

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1492
12 de enero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DESARROLLO Y CRISIS DE LA PRODUCCIÓN DE
CELULOSA Y PAPEL EN ARGENTINA*/**

*/ Este documento fue preparado por el señor **Néstor Bercovich**, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y la señora **Martina Chidiak** del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), en el marco del Proyecto Conjunto CEPAL/CIID, "Reestructuración productiva, organización industrial y competitividad internacional en América Latina y el Caribe" (CAN/93/S41). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

95-01-64

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. DESEMPEÑO Y CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA PRODUCCIÓN DE CELULOSA Y PAPEL EN ARGENTINA | 3 |
| 1. Evolución sectorial hasta los años noventa | 3 |
| 2. El cambio de situación en los años noventa | 11 |
| III. RASGOS ESTRUCTURALES Y ACTUALIZACIÓN TECNOLÓGICA | 19 |
| 1. Escala e intensidad laboral | 19 |
| 2. Integración vertical, localización de plantas y ventajas de costo de materias primas ... | 20 |
| 3. Actualización tecnológica, conformación estructural y esfuerzo inversor | 23 |
| IV. REFLEXIONES GENERALES ACERCA DE LA EXPANSIÓN Y CRISIS DE LA INDUSTRIA DE CELULOSA Y PAPEL EN ARGENTINA | 26 |
| 1. La influencia de la demanda interna y las políticas públicas durante el período 1960-1990 | 26 |
| 2. Las características y estrategias de los agentes privados como determinantes de la evolución sectorial | 29 |
| 3. Los años noventa: retirada del Estado y apertura comercial | 32 |
| 4. A modo de conclusión | 34 |
| V. LA REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL EN CURSO Y LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR | 35 |
| 1. Los esfuerzos de reconversión a principios de los años noventa | 35 |
| 2. Los escenarios de corto y mediano plazo en la evolución del sector | 39 |
| BIBLIOGRAFÍA | 43 |

I. INTRODUCCIÓN

En Argentina la fabricación de papel es una actividad tradicional cuyos primeros antecedentes se remontan al siglo pasado, y su aparición estuvo vinculada al temprano desarrollo histórico de la industria gráfica y editorial. En cuanto a la producción de la materia prima básica —las pastas celulósicas—, aunque se registran algunas experiencias de interés desde principios de siglo, es recién desde los años cincuenta que se buscará sustituir importaciones y la oferta local adquirirá verdadera significación. Es entonces cuando se evidencia la ventaja comparativa que tiene esta actividad en el país, en virtud de los altos rendimientos forestales obtenidos y el bajo costo de abastecimiento de madera.

Sin embargo, después de un período expansivo durante el período 1960-1970, la industria de celulosa y papel pierde dinamismo y entra, más recientemente, en franca crisis, mostrando una evolución que contrasta claramente con lo observado en otros países de la región.

El sector se había expandido a partir de la segunda mitad del siglo gracias al dinamismo de la demanda doméstica, la protección del mercado interno y la promoción forestal e industrial. En contraste, a mediados de los años ochenta, cuando se completa la sustitución de importaciones con la culminación de un puñado de proyectos beneficiados con la promoción industrial, se estanca la demanda interna —observándose niveles similares a los de diez años antes— y el crecimiento de la producción local se interrumpe. Al mismo tiempo, la reorientación de la producción hacia los mercados externos a fines de los años ochenta sólo alcanza una dimensión limitada, tiene un carácter esencialmente anticíclico y se apoya en gran medida en incentivos fiscales y cambiarios y altos precios internacionales.

Es decir que durante ese período no se modifican las bases competitivas del sector que, antes bien, sufre un proceso de estancamiento de la inversión y ensanchamiento de la brecha tecnológica respecto a la *best practice* internacional. Las tres nuevas plantas incorporadas desde fines de los años setenta permiten alcanzar el autoabastecimiento en los rubros hasta entonces deficitarios (pastas celulósicas de fibra larga y papel para diarios), pero no llegan a modificar aquel cuadro general. Y tan sólo la nueva (y única) planta no integrada de pastas adquiere una vocación y capacidad exportadora genuinas.

De este modo, si bien a principios de los años noventa se reactiva significativamente la demanda interna merced a la estabilización macroeconómica, la industria local va a perder rápidamente franjas de mercado a manos de la competencia extranjera, en un contexto signado por la apertura económica con atraso cambiario y bajos precios internacionales. Y al mismo tiempo, prácticamente se extingue el incipiente flujo exportador registrado en los años previos, ante la desaparición de las circunstancias favorables que lo habían alentado.

La mayor parte de las firmas del sector aparecen hoy bastante fragilizadas y aún son inciertas las posibilidades y las formas que adquirirá la reestructuración sectorial. Inversión extranjera directa, asociaciones con firmas internacionales, creciente involucramiento de bancos acreedores, abandono de líneas de producción buscando ganar escala y especialización, esfuerzos limitados de modernización: estos son algunos de los principales movimientos recientes que ofrecen algún indicio de cuál será la futura configuración del sector.

Nos encontramos entonces frente a una experiencia de fracaso en la construcción de un sector industrial con capacidad de asegurar su expansión y modernización a lo largo del tiempo, y particularmente en la transición de una economía "semicerrada" a una más abierta. El presente estudio pretende precisamente echar luz acerca de los distintos factores que condicionaron su desarrollo y condujeron a la crítica situación actual, y sobre las tendencias centrales de la reestructuración en marcha.

Veremos que el desarrollo del sector se vio atenazado fundamentalmente entre una acción estatal mal orientada y peor aplicada, y la ineficiencia de los actores privados, todo lo cual contribuyó a reunir en el sector los aspectos más negativos de lo que se ha dado en llamar "la industrialización sustitutiva de importaciones". Por un lado, la incapacidad estatal para conducir eficazmente un proceso de expansión y reconversión que permitiera llegar al momento de la apertura con una estructura industrial moderna y competitiva. Por otro lado, la trayectoria malograda de la firma que históricamente lideró la actividad —entre varias otras historias de fracaso y éxito registradas en el sector, en el marco de la instalación generalizada de comportamientos especulativos y de aversión al riesgo en el empresariado local desde fines de los años setenta— y la ausencia de nuevos liderazgos dinámicos, significaron de hecho la decadencia del conjunto del complejo, en la medida en que había cristalizado una estructura industrial altamente concentrada con presencia decisiva de una sola firma.

Es conveniente aclarar que el caso de la industria de celulosa y papel, siendo particularmente crítico, no aparece sin embargo como atípico dentro de la evolución reciente de la estructura industrial argentina. En efecto, son varias las actividades productivas que enfrentan hoy muchas dificultades para adaptarse y sobrevivir en las nuevas condiciones competitivas definidas por la apertura a la competencia extranjera y una generalizada liberalización y desregulación de la actividad económica. Ello sirve para dar una primera indicación del peso que han tenido los factores de orden general —macroeconómicos, regulatorios, institucionales, etc.— sobre la evolución sectorial.

En relación a los factores más específicos, se trata de indagar —para el período de sustitución de importaciones que abarca hasta el fin de los años ochenta— aspectos tales como la morfología del mercado que se consolida a partir del tipo de regulación pública característica de esa etapa, las prácticas productivas y tecnológicas dominantes, el sentido y la forma de aplicación de las políticas de promoción y de apoyo al sector, el impacto sectorial y micro de los frecuentes cambios en el escenario macro, las características y trayectorias de los agentes productivos que componen esta industria, etc..

En la medida en que a principios de los años noventa se produce un cambio drástico en el marco macro y regulatorio que confronta al sector con sus propias limitaciones y altera radicalmente las condiciones bajo las cuales venía operando, parece útil examinar cuáles son las estrategias productivas, tecnológicas y comerciales delineadas en la nueva situación, y más en general cuáles son los cambios que se van perfilando en el sector en este fin de siglo.

En la sección II se describe la evolución del sector a lo largo de las últimas décadas, identificando los hitos más importantes en el desarrollo de esta industria y los factores centrales de orden macro, regulatorio y sectorial que lo condicionaron y que contribuyeron a delinear los rasgos básicos de la estructura sectorial.

La sección III expone los rasgos estructurales que caracterizan al sector a principios de los años noventa, como resultado del proceso de desarrollo industrial previo. Y se pondera la brecha que separa actualmente a la industria local de la *best practice* internacional. Ello permite comprender la frágil posición competitiva "endógena" en que se encuentra el sector hoy.

En la sección IV se intenta ponderar el peso que han tenido las distintas variables de orden macro, micro, sectorial y regulatorio, así como las propias estrategias empresarias sobre el desempeño y conformación de la industria de celulosa y papel en Argentina. Allí se pone énfasis en la particular configuración sectorial y en el fracaso de la regulación pública, como principales factores explicativos del desarrollo trunco del sector.

Finalmente, en la sección V se analiza la reconversión en curso y se discuten cuáles son las perspectivas que enfrenta el sector en el corto y mediano plazo.

II. DESEMPEÑO Y CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA PRODUCCIÓN DE CELULOSA Y PAPEL EN ARGENTINA

1. Evolución sectorial hasta los años noventa

La producción papelerera se inicia en Argentina a principios de siglo, por lo cual puede decirse que ha sido una de las actividades industriales pioneras en el país. Sin embargo, su origen no estuvo vinculado a un temprano aprovechamiento de los recursos forestales locales (que inicialmente no fueron utilizados), sino más bien a la formación de un dinámico mercado interno que se abastecía mayormente con importaciones.

Por este motivo, y en su carácter de sector productor de insumos industriales, la producción de pasta y papel recibe un impulso decisivo —y en buena medida su conformación actual— con la aplicación de políticas de sustitución de importaciones (SI). Si bien la vigencia de los distintos instrumentos de fomento se extendió desde 1944 hasta fines de los años setenta, la demora en la puesta en marcha de los últimos grandes proyectos de inversión extendió su vigencia hasta mediados de los años ochenta.

Cabe diferenciar dos períodos de evolución dispar en el desempeño sectorial. En un primer período (1944-1975) la expansión sectorial estuvo impulsada por el considerable aumento de la demanda local y las políticas públicas, logrando reducciones progresivas de las necesidades de importación, y alcanzando a disponer de excedentes exportables en algunos rubros papeleros. En una segunda etapa (1975-1990), frente al estancamiento del ingreso y del consumo y el clima de inestabilidad macroeconómica, los incrementos de capacidad se concentraron en la finalización de varios proyectos pensados en el marco de la SI. En este escenario, se produjo una marcada disrupción del dinamismo sectorial, pero al mismo tiempo se facilitó el logro de la sustitución de importaciones y de un crecimiento progresivo del coeficiente de exportación en algunos rubros.

a) El desarrollo del sector hasta 1975

Desde sus inicios, el desarrollo sectorial se caracterizó por su heterogeneidad —en el sentido de un desfase entre la expansión de la producción papelerera y de pastas celulósicas, y de dispar avance entre los distintos rubros. Esto dificultó el logro de la sustitución de importaciones y al mismo tiempo significó el arrastre de ineficiencias en la organización de la producción sectorial, que se intentaron revertir con las políticas públicas.

Al igual que otros sectores de insumos intermedios que sustituyeron en un primer momento las importaciones de bienes finales en base a materias primas importadas, la integración vertical de la producción de pasta y papel fue poco habitual hasta la década del sesenta. La producción papelera local empleaba como materias primas una alta proporción de pastas celulósicas importadas y recortes, y en menor medida residuos agrícolas.¹ De todos modos, hay que tener presente que en 1960 aproximadamente la mitad del consumo local de papel y pasta celulósica ya se abastecía con producción interna.

Esta organización de la producción fue favorecida por la considerable protección a las importaciones competitivas de los productos finales (papel y productos de papel) y las facilidades otorgadas para la importación de materias primas. Dicha estructura de protección no se modificó mayormente con la aplicación de políticas de fomento industrial a partir de la década del cuarenta.²

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en el caso papelerero —a diferencia de lo que ocurrió en otros sectores de insumos intermedios— el Estado no intervino en forma directa en los primeros eslabones productivos. Tampoco se produjo un importante ingreso de capitales extranjeros, que podrían haber incorporado en sus decisiones de inversión la lógica de la integración productiva.

Asimismo, la integración vertical estaba limitada por el escaso desarrollo alcanzado por la actividad forestal con fines comerciales. Hay que tener en cuenta, por un lado, la prioridad de la explotación agrícola-ganadera en el empleo de la tierra, y —por otra parte—, que hasta la década del sesenta no se consideraba posible el empleo de especies autóctonas para la producción de celulosa. De todos modos, es importante destacar que paralelamente a la promoción industrial comienzan a aplicarse políticas forestales, con la sanción en 1948 de la primera ley de defensa de los bosques naturales, que al mismo tiempo promueve la actividad forestal en base a especies exóticas de rápido crecimiento.³ Esta medida significó el inicio de la forestación comercial en el país y sus resultados se manifiestan una década después.

Hacia fines de los años cincuenta se dictan nuevas leyes de regulación de la inversión extranjera y de promoción industrial, que sirven de marco a la creación del primer esquema regulatorio específico para el sector. Se incorporan en él varios incentivos a la inversión que intentan revertir el déficit de abastecimiento local de pastas celulósicas, y se asigna prioridad a los proyectos que integren la actividad

¹ Esto priorizó la instalación de las primeras plantas en los alrededores del puerto de Buenos Aires, y en algunos casos, en la provincia de Santa Fe.

² El primer régimen de promoción industrial —establecido en 1944 por el Decreto 14.630— incluía al sector papelerero, ya que fomentaba industrias que emplearan materias primas nacionales, proveedoras de bienes de primera necesidad o de interés a la defensa nacional.

³ Se trata de la Ley 13.273, de **Defensa de la Riqueza Forestal**, que otorgaba exenciones impositivas y créditos preferenciales a largo plazo para las actividades de forestación.

forestal.⁴ Sin embargo, se mantiene a grandes rasgos la estructura arancelaria (de mayor protección a las importaciones de papel que a las de pastas celulósicas y papel para diarios).⁵

Como resultado de las políticas de fomento a la inversión y de la considerable expansión de la demanda, el período 1960-1974 resulta el de mayor crecimiento histórico del sector.⁶ Aún con un significativo aumento del consumo per cápita de papel —que pasa de 20 a 35 kg/año entre 1960 y 1975—, las expansiones de capacidad permitieron alcanzar en 1974 altos niveles de autoabastecimiento (84% en papel y 64% en pastas).

En estos años varias firmas se expanden, inician operaciones o se integran hacia atrás en base a la adquisición de plantas o equipos antiguos. También se detectan importantes pasos hacia una primera etapa de modernización del sector, merced a la incorporación de nuevas capacidades y mejoras logradas en algunas plantas antiguas⁷

Un primer efecto de la incorporación de nuevas capacidades de mayor escala fue una mayor concentración económica del sector. En efecto, hacia principios de los años setenta, las cuatro principales firmas (Celulosa Argentina, Celulosa Jujuy, Massuh y Ledesma, en orden de importancia) concentraban el 41% de la capacidad de producción papelera y el 81% de la de pastas celulósicas (y sólo la primera reunía alrededor de un 28% y un 60% de las respectivas capacidades).

Cabe destacar que en este período se registran algunas inversiones extranjeras —siendo particularmente relevantes la realización de dos *joint-ventures* con firmas locales.⁸ Sin embargo, en conjunto revisten escasa magnitud frente al importante ingreso de capital destinado a otros sectores industriales en este período. Así, en 1976 el sector papelerero reunía sólo el 2% del total de inversión extranjera radicada en el país (Kosacoff y Azpiazu, 1989).

Además de mostrar una considerable expansión, la producción celulósico-papelera local experimenta otros cambios de fondo en estos años.

⁴ Se trata del decreto 8141 dictado en 1961 en el marco de la ley de promoción industrial 14781 (1958), otorgó como beneficios promocionales más importantes la exención del pago de aranceles por la importación de bienes de capital, amortizaciones aceleradas, deducción del pago de impuesto a las ganancias y otras deducciones impositivas.

⁵ Por ejemplo, en 1965 el arancel era de 30% para todo tipo de pastas celulósicas y de 65-220% para papeles (salvo los destinados a la impresión de diarios, libros, revistas y publicaciones que tenían niveles arancelarios entre 0-20%).

⁶ Incluso, el crecimiento de la producción (7,7% anual en papel y 11,7% en pastas celulósicas), supera entre estos años a la evolución del PBI (4,5% anual) y del consumo (4% y 5,3% anual para papel y pasta celulósica, respectivamente).

⁷ Un ejemplo temprano en este sentido es la firma líder, Celulosa Argentina, que desde su fundación en 1929 se expandió adquiriendo plantas preexistentes y paralelamente instaló una planta integrada y una de pastas celulósicas. Esta tendencia a la integración vertical (forestal y de producción de pastas, insumos químicos y conversiones de papel) en forma directa o a través de empresas vinculadas, determinó en buena medida su lugar prominente entre las empresas papeleras de América Latina en la década del sesenta, no sólo por su envergadura, sino también por su acumulación de capacidades tecnológicas en planta y en los laboratorios de I&D forestal e industrial.

⁸ Se trata de la asociación entre Wiggins Teape (RU) y Celulosa Argentina para producir papeles especiales en las antiguas máquinas de una de sus plantas, y el ingreso Scott Paper (EE.UU) asociado a capitales locales en Celulosa Jujuy, para producir papeles industriales y papel tissue.

En primer lugar, las firmas protagonizaron una considerable acumulación de capacidades tecnológicas, como resultado de las exigencias que la expansión industrial planteaba en términos de adaptación de procesos al tipo de materia prima disponible y a las escalas adoptadas localmente (menores a las usuales en los equipamientos *standard*), desarrollo de productos, montaje de plantas, etc. Aunque generalmente las firmas recurrieron a proveedores internacionales para la provisión de máquinas o partes, puede decirse que las firmas —y algunos consultores locales— intervinieron activamente en el diseño de las plantas y además adquirieron capacidades que les permitieron planificar y ejecutar por su cuenta modificaciones posteriores.⁹

A la par de ese esfuerzo privado, aparecen en ese período algunas instituciones volcadas al apoyo y difusión de conocimientos técnicos en el sector. A fines de los años cincuenta se crean la Asociación de Técnicos de la Industria Papelera y Celulósica, el Instituto Forestal Nacional —encargado al mismo tiempo de realizar investigación y de actuar como organismo de aplicación de la política forestal—, y los centros de atención al sector del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Por otra parte, el sector comienza a adquirir algunos rasgos característicos de la producción celulósico-papelera a nivel internacional. A la vez que aumenta el empleo de madera como materia prima, las nuevas plantas integran en su mayoría la producción de celulosa y el abastecimiento de recursos fibrosos, lo cual significa en muchos casos su radicación cercana a sus fuentes de provisión.

Finalmente, algunos rubros papeleros alcanzaron a obtener excedentes sobre el consumo local, lo cual permitió el surgimiento de exportaciones hacia fines de los años sesenta. Estas llegan a representar en 1974 —incentivos a la exportación y control de precios internos mediante— el 8% de la producción (cuadro 3).

Hacia mediados de los años setenta, ante las proyecciones favorables de aumento de la demanda y los problemas de balanza de pagos que originaban los déficit de abastecimiento local de algunos productos —en particular de papel para diarios y de pastas químicas de madera,¹⁰ el sector (junto con otros productores de insumos intermedios) recibe un nuevo conjunto de políticas públicas favorables a su desarrollo. Estas integran los objetivos de completar la sustitución de importaciones en los rubros donde era mayor el déficit de provisión local, y ampliar la base forestal para sustentar la expansión de la industria.

En primer lugar, un nuevo régimen de promoción forestal brindó considerables subsidios (que cubrían alrededor de 40-70% de la inversión) y dio lugar a un aumento de la superficie forestada.¹¹ Este fue reemplazado en poco tiempo frente a cuestionamientos sobre el incumplimiento y abuso por parte de los beneficiarios, y por otra parte, buscando superar distintas ineficiencias y dificultades de comercialización, orientando la localización de las forestaciones hacia los centros consumidores de madera

⁹ Celulosa Argentina fue sin duda el exponente más alto en esa trayectoria, contando con laboratorios de envergadura dedicados a I&D en el área industrial y forestal, y llegando a funcionar como una verdadera "escuela" de formación técnica con gran prestigio, incluso a nivel regional.

¹⁰ En 1974, solamente las compras externas de papel para diarios y pasta química de fibra larga representaron el 4% de los pagos totales del país en concepto de importaciones (Azpiazu, 1977).

¹¹ Decreto Ley 465/74 de fomento a la forestación que estableció que todos los montos invertidos en forestaciones estaban exentos del impuesto a las ganancias.

(Ubeda, 1992). En 1977 se modifica nuevamente el marco promocional, con la sanción de una nueva medida particularmente destinada a pequeños y medianos productores, que priorizaba las especies de rápido crecimiento, en su mayoría exóticas (pinos y eucaliptus).¹²

Por otra parte, el régimen de promoción industrial para el sector¹³ mostró un marcado avance respecto al vigente hasta entonces, especificando objetivos precisos en cuanto al tipo de plantas y de organización de la producción. Los proyectos a promocionar debían reunir las mejores prácticas tecnológicas a nivel internacional en materia de escala, cumplir con las prioridades de localización especificadas, y también tomar en consideración los efectos ambientales y sobre los recursos naturales que pudieran tener sus operaciones. Al mismo tiempo, se hizo hincapié en el empleo de materias primas locales —provenientes de bosques implantados— en proporciones crecientes.

b) Evolución sectorial entre 1975 y 1990

A partir de la recesión de 1975 y hasta fines de la década siguiente, se inicia un período en el cual el sector se expande lentamente (a una tasa de 1,1% anual entre puntas) y con numerosos altibajos, vinculados a la desfavorable evolución del consumo, que entre 1975 y 1990 cayó a una tasa anual del 1%. En efecto, en 1980 se observan niveles de demanda similares a los de una década atrás, y luego se reducen progresivamente durante la década del ochenta —con una breve recuperación durante 1986-1987.

Cabe destacar que el relativo estancamiento del sector contrasta no sólo con el observado en décadas anteriores, sino también con el de otros sectores productores de insumos intermedios promocionados por las políticas públicas de mediados de los años setenta. En 1987, mientras que la participación del sector en el PBI industrial se mantenía en el mismo nivel de 1970 (2,2%), el peso relativo del sector petroquímico había pasado de 2,5% a 4%, y en el caso siderúrgico de 4,1 a 6%.

Este comportamiento muestra, por un lado, que el sector papelerero ha estado relativamente más afectado por el estancamiento del nivel de ingreso, y por otro que ha permanecido más atado a los avatares del consumo doméstico sin conseguir trascender —salvo excepciones— hacia mercados de exportación.

Como resultado del no cumplimiento de las proyecciones de demanda de papel realizadas a mediados de los años setenta y ante la incertidumbre acerca de su evolución futura, la incorporación de nuevas capacidades productivas en este período se debió casi enteramente a la postergación y finalización de los proyectos de sustitución de importaciones gestados una o dos décadas atrás.

A fines de los años setenta se finalizan los proyectos de Papel Misionero (producción de pasta química y papeles industriales) y Papel Prensa (producción integrada de papel para diarios, con participación mayoritaria de los diarios Clarín, La Nación y el desaparecido La Razón). Y en 1976 se aprueban 3 proyectos de inversión en el marco del régimen promocional de 1974: Alto Paraná (AP- para

¹² Ley 21.695 de Crédito Fiscal, que concedía un monto fijo de subsidio por ha forestada, variable de acuerdo a la especie y a la región de implantación, y entregado en cuotas a medida que se ejecutaba el plan de inversión presentado.

¹³ Decreto 1177, enmarcado por la ley 20560/73 de promoción industrial.

producir pasta química de fibra larga),¹⁴ Celulosa Puerto Piray (CPP- papel para uso industrial con provisión de pasta química de fibra larga)¹⁵ y Papel del Tucumán (papel para diarios con provisión de pasta química en base a bagazo).¹⁶ La inversión aprobada para estos 3 proyectos alcanzó los US\$ 987 millones,¹⁷ es decir casi la totalidad de la inversión aprobada bajo este régimen promocional —que fue de US\$ 1.065 millones entre 1974 y 1987.¹⁸

Luego de varias postergaciones, y la paralización de las obras en Puerto Piray, el proyecto de Alto Paraná y el de Papel del Tucumán —que iniciaron operaciones en 1982 y 1983 respectivamente— fueron los únicos proyectos de envergadura puestos en marcha durante los años ochenta. Como resultado, a fines de esa década, el total de inversión que había entrado en fase operativa era sólo de US\$ 515 millones, lo cual se explica por la paralización del proyecto de CPP.

En un marco de estancamiento del consumo, las breves recuperaciones de la demanda experimentadas hacia fines de los años setenta y entre 1986 y 1988 no dieron lugar a nuevas expansiones productivas, y sólo tuvieron como efecto aumentos en las importaciones, que contaban con niveles de protección arancelaria considerablemente inferiores a los vigentes durante las décadas anteriores.

En efecto, la apertura comercial establecida entre 1976 y 1982 —pese a su posterior reversión— significó un punto de inflexión en la estructura de protección hasta entonces vigente, y tuvo como resultado una baja sensible de la participación de la producción local en el mercado interno: en papeles y cartones pasó del 85% en 1975 a 71% en 1980-1981.¹⁹ Desde esta perspectiva, puede decirse que el impacto mayor de la apertura sobre las firmas radicó en la variabilidad de las condiciones de financiamiento (dada la volatilidad de las tasas de interés reales durante el período) y la reducción de la rentabilidad ante la mayor competencia importada.

Finalizada la apertura comercial, el período que se extiende hasta el fin de la década se caracteriza por el estancamiento del consumo, con la excepción de 1986-1987. Esto permite —junto con la puesta en marcha de Alto Paraná y Papel del Tucumán— alcanzar la sustitución de importaciones en los dos rubros con mayor déficit de producción local hasta entonces. En 1984, por primera vez, la producción nacional de papeles supera al consumo, y ello a su vez va a ocurrir con las pastas celulósicas en 1985.

¹⁴ Este proyecto fue encarado conjuntamente por los principales demandantes de pasta química de fibra larga, quienes participaban en el capital en proporción a sus necesidades de importación: Celulosa Argentina tenía el control, seguida por Massuh, y con pequeñas participaciones intervenían 12 empresas de menor envergadura (Witcel, Zucamor, Adamás, Papelera del Plata, Denti, Papelera del Sur y otras).

¹⁵ Donde Celulosa Argentina tuvo una participación mayoritaria.

¹⁶ Originalmente presentado por un grupo de diarios del interior, pero luego de problemas técnicos y financieros fue adquirido y puesto en marcha por el grupo petrolero Bidas (Schvarzer, 1993).

¹⁷ Por orden de magnitud: CPP, US\$ 526 millones; AP, US\$ 296 millones y PT, US\$ 165 millones.

¹⁸ Sin embargo hay que tener presente que los significativos diferimientos y desgravaciones impositivas que emanaron de la promoción industrial hicieron que el subsidio excediera holgadamente los capitales propios asignados en todos los casos (Azpiazu, 1988).

¹⁹ La magnitud de la pérdida de *market share* es aún más significativa si se tiene en cuenta que en dicho período aumenta sustancialmente el autoabastecimiento de papel para diarios en virtud de la entrada en operaciones de Papel Prensa en 1978.

Hacia el final de la década, el coeficiente de importaciones alcanza niveles mínimos (en 1990 representaron sólo el 3% del consumo de pasta y el 5% del de papeles y cartones).

Paralelamente, las exportaciones sectoriales jugaron un rol cada vez mayor a lo largo de la década del ochenta, en la medida en que ayudaron a compensar la caída de la demanda interna. Durante el período 1988-1990, ambos subsectores exportaron en promedio un 10% de su producción.

Las exportaciones de pastas celulósicas se inician en 1983, luego de la puesta en marcha de Alto Paraná,²⁰ y desde entonces han sido superiores al 6%, con picos en 1985 y 1990, año en que se alcanza el 16% de la producción (y el 35% de la producción de la principal firma exportadora).

En el caso papelerero, en cambio, la mayor orientación exportadora hacia fines de la década contrasta con lo ocurrido en años anteriores, cuando el coeficiente de exportación no superó el 2% (cuadros 1 y 2).

Es innegable que la mayor dinámica exportadora del sector en este período refleja las mejoras en las condiciones productivas a partir de las inversiones realizadas y el proceso de aprendizaje generado a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, las observaciones previas indican que la retracción de la demanda interna y la puesta en marcha de los últimos proyectos de la SI resultan los principales factores explicativos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta el rol crucial que jugaron el aumento de los precios internacionales y la volatilidad del tipo de cambio. También los incentivos a la exportación han jugado un papel, aunque su magnitud ha sido limitada.

En el caso papelerero se observa, además, que las exportaciones provienen en un 50% de las plantas nuevas de papel para diarios, mientras que el 50% restante fue realizado por firmas líderes que operan plantas más antiguas —fundamentalmente las plantas de papeles comerciales instaladas antes de la década del setenta. En estos casos, otro elemento que ciertamente jugó a favor del desempeño exportador —junto con los elevados niveles de tipo de cambio y de precios internacionales— fue la posibilidad de diferenciación de precios en contra del mercado interno, permitida por la existencia de barreras a las importaciones y por la estructura oligopólica del sector.

De todos modos, la performance exportadora del sector no alcanza a compararse con las de otros sectores de insumos intermedios que aumentaron sus exportaciones hacia fines de los ochenta, como petroquímica y siderurgia.

Cabe destacar, sin embargo, que hubo algunos indicios de un cambio de dinámica del sector hacia fines de los años ochenta, cuando surgen algunos proyectos de inversión orientados mayormente a la producción de pastas para exportación (AFCP, 1991a). Finalmente ninguno de estos proyectos se concretó, debido a problemas de orden técnico o de desavenencias de los socios. Sin embargo, hay que tener presente que el escenario local de profunda recesión e hiperinflación en 1989-1990, la retracción

²⁰ Empresa que realiza casi la totalidad de las exportaciones argentinas de pasta celulósica.

del mercado mundial del sector a partir de 1990 y la suspensión del régimen de promoción industrial ciertamente no contribuyeron a llevarlos adelante.²¹

Es interesante, por otra parte, tener en cuenta los efectos del escenario recesivo de los años ochenta sobre las principales firmas del sector. En este sentido cabe destacar el caso de Massuh, que entre mediados de los años 1970 y 1982 adquiere varias plantas que fueron llevadas a una situación crítica por la apertura importadora. Esto, junto con la posterior incorporación de nuevas capacidades en el marco de la promoción industrial y regional, le permite ocupar un importante lugar en el mercado, a través de la diversificación productiva y una mayor integración vertical.

El caso opuesto es el de Celulosa Argentina. Su plan de expansión, iniciado a mediados de los años setenta y basado en el proyecto de CPP y en su participación mayoritaria y decisiva²² en AP, se frustra a principios de los ochenta con la suspensión de las obras en CPP y su ingreso en concurso preventivo de acreedores en 1982 —que recién será revertido en 1990.²³ Su débil situación financiera dio lugar a una reestructuración y determinó un estancamiento en el dinamismo inversor y tecnológico que la caracterizara en décadas anteriores,²⁴ pese a lo cual mantiene su preeminente presencia en el mercado local durante la década.

También la aparición de nuevos actores —propietarios de las plantas de papel para diarios—, modifica la conformación del grupo de empresas líderes. Cabe destacar que estos proyectos fueron presentados por editoriales y diarios que buscaban la integración vertical, y no por empresas papeleras en expansión. Posteriormente, los cambios de propiedad que, por motivos técnicos o políticos tuvieron lugar antes de su puesta en marcha, hicieron que sólo Papel Prensa mantenga el esquema original —permaneciendo en manos de diarios— mientras que Papel del Tucumán termine en manos de un grupo petrolero (Bridas).

De todos modos, el ingreso de estos nuevos actores y la compra de empresas no modificó mayormente la concentración económica sectorial —que ya a mediados de los años setenta era elevada— sino a lo sumo el peso relativo de los actores preexistentes. En efecto, en 1990 las cuatro primeras firmas

²¹ Si bien algunos de ellos han sido interpretados como reflejo de conductas oligopólicas destinadas exclusivamente a bloquear la entrada de competidores, vale sin embargo notar algunos aspectos novedosos en algunos de dichos proyectos: significaban la asociación de firmas nacionales con extranjeras y la incorporación de tecnología inexistente en el país (como el proceso CTMP), y en algunos casos los inversionistas ya contaban con una base forestal considerable (lo cual acredita su seriedad).

²² Cabe destacar que esta firma aportó buena parte de su base forestal y considerables esfuerzos de sus equipos propios de ingenieros al proyecto, que finalmente no controló totalmente.

²³ La declinación de Celulosa parece estar explicada por múltiples factores. En primer lugar, el estancamiento del consumo interno y la simultánea apertura comercial (1979-1980) seguramente condicionaron el éxito de su estrategia de expansión. Por otra parte, el predominio de las prácticas empresarias destinadas a captar beneficios fiscales y financieros en torno a la promoción industrial y otros mecanismos regulatorios generaron conflictos en el seno de su grupo de control, que determinaron sucesivos cambios de manos y afectaron la capacidad de manejo del conglomerado (Azpiazu, 1988; Schvarzer, 1993). En síntesis, en una coyuntura desfavorable parecen haberse manifestado distintas ineficiencias emergentes del hecho de ejercer, durante varias décadas, un liderazgo indiscutido en un mercado oligopolizado y altamente protegido.

²⁴ Por ejemplo, a principios de los años ochenta se paraliza gran parte de las actividades de su principal laboratorio industrial y forestal.

(Alto Paraná, Celulosa Argentina, Papel Prensa y Papel del Tucumán) concentraban el 72% de la capacidad productiva de pastas celulósicas, y en el caso papelerero, Celulosa Argentina, Papel Prensa, Massuh y Papel del Tucumán reunían el 42%.²⁵ De esta forma, se mantiene la estructura relativamente más atomizada del sector papelerero resultante de una estructura productiva más antigua y por ello de menor escala. Así, la incorporación de nuevas plantas de escala internacional, pese a que concentraban el 52% de la capacidad instalada en pastas y el 20% de la papelera a principios de los años noventa, no parece haber afectado las condiciones de competencia oligopólica que mantuvo el sector en los últimos treinta años.

En este sentido, es importante tener presente que las nuevas plantas se especializaron en productos casi sin producción local, por lo que la potencial competencia de plantas más modernas se mantuvo al margen de las firmas preexistentes. La única excepción la constituyó un intento de diversificación de Papel del Tucumán a mediados de los ochenta —ante la retracción de la demanda local de papel para diarios, y dadas sus posibilidades técnicas para producir papeles comerciales— que fue rápidamente frustrado por la acción de las firmas líderes afectadas.

Por otra parte, las transferencias accionarias —que finalmente resultaron en el ingreso al sector de grupos industriales sin una nítida "vocación papelería"— y algunos problemas técnicos parecen haber condicionado el potencial de los proyectos de papel para diarios; dichas restricciones —sumadas a la durable retracción del consumo— acabarán llevando a la quiebra a Papel del Tucumán a principios de los años noventa.

La legislación promocional, al privilegiar a grupos nacionales, favoreció que se mantuviera la baja participación del capital extranjero en el sector. Otro rasgo persistente —a pesar de las excepciones de Papel Prensa y Papel Misionero, donde incidentalmente el Estado mantiene participaciones accionarias— es el escaso rol productivo que asumió el Estado en este sector, a diferencia de otros sectores de insumos intermedios en Argentina.

No obstante, la articulación de las grandes empresas del sector con el Estado ha sido generalmente estrecha. Ello permitió, entre otras cosas, que dichas firmas figuren entre las principales beneficiarias de la transferencia de recursos fiscales en el marco de las políticas de promoción industrial y forestal, de los mecanismos que aseguraron la "estatización" de la deuda externa privada a principios de los años ochenta,²⁶ así como de las distintas medidas de política comercial que afectaron a la actividad (estructura arancelaria y para arancelaria, etc).²⁷

²⁵ Cabe recordar que en 1975 Celulosa Argentina, Celulosa Jujuy, Massuh y Ledesma reunían el 81% de la capacidad productiva de pastas y el 41% de la de papel.

²⁶ A través de la implantación de los seguros de cambio, el Estado se hizo cargo de gran parte de la deuda externa del sector privado.

²⁷ Así, por ejemplo, 3 de los mayores proyectos de inversión promocionados correspondieron a esta industria (CPP, AP y PT). A fines de 1988, considerando a los 100 principales morosos del Banco Nacional de Desarrollo, el grupo CA concentraba casi el 10% de los créditos impagos y el 25% de los créditos no vencidos. En la lista de morosos del banco estatal, CA ocupaba el puesto número 1, PT el 5 y AP el 26. (El Periodista, N° 215, noviembre de 1988).

2. El cambio de situación en los años noventa

Las nuevas condiciones macroeconómicas iniciadas con la estabilización, la fijación del tipo de cambio y la profundización de la apertura comercial determinan a principios de la presente década una drástica modificación de la dinámica sectorial.

Paralelamente, se alteran las condiciones de regulación sectorial por parte del Estado, que inicia una amplia política de racionalización del gasto público y de desregulación de mercados. Esto da lugar —entre 1989 y 1990— a la suspensión de la promoción industrial y forestal, y repercute en la estructura de costos a través de los cambios tarifarios (energía, transporte, comunicaciones, etc.) vinculados al proceso de privatizaciones.

El nuevo entorno local, junto con la modificación del escenario internacional a partir de la caída de precios internacionales iniciada en 1990 —que se mantienen bajos en 1994—, afecta profundamente a las firmas. Luego de una década de estancamiento productivo e inversor, éstas enfrentan la competencia de productores internacionales en el mercado interno y la elevación de sus costos de producción. Esto les significó la pérdida de algunos segmentos de mercado y se han visto obligadas a reducir precios, y a encarar procesos de racionalización y reconversión. Lo dramático de esta situación parece haber iniciado, a partir de 1992, una parcial reversión de la política de apertura comercial irrestricta.

a) Desempeño sectorial (1991-1993)

En 1991 se revierten las principales tendencias de los años ochenta: a la vez que se produce un importante repunte en el consumo de papel, la apertura iniciada a fines de la década pasada y profundizada a partir de 1990 comienza a hacerse efectiva con la fijación del tipo de cambio nominal, verificándose un importante crecimiento de las importaciones.

En 1992 y 1993, el consumo de papel alcanza máximos históricos,²⁸ superando el de 1987, y la participación de las importaciones en el consumo pasa del 5% en 1990 a 33% en 1993. De esta forma, cerca del 70% del incremento del consumo que se produjo en ese período fue abastecido por importaciones, el 20% por la caída de las exportaciones y sólo en un 10% por aumentos de producción.²⁹ Los coeficientes de importación y los niveles de consumo crecen para todas las familias de papeles; la mayor demanda sólo significó un aumento considerable en la oferta local de papeles encapados y de uso doméstico (cuadro 3).

En el subsector de pastas celulósicas no hubo cambios tan abruptos. Luego de un repunte en 1991-1992, la demanda cae en 1993, debido fundamentalmente a la paralización de Papel del Tucumán y el mayor uso de papel reciclado. Mientras tanto, las importaciones aumentan —concentradas mayormente en las de pasta química de fibra corta, con producción local reducida y demanda en aumento en los últimos años— pero se mantienen en volúmenes bajos, y las exportaciones en 1993 alcanzan el máximo histórico (cuadro 3).

²⁸ En términos de consumo per cápita, creció de 26 kg/año en 1990 a 42 kg en 1992.

²⁹ Como resultado, el déficit comercial agregado del sector alcanza los U\$S 320 millones en 1993, destacándose una gran diferencia entre los subsectores pasta y papel, cuyos déficit fueron U\$S 5 millones y U\$S 315 millones respectivamente.

Paralelamente a la apertura, la formación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha tenido un particular impacto sobre los productores locales, dado que las importaciones brasileñas han crecido considerablemente en importancia, (llegando a participar con un 40% del total de importaciones en 1991). Si bien los flujos comerciales con Brasil tenían un papel importante aún antes de la firma de los acuerdos de integración, el nuevo escenario de preferencias arancelarias, gran dinamismo de la demanda interna y amplios excedentes exportables en el país vecino plantean una situación claramente diferente (cuadro 4).

Efectivamente, si hasta fines de la década se observaba una relativa especialización relativa en los flujos de comercio bilateral de celulosa y papel, en contraste, a partir de 1991 prácticamente han desaparecido las exportaciones a Brasil, al tiempo que se registra un aumento generalizado de las importaciones de ese origen, aún en rubros que hasta el presente no figuraban o no revestían importancia en las compras al país vecino.

A partir de 1990 los marcados ajustes en las tarifas de los servicios públicos —pre y post privatización—, y la posterior liberalización de los precios de los combustibles, incrementaron notoriamente el peso de los costos energéticos de las empresas, que sólo se revirtió parcialmente luego de negociaciones entre las firmas y los proveedores de energía.

Por otra parte, la fijación del tipo de cambio en 1991 ha tenido como efecto un aumento de los costos de las empresas medidos en dólares, lo cual junto al proceso de apertura ha implicado un fuerte cambio en los precios relativos —resultando en un marcado aumento de los no transables frente a los transables.³⁰

A modo de síntesis, puede decirse que el cambio de situación respecto de fines de los años ochenta radica fundamentalmente en la elevación de los costos y en la exigencia de reducción de precios ante la mayor competencia importada.³¹ Todo ello, resulta en una importante reducción de la rentabilidad, que agrava el cuadro de endeudamiento que arrastraba la mayor parte de las firmas líderes desde fines de la década pasada.

Si bien algunos papeles habían sido inicialmente excluidos del cronograma de preferencias arancelarias crecientes en el marco del Mercosur, la pérdida de mercado de los productores locales dio lugar a la aplicación de distintas medidas restrictivas a las importaciones provenientes de Brasil, previstas en los acuerdos de integración. En 1993, ante el mantenimiento de un ritmo de crecimiento notable de las importaciones de algunos productos (el déficit sectorial en 1992 alcanzó los US\$ 330 millones) se

³⁰ Tomando como referencia los niveles de diciembre de 1988, varios rubros de la estructura de costos de producción de pasta y papel mostraron —medidos en dólares— niveles superiores en diciembre de 1991: recortes (64%); energía eléctrica de red (4%); combustibles (13-26%) y costos laborales (67%). Al mismo tiempo, los precios pagados por los insumos químicos se redujeron alrededor de un 20%, y reducciones similares se observan en los precios de la pasta celulósica importada. Estas modificaciones implicaron que el costo de producción de papel en Argentina en diciembre de 1991 resultara como mínimo un 20% superior al de diciembre de 1988, lo cual comparado a una evolución promedio de los precios —que indica un aumento del 8% entre estos dos momentos—, muestra la fuerte caída de la rentabilidad de las firmas (Bercovich y Chidiak, 1992).

³¹ Entre marzo de 1991 y diciembre de 1992, los precios mayoristas de papel y cartón se redujeron en un 5,6%. Las principales firmas del sector han indicado que sus niveles de precios a mediados de 1992 se ubicaron casi un 20% por debajo de los vigentes a fines de 1990.

establecieron cupos a la importación de cualquier origen de algunos papeles para impresión y escritura, que en principio estarían vigentes por un año.³²

La aplicación de esta medida de protección temporaria en momentos en que algunos efectos benéficos de la apertura comenzaban a hacerse visibles —reducciones de precios, mayor dinamismo empresario frente a la competencia— estuvo destinada a recomponer la pésima situación financiera de las firmas líderes y así alentar las postergadas decisiones de inversión. Sin embargo —y a pesar que ciertamente constituyó una señal que fue tomada favorablemente por las firmas—, ante la ausencia de medidas de política industrial de largo plazo,³³ veremos que no se ha registrado hasta el momento una reactivación sustancial de la inversión sectorial.

Por otra parte, cabe destacar que la incertidumbre sobre la recuperación del mercado internacional, y los precios relativos locales —altos costos salariales, bajo nivel del tipo de cambio y niveles internacionales en los costos energéticos—, hacen que el movimiento inversor se concentre en las producciones destinadas a abastecer al mercado interno, antes que a mercados de exportación. En este sentido, resulta llamativo que en un contexto de apertura comercial, el motor de crecimiento del sector siga siendo la dinámica del mercado interno.

b) Modificaciones recientes en la estructura y conformación sectorial

Como contrapartida de las crisis que atraviesan varias de las principales firmas (reducción de *market share*, endeudamiento, baja rentabilidad), se verifica la entrada de nuevos actores. En primer lugar, algunos bancos internacionales, a través de la capitalización de deuda externa, y en base al endeudamiento que las firmas tenían con el disuelto Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), han pasado a tomar participaciones en Celulosa Argentina, Massuh y Alto Paraná.

El Citibank, en asociación con otros bancos —que conforman el Citicorp Equity Investments (CEI)— controla actualmente cerca del 70% de CA —y un 25% del proyecto de CPP— y ejerce un control estricto sobre la gestión de dicha empresa. En Massuh, el Chemical Bank controla el 20% del capital accionario, y 5,5% el Continental Bank. Por su lado, un grupo de bancos internacionales controla actualmente AP: el CEI participa con el 38% del capital accionario, mientras que otros bancos reúnen un 40% del mismo. Por otra parte, y en base al remanente de créditos del BANADE pendientes, también el Banco de la Nación Argentina aparece con participación en Alto Paraná y Massuh.

Aún es prematuro hacer evaluaciones sobre el impacto que esta nueva participación del capital bancario internacional tendrá sobre las empresas en el corto plazo. Si por un lado ello puede fortalecer sus frágiles posiciones financieras e inducir un recambio del *management*, por otro lado puede favorecer una gestión sesgada hacia la obtención de resultados de corto plazo. En todo caso parece claro que la participación de los bancos tiene un carácter coyuntural, lo que abre interrogantes sobre la propiedad futura de las empresas que hoy controlan.

³² A mediados de 1994 fueron eliminados los cupos para algunas posiciones que presentaban déficit de oferta local.

³³ Una de las pocas señales favorables en ese sentido fue el establecimiento —en 1993— de nuevos mecanismos de promoción forestal, al amparo del cual se aprobaron ese año proyectos de forestación por un total de 18.000 ha, que significaron un desembolso de US\$ 11 millones.

Por otra parte, y a diferencia de lo que se observaba en el sector hasta años recientes, se observa actualmente un incipiente flujo de inversión extranjera, que desde principios de la década se ve alentada por la liberalización de los flujos financieros y la eliminación de los controles sobre su radicación. La firma líder chilena CMPC tomó el control de una firma convertidora, e instaló máquinas convertidoras de tissue —inversión que se completará, aparentemente, con una línea de producción local de papel para abastecerla. Por otra parte, el grupo EXXEL (que maneja fondos de inversión mayoritariamente norteamericanos) adquirió una pequeña productora y convertidora de papel tissue —Papelera Mar del Plata— y tomó una importante participación en firma líder en ese segmento —La Papelera del Plata— donde proyecta instalar una nueva máquina de tissue. El grupo irlandés Smurfit y el norteamericano Union Camp se encuentran en proceso de asociación con Massuh y Zucamor, respectivamente, para producir envases de papel corrugado. Finalmente, el grupo Celupapier adquirió el 50% de Witcel (papeles especiales), que anteriormente controlaba CA.

Cabe destacar que, en buena medida, la inversión extranjera se orienta en el mismo sentido que la reconversión de los productores locales. De hecho, se concentra en mercados que tienen una cierta protección "natural" y son menos transables, ya sea por el costo de transporte (derivado del alto volumen de dichos papeles), por estar sujetos a pedidos específicos de los clientes (cajas de cartón corrugado) o por la importancia que revisten las marcas (tissue). Además, aparece por el momento asociada a los problemas financieros de algunas de las principales firmas locales, que se han visto obligadas a ceder capital accionario y vender activos. Los casos más significativos son la venta de acciones de AP —para canjear deuda— por parte de CA y Massuh (quienes hasta hace poco controlaban dicha firma), y la venta de otras firmas asociadas por parte de Celulosa Argentina.

Cuadro 1

PAPELES Y CARTONES: PRODUCCIÓN, CONSUMO Y COMERCIO EXTERIOR
(miles de toneladas)

| AÑO | PRODUC- CION (1) | IMPORTA- CION (2) | EXPORTA- CION (3) | CONSUMO (4) (1+2-3) | COEF. IMPO (2/4) | COEF. EXPO (3/1) |
|------|------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|
| 1970 | 557 | 310 | 3 | 864 | 35% | 0% |
| 1971 | 626 | 250 | 4 | 872 | 28% | 0% |
| 1972 | 637 | 221 | 8 | 849 | 26% | 1% |
| 1973 | 655 | 220 | 26 | 849 | 26% | 4% |
| 1974 | 696 | 232 | 57 | 871 | 26% | 8% |
| 1975 | 653 | 177 | 2 | 828 | 21% | 0% |
| 1976 | 591 | 125 | 10 | 705 | 17% | 1% |
| 1977 | 626 | 182 | 28 | 779 | 23% | 4% |
| 1978 | 637 | 189 | 22 | 804 | 23% | 3% |
| 1979 | 791 | 175 | 30 | 935 | 18% | 3% |
| 1980 | 700 | 253 | 14 | 939 | 26% | 2% |
| 1981 | 650 | 230 | 4 | 876 | 26% | 0% |
| 1982 | 727 | 100 | 8 | 820 | 12% | 1% |
| 1983 | 878 | 100 | 13 | 965 | 10% | 1% |
| 1984 | 932 | 52 | 20 | 963 | 5% | 2% |
| 1985 | 853 | 31 | 13 | 871 | 3% | 1% |
| 1986 | 991 | 48 | 9 | 1031 | 4% | 0% |
| 1987 | 1064 | 60 | 18 | 1106 | 5% | 1% |
| 1988 | 1001 | 38 | 62 | 977 | 3% | 6% |
| 1989 | 952 | 22 | 88 | 886 | 2% | 9% |
| 1990 | 926 | 41 | 135 | 832 | 5% | 14% |
| 1991 | 963 | 154 | 31 | 1087 | 14% | 3% |
| 1992 | 976 | 410 | 12 | 1375 | 29% | 1% |
| 1993 | 927 | 460 | 11 | 1377 | 33% | 1% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina (AFCP), y A. Capecchi de Rossi y M. Bispe Lariguet, Diagnóstico y proyecciones de la industria celulósico-papelera, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), abril de 1981, y Perfil industrial: manufacturas de la madera, serie Documento de trabajo N° 37, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), mayo de 1987.

Cuadro 2

PASTAS CELULÓSICAS: PRODUCCIÓN, CONSUMO Y COMERCIO EXTERIOR
(miles de toneladas)

| AÑO | PRODUCCION (1) | IMPORTACION (2) | EXPORTACION (3) | CONSUMO (4) (1+2-3) | COEF. IMPO (2/4) | COEF. EXPO (3/1) |
|------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|
| 1970 | 205 | 174 | - | 380 | 45% | 0% |
| 1971 | 244 | 168 | - | 413 | 40% | 0% |
| 1972 | 281 | 149 | - | 431 | 34% | 0% |
| 1973 | 278 | 181 | - | 459 | 39% | 0% |
| 1974 | 302 | 157 | - | 459 | 34% | 0% |
| 1975 | 317 | 96 | - | 414 | 23% | 0% |
| 1976 | 278 | 114 | - | 392 | 29% | 0% |
| 1977 | 320 | 86 | - | 407 | 21% | 0% |
| 1978 | 325 | 108 | - | 434 | 25% | 0% |
| 1979 | 411 | 133 | - | 545 | 24% | 0% |
| 1980 | 337 | 126 | - | 463 | 27% | 0% |
| 1981 | 298 | 128 | - | 427 | 30% | 0% |
| 1982 | 388 | 122 | - | 510 | 23% | 0% |
| 1983 | 618 | 60 | 39 | 640 | 9% | 6% |
| 1984 | 664 | 28 | 45 | 647 | 4% | 6% |
| 1985 | 682 | 32 | 82 | 633 | 5% | 12% |
| 1986 | 723 | 34 | 69 | 689 | 5% | 9% |
| 1987 | 725 | 28 | 64 | 689 | 4% | 8% |
| 1988 | 727 | 25 | 69 | 684 | 3% | 9% |
| 1989 | 722 | 19 | 56 | 685 | 2% | 7% |
| 1990 | 722 | 17 | 117 | 621 | 2% | 16% |
| 1991 | 667 | 27 | 71 | 624 | 4% | 10% |
| 1992 | 629 | 69 | 115 | 584 | 11% | 18% |
| 1993 | 649 | 83 | 153 | 579 | 14% | 24% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina (AFCP), y A. Capecchi de Rossi y M. Bispe Lariguet, Diagnóstico y proyecciones de la industria celulósico-papelera, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), abril de 1981, y Perfil industrial: manufacturas de la madera, serie Documento de trabajo N° 37, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), mayo de 1987.

Cuadro 3

PRODUCCION, CONSUMO, E IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR 1990-1993

| | Crecimiento anual 1990-1993 | | | | Coef. Impo. | | Coef. Expo. | |
|---------------------------|-----------------------------|-------|-------|-------|-------------|------|-------------|------|
| | Cons. | Prod. | Impo. | Expo. | 1990 | 1993 | 1990 | 1993 |
| | (en porcentajes) | | | | | | | |
| Total pastas cel. | -3 | -3 | 70 | 9 | 3 | 14 | 16 | 24 |
| Mecánicas | -29 | -59 | -5 | - | 37 | 88 | - | - |
| Químicas | 3 | 0 | 81 | 9 | 4 | 23 | 28 | 36 |
| -Kraft FL | 0 | 0 | 60 | 10 | 5 | 21 | 34 | 46 |
| -Kraft FC | 13 | -2 | 160 | - | 3 | 37 | - | - |
| Semiquím. | 0 | 0 | - | - | - | - | - | - |
| De Bagazo | -25 | -25 | - | - | - | - | - | - |
| Total pap. y cart. | 20 | 0 | 122 | -57 | 5 | 33 | 15 | 1 |
| Diario | 27 | -12 | 174 | -91 | 5 | 55 | 30 | 0 |
| Impres. y Escritura | 33 | 6 | 87 | -52 | 12 | 35 | 33 | 3 |
| -No estucados | 21 | 4 | 35 | -52 | 15 | 35 | 35 | 3 |
| -Estucados | 98 | 33 | 187 | -48 | 25 | 76 | 7 | 0 |
| Envolt. y envase | 12 | 3 | 120 | -31 | 3 | 22 | 2 | 1 |
| Uso Doméstico | 36 | 25 | 221 | -53 | 2 | 24 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina (AFCP).

Cuadro 4

COMERCIO EXTERIOR DE PASTA Y PAPEL, Y PARTICIPACIÓN BRASILEÑA
(miles de dólares corrientes)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|
| <u>PASTAS</u> | | | | | | | | | | |
| Expo totales | 17572 | 25155 | 24701 | 30135 | 43156 | 38692 | 70356 | 31111 | 42305 | 42827 |
| Expo a Brasil | 622 | 5793 | 4140 | 6589 | 13730 | 9654 | 8264 | 4664 | 1562 | 1999 |
| Participación | 3% | 22% | 16% | 21% | 31% | 24% | 11% | 14% | 4% | 5% |
| Impo total | 26009 | 16011 | 26646 | 27652 | 21826 | 15256 | 6071 | 30672 | 43708 | 47160 |
| Impo de Brasil | 13560 | 7806 | 12065 | 9192 | 8526 | 6720 | 2641 | 8160 | 6431 | 10251 |
| Participación | 52% | 48% | 44% | 33% | 38% | 44% | 43% | 26% | 15% | 22% |
| Saldo total | -8437 | 9144 | -1945 | 2453 | 21330 | 23436 | 64285 | 439 | -1403 | -4333 |
| Saldo c/Brasil | -12938 | -2012 | -7916 | -2603 | 5204 | 2934 | 5623 | -3496 | -4869 | -8252 |
| <u>PAPELES Y CARTONES</u> | | | | | | | | | | |
| Expo totales | 7707 | 6167 | 4366 | 12138 | 43597 | 87860 | 78140 | 25101 | 12444 | 13313 |
| Expo a Brasil | 2258 | 904 | 910 | 6519 | 11148 | 30677 | 17449 | 3864 | 1045 | 2002 |
| Participación | 29.3% | 14.7% | 20.8% | 53.7% | 25.6% | 34.9% | 22.3% | 15.4% | 8.4% | 15% |
| Impo totales | 50073 | 43190 | 77828 | 95736 | 63922 | 21408 | 47519 | 164038 | 304124 | 327942 |
| Impo de Brasil | 12773 | 13378 | 28508 | 26530 | 17810 | 7924 | 14647 | 66860 | 108114 | 110866 |
| Participación | 23% | 30% | 35% | 26% | 25% | 37% | 30% | 40% | 36% | 34% |
| Saldo total | -42366 | -37023 | -73462 | -83598 | -20325 | 66460 | 30621 | -138937 | -291680 | -314629 |
| Saldo c/Brasil | -10516 | -12474 | -27598 | -20011 | -6661 | 22754 | 2802 | -64922 | -107069 | -108864 |

Fuente: M.E. Juri, La industria de celulosa y papel en Argentina y Brasil, Fundación Mediterránea, Mendoza, 1991, y elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

III. RASGOS ESTRUCTURALES Y ACTUALIZACIÓN TECNOLÓGICA

Luego de considerar la evolución de la industria de pasta y papel en las últimas décadas, pasamos aquí a analizar sus características estructurales hacia fines de los años ochenta. Esto resulta de particular interés para intentar una evaluación de la distancia existente entre las prácticas productivas locales y las internacionales. Al mismo tiempo, este análisis contribuye a ilustrar, por un lado, la situación de las firmas a principios de los años noventa, cuando pasan a enfrentar un entorno competitivo más abierto; y por otro, sus potencialidades y limitaciones al encarar la reconversión en curso (que será analizada en las próximas secciones).

1. Escala e intensidad laboral

El desarrollo de esta industria a nivel mundial ha tendido a favorecer la instalación de unidades productivas cada vez de mayor porte. En la industria de la celulosa, las nuevas plantas instaladas en el mundo tienen una escala mínima de 200.000-300.000 ton/año. A su vez, las máquinas elaboradoras de papeles masivos tienen actualmente capacidades mínimas que oscilan entre 150.000-250.000 ton/año —con excepción de las máquinas de papel tissue cuya escala máxima no alcanza a la mitad de esa cifra. En otros tipos de papeles —especiales o con mercados más acotados— la escala óptima de producción también es sensiblemente menor, lo cual define a nivel internacional el espacio en que típicamente operan las máquinas de dimensión modesta. Sin embargo, estos segmentos sólo representan una pequeña porción del mercado.

La incorporación de nuevas máquinas con escalas crecientes —sobre todo en los principales países productores y exportadores— ha significado el desplazamiento de máquinas antiguas con escala y costos unitarios antieconómicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el alto costo de capital que involucran las nuevas plantas industriales permite la sobrevivencia por largo tiempo de unidades productivas ya amortizadas y con costos de capital "hundidos".

De todos modos, puede decirse que los beneficios de las economías de escala otorgan ventajas decisivas para competir en los mercados internacionales de *commodities* —que representan una alta proporción del mercado papelerero internacional. En efecto, los principales productores internacionales de pasta y papel se caracterizan por sus elevadas escalas promedio.

En ese sentido, el cuadro 6 ilustra el rezago de la industria local, ya que el tamaño medio de las plantas es más de 10 veces inferior al de los principales países productores. Asimismo, se observa un rezago creciente frente a otros cuyas ventajas también se basan en los altos rendimientos forestales. Tal es el caso de Brasil, que ha acumulado ventajas de escala por sobre sus bajos costos de materia prima. Partiendo de una situación relativamente similar en los años setenta, veinte años después la escala media de las plantas brasileñas más que triplica la observada en Argentina.

Es en el caso papelerero donde las deficiencias son más marcadas. De las 140 máquinas de papel relevadas por la AFCP en 1991, sólo las dos productoras de papel para diarios³⁴ (es decir las dos últimas máquinas papeleras instaladas en el país, que conjuntamente representan alrededor del 20% de la capacidad instalada total), pueden considerarse con escalas aptas para competir exitosamente en mercados

³⁴ Se trata de las plantas de Papel Prensa (150.000 ton) y Papel del Tucumán (110.000).

de *commodities* (que representan una porción mayoritaria del mercado papelerero). También existe un grupo de 9 máquinas con capacidades entre 30.000 y 65.000 ton —segmento conformado por máquinas de papeles industriales y comerciales instaladas en la década del sesenta—, que claramente está en una mejor situación relativa (AFCP, 1987). El resto del parque instalado está muy por debajo de estos niveles.

En el subsector de pastas, en cambio, se advierte un mayor avance relativo en las últimas décadas. Las tres nuevas plantas incorporadas³⁵ entre fines de los años setenta y mediados de los años ochenta tuvieron un mayor impacto en el grado de actualización del parque instalado.

Pese a ello, también en este caso se ha ampliado la brecha respecto de la escala promedio en los principales países productores, y si excluimos a estas tres plantas más modernas, que concentran el 52% de la capacidad instalada de pastas, la escala media desciende a 19.000 ton/año. De todos modos, esta desventaja de escala resulta atenuada, en primer lugar, por tratarse mayormente de plantas de procesos semiquímicos (de alto rendimiento), integradas a producciones papeleras de tamaño similar. Al mismo tiempo, cuentan con las ventajas adicionales de disponer de bajos costos de materias primas y capital amortizado.

El escaso impacto agregado de la incorporación o actualización de plantas en las últimas dos décadas se refleja también en la mayor intensidad laboral de las plantas argentinas frente a otros productores internacionales. Según datos de 1990, Argentina presentaba una intensidad laboral promedio³⁶ —9.09— marcadamente superior a la de los principales países productores³⁷ —que se ubican en torno a 2.0—, así como también con respecto a Brasil y Chile —7.14 y 4.76 respectivamente— (Pulp and Paper International, junio de 1991).

2. Integración vertical, localización de plantas y ventajas de costo de materias primas

A nivel internacional se observa normalmente que las grandes firmas del sector han integrado total o parcialmente el conjunto del encadenamiento madera-celulosa-papel-conversión (manufacturas de papel). Esto permite significativas economías en costos de transporte, stocks y energía, además de permitir una mejor circulación de información tecnológica entre las distintas actividades del complejo.

Por otra parte, por ser los insumos fibrosos —normalmente madereros— el principal rubro en la estructura de costos de pastas celulósicas (entre 40-70%) y dado el alto costo que representa su transporte, su disponibilidad a bajo costo y en las proximidades de las plantas elaboradoras afecta sustancialmente la situación competitiva de los productores internacionales:

En Argentina, las características ecológicas favorables (suelos, climas, etc.) permiten obtener altos rendimientos forestales, y la disponibilidad de tierras aptas para forestación (y que no compiten intensamente con otras aplicaciones agrícolas) determinan un bajo costo del factor tierra. Esto implica un

³⁵ Respectivamente Papel Prensa -110.000 ton/año-, Papel del Tucumán -100.000 tn/año- y Alto Paraná -240.000 ton/año.

³⁶ Calculada como la relación entre empleo y capacidad instalada.

³⁷ EE.UU, Canadá, Finlandia y Suecia.

bajo precio de abastecimiento de madera —similar al de Chile y Brasil—, y hace que el costo de madera (por tonelada de pasta producida) sea entre dos y tres veces inferior al de los países nórdicos. Como consecuencia, el costo local de producción de pasta (química de fibra larga) resulta claramente competitivo a nivel internacional, situándose en niveles similares a los de Chile y muy por debajo de los productores escandinavos.

Cuadro 5

COMPARACIÓN DE COSTOS DE FABRICACIÓN DE PASTA (KRAFT FL)
(dólares por tonelada)

| | Norteamérica | Escandinavia | Europa Occ. | Chile | Argentina |
|----------------|--------------|--------------|-------------|-----------|-----------|
| Madera | 135 (48%) | 335 (69%) | 270 (62%) | 120 (48%) | 131 (50%) |
| Químicos | 45 (16%) | 50 (10%) | 50 (12%) | 25 (10%) | 25 (10%) |
| Energía | 2 (1%) | 8 (2%) | 10 (2%) | 13 (5%) | 11 (4%) |
| Personal | 43 (15%) | 45 (9%) | 43 (10%) | 22 (9%) | 43 (16%) |
| Otros costos | 55 (20%) | 50 (10%) | 60 (14%) | 70 (28%) | 51 (20%) |
| Costo Variable | 280 | 488 | 433 | 250 | 261 |

Fuente: Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina (AFCP), Conferencias del 2º Congreso Internacional de la Celulosa y el Papel, Buenos Aires, 1991 e información proporcionada por Alto Paraná.

Sin embargo, las ventajas naturales del país no fueron históricamente aprovechadas a fondo, observándose una limitada integración del complejo forestal (madera-pasta-papel).

En relación a la integración pasta-papel, de las 80 plantas productoras de papel a principios de los años setenta, sólo 23 (que representaban un 30% de la capacidad de producción total) contaban con instalaciones para la fabricación de pastas celulósicas. En 1990, contabilizando a las 2 nuevas plantas integradas de papel para diarios, los establecimientos integrados (aún parcialmente) concentraban alrededor de un 50% de la capacidad instalada en papeles, es decir que se mantiene de todos modos un bajo nivel de integración vertical del sector como un todo.³⁸

³⁸ Solamente si pasamos a considerar la capacidad global de producción de papeles de las empresas con algún grado de integración —es decir, ya no técnica sino económica, a través de su participación en Alto Paraná—, se alcanzaba a sumar en 1990 un 74% de la capacidad total instalada, pero se mantenían las desventajas en términos de altos costos de transporte de materias primas hasta las plantas papeleras.

La integración hacia el bosque de las firmas del sector es aún más limitada, a pesar de la relativa importancia que se le asignó al tema en los regímenes sectoriales.³⁹ De hecho, la provisión intrafirma de insumos madereros en pocos casos excede el 20%, lo cual tiene varias implicancias estructurales en términos de desventajas de localización (costo de transporte)⁴⁰ y de escasa actualización tecnológica en materia forestal. Respecto a esto último, puede considerarse que el escaso involucramiento de las empresas argentinas en lo forestal ha "erosionado" las ventajas resultantes de la dotación de recursos naturales: en pocos casos han realizado esfuerzos sistemáticos tendientes a mejorar las características de la madera empleada, y de hecho sólo excepcionalmente cuentan con laboratorios y departamentos específicamente destinados al área forestal. En forma similar, el papel que jugó la investigación forestal por parte de instituciones públicas —el Instituto Forestal Nacional (IFONA), y los departamentos específicos en Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que en la última década y media sufrieron una retracción considerable que culminó con la disolución reciente del IFONA— o privadas —como el Centro de Investigaciones y Experiencias Forestales (CIEF)—⁴¹ ha resultado limitado. Como resultado, si bien los rendimientos de las plantaciones existentes son relativamente altos vis-a-vis de los registrados en los países del norte, se considera que es mucho lo que se podría avanzar todavía en esa dirección.⁴²

En general, la vinculación de las firmas papeleras locales con la actividad forestal se ha basado en una lógica predominantemente comercial o contingente (disponibilidad de *stocks* para regulación de precios o para emergencias climáticas). La naturaleza de esa intervención parece estar vinculada con la posición de monopsonistas que revisten las firmas celulósico-papeleras argentinas respecto de los pequeños productores forestales, lo cual no ha favorecido el establecimiento de una lógica centrada en la cooperación y la difusión de mejores variedades y tecnologías.

Los escasos esfuerzos en materia de integración y desarrollo de tecnología forestal han repercutido negativamente en la calidad y homogeneidad de las pastas —y papeles— obtenidos, pero en menor medida en los costos de sus insumos madereros. El lento crecimiento del sector —y de otros demandantes de madera— en la última década explica los excedentes de oferta y los bajos precios que casi ininterrumpidamente han caracterizado al mercado maderero local. Desde esta perspectiva, la promoción forestal —aún con resultados claramente insatisfactorios— alcanzó a ser funcional a esta industria, porque permitió crear la base forestal que sustentó su emergencia y, al mismo tiempo, facilitó a las empresas

³⁹ Cabe recordar que en los años 1960 se otorgó prioridad a los proyectos que contaran con bosques propios, y en el decreto de 1974 se estableció una meta mínima de integración forestal del 50% para la producción de papel para diarios.

⁴⁰ La distancia media entre las fuentes de materia prima fibrosa y las plantas elaboradoras se ubica en torno de los 500 Km (AFCP, 1991a).

⁴¹ El CIEF fue creado en 1986 por un grupo de firmas de transformación de la madera. Posteriormente, algunas de las firmas papeleras integrantes desactivaron sus actividades individuales en esta materia y solo reciben información periódica de los avances logrados en el centro.

⁴² Los rendimientos promedio en la actualidad se ubican en torno de 18,6 m³/ha/año. Pero en plantaciones experimentales realizadas con "eucaliptus grandis" híbrido se han obtenido crecimientos de hasta 50 m³/ha/año, y en álamos de hasta 60 m³ (Juri, 1991).

alcanzar una integración forestal suficiente —en un contexto de oferta excedente— para controlar los precios de la materia prima.⁴³

Por ese y otros motivos,⁴⁴ las políticas públicas de promoción de la forestación aplicadas en Argentina desde los años cuarenta, no sólo han tenido poco éxito en lograr una mayor integración vertical de las firmas y una mejor localización de las forestaciones respecto de los centros de consumo maderero, sino que también han fracasado en su objetivo general de ampliar considerablemente la masa boscosa. En efecto, si se comparan las 700.000 ha. disponibles de bosques implantados, con las 2 millones de ha con buena aptitud para forestación industrial y con el potencial forestable de 16 millones de ha que se estima existen en Argentina (AFCP, 1991a), se tiene una idea del escaso aprovechamiento del potencial forestal del país.⁴⁵

3. Actualización tecnológica, conformación estructural y esfuerzo inversor

Las dificultades competitivas de los productores locales también se vinculan con su moderado dinamismo inversor, tecnológico y la poca atención brindada al mantenimiento de los equipos durante los últimos años, lo cual guarda estrecha relación con un desarrollo sectorial excluyentemente orientado hacia un mercado interno protegido, y con el estancamiento del consumo durante más de una década.

Con respecto al tipo de tecnología utilizada, se observan situaciones muy heterogéneas en las plantas locales.

En primer lugar, las plantas de Alto Paraná, Papel Prensa y Papel del Tucumán —que reúnen un 52% de la capacidad total de producción de pastas, y un 20% de la papelera— presentan escalas competitivas, aunque se sitúen ya en el tramo inferior de la escala óptima.

Sin embargo, sólo la producción de pasta de mercado de Alto Paraná cuenta con tecnología de "estado del arte" debido a su diseño original, su grado de automatización y las sucesivas mejoras de procesos y producto y ampliaciones de capacidad que ha incorporado en la última década. En el caso de las dos plantas de papel para diarios, si bien sus máquinas papeleras se acercan a la situación de varios productores internacionales con plantas de edad similar, sus producciones presentan algunas desventajas derivadas de los procesos atípicos empleados para la producción de pasta celulósica. Además, existe gran incertidumbre sobre las condiciones productivas, financieras, comerciales, etc, en que podrá volver a operar Papel del Tucumán luego de su quiebra y discontinuación de actividades a principios de los años noventa.

⁴³ Para ilustrar sobre el poder de mercado de las firmas del sector, cabe señalar que en 1990, la fabricación de pastas celulósicas insumió un 50% de la producción maderera total, y la exportación sólo un 14%.

⁴⁴ Si bien los subsidios representaron en general cerca de un 70% del costo de la inversión, el incentivo fue diluido ante los atrasos en los pagos —que redujeron el monto real efectivamente percibido por los forestadores—, y distintos problemas de implementación dieron lugar a abusos e incumplimientos generalizados por parte de los beneficiarios.

⁴⁵ En 1973, cuando contaba con un gran dinamismo, la actividad forestal sólo reunía el 2,1% del PBI agropecuario. Y durante los años 1980 pierde importancia relativa, ubicándose alrededor del 1%.

En el extremo opuesto, una proporción importante de la producción papelera local se lleva a cabo en plantas antiguas, de baja escala y eficiencia, en general no integradas a la producción de pastas, y que se encuentran instaladas en los alrededores de los grandes centros de consumo. Si bien esto encuentra su justificación en algunos casos por la alta proporción de papel reciclado que emplean y el destino local de dichas producciones, en general operan con maquinaria inadecuada y obsoleta, parte de la cual ya se considera inutilizable (AFCP, 1991a).

La importancia relativa que revisten las plantas de pequeño porte y de mayor antigüedad contribuyen a explicar la baja escala operativa del sector a nivel agregado y el elevado grado de obsolescencia del parque instalado, que en general no ha recibido en la última década el mantenimiento y las inversiones de modernización necesarios. Al mismo tiempo, eso hace que los avances logrados con los nuevos proyectos inaugurados en los años ochenta pierdan impacto en el agregado sectorial.

Cabe destacar finalmente que varias firmas líderes operan un grupo de plantas que concentran el 40% de la capacidad productiva de pasta y papel y se ubican en una situación intermedia respecto de los casos mencionados más arriba. En ellas la escala promedio de producción de pasta y papel es de 50.000 y 39.000 ton/año, respectivamente. Este segmento está conformado por 15 plantas que reúnen las nueve máquinas antes indicadas (que producen papeles industriales y comerciales), y otras máquinas cuya menor capacidad se vincula con el tipo de producto obtenido (por ejemplo, papel *tissue*, papeles especiales o adaptados a necesidades de clientes puntuales, etc.). Por otra parte, 6 de estas plantas están integradas técnicamente, y las que no lo están emplean altas proporciones de papel reciclado o distintos tipos de pastas celulósicas, lo cual justifica su organización productiva.

Este grupo de plantas presenta particular interés dado que es aquí —y en las más modernas— donde se concentran los actuales esfuerzos de reconversión encarados en el sector. Hay que tener presente, que las firmas líderes han sostenido un bajo pero continuo comportamiento inversor durante los años ochenta, lo cual se refleja en cierto proceso de maduración industrial y tecnológica. En efecto, la información disponible indica que entre 1983-1988, la inversión anual promedio de 7 de ellas se situó alrededor del 5% del valor de producción de 1988, destinada mayormente a realizar mejoras menores de procesos y a incorporar equipos de automatización, y en menor medida a ampliar capacidad e incorporar nuevas líneas de producción (Azipazu, Vispo y Fuchs, 1993; Bercovich y Chidiak, 1992). Luego de una reducción considerable en los últimos años de la década del ochenta, la evidencia reciente indica que la inversión agregada se ha recuperado ante el nuevo contexto (cuadro 7).

Cuadro 6

**CAMBIOS EN EL TAMAÑO MEDIO DE LAS PLANTAS
EN LA INDUSTRIA CELULOSA-PAPEL - PAÍSES SELECCIONADOS**

| País | N° de fábricas | | | | Capacidad media (miles ton/año) | | | |
|------------------|----------------|-----|------|-----|---------------------------------|-----|------|-----|
| | 1970 | | 1990 | | 1970 | | 1990 | |
| | P* | C** | P | C | P | C | P | C |
| Suecia | 74 | 67 | 52 | 53 | 89 | 102 | 174 | 211 |
| Finlandia | 40 | 34 | 44 | 45 | 150 | 145 | 221 | 219 |
| EE.UU | nd | nd | 538 | 214 | 59 | 198 | 142 | 278 |
| Brasil | 171 | 42 | 141 | 38 | 21 | 35 | 41 | 136 |
| Argentina | 78 | 22 | 100 | 25 | 12 | 20 | 13 | 35 |
| ex-Alemania Fed. | nd | nd | 174 | 33 | nd | nd | 75 | 80 |
| España | nd | nd | 156 | 26 | nd | nd | 25 | 67 |

* Industria del Papel

** Industria de la Celulosa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina (AFCP), Conferencias del 2° Congreso Internacional de la Celulosa y el Papel, Buenos Aires, 1991 y *Pulp and Paper International*, varios números.

Cuadro 7

INVERSIONES TOTALES - 7 EMPRESAS LÍDERES
(miles de dólares)

| AÑOS | INVERSIÓN (1) | PROMEDIO ANUAL (2) | VALOR DE PRODUCCIÓN (3) | RELACIÓN (2)/(3) |
|-------------------------------|------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------|
| 1983-1988 | 180400 | 30065 | 533473 (1988) | 5.6% |
| 1989-1991 | 72121 | 24040 | 536379 (1991) | 4.5% |
| Planes de inversión en marcha | | | | |
| 1992-1994 | 80-100000 | | | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base a información de las empresas y CEPAL

IV. REFLEXIONES GENERALES ACERCA DE LA EXPANSIÓN Y CRISIS DE LA INDUSTRIA DE CELULOSA Y PAPEL EN ARGENTINA

Después de presentar en las secciones anteriores una descripción del desempeño y conformación estructural del sector celulósico-papelero argentino durante las últimas décadas y de las deficiencias estructurales que presenta en la actualidad, intentaremos ahora destacar los principales factores que influyeron en dicha evolución.

Es importante resaltar, una vez más, que las ineficiencias que arrastra el sector desde su surgimiento y expansión durante la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), y la incapacidad para reestructurarse y expandirse hacia mercados externos una vez agotada la sustitución de importaciones, obedecen a una compleja combinación de factores macroeconómicos, regulatorios, sectoriales y microeconómicos, cuyo impacto diferenciado resulta difícil de puntualizar. En tal sentido, se intentará más bien separar los elementos "exógenos" a las firmas, de los "endógenos" —determinados por las propias estrategias empresarias.

1. La influencia de la demanda interna y las políticas públicas durante el período 1960-1990

Claramente, la evolución del consumo interno aparece como la variable básica que explica los altibajos en la dinámica sectorial durante los últimos veinte años.

En una primera etapa, el rápido crecimiento de la demanda doméstica es fruto del aumento sostenido en los niveles ocupacionales y salariales que acompañó la industrialización sustitutiva de importaciones hasta mediados de los años setenta. Las proyecciones de un crecimiento sostenido de la demanda interna —en un marco de fuerte proteccionismo— indujeron el crecimiento de la industria papelera local y la puesta en marcha —ya en los años setenta— de algunos grandes proyectos de inversión con apoyo público, destinados a cerrar el persistente déficit de abastecimiento de papel para diarios y pastas de fibra larga.

A su vez, el quiebre de esa tendencia a partir del agotamiento del esquema sustitutivo y la implementación de políticas antinflacionarias de corte liberal (desregulación, apertura, redistribución regresiva de los ingresos) en la segunda mitad de los años setenta —con la consecuente crisis recesiva de principios de los años ochenta—, va a resultar en una gran crisis industrial.

Más allá de la finalización de las grandes iniciativas productivas gestadas en el período previo y que van a permitir el casi total autoabastecimiento en los primeros años de la década de 1980 y el logro de un interesante desempeño exportador hacia fines de la misma, el sector resulta particularmente afectado por esa situación y asistirá a una durable retracción de la inversión, a un estancamiento de los niveles productivos y a un deterioro de las condiciones técnicas de producción. Como parte de ese proceso se produce la crisis de la firma líder, que ante sus dificultades financieras, experimentará un progresivo deterioro de su capacidad competitiva.

El papel que jugó el consumo interno como factor dinamizador y luego como elemento restrictivo en el desarrollo sectorial se vincula por un lado con un dato estructural, cual es el impulso que significó en un primer momento la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno, para luego entrar en una fase de progresivo agotamiento en la que se pone de manifiesto la estrechez relativa del mercado doméstico.

Por otro lado, aquí se ponen de manifiesto **las distintas políticas y los condicionantes macroeconómicos** que se suceden. Hasta mediados de los años setenta primaron políticas de desarrollo sustentadas en la expansión de un mercado interno protegido y en el crecimiento de la producción manufacturera. Posteriormente, la crisis de ese modelo de industrialización abre una etapa de alta inestabilidad macro y regulatoria. Desde fines de los años setenta y hasta principios de los noventa, la sucesión de políticas de estabilización —destinadas a "ajustar" el nivel de demanda en virtud del logro de equilibrios internos y externos— y la alteración de las condiciones regulatorias y de precios relativos que acompañaron dichos planes de ajuste, condicionaron el desempeño industrial. A su vez, generaron gran incertidumbre y motivaron programaciones cortoplacistas que en general también afectaron la inversión productiva, en un sector muy capital intensivo y con largos plazos de maduración de las inversiones.

Además de la inestabilidad y volatilidad de las variables macroeconómicas y de los mecanismos de regulación de la economía argentina, hay otros elementos más vinculados a **las políticas específicas hacia el sector** que explican el auge y la posterior crisis de esta industria.

Hasta mediados de los años setenta el desarrollo sectorial fue beneficiado con un fuerte esquema proteccionista y una activa participación del Estado a través de la promoción a la inversión industrial y forestal, la concesión de créditos promocionales, la prestación de servicios (educacionales, tecnológicos, de infraestructura), etc..

Puede decirse que dichas políticas posibilitaron no sólo alcanzar progresivamente el autoabastecimiento de la demanda interna de pasta y papel a través de la inversión en nuevas plantas y forestaciones, sino que además facilitaron el aprendizaje y desarrollo tecnológico de las firmas (tanto en lo industrial como en lo forestal) gracias al considerable dinamismo y las favorables perspectivas que rodeaban a la actividad en ese período.

Adicionalmente, la creación de institutos tecnológicos de apoyo específico al sector, la formación de técnicos y profesionales, las exenciones tarifarias para la importación de bienes de capital, y los requisitos tecnológicos que fueron incorporándose a los regímenes de promoción industrial (que en 1974 muestra una maduración considerable en cuanto a los objetivos de conformación sectorial que sustenta), muestran una influencia directa del Estado en los avances tecnológicos y estructurales de la industria hasta los años ochenta.

Durante los años ochenta, pese a que subsisten los regímenes promocionales y se recrean temporariamente condiciones de mayor protección al sector, no se registran inversiones de significación; simplemente se asiste a la finalización de proyectos concebidos en los años previos, cuando se descontaba un crecimiento sostenido del mercado interno y reinaban otras condiciones macro y microeconómicas.

Es evidente, por un lado, que las políticas sectoriales no alcanzaron a revertir o atenuar las negativas expectativas empresarias determinadas por los factores "de entorno" antes mencionados. Pero, por otro lado, también hay que destacar que, una vez logrado su objetivo —la sustitución de importaciones—, decayó la posibilidad de obtener beneficios para nuevas inversiones a través de ese mecanismo.

Puede argumentarse, entonces, que la lógica de la promoción industrial sectorial —casi exclusivamente orientada a completar los "casilleros vacíos" de la estructura productiva sin buscar paralelamente la modernización/reestructuración del sector— contribuyó al sesgo "mercado internista"

que tomó la inversión en esta actividad e inhibió la aparición de proyectos destinados a la exportación y/o que posibilitaran una reconversión del sector.

Es cierto que las últimas adiciones de capacidad productiva viabilizaron las exportaciones registradas a fines de los años ochenta, así como también que las políticas públicas de aliento a las exportaciones jugaron un papel en ese proceso. Sin embargo, hay que tener presente que, en el caso papelerero, las exportaciones sólo adquieren significación en una coyuntura particular signada por una profunda recesión en el mercado local, tipo de cambio alto y altos precios internacionales. Además, no se puede desdeñar la importancia que tuvo en esa experiencia la utilización por parte de las firmas de la protección de las importaciones para discriminar precios contra el mercado interno.

Esto indica en primer lugar, la inconsecuencia de las políticas públicas para brindar un apoyo cierto o, al menos, un contexto estable para alcanzar un sostenido y creciente flujo exportador. Al mismo tiempo, habida cuenta de las deficiencias competitivas del sector, se pone en evidencia la debilidad de los instrumentos de promoción de exportaciones al no estar articulados a una política industrial que apuntara a superar las deficiencias estructurales y tecnológicas del parque instalado.

Paralelamente, la inclusión de determinadas pautas tecnológicas en los regímenes promocionales no alcanzó a modificar en forma significativa la situación del sector, por el escaso impacto competitivo de las nuevas inversiones en la estructura preexistente, y también ante la falta de control y de exigencias concretas —como contrapartida a los subsidios otorgados— en términos de modernización, actualización, exportaciones, etc. Además, la promoción industrial benefició a un reducido grupo de firmas con limitado dinamismo industrial y tecnológico, permitiendo así el mantenimiento de sus posiciones de liderazgo. Así, se "autorizó" un progresivo rezago respecto a otros productores internacionales, aún de la región, que partieron de una situación similar a principios de los años setenta.

En forma similar, las políticas y las instituciones creadas por el Estado para impulsar y regular la actividad forestal —como se vio en la sección III— lograron un objetivo mínimo de contar con suficientes recursos fibrosos y a bajo costo. Pero se mostraron inefectivas para alcanzar un objetivo más ambicioso de dar mayor envergadura a la actividad forestal y —en particular— de aprovechar las ventajas naturales de Argentina para desarrollar una base forestal extensa y homogénea que dé sustento a la expansión de la industria de celulosa y papel. Por otra parte, dichas políticas alcanzaron objetivos limitados en cuanto a elevar el perfil tecnológico de la actividad forestal, orientarla hacia zonas aptas para la actividad industrial e inducir una mayor integración de las firmas hacia el bosque.

El escaso desarrollo forestal pone en evidencia, por otro lado, la poca atención relativa que esta actividad ha recibido históricamente frente a otras producciones *resource-based* como siderurgia o petroquímica, donde el Estado tuvo un involucramiento mucho más activo en el desarrollo de los eslabones básicos. No es improbable que esa diferencia provenga del distinto interés demostrado por los militares argentinos (que protagonizaron buena parte de la vida política del país en el presente siglo), al privilegiar aquellas actividades consideradas como básicas para la "defensa nacional". Asimismo, es probable que la fuerte tradición agropecuaria en el país haya limitado la percepción de los posibles beneficios de la explotación forestal como una actividad primaria alternativa.

De esta forma, la evidencia disponible refleja en general la incapacidad del Estado para implementar políticas superadoras de la ISI, que permitieran —una vez agotada ésta— mejorar la base forestal, productiva y tecnológica del sector, y sobre todo, efectivizar una estrategia integral orientada a mejorar la competitividad internacional de la producción local.

2. Las características y estrategias de los agentes privados como determinantes de la evolución sectorial

Las condiciones de alta inestabilidad macroeconómica y política en que se desarrolló la historia económica reciente del país han repercutido sobre las estrategias productivas, inversoras y tecnológicas de los agentes privados, en general signadas por conductas cortoplacistas y de aversión al riesgo. Sin embargo, también hay que introducir elementos explicativos que hacen a la conformación estructural del sector y a las características de sus actores.

Un primer elemento a destacar es el escaso esfuerzo inversor de las firmas. La expansión productiva ha mostrado una alta dependencia del financiamiento público y de incentivos fiscales. De hecho todas las nuevas plantas construidas durante el período 1970-1980 gozaron de distintos beneficios promocionales, sin que se observe, mientras tanto, iniciativas privadas de reconversión de la estructura productiva existente, a pesar del carácter obsoleto de buena parte del parque instalado.⁴⁶

Es importante destacar que todos los proyectos beneficiados por la promoción industrial fueron adjudicados a grupos locales que —tarde o temprano— debieron transferir el control del paquete accionario y que sufrieron demoras en su entrada en operaciones. Esto indica (al menos en algunos casos) la presencia de comportamientos empresarios signados por la improvisación, el cortoplacismo y estrategias *rent seeking* (Azpiazu, 1988).

Por otra parte, es probable que el tipo de estructura oligopólica que se consolida en el sector desestimulara o directamente excluyese la irrupción de proyectos de inversión capaces de desestabilizar los mercados en los que concurrían simultáneamente varias firmas líderes.⁴⁷ No puede pasar desapercibido, por ejemplo, que las últimas grandes plantas industriales hayan ocupado segmentos del mercado en los que la competencia local era prácticamente nula.

Asimismo, cabe considerar que con la crisis y parálisis de la firma líder durante los años ochenta, la inversión en el sector pasó a depender básicamente de actores que en su mayor parte no poseían una nítida vocación papelera. La expansión del grupo Clarín (Papel Prensa) pasa centralmente por los medios de comunicación, la de Bridas (Papel del Tucumán) por el petróleo, la de Ledesma por el azúcar. Así, de los grupos económicos preponderantes por entonces en el sector —fuera de CA— tan sólo Massuh aparece como un grupo específicamente papelero. Es esta firma la que logra la trayectoria más singular en el período; pero precisamente su expansión se basó más en su capacidad para capitalizar el debilitamiento de otras firmas y captar distintos beneficios promocionales antes que en la modernización de su base productiva.

⁴⁶ Algunos grandes proyectos —como el de CPP (Celulosa Argentina) y el de Cuartiará (Massuh)— iban en esa dirección, pero por distintos motivos no llegaron a concretarse.

⁴⁷ El ensayo frustrado de Papel del Tucumán de pasar a producir papeles de impresión y escritura a mediados de los 80 fue duramente combatido por los otros productores, no sólo porque sus beneficios promocionales habían sido otorgados exclusivamente para la producción de papel para diarios, sino también porque las características técnicas de su máquina papelera colocaba al núcleo oligopólico ante la amenaza cierta de ser completamente desplazado de ese mercado.

Un segundo elemento a considerar es que la expansión de las firmas locales se ha circunscrito (con escasas excepciones) al mercado interno, **excluyendo la formulación de estrategias exportadoras**. La búsqueda de mercados externos —que en general se ha manifestado como coyuntural y/o anticíclica— ha presentado un alto grado de sensibilidad a los altibajos de las variables macroeconómicas, lo que sugiere la fragilidad del potencial competitivo y de la vocación exportadora de las firmas.

Pese a que el pobre desempeño relativo del sector en esta materia —frente a otros productores de *commodities* industriales— parece explicarse por el menor impacto relativo que tuvieron en esta actividad las nuevas plantas industriales instaladas durante el período 1970-1980, también es cierto que las exportaciones papeleras se diluyeron una vez reactivado el consumo interno. En el sector, solamente Alto Paraná ha asegurado un flujo continuo de exportaciones durante los últimos años. Ello se debe a que su planta posee una capacidad productiva que excede holgadamente las necesidades del consumo interno, está implantada en medio de su base forestal y posee una tecnología próxima al "estado del arte": dispone de pasta para exportar en volúmenes y calidad adecuados, dos condiciones que no se repiten en ninguna de las empresas papeleras.

Por otra parte, la escasa vocación exportadora que han demostrado la mayoría de las firmas papeleras,⁴⁸ se pone de manifiesto en los reducidos tamaños de planta *vis a vis* los internacionales, la escasa internacionalización y el bajo esfuerzo modernizador y de mejora en la calidad observado en las firmas locales, etc. Es decir que, independientemente de las señaladas limitaciones de la política industrial, las firmas casi no realizaron esfuerzos productivos y tecnológicos que les permitieran enfrentar el estancamiento del mercado interno con un mayor volumen de exportaciones. Es decir, los comportamientos dominantes en general han sido compatibles con un mercado oligopolizado y cerrado a la competencia internacional, donde el negocio exportador aparecía sólo en forma coyuntural y como actividad marginal. En ese sentido también debe mencionarse la incapacidad o falta de interés demostrados por los grupos empresarios locales para atraer inversiones extranjeras en función de proyectos de exportación, fenómeno que sí ha podido verse en países vecinos como Chile o Brasil.

Un tercer elemento que caracteriza el accionar de las firmas lo constituyen sus **estrategias tecnológicas**. Globalmente, se observa que durante el período 1960-1970 se instalan plantas industriales relativamente modernas y el sector alcanza un cierto dinamismo tecnológico —operando en niveles similares a los observados en Brasil o Chile—, produciéndose un innegable proceso de acumulación de capacidades tecnológicas (de adaptación de procesos al tipo de materia prima disponible y a las escalas adoptadas localmente, de desarrollo de productos, montaje de plantas, etc.). Esto se manifestó en la creación o fortalecimiento de instancias de apoyo científico y técnico al sector, un importante dinamismo de las asociaciones empresarias y técnicas, la conformación de importantes elencos ingenieriles en las principales firmas, etc..

La crisis que enfrenta el sector a partir de mediados de los años setenta, va a significar una retracción general de la inversión no sólo en nuevas capacidades productivas sino también en actividades de actualización tecnológica. En ese contexto, la trayectoria de maduración de la "cultura técnica" parece haber sido afectada negativamente, con la desactivación o deterioro de distintos focos de dinamización tecnológica (tanto intra-firmas como del "entorno" institucional).

⁴⁸ En muy pocos casos se han puesto de manifiesto estrategias empresarias comprometidas establemente con la exportación: puede mencionarse el caso de Witcel, que exporta papeles de seguridad a países de la región.

Por otra parte, también es cierto que la expansión industrial orientada al mercado interno y a sustituir importaciones implicó, hasta mediados de los años setenta, que las firmas asignaran escasa atención a alinear productos, procesos y las prácticas productivas con "el estado del arte" a nivel internacional, y que el parque instalado presentara una alta proporción de máquinas antiguas y pequeñas (con una capacidad media ya por entonces claramente por debajo de la internacional).

En este sentido, los emprendimientos productivos implementados a partir de mediados de los años setenta constituyeron una realidad tecnológica bien diferenciada del resto del sector, e implicaron que una porción significativa de la capacidad instalada pasara a operar más cerca de la frontera técnica, lo cual permitió obtener volúmenes y calidad suficientes como para poder concretar, por ejemplo, ventas externas de consideración.

Sin embargo, ese proceso de modernización estuvo acotado a los mercados de pastas celulósicas de fibra larga y papel para diarios, de modo que no consiguió revertir el deterioro general en las condiciones tecnológicas en que operó el resto del sector en los años ochenta. Por lo demás, las nuevas plantas de gran dimensión tampoco han recibido inversiones significativas luego de su entrada en régimen, lo cual significó que también acumularan cierto rezago tecnológico.

Esta situación se produce en un período en el cual la industria internacional de celulosa y papel experimenta cambios importantes en sus prácticas tecnológicas. Todo esto determina que la década de 1980 se caracterice por un mayor alejamiento del sector papelero en su conjunto de las condiciones de producción "de frontera" (en términos de escala y automatización de procesos, y también en cuanto a calidad y características de los productos), y aún de la situación de otros productores de la región, como Brasil y Chile.

Cabe considerar, como otro elemento que caracterizó las estrategias tecnológicas desplegadas por las firmas, que hasta los años setenta las firmas generalmente tendían a integrar "intra-muros" un máximo de actividades técnicas, incluyendo la fabricación de equipos secundarios e inclusive de máquinas o partes. Posteriormente, se observa un proceso de paulatina apertura de las firmas a la provisión de tecnología por terceros, que acompañó la decisión de varias empresas de reducir —o desactivar en algunos casos— sus departamentos de ingeniería (pero generalmente manteniendo una capacidad propia que les permite operar modificaciones menores en procesos y productos y mantener un "know how" de compra). Esa inversión de tendencia parece haber resultado de la conjunción de la crisis del sector y la racionalización de personal que ella indujo, la mayor apertura de la economía a las corrientes de comercio internacional de tecnología, el desarrollo que adquirieron a nivel mundial los consultores y proveedores especializados, y finalmente la creciente sofisticación de la tecnología (automatización, utilización de nuevos materiales, etc).

Es importante destacar que la "desverticalización" de buena parte de las tareas de índole tecnológica parece indicar un proceso de especialización de las firmas que, en general, no se visualiza como un debilitamiento de sus capacidades competitivas "endógenas". En este sentido, aunque en general las firmas recurren actualmente a proveedores nacionales e internacionales para la provisión de máquinas o partes, en muchos casos ya han adquirido capacidades que les permiten planificar y ejecutar por sí mismas modificaciones importantes en sus máquinas.

En cuanto al diseño y montaje de las nuevas instalaciones —y exceptuando el proyecto de Papel Misionero—, ninguna planta industrial fue comprada "llave en mano". Si bien es cierto que la asistencia técnica de los constructores y consultores internacionales fue requerida invariablemente para los grandes

proyectos y modificaciones, hubo en todos los casos un aporte importante de las firmas locales en ingeniería de detalle.

Puede decirse, en suma, que las conductas tecnológicas —y las escasas inversiones— desplegadas por las firmas hasta los años noventa se han ordenado de acuerdo con su orientación predominante al mercado interno, en un ambiente de protección y control oligopólico del mercado. Esto resultó en un paulatino alejamiento del sector de las condiciones de producción de "frontera". Asimismo, las crecientes exigencias de adaptación de la tecnología internacional, y las mayores posibilidades de acceso a ella, también han condicionado las estrategias tecnológicas, que han ido progresivamente abandonando varias de las condiciones "idiosincrásicas" que caracterizaban las actividades tecnológicas locales. Pese a ello, las firmas manifiestan haber continuado su proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades (en términos de selección de proveedores y tecnologías específicas, ingeniería de detalle, requerimientos en cuanto a asistencia y garantías de los proveedores, etc.).

Por último, cabe recordar que la **actividad forestal** ha sido generalmente incorporada en forma limitada por las estrategias empresarias, tanto en términos de inversión, integración vertical y desarrollo tecnológico. Ello puede relacionarse con la tardía integración del sector hacia la producción de pastas celulósicas, y más en general con las propias restricciones de las firmas en cuanto a tamaño y posicionamiento estratégico en la actividad. Por lo demás, su rol de monopsonistas desestimuló una mayor integración hacia el bosque, así como la ausencia de una expansión y modernización industrial que implicara un mejor aprovechamiento y valorización de la materia prima, afectó la rentabilidad del negocio forestal integrado a la producción de pastas.

3. Los años noventa: retirada del Estado y apertura comercial

Como ya fue presentado, los primeros años de esta década muestran un cambio singular en la situación de la industria celulósico-papelera en Argentina. Los principales elementos a retener son los siguientes:

- i) deterioro de la participación de la oferta local en el mercado papelerero doméstico ante el aumento de las importaciones;
- ii) caída de las exportaciones papeleras;
- iii) estancamiento de los niveles de producción pese a un aumento notable en el consumo doméstico;
- iv) cambios en el control accionario de algunas de las principales firmas (que pasan así a tener un importante grado de control de bancos internacionales), radicación de inversiones extranjeras, cierre de establecimientos y/o discontinuación de líneas de producción;
- v) suspensión de los grandes proyectos de inversión que habían comenzado a analizarse hacia fines de los años ochenta;
- vi) iniciativas parciales de reconversión productiva y tecnológica en las principales firmas del sector.

Como vemos, algunos cambios son de naturaleza coyuntural, mientras que otros pueden implicar una modificación profunda en la estructura y funcionamiento de esta industria. En gran medida, los cambios antes enunciados se deben a las modificaciones que se ponen en marcha en la economía argentina desde 1990.

La notable recuperación del consumo de papel como consecuencia del éxito de la estabilización económica, fue cubierta en gran parte por el aumento en el volumen de papeles importados, impulsado por la profundización —a partir de 1990— del proceso de apertura comercial y la fijación del tipo de cambio y por el importante aumento de las preferencias bilaterales dentro del Mercosur. A su vez, las exportaciones papeleras se han prácticamente extinguido con la reactivación del consumo doméstico, pero también debido a la baja rentabilidad que presentan ante la caída de los precios internacionales y el aumento de los costos de producción en dólares debido a la sobrevaluación del tipo de cambio. La suspensión de los reembolsos a la exportación en el período 1990-1992 también repercutió sobre esa actividad.

En suma, la industria enfrenta una situación crítica a partir de los profundos cambios en el escenario macroeconómico y regulatorio, que si bien indujeron un aumento considerable del consumo, han significado al mismo tiempo una abrupta disminución de las barreras a la importación y un sensible aumento de los costos de producción (medidos en dólares) respecto de los años previos.

Tampoco es desdeñable la influencia francamente desfavorable que ha tenido la coyuntura internacional y regional en la crisis de la industria local a principios de los años noventa: el exceso de oferta y la caída pronunciada de precios a nivel mundial han inducido una formidable presión importadora y recortado las posibilidades y la rentabilidad de las ventas externas. También ello ha contribuido a la paralización algunos proyectos privados de inversión que se encontraban bajo análisis a fines de los años ochenta —fundamentalmente destinados a producción de pastas para exportación.

Por otra parte, la suspensión temporaria de la promoción forestal y de los incentivos a la exportación, y la derogación de la promoción industrial, son datos que a principios de los años noventa completan y configuran un cuadro de parcial "retirada" del Estado como agente promotor y regulador de la actividad, lo cual agudiza la incertidumbre en una industria que tradicionalmente contó con un mercado interno protegido y fuerte apoyo público. Esta situación ha tendido a cambiar parcialmente a partir de 1993 ante la amenaza de desaparición de buena parte de la industria local, dando lugar a la aplicación de medidas de contención de las importaciones.

Sin embargo, el devenir del sector aparece también afectado —más allá de las modificaciones en el contexto macroeconómico y en las políticas públicas, y la crisis del mercado internacional— por su propia trayectoria y configuración estructural. A la alta ineficiencia estructural acumulada, se suma el escaso esfuerzo en actualización y mantenimiento realizado por las firmas en la década de 1980, sin contar con las difíciles situaciones financieras que muchas de ellas arrastran desde hace varios años. Esto ha resultado en una gran vulnerabilidad de las firmas frente a la competencia extranjera.

Las nuevas condiciones de mayor competencia han impuesto a las firmas la necesidad de un fuerte movimiento de ajuste y reconversión (que analizaremos en detalle en la próxima sección). Parece hoy innegable que las principales firmas del sector —aunque en distinto grado de acuerdo a la trayectoria previa y a los respectivos posicionamientos en los mercados—, están operando cambios productivos, organizativos, técnicos y comerciales de cierta significación (capítulo V).

4. A modo de conclusión

La situación crítica que presenta el sector a principios de los años noventa pone de manifiesto la confluencia de distintas restricciones exógenas y endógenas a las firmas, que en conjunto trabaron —una vez agotada la ISI a mediados de los años setenta— la necesaria reestructuración sectorial orientada a una mayor modernización e internacionalización.

Teniendo presente que consideraremos a este sector como producto de la ISI más que del aprovechamiento de ventajas comparativas, la evidencia presentada anteriormente parece indicar que aquí se han manifestado —casi en forma paradigmática— los límites de la estrategia de industrialización adoptada. En efecto, en el desarrollo sectorial aparecen una serie de restricciones típicas de la ISI:

- i) fuerte dependencia de la evolución —y tamaño— del mercado interno;
- ii) tendencia a la oligopolización y los efectos negativos que derivan en términos de precios, calidad, etc, que perjudican a los consumidores locales;
- iii) escaso énfasis asignado a la competitividad —tanto por los actores públicos como privados—, dada su orientación al mercado interno protegido;
- iv) altos costos fiscales (por los recursos transferidos al sector) sin una contrapartida socialmente aceptable, al no mediar una estrategia sostenida de política industrial que incorporase mecanismos de control.

Parece claro que las políticas públicas implementadas no tomaron en cuenta —o no consiguieron revertir— las mencionadas limitaciones de la ISI, y no consiguieron utilizar en forma efectiva los instrumentos de promoción sectorial para controlar y reorientar el desarrollo industrial hacia niveles más adecuados de modernización e internacionalización. Por otro lado, tampoco surgieron liderazgos empresarios suficientemente sólidos y dinámicos que permitieran compensar las deficiencias de la intervención pública.

Finalmente, las características de este sector (muy intensivo en capital, con largo plazo de maduración de las inversiones —tanto industriales como forestales—, productor de *commodities* de baja rentabilidad unitaria y muy ligada a los ciclos de precios internacionales) hacen que el entorno macro y regulatorio resulte crucial para su desarrollo. En este sentido, la inestabilidad y volatilidad que caracterizaron al contexto macroeconómico en el período 1975-1990 también resultaron decisivas en el fracaso de lo que a principios de los años setenta aparecía como una experiencia industrial relativamente exitosa.

A principios de los años noventa, el nuevo contexto en que se desenvuelve la economía argentina trajo aparejadas una serie de modificaciones en la conformación y funcionamiento de la industria local. Esta ha visto extinguirse total o parcialmente y en poco tiempo algunas de las principales condiciones que sostuvieron su acumulación en las últimas décadas: cautividad del mercado interno, promoción industrial, créditos promocionales, etc. Y ello ha sucedido en un período particularmente crítico del mercado internacional de celulosa y papel, agudizando así el nuevo desafío competitivo que enfrentan los productores argentinos.

V. LA REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL EN CURSO Y LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR

El nuevo contexto macro y regulatorio ha puesto en evidencia las ineficiencias microeconómicas acumuladas, y ha obligado a las firmas a un generalizado replanteo de su posición competitiva. Al mismo tiempo, es preciso entender que las empresas del sector enfrentan restricciones —tanto exógenas como endógenas— para encarar en el corto plazo una reconversión competitiva mayor. En esta sección se analizarán las acciones desplegadas por las empresas en el período reciente, para evaluar finalmente las perspectivas que enfrenta el sector en el mediano plazo.

1. Los esfuerzos de reconversión a principios de los años noventa

a) Evidencias de cambios en las estrategias empresarias

Sobre la base de un conjunto de entrevistas realizadas a las principales empresas del sector, se ha podido establecer una tipología de las iniciativas de reconversión en curso, reteniendo aquellos aspectos que implican una discontinuidad respecto al anterior estado de cosas.

* El conjunto de empresas ha encarado procesos más o menos profundos de **racionalización** (en el uso de insumos, capital y personal) y **reorganización** de actividades, tendientes a bajar costos de producción y ganar eficiencia global.

Un elemento sobresaliente es la disminución operada en las dotaciones de personal (que han caído en aproximadamente un 20% entre 1990-1993), mientras los niveles de producción permanecían estables a nivel agregado. Pero también es significativo el esfuerzo de las firmas por racionalizar el insumo fibroso (aumentando el uso de recortes y cargas minerales y reduciendo las pérdidas de fibra durante el proceso de fabricación), energía, agua, etc. También es destacable la reestructuración administrativa, gerencial y patrimonial (que en algunos casos se combina con la adopción de estrategias más modernas de gestión y producción), que ha implicado importantes ventas de activos, mayor autonomía de los elencos gerenciales y de las distintas unidades de negocios al interior de los grupos, etc.

* Además de la racionalización y reestructuración operativa, **las principales firmas están empeñadas en un cierto *up-grade* tecnológico.**

En primer lugar, buscan modernizar y ampliar marginalmente las capacidades de producción para elevar la productividad y ganar economías de escala. Esto se manifiesta en una mayor incorporación de instrumentos de automatización y en la multiplicación de pequeñas modificaciones en las máquinas existentes tendientes a aumentar capacidad y/o y mejorar calidad. Todo ello parece haber conducido en muchos casos a un mejoramiento en los parámetros de eficiencia técnica de los procesos.

En segundo lugar, sobre la base de esfuerzos en desarrollo de productos, ajustes en los procesos y aumentos en el grado de automatización, las empresas están poniendo énfasis en diferenciar y mejorar la calidad de sus productos (una de las principales desventajas competitivas de la industria local). Ello se refleja en el lanzamiento de nuevos papeles al mercado, y en un claro empeño por resolver distintos déficits registrados tradicionalmente en las características técnicas de los papeles (blancura, homogeneidad, etc.).

En tercer lugar, algunas firmas buscan introducir innovaciones organizacionales, como la implementación de sistemas de calidad total y/o normas ISO de la serie 9.000. Se trata en particular de empresas vinculadas al mercado internacional, ya sea como exportadoras directas (Alto Paraná) o indirectas (a través de la provisión de papel a industrias de exportación).

Por otra parte, las principales empresas están siguiendo atentamente la problemática ambiental, buscando adaptarse a las nuevas exigencias de la regulación y la demanda nacional e internacional. Ello se manifiesta no sólo en inversiones en plantas de tratamiento de efluentes, sino también en una mayor utilización de fibras recicladas (que también repercute positivamente en los costos de producción), en el desarrollo de papeles de tipo "ecológico", en la sustitución del blanqueo de pasta con cloro por peróxido por parte de Alto Paraná, etc.

Por último, un indicador del esfuerzo tecnológico desplegado por las firmas es el mantenimiento de sus planteles técnicos en el marco de una fuerte reducción de personal. En efecto, se ha podido comprobar que entre 1988-1992 la participación de ingenieros y técnicos sobre el total del empleo ha aumentado en las principales firmas, que además han incrementado sus compras de tecnología.

* Las firmas multiproducto intentan una **recomposición del *mix* fabricado** a favor de una mayor participación de papeles de bajo volumen y mayor precio, donde las economías de escala no son tan significativas y con los cuales pueden obtener ventajas de diferenciación de productos ante la creciente dificultad de competir por costos con la importación de commodities. Esto se está traduciendo en una mayor especialización por máquina y en la discontinuación de ciertas líneas de producción consideradas poco rentables, con lo cual las firmas procuran ganar eficiencia y escala.

Aquí es preciso aclarar que no estamos en presencia de una estrategia de integración hacia especialidades. Los nichos en que tienden a instalarse las firmas no corresponden —salvo excepciones— a papeles especiales, sino a papeles no masivos que pueden tener mayor o menor valor agregado según los casos.⁴⁹

* Las firmas también están buscando compensar las desventajas competitivas frente a los productores externos, explotando las **ventajas que surgen de su proximidad y control del mercado doméstico**.

Esto ha llevado a poner un mayor énfasis en el desarrollo de productos y en la segmentación de mercados, producción a pedido, etc. Y ello se acompaña de un replanteo de la estrategia comercial de las firmas. Se trata, por un lado, de superar la escasa importancia asignada hasta años recientes al manejo de los canales de comercialización, buscando concentrar por vía directa una mayor proporción de sus ventas —minimizando el rol de los distribuidores independientes, que han canalizado recientemente buena parte de la importación de papeles. Por otro lado, en algunos casos se observan intentos de integrarse hacia actividades de conversión para controlar el conjunto del encadenamiento o, en su defecto, sólo su tramo final.

⁴⁹ Los papeles especiales son productos de alta sofisticación tecnológica y alto precio, producidos en pequeños volúmenes en instalaciones menos capital-intensivas que los *commodities*, todo lo cual los convierte en principio en "nichos" muy atractivos para los productores locales. Pero hay que entender que dichos papeles ocupan una porción relativamente modesta del mercado total (más aún en los países de menor desarrollo relativo), su producción requiere de una tecnología de punta de acceso restringido y de prácticas de marketing y "atención al cliente" difícilmente sustentables hoy para las firmas locales.

* La mayor apertura económica, la incipiente afluencia de inversión extranjera y la crisis de la industria local, parecen estar llevando a las firmas a una mayor **internacionalización**, tanto en su operatoria productiva como tecnológica y comercial. En efecto, comienzan a difundirse acuerdos productivos que implican la importación de papel para su manufactura local (Klabin/Papelera del Plata, Smurfit/Massuh, CMPC), acuerdos de representación comercial de firmas locales con firmas internacionales (Ledesma, Celulosa), se acentúa el flujo de tecnología desde el exterior a través de acuerdos de distinto tipo con firmas extranjeras (Witcel, Ledesma, Pulpa Moldeada) o directamente a partir de las inversiones extranjeras, etc. Hay que destacar que más allá de la pérdida de poder económico relativo que este proceso de internacionalización sectorial puede significar para las firmas locales, éstas parecen encarar los distintos acuerdos —excluidos los financieros— desde posiciones que denotan una cierta acumulación de capacidades tecnológicas, comerciales, etc.

Las desventajas competitivas en que se encuentran buena parte de las empresas locales, sumada a la parcial retirada del Estado como agente promotor y regulador en la actividad, son los motivos que impulsan a algunas de las principales firmas a buscar asociaciones con capitales extranjeros, ya sea para sanear sus posiciones financieras y destrabar el proceso inversor, incorporar nuevas tecnologías productivas y de gestión, o reposicionarse estratégicamente en un sector que parece avanzar hacia un creciente grado de desnacionalización.

b) Una visión de conjunto sobre la reconversión en curso

Es preciso constatar, antes que nada, que la industria argentina de celulosa y papel —y particularmente esta última—, está atravesando un período crítico y de transición hacia una nueva configuración estructural. Luego de una década de estancamiento de las inversiones y creciente rezago tecnológico, los cambios en el contexto macroeconómico, la apertura comercial y la desaparición de gran parte de los instrumentos de regulación sectorial a principios de los años noventa —a lo que se suma una situación adversa en el mercado mundial y regional—, han implicado para esta industria una serie de restricciones y señales que la fuerzan a un ajuste de "sobrevivencia" y a la formulación de estrategias más o menos explícitas de reconversión.

Hay que aclarar que la producción de pastas de mercado constituye un capítulo diferenciado dentro del complejo celulósico-papelero, ya que allí existen claras condiciones competitivas por los altos rendimientos forestales y el bajo costo de abastecimiento de madera, a lo que se adiciona el protagonismo casi excluyente de una planta moderna y de escala internacional (Alto Paraná). En cuanto a los segmentos menos competitivos de producción de pastas —asociados a producciones papeleras de baja escala y actualización—, su reestructuración está sujeta a los cambios en la producción del bien final y debe ser analizada en ese marco.

El tema clave es entonces analizar las posibilidades y limitaciones de las alternativas de reconversión en el sub-sector papelerero.

En relación a las firmas papeleras, y aunque se han registrado cierres de establecimientos —en general de pequeña dimensión—, discontinuación de líneas de producción y expulsión significativa de mano de obra, esos fenómenos reflejan más bien el fuerte ajuste encarado por las firmas antes que un proceso de desindustrialización. De hecho los niveles de producción a nivel agregado se han mantenido estables y las principales firmas están operando cambios de distinto tenor a nivel productivo, tecnológico y comercial. Esta dinámica contrasta con el estancamiento observado en la década precedente.

Sin embargo, a grandes rasgos puede decirse que sus estrategias en el nuevo contexto tienen un carácter claramente defensivo: tienen más que ver con su sobrevivencia que con su expansión. El horizonte es la preservación de posiciones en el mercado interno —y aún, en aquellos segmentos menos expuestos a la competencia internacional—, y sólo excepcionalmente buscan mejorar su participación en mercados externos. En general, las firmas se orientan a ganar eficiencia y rentabilidad a partir de una modernización parcial del parque instalado, reducción de costos fijos y variables y recomposición del mix de fabricación. Esto supuso una cierta activación del flujo de inversiones, pero que en todos los casos han involucrado montos relativamente modestos.

Hay varias razones que impiden por el momento a las empresas formular estrategias más ofensivas, que exigirían una importante renovación del parque instalado y operar cambios radicales en sus perfiles tecnológicos, organizacionales, comerciales, etc.

En primer lugar, las propias trayectorias de las firmas y sus precarias posiciones actuales —en términos de rezago tecnológico, endeudamiento, management, etc—, condicionan las alternativas de reconversión. Al mismo tiempo, el cambio en el marco regulatorio ha vuelto más frágil su situación, ya que han perdido participación en el mercado y han visto erosionarse sus márgenes de rentabilidad.

En segundo lugar, la apertura comercial con tipo de cambio fijo y bajo y costos internos (laborales, energéticos, transporte) relativamente altos, tiende a desestimular los nuevos emprendimientos, por lo menos en aquellos productos más transables. Por otra parte, las decisiones de inversión en nuevas capacidades enfrentan —respecto de la década pasada— un mayor nivel de riesgo, dada la suspensión de la promoción industrial y del financiamiento de fomento por parte de bancos estatales.

En tercer lugar, se asiste desde 1991 a una retracción generalizada de la inversión en el sector a nivel internacional, dado el momento crítico por el que atraviesa el mercado de la celulosa y el papel. Y ello afecta las posibilidades de las firmas locales para comprometer socios extranjeros en nuevos proyectos productivos, particularmente los destinados al mercado internacional.

La reconversión "defensiva" iniciada por las firmas líderes, que en general poseen plantas de mediana capacidad, presenta de todos modos una serie de posibilidades.

En primer lugar, las inversiones en ampliaciones y actualización del parque industrial existente pueden tener un importante impacto sobre la función de producción original, permitiendo significativos avances de productividad, flexibilización del mix de producción y calidad (particularmente en máquinas y plantas que han recibido escaso mantenimiento e inversiones de modernización durante la última década).

En segundo lugar, ello minimiza el riesgo empresario en una situación de crisis, ya que permite ampliar y mejorar las condiciones de producción de máquinas casi totalmente amortizadas a través de inversiones relativamente modestas.⁵⁰

Finalmente, la diferenciación de productos, la producción de papeles con mercados más acotados y el fortalecimiento de la actividad comercial y de conversión por parte de las firmas, puede

⁵⁰ Respecto de la incorporación de una nueva máquina papelera, la inversión en mejoras de equipos existentes guarda actualmente una relación aproximada de 1 a 10.

efectivamente ayudar a consolidar posiciones de mercado, evitando una colisión competitiva con productores internacionales. Aún en un escenario de economía abierta, el empleo de máquinas de mediana capacidad —con adecuado mantenimiento y actualización— puede ser apropiado para abastecer muchos segmentos del mercado interno que no son estrictamente commodities o que por distintas razones están menos expuestos a la competencia internacional. La especificidad (jerarquización de la relación proveedor-usuario) y el modesto tamaño de muchos sub—mercados permite la subsistencia de unidades de pequeño porte.

En cuanto a las limitaciones que pueden enfrentar los esfuerzos de reestructuración de las firmas, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que los *commodities* representan una gran parte del mercado paplero. En ese espacio, y razonando en términos de economía abierta, la reconversión encarada por las firmas parece ser claramente insuficiente para preservar las posiciones preponderantes que todavía ocupan en el mercado interno.

Al mismo tiempo, la viabilidad de esta estrategia depende en buena medida del margen de ampliación de capacidad que presenten las máquinas, ya que existen límites mínimos impuestos por las economías de escala que caracterizan al sector. Se estima en ese sentido que, para alcanzar una escala razonable, la mayor parte de las máquinas medianas que están en camino a reconvertirse necesitarían prácticamente duplicar su capacidad de producción, lo cual puede presentar limitaciones técnicas en algunos casos.

Por otra parte, la antigüedad de las máquinas también parece imponer cierto techo a la eficiencia alcanzable a través de inversiones mejorativas, que está dado por el estado actual de las máquinas y el *lay-out* original. Además, la necesidad de realizar paradas de máquinas para hacer reparaciones parece ir aumentando con la edad de los equipos, lo cual tiende a trastornar las rutinas productivas y afecta la productividad.

Más allá de las restricciones "objetivas" ya mencionadas, el éxito de la reconversión en curso enfrenta problemas relacionados con la capacidad real de las firmas para replantearse efectivamente las estrategias productivas, tecnológicas y comerciales prevalentes hasta años recientes.

En esta materia, si bien se detecta un mayor dinamismo productivo y tecnológico en los últimos años, los cambios introducidos por las firmas se han concentrado hasta el momento en las necesidades de racionalización —reducción de personal y modificaciones menores de procesos y de formulación de productos para reducir costos de materias primas, energéticos, etc.—, y sólo secundariamente en aspectos tales como ampliación de capacidades, reorganización del proceso de trabajo, capacitación y actualización tecnológica, mejoras en la calidad, desarrollo e incorporación de tecnologías forestales, etc. Por otra parte, aún son escasas las iniciativas hacia una mayor especialización y hacia la desactivación de máquinas obsoletas; y sólo en algunos casos se ha producido una mejora significativa de la línea de productos.

2. Los escenarios de corto y mediano plazo en la evolución del sector

Discutiremos ahora brevemente cuáles son las perspectivas que parecen abrirse para esta industria. Es decir, cuáles pueden ser los efectos de la reconversión "defensiva" actual y cuáles son las condiciones que pueden posibilitar una reconversión competitiva en el mediano plazo.

A principios de los años noventa, al alejamiento progresivo de las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales del sector respecto de otros productores internacionales, se suma una desventaja coyuntural en materia de costos de producción domésticos y de crisis del mercado mundial. Sus ventajas en materia de costos de materia prima y control de las redes de comercialización resultan en muchos casos insuficientes para hacer frente a la competencia importada. Esto es particularmente cierto frente a otros productores de la región —también favorecidos con bajos costos de madera— que a diferencia de la industria local han mejorado sustantivamente sus condiciones productivas en la última década y mantienen otras ventajas de costos (laborales, energéticos, etc).

El movimiento de ajuste y reconversión encarado por las firmas en ese contexto, sumado a las iniciativas públicas implementadas a partir de 1993 que otorgaron una mayor "protección" a algunos segmentos del sector, parecen haber frenado la abrupta pérdida de franjas de mercado experimentada por los productores locales entre 1991-1992. Además, las ventajas que éstos tienen en cuanto a costo de materia prima, control de redes de comercialización, integración hacia actividades de conversión y proximidad a los mercados, llevarían a descartar la posibilidad de un masivo cierre de establecimientos en el corto plazo. Se diluye así el escenario más pesimista de una fuerte desindustrialización sectorial que había estado presente en algunos análisis hechos a principios de la apertura.

Ahora bien, es preciso notar que el proceso de reconversión en curso está destinado a mejorar la situación de las firmas, pero dentro de la misma trayectoria técnico-productiva: no tiende a modificar radicalmente sus desventajas competitivas. Por lo tanto, si bien puede asegurar la preservación de la industria local en determinados segmentos del mercado papelerero, queda planteada la vulnerabilidad potencial de aquellas producciones más masivas y expuestas a la competencia internacional, particularmente en un contexto de bajos precios internacionales y relativamente altos costos de producción internos.⁵¹ Es decir que las acciones hasta el momento desplegadas por las firmas y desde el Estado no parecen conducir a una reconversión dinámica y competitiva, a una expansión del sector.

Si tenemos en cuenta esos elementos, y de permanecer inalterado el actual marco macroeconómico y regulatorio, en el corto plazo no es dable pensar en un relanzamiento de las exportaciones sectoriales, mientras que los coeficientes de importación se mantendrían en un nivel elevado. Y si las medidas temporarias de contención de importaciones son eliminadas y se avanza hacia un escenario de economía abierta, podrían además verse severamente cuestionadas las posiciones predominantes que las firmas locales mantienen en los mercados de commodities.⁵²

Si se proyecta esta situación en el mediano plazo, en la medida que buena parte de los esfuerzos de reconversión están destinados a eludir la competencia extranjera —y que la industria internacional evidencia en los últimos años un importante dinamismo tecnológico en términos de automatización, mayores escalas, diferenciación de productos, adopción de procesos no contaminantes, etc—, es previsible

⁵¹ A la vez, es importante mencionar que el marco en que se desenvuelve el proceso de liberalización comercial (aumento del consumo y de los costos de producción en dólares) tiende a acentuar el sesgo "mercado-internista" de la industria local. Por otro lado, dada la segmentación del mercado papelerero y la presencia de firmas líderes en los segmentos más transables, el impacto de la mayor competencia extranjera es sufrido principalmente por las empresas relativamente más dinámicas y sólo en menor medida por unidades más "ineficientes" pero con presencia en mercados no expuestos a la competencia internacional.

⁵² Aquí debe diferenciarse la situación de la producción de papel para diarios, donde existen establecimientos modernos y de escalas aceptables, a lo que se adicionan situaciones de cautividad.

el mantenimiento o aún un ensanchamiento de la brecha tecnológica que separa a los productores locales de los internacionales.

Queda así definido un escenario de evolución del sector probable, que si bien permitiría su subsistencia en franjas más o menos importantes del mercado interno (según cuáles sean los cambios macro y regulatorios futuros), no autorizaría a pensar en una expansión dinámica de esta industria.

Ahora bien, alternativamente podría pensarse que los elementos más dinámicos presentes en la actual coyuntura, modificaciones en el marco macro y regulatorio y/o cambios en las condiciones del mercado internacional, podrían conducir a mediano plazo a una transformación competitiva de fondo de esta industria. Es decir, a un escenario más "ambicioso", en el cual la construcción de nuevas plantas de escala y tecnología "de frontera" permitiría consolidar la posición de los productores locales en el mercado interno y su expansión hacia mercados de exportación.

Por un lado, es posible que las políticas comerciales de "protección" del sector y la reestructuración que emprendieron las principales firmas permitan ir mejorando la situación de estas últimas, bajando sus tasas de endeudamiento y elevando su rentabilidad. Ello podría llevar a una modificación positiva de las estrategias empresarias.

Ello podría verse favorecido incluso por la significativa reducción que se observa actualmente en los precios de los equipos propiciada por la crisis de la actividad a nivel internacional. Además, la mayor disponibilidad de crédito en el país —dada la recuperación del flujo de capital extranjero y la reducción de las tasas de interés internacionales— y las mayores posibilidades de acceder a nuevas formas de financiamiento (como el ya utilizado recurso a la emisión de obligaciones negociables), refuerzan esa perspectiva.

El reciente —aunque incipiente— ingreso de productores extranjeros al sector es otro de los elementos centrales de la nueva situación, que puede introducir cierto dinamismo productivo y tecnológico e incluso favorecer una mayor actividad exportadora. Asimismo, la concreción de algunas asociaciones entre firmas locales y extranjeras puede permitir a las primeras adquirir ciertas ventajas, como la incorporación de tecnología de punta y facilidad de acceso a mercados externos. Y el ingreso de bancos internacionales (que eventualmente podrían vender sus participaciones a empresas extranjeras) en la propiedad de firmas locales brindaría también una alternativa de financiamiento de proyectos de inversión. Finalmente, una eventual recuperación del mercado internacional indudablemente favorecería la posibilidad de atraer inversiones productivas destinadas a proyectos de exportación.

Las nuevas posibilidades de inversión extranjera, en una situación de debilitamiento de las firmas locales y de "parcial retirada" del Estado como agente regulador y promotor en la actividad, indican que la presencia predominante de firmas extranjeras puede llegar a ser el elemento central de reordenamiento y regulación del sector en los próximos años.

Sin embargo, no es evidente el rol que en esa dirección pueden llegar a cumplir esos nuevos actores. Por un lado, aún es incierto si su radicación significará la incorporación de nuevos proyectos para exportación o si se verá limitada como hasta el presente a ocupar segmentos poco transables del mercado doméstico y de alto crecimiento de la demanda. Por otro lado, incluso en este último caso, tampoco es claro si en el actual contexto de precios relativos y otras desventajas "sistémicas", las firmas extranjeras adoptarán estrategias efectivamente más ofensivas e integradoras que las firmas locales, o si

más bien se orientarán hacia la importación de papeles y su conversión "*in situ*", lo que evidentemente significaría un retroceso productivo del sector.

En el nuevo escenario de los años noventa, y más allá de las políticas de estabilización aplicadas en el país, las herramientas tradicionales utilizadas por el Estado para promover el desarrollo industrial (financiamiento preferencial, subsidios, protección de las importaciones, etc.) parecen estar severamente cuestionadas en su eficiencia y aplicabilidad, debido a las distorsiones que generaron, la crisis fiscal que estalló a fines de los años ochenta, y la preeminencia que ha adquirido la prédica neoliberal de menor participación estatal en la actividad económica.

El dilema es que el rol estatal parece insoslayable en una eventual modernización sectorial. En efecto, la recreación de un entorno propicio a la inversión requiere no pocas condiciones "sistémicas" favorables, que dependen en buena medida de la efectiva acción y/o regulación estatal en aspectos tales como la posibilidad de acceso a montos adecuados y condiciones aceptables de financiamiento, disponibilidad de base forestal, desarrollo de infraestructura (transporte, comunicaciones, servicios de salud), calificación de la mano de obra, estabilidad y adecuación de los precios relativos, etc.

En ese sentido, es posible pensar que la reorientación de la intervención del Estado en el sentido de alentar activamente la modernización de la industria local y la radicación de inversiones extranjeras en la producción de celulosa y papel, para atender el mercado interno y externo, puede ser el elemento necesario para definir positivamente la evolución del sector en Argentina

BIBLIOGRAFÍA

- AFCP (Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de la República Argentina), Serie de estadísticas trimestrales, varios números.
- _____ (1991a), Diagnóstico y propuesta para la industria argentina de la celulosa y el papel, Buenos Aires, mayo.
- _____ (1991b), Conferencias del 2º Congreso Internacional de la Celulosa y el Papel, Buenos Aires.
- _____ (1987), Directorio de empresas y capacidad instalada.
- ATIPCA (Asociación de Técnicos de la Industria Papelera y Celulósica Argentina) (1978), 20 años de historia, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1990), "Sector celulósico-papelero: oligopolización y políticas públicas", Realidad económica, N° 94, Buenos Aires.
- _____ (1977), La industria celulósica-papelera: su evolución histórica y perspectivas futuras, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación y Coordinación Económica, Instituto Nacional de Planificación Económica, noviembre.
- Azpiazu, D., A. Vispo y M. Fuchs (1993), "La inversión en la industria argentina. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica", serie Documentos de trabajo, N° 49, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y E. Basualdo (1989), Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina, Buenos Aires, Cantaro editores.
- Bercovich, N. y M. Chidiak (1992), "La competitividad de la industria celulósico-papelera argentina", Buenos Aires, Proyecto ARG/91/020, Secretaría de Programación Económica.
- Berlinsky, J. (1977), Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Bisang, R. (1990), Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década (LC/BUE/L.117), serie Documento de trabajo, N° 35, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, abril.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (1991), A participação do sistema BNDES na evolução do setor de papel e celulose no Brasil, Rio de Janeiro, Departamento de Relações Institucionais (DERIN), abril.

- Botzman, M. y J. L. Díaz Pérez (1990), Políticas de reestructuración de actividades industriales y competitividad: situación de la industria celulósico-papelera en la Argentina, Buenos Aires, abril.
- Capecchi de Rossi, A. y M. Bispe Lariguet (1981), Diagnóstico y proyecciones de la industria celulósico-papelera, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), abril.
- Capecchi de Rossi, A. y M. López (1987), Perfil industrial: manufacturas de la madera, serie Documento de trabajo, N° 37, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), mayo.
- Celulose e papel, Brasilia, varios números.
- Denegri, G. y M. Aguerre (1990), "El sistema forestal argentino", Realidad económica, N° 94, Buenos Aires.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1991a), Pulp and Paper Capacities, 1990-1995, Roma.
- _____ (1991b), Productos forestales, anuario 1990, Roma.
- _____ (1985), Perspectivas de la pasta y el papel para 1995, Roma.
- IFONA (Instituto Forestal Nacional) (1988), Superficie forestada con el crédito fiscal, Buenos Aires.
- Index Mercosur (1991), N° 6, Buenos Aires, junio.
- Juri, M. E. (1991), La industria de celulosa y papel en Argentina y Brasil, Fundación Mediterránea, Mendoza.
- Kosacoff, B. y D. Azpiazu (1989), La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales (LC/BUE/G.103), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Low, Patrick (ed.) (1992), "International Trade and the Environment", editor, serie World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1988), Industrial Revival through Technology, París.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1988), Industry and Development: Global Report, 1988/89 (ID/360), Viena. Publicación de la ONUDI, N° de venta: 88.III.E.8.
- Pulp and Paper International, varios números.
- Pulp and Paper Canada, varios números.

- SCC (Science Council of Canada) (1992), "The Canadian Forest-Products Sector", serie Sectoral Technology Strategy, N° 9, Ottawa, Ministry of Supply and Services.
- Schvarzer, J. (1993), "Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Una mirada ex-post desde la economía política", Desarrollo económico, N° 131, vol. 33, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Ubeda, L. (1992), Análisis económico de promociones forestales en el Delta del Paraná, INTA, Buenos Aires.
- Ubeda, L. y E. Basile (1989), Panorama forestal económico argentino, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).