

La transición económica de China y su impacto en América Latina: El caso del sector siderúrgico

RAFAEL RUBIO

Director General de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO). Representante del Sector Privado mejicano del capítulo de Remedios Comerciales en las negociaciones del Trans-Pacific Economic Partnership (TPP).

INTRODUCCIÓN

CHINA SE ENCUENTRA EN UN PROCESO DE cambio de su estrategia económica.

Después de 3 décadas de una política de desarrollo económico exitosa y sustentada en la combinación de inversión fija bruta y el desarrollo de una base industrial de manufactura orientada a la exportación, el modelo empezó a mostrar signos de agotamiento, al dejar de crecer la economía a tasas de dos dígitos.

Parte fundamental de esa estrategia económica fue la creación y desarrollo de la industria siderúrgica, como una actividad estratégica para poder apoyar el desarrollo de su base industrial.

Desde un punto de vista de los resultados, la estrategia económica e industrial de China fue muy exitosa, ya que permitió que ese país se convirtiera en el mayor productor de manufactura a nivel mundial, la primera potencia en exportación y la industria siderúrgica de mayor tamaño, al representar el 50% de la producción mundial de acero.

Sin embargo, ese desarrollo siderúrgico no ha estado libre de problemas. Desde un punto de vista externo a China, su industria siderúrgica se caracteriza por una gran sobre capacidad respecto de sus necesidades de mercado; por la presencia mayoritaria de Empresas Propiedad del Estado (*State-owned Enterprises* –SOE's), que a pesar de los apoyos y subsidios que reciben tienen pérdidas financieras crecientes y constantes; por una exportación creciente a precios

castigados que ha deprimido el mercado internacional para dar salida a su producción y cuidar sus empleos; y por último, por enfrentar fricciones comerciales con un alto número de países, producto de sus prácticas desleales de comercio y su *status* de economía de no mercado.

Este artículo detalla la situación de la industria siderúrgica en el contexto de la transición económica de China hacia una economía de mercado.

El contenido se divide en cuatro secciones: *I.* El contexto global de la industria siderúrgica; *II.* El acero en un enfoque de organización industrial; *III.* Las variables siderúrgicas en la transición de China; y *IV.* comentarios finales.

I. EL CONTEXTO GLOBAL DE LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA

El acero es lo que se conoce como un producto de demanda derivada; es decir, que depende de la actividad económica de otras actividades, tales como construcción, automotriz, bienes duraderos, maquinaria y equipos, manufacturas eléctricas, etc.

En condiciones normales, la demanda de acero está relacionada de forma positiva con el desempeño económico del país en un momento del tiempo. En ese contexto, el escenario económico es el principal condicionante de la demanda.

De acuerdo a lo anterior, el año 2015 se ha caracterizado por una serie de cambios estructurales en el escenario económico de corto y mediano plazo, donde la existencia de un *Nuevo Normal* reflejaría las nuevas condiciones a enfrentar por los agentes económicos.

El reporte de julio del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la economía mundial y regional señala que las principales características del escenario económico son:

- El crecimiento económico en el mediano plazo será lento, disperejo y por debajo del potencial.
- Austeridad fiscal, endeudamiento elevado, desempleo, tipos de cambio devaluados y controles financieros.
- Estados Unidos y China son los motores, al contar con recursos y margen de política.
- Se perciben más riesgos que oportunidades.

En cuanto a la región, el FMI indica que América Latina está atravesando por un período de dificultades económicas, donde los puntos más relevantes son:

- El mediano plazo es de expectativas económicas a la baja.
- Diferencias (en) entre los países: Alianza del Pacífico vs Mercosur.
- El *nuevo normal* en *commodities* es de precios bajos (bajos precios) y volúmenes en caída.
- Tipos de cambios volátiles, poco margen fiscal, confianza e inversión del sector privado a la baja.

CUADRO 1

Escenario Económico Mundial

PIB (variación anual)	2014	2015	2016
Mundo	3,4%	3,3%	3,8%
Países desarrollados	1,8%	2,1%	2,4%
Países emergentes	4,6%	4,2%	4,7%
China	7,4%	6,8%	6,3%
América Latina	1,3%	0,5%	1,7%

Fuente: FMI, *World Economic Outlook* Julio 2015.

CUADRO 2

Escenario Económico América Latina

PIB (variación anual)	2014	2015	2016
Argentina	0,5%	0,1%	0,0%
Brasil	0,1%	-1,5%	0,7%
Chile	1,8%	2,5%	3,1%
Colombia	4,6%	3,0%	3,3%
México	2,1%	2,4%	3,0%
Perú	2,4%	3,2%	4,6%
Venezuela	-4,0%	-7,0%	-4,0%
América Latina	1,3%	0,5%	1,7%

Fuente: FMI, *World Economic Outlook* Julio 2015.

El Cuadro 1 presenta las estimaciones del FMI para las principales regiones del mundo, donde se destaca que el estímulo para la economía global vendrá de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos. Los países emergentes, por su parte, pierden dinamismo y China entra en una nueva era de crecimiento económico por debajo de sus niveles históricos. América Latina, por su parte, muestra un débil crecimiento del producto con riesgo de registrar tasas negativas (de crecimiento).

El Cuadro 2 muestra el desempeño esperado de los países de la región, donde destacan las diferencias entre los miembros de sus dos principales bloques comerciales, la llamada Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia) y los integrantes del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela).

Mientras los primeros muestran tasas de crecimiento bajas, pero positivas, el grupo Mercosur atraviesa por una recesión o crisis económica.

Este escenario económico, global y regional, no es nada favorable para un crecimiento de la demanda de acero, como lo reflejan las estimaciones del *Economic Committee of Worldsteel* dadas a conocer el pasado mes de mayo de 2015.

De acuerdo con estos pronósticos, la variación de la demanda de acero a nivel mundial para 2015 sería de apenas 0,5% y de 1,4% en 2016 (Cuadro 3). En términos de volumen, el consumo mundial es del orden de 1,5 mil millones de toneladas.

CUADRO 3

Mercado Mundial: Consumo de acero laminado

	Consumo aparente de laminados (millones de toneladas)		Variación anual	
	2015	2016	2015 / 2014	2016 / 2015
Mundo	1.544,4	1.565,5	0,5%	1,4%
Eurozona	149,9	154,1	2,1%	2,8%
CIS	52,4	52,2	-7,3%	-0,3%
NAFTA	143,3	145,1	-0,9%	1,3%
América Latina (Top 7)*	63,4	65,7	-1,4%	3,6%
China	707,2	703,7	-0,5%	-0,5%

*América Latina Top 7 (mayores economías): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Fuente: *worldsteel*, SRO Mayo 2015.

CUADRO 4

Mercado Latinoamericano: Consumo de acero laminado

	Consumo de acero (millones de toneladas)		Variación anual	
	2015	2016	2015 / 2014	2016 / 2015
Argentina	4,9	5,0	-2,8%	2,1%
Brasil	22,7	23,4	-7,8%	3,1%
Chile	2,6	2,8	-7,0%	10,7%
Colombia	4,2	4,3	3,4%	1,7%
México	23,1	24,0	2,6%	3,9%
Perú	3,5	3,6	0,3%	4,4%
Venezuela	2,6	2,6	32,1%	3,0%
América Latina*	63,4	65,7	-1,4%	3,6%

*América Latina: Incluye sólo países listados.

Fuente: Alacero/*worldsteel*, SRO Mayo 2015.

Explicación importante de esta situación es la disminución de la demanda en China, donde se estima que tendrá un desempeño negativo de -0,5% en 2015 y 2016, respectivamente.

América Latina, por su parte, también refleja ese débil crecimiento de la demanda, con una tasa de -1,4% para 2015 y 3,6% para 2016 (asumiendo que las perspectivas económicas en 2016 para la región se materializan).

En América Latina, la demanda de acero refleja las expectativas económicas de cada país de la región. Como se mencionó en los párrafos anteriores, los países de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú), tienen una demanda de acero positiva con tasas que llegan hasta el 3,4% (*Cuadro 4*).

Por otro lado, los países del Mercosur (Brasil, Argentina y Venezuela) tienen una demanda con tendencia a la baja en 2015; y con una expectativa de leve mejoría en 2016.

En síntesis, el contexto global y regional de la industria siderúrgica no es nada alentador para 2015 y 2016.

Frente a un bajo crecimiento económico e industrial, la demanda de acero tiende a seguir un comportamiento similar, como se indicó en los *Cuadros 3 y 4*.

En el mercado del acero, esta perspectiva se refleja en condiciones comerciales de mayor competencia, un comercio internacional más intenso, precios a la baja, rendimientos financieros castigados, inversiones pospuestas o canceladas, ajustes de costos y capacidades productivas, pérdida de empleos, y una mayor actividad de fusiones y adquisiciones.

II. EL ACERO EN UN ENFOQUE DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

El objetivo de esta sección es presentar una comparación entre la industria siderúrgica de América Latina y la de China bajo los criterios de Organización Industrial: Estructura, Conducta y Desempeño.

II.1 Estructura

El proceso de fabricación de acero se puede dividir en 3 grandes segmentos: *a.* Producción de materias primas. *b.* Fabricación de acero. *c.* Fabricación de productos laminados (planos, largos, tubería y derivados):

a. Producción de materias primas. América Latina es productor y exportador neto importante de mineral de hierro y de carbón; como es el caso de Brasil, Chile y Colombia y en menor escala México.

China, por su parte, es importador neto de mineral de hierro; abasteciéndose primordialmente de Australia y de Brasil.

En este rubro de materias primas, América Latina y China son unidades económicas *complementarias*.

b. Fabricación de acero. En términos de la fabricación de acero, América Latina y China cuentan con instalaciones productivas similares, fundamentalmente porque la tecnología siderúrgica, que es comercializada por terceras empresas, se encuentra disponible en el mercado, por lo cual ambas industrias cuentan con procesos e instalaciones similares.

Esta característica hace que las empresas latinoamericanas y chinas sean *competidores directos* en la fabricación de acero, al estar en posibilidades de fabricar los mismos productos de acero.

c. Fabricación de productos laminados. Con respecto a la gama de productos que ambas industrias pueden fabricar, América Latina y China son competidores directos, ya que, elaboran, prácticamente, los mismos productos (largos, planos, tuberías y recubiertos).

En cuanto a la *naturaleza de las empresas*, la experiencia de América Latina ha pasado por varias etapas. En los inicios de la industria, las empresas fueron de propiedad del Estado, debido a las necesidades de inversión y de ser parte importante de la estrategia de sustitución de importaciones que imperó en la región en los '50 y '60.

Esta situación cambia en la década de los '80, cuando los gobiernos de la región enfrentaron varias crisis económicas y la situación fiscal (de los gobiernos) no les permitía seguir cubriendo los subsidios y apoyos que le otorgaban a sus empresas siderúrgicas.

Esto condujo a un proceso de privatización en la mayoría de las empresas de la región. Situación que se mantiene hasta la fecha con la excepción de Venezuela y Ecuador.

Esta etapa de privatizaciones, junto con el proceso de incorporación a la globalización, vía los tratados de libre comercio, crearon un mercado competitivo, sin apoyos financieros directos de los gobiernos locales y sin una política industrial explícita que apoyara al sector.

Por el contrario, en las empresas chinas, la industria del acero es parte central de la estrategia de desarrollo de una base industrial y de exportación.

Además, la rectoría del Estado en la economía de ese país hace que las empresas siderúrgicas sean propiedad del Estado (SOE's). En la actualidad, la mayoría de las empresas siderúrgicas chinas, en especial las más importantes, son propiedad del Estado. Aunque existe un número pequeño de éstas que son de propiedad privada.

El tema de las SOE's chinas, en el acero y en otras actividades, se ha convertido en un tópico relevante dentro de la reforma económica de China y en la discusión internacional de política comercial.

No existe una regulación internacional sobre el tema de las SOE's. El único foro donde se discute es en las negociaciones del Acuerdo Comercial Trans-Pacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TTP), del que China no participa.

Esta estructura de la industria siderúrgica de China la llevó a desarrollarse de una forma sin paralelo en la historia de la industria. En la actualidad, la producción de acero de China representa cerca del 50% de la producción mundial.

De acuerdo a la información de *worldsteel* en 2014, China produjo 813 millones de toneladas de un total mundial de 1.637 millones de toneladas, para el 49.7% del total (*Cuadro 5*).

CUADRO 5

Producción mundial de acero por principales países

Ranking 2014	País	Producción (MM tns)	Participación
1	China	813	49,7%
2	Japón	111	6,8%
3	Estados Unidos	88	5,4%
4	India	83	5,1%
5	Corea del Sur	71	4,4%
6	Rusia	70	4,3%
7	Alemania	43	2,6%
8	Brasil	34	2,1%
9	Turquía	34	2,1%
10	Ucrania	27	1,7%
	Total Mundial	1.637	100,0%

Fuente: *worldsteel*.

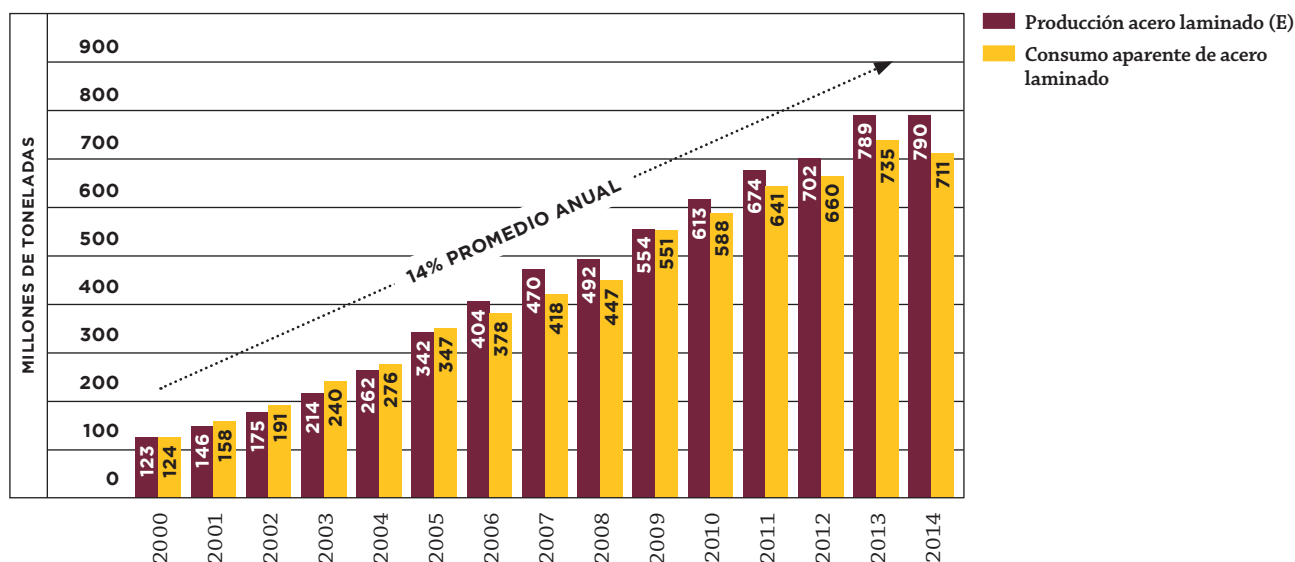
Cabe destacar dos aspectos importantes. Primero, la diferencia entre China y el segundo lugar, que es Japón, es 7 veces.

Segundo, la suma de los países que ocupan del segundo al sexto lugar (Japón, Estados Unidos, India, Corea del Sur y Rusia) representa apenas el 25% de la producción mundial.

Este impresionante crecimiento se dio en un plazo de 15 años, donde la producción de laminados de acero creció a una tasa promedio anual del 14%. Un hecho sin precedente en la historia de la industria del acero, superando los casos de Japón y Corea del Sur, que fueron desarrollos industriales que utilizaron un modelo similar al de China.

GRÁFICO 1

China, producción y consumo de laminados con tasa promedio anual de 14%
(millones de toneladas)



CUADRO 6

Lista de las 10 principales empresas productoras de acero

Ranking Global 2013	Principales empresas productoras de acero	Producción Crudo (millones toneladas)
1	ArcelorMittal	96,1
2	Nippon Steel & Sumitomo	50,1
3	Hebei Steel	45,8
4	Baosteel	43,9
5	Wuhan Steel	39,3
6	POSCO	38,4
7	Shagang	35,1
8	Ansteel	33,7
9	Shougang	31,5
10	JFE	31,2
	América Latina	65,4

■ Empresas chinas

Fuente: worldsteel.

Lograr esto requirió una inversión del orden de 900 mil millones de dólares por parte del gobierno chino; cifra que es similar a la suma del Producto Interno Bruto de Chile, Colombia y Perú.

Un esfuerzo de inversión de esta naturaleza difícilmente se podría haber logrado por empresarios privados.

Otra manifestación de este impresionante crecimiento es la presencia de 6 empresas chinas en la lista de las 10 principales empresas (*Cuadro 6*).

La otra pregunta a responder es ¿cómo se logró este desarrollo siderúrgico?

La estrategia del gobierno chino se implementó vía los llamados planes quinquenales. El proceso se inició en el 10° Plan quinquenal (2001-2005) donde el objetivo fue desarrollar a la industria del acero.

A continuación, en el 11° Plan Quinquenal (2006-2010), la política siderúrgica estuvo orientada a consolidar el sector. Particularmente porque la creación de empresas se dio en tal número que se volvía muy difícil poder organizar y controlar dicho crecimiento.

En el 12° Plan Quinquenal (2011-2015), la meta fue *crecer hacia afuera (Going Global)*, tanto en la búsqueda de materias primas (particularmente de mineral de hierro) y de incrementar la presencia de las empresas chinas fuera de sus fronteras, ya sea con representaciones comerciales como con instalaciones productivas en otros países.

El 13° Plan Quinquenal (2016-2020) que ha sido anunciado por las autoridades chinas, pero cuyos detalles no se conocen, parecería presentar una nueva definición de la política siderúrgica que busca enfrentar los problemas que se ocasionaron en el desarrollo de la industria del acero china.

Dentro de dichos Planes Quinquenales, las políticas que destacan son varias: otorgar propiedad de la tierra, apoyos financieros directos, precios preferenciales de insumos, facilidades a la importación de materia prima, maquinaria y tecnología, devolución de impuestos a la exportación, desarrollo de la infraestructura necesaria como puertos, carreteras, puentes, etc., condonación de deudas, conversión de deuda por capital, barreras a la inversión extranjera, créditos preferenciales, etc.

Como se ha mencionado, este acelerado e impresionante crecimiento no se dio sin problemas. El más significativo de ellos fue el de crear una capacidad instalada de producción de acero crudo y laminado muy por encima de las necesidades del mercado doméstico chino. De tal forma, que cuando la demanda de acero dejó de crecer de forma acelerada, se generó un problema de sobre capacidad, que en la opinión de algunos analistas es del orden de 425 millones de toneladas.

Esta problemática, combinada con la reducción en el crecimiento de la demanda de acero por un menor crecimiento económico, ha hecho que esa sobrecapacidad de la industria china tenga un efecto negativo en el mercado internacional, y en particular en el de América Latina.

Por un lado, ha estimulado la exportación de los productos chinos para mantener la planta productiva operando y evitando el desempleo y sus consecuencias sociales. En 2014 y 2015, la exportación de productos de acero de China llegó a niveles de 100 millones de toneladas.

Este crecimiento súbito y cuantioso, deprimió los precios en todos los mercados, desplazó a la producción doméstica en los países donde participa, incrementó las fricciones comerciales resultando en un número creciente de investigaciones por prácticas desleales de comercio y afectó de forma importante los márgenes de rentabilidad de las empresas.

II.2 Conducta

En el tema de conducta, queremos resaltar las diferencias de política comercial entre América Latina y China.

Con respecto a América Latina, la política comercial ha sido, a partir de los '80, la de un proceso de liberalización progresiva, vía la firma e implementación de tratados de libre comercio (TLC).

Sin embargo, este proceso tiene diferencias importantes al interior de la región.

Por un lado, países como México, Chile, Colombia y Perú han sido proactivos en esta actividad, teniendo relaciones comerciales tipo TLC con un gran número de regiones y países que son socios comerciales importantes, donde destacan Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia, Nueva Zelanda, Japón, etc.

Esta incorporación a la globalización ha resultado en una mayor competencia por la presencia creciente de importaciones, que combinada con la ausencia de políticas industriales que mejoren el *costo país*, han propiciado un daño material a la actividad de las empresas domésticas, al igual que fricciones comerciales por la presencia de prácticas desleales en buena parte de las importaciones; particularmente en el caso de las importaciones siderúrgicas chinas.

Por el otro, los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela) han seguido una política de apertura muy limitada.

Por la parte de China, la política comercial ha tenido dos etapas. En la etapa en que la industria siderúrgica se estaba desarrollando, las medidas comerciales estaban orientadas a mantener abierto el mercado, permitiendo la importación para complementar la demanda de acero.

A medida que la industria fue creciendo en volumen y diversidad de productos, la política comercial se orientó al fomento de la exportación, mediante la devolución de impuestos a esa actividad.

En forma adicional, en el 12° Plan Quinquenal, una de las directrices fue la *Crecer Hacia Afuera (Going Global)*, como ya se mencionó en los párrafos anteriores.

Otra de las políticas comerciales del gobierno chino con implicaciones importantes para la industria del acero es la iniciativa del *One Belt One Road*, que implica la creación de infraestructura (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.) en varios países de la región asiática y que será financiada con recursos del gobierno de China.

Otro tema relevante en política comercial, es la naturaleza del comercio internacional del acero, que representa, en términos generales, cerca del 30% de la producción mundial. En términos de toneladas esto significa alrededor de 400 millones de toneladas.

Esta característica se deriva de factores, tales como, ser una industria de bajos costos variables lo que permite tener cierta flexibilidad para el manejo del precio; la mayoría de los países utilizan la exportación para mantener elevado el porcentaje de utilización de la capacidad, y en ciertos países como China, para mantener el empleo.

Esta condición también ha propiciado que el comercio siderúrgico tenga un alto contenido de comercio desleal. De hecho, la industria del acero es una de las actividades que usan intensivamente los instrumentos de defensa comercial que tiene la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por ejemplo, en materia de *dumping*, las investigaciones de la industria siderúrgica representan el 38% del total mundial de investigaciones durante 2014; en el caso de subsidios, el acero representa el 53% del total; y en las salvaguardas, el 35%.

CUADRO 7**Comercio desleal por país peticionario**

Peticionario	Nº casos	% del total
EE. UU.	100	30%
Canadá	40	12%
Tailandia	32	10%
Europa	21	6%
Australia	19	6%
Indonesia	19	6%
Brasil	18	5%
México	18	5%
India	14	4%
Argentina	10	3%
China	9	3%
Otros	33	2%
Total	333	100%

CUADRO 8**Comercio desleal por país acusado**

Peticionario	Nº casos	% del total
China	84	25%
Europa	37	11%
Corea	30	9%
Taiwán	29	9%
Japón	21	6%
India	16	5%
Ucrania	15	5%
Rusia	13	4%
Indonesia	10	3%
Sudáfrica	10	3%
Tailandia	9	3%
Otros	57	18%
Total	333	100%

Fuente: OMC.

Estos instrumentos son usados por un gran número de países, como lo refleja la información de los Cuadros 8 y 9.

En el Cuadro 7, se presentan las investigaciones de comercio desleal con una resolución definitiva por parte de las autoridades investigadoras a nivel mundial durante el período 1990 al primer semestre del 2014, que fueron 333.

De este cuadro destaca, que Estados Unidos es uno de los países más activos en la aplicación de este tipo de instrumentos contra el comercio desleal. También es importante señalar que China, aunque con un número pequeño de investigaciones, también se involucra en este tipo de acciones comerciales.

El Cuadro 8, por su parte, presenta la información por país acusado. Destaca que China ha sido acusada en 84 investigaciones, que representan el 25% del total de decisiones gubernamentales.

América Latina también ha estado activa en esta materia, como lo muestra el Cuadro 9; aunque la actividad ha estado concentrada en unos pocos países, como México, Brasil y Colombia.

CUADRO 9**Comercio desleal en América Latina**

	Acciones en Proceso		Acciones Vigentes	
	Totales	Contra China	Totales	Contra China
Total	7	5	42	26
Argentina	0	0	2	2
Brasil	0	0	11	8
Colombia	3	2	4	4
México	4	3	22	11
Perú	0	0	1	1
Rep. Dominicana	0	0	2	0

II.3 Desempeño

Dos son las variables de desempeño a destacar: primero, el rendimiento financiero de la industria, y segundo, la participación china en el mercado de América Latina.

En cuanto al primero, la industria ha mostrado un rendimiento financiero (medido por el margen de EBITDA) a la baja que no es suficiente para tener una empresa sustentable en el tiempo.

De acuerdo a un estudio de McKinsey, la industria siderúrgica debería de tener un EBITDA del orden del 17% para tener capacidad financiera para modernización, mantenimiento e innovación tecnológica. Dicho reporte, señala que el EBITDA de una muestra de empresas globales ha disminuido de un nivel de 20% en 2004, a un 9% en el año de crisis de 2009 y ha registrado una leve mejoría para registrar 10% en 2013 (última información disponible).

GRÁFICO 2

Importaciones totales y chinas y su participación en el consumo de América Latina

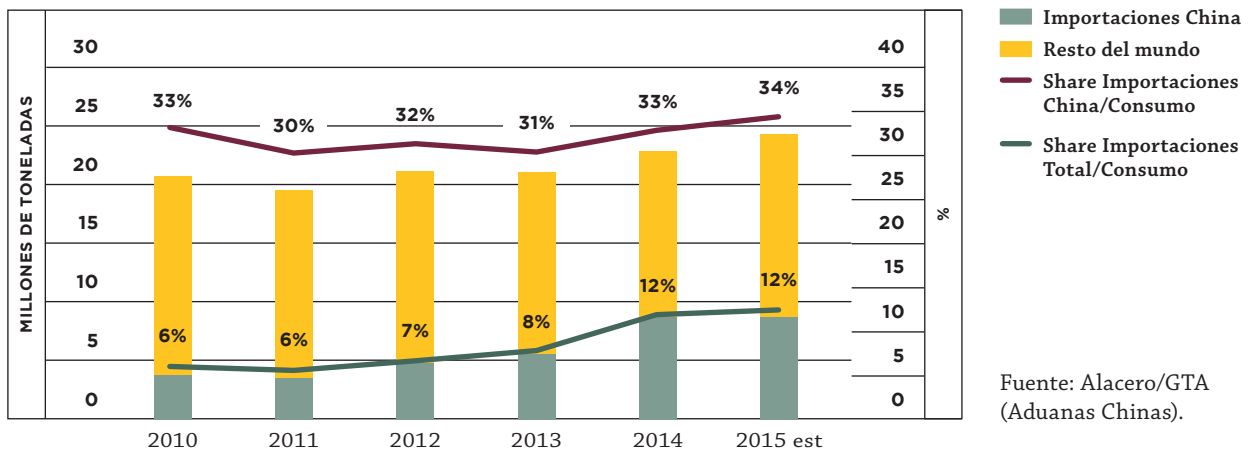
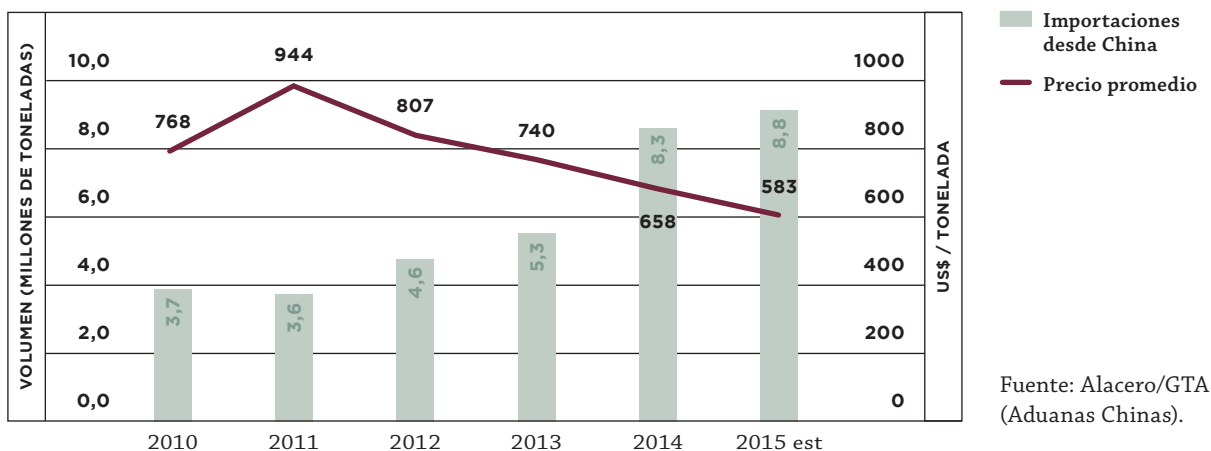


GRÁFICO 3

Importaciones de China en América Latina: volumen y precios promedios



III. LAS VARIABLES SIDERÚRGICAS EN LA TRANSICIÓN DE CHINA

En este tema, las empresas siderúrgicas de China, de acuerdo a la información disponible de la cámara siderúrgica de China (CISA), muestra que la mayoría de ellas, no han tenido un rendimiento financiero medido por la relación EBITDA/Ventas positivo en los últimos años. La información disponible señala que durante el período enero-mayo de 2015, esa relación financiera fue de 0,04% para la muestra de empresas de CISA.

Sin embargo, dicha situación no ha generado gran preocupación ya que el gobierno, al ser el propietario de la mayoría de las empresas, tiene los recursos financieros para cubrir ese pobre rendimiento financiero.

En cuanto a la segunda variable, la participación china en el mercado de América Latina ha sido creciente, como lo muestra el *Gráfico 2*. También es importante destacar que la importación total ha mantenido (mantiene) una participación en el consumo de alrededor del 30% en los últimos años.

Este es uno de los principales problemas que enfrenta la industria siderúrgica de América Latina.

Para 2015, se estima que la participación de China en el consumo de la región llegaría al 12% ó 13%.

La presencia de China en la región ha sido por dos vías: por un lado, el volumen de importación ha ido a la alza, y por el otro, los precios promedio de sus productos como lo informa la autoridad aduanera de China han registrado una disminución sostenida en los últimos años, como se aprecia en el *Gráfico 3*.

Como se ha señalado, China se encuentra en un proceso de reformas estructurales para modificar su modelo de desarrollo económico y transitar hacia una economía de mercado.

Dentro de este cambio, hay cuatro variables que están vinculadas al desempeño de la industria del acero de China, que son el *status* de Economía de Mercado, el 13° Plan Quinquenal (2016-2020), las Empresas Propiedad del Estado y la Política Cambiaria.

III.1 *Status* de economía de mercado

Este tema es relevante desde la perspectiva de las investigaciones por prácticas desleales contra China, ya que mientras China no sea considerada como una economía de mercado, cualquier empresa de un país que presenta una investigación de *dumping* o subsidios contra algún producto siderúrgico originario en China, puede utilizar la información de precios y costos de un tercer país (país sustituto) para calcular el valor normal en la metodología del cálculo del porcentaje de *dumping*.

Esta *facilidad* permite disponer de la información necesaria de forma más rápida, confiable y completa.

Esta disposición se sustenta en el Artículo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC en 2001, que establece que China tendrá 15 años para una transición a ser economía de mercado; esa fecha se cumple en diciembre de 2016.

El contenido del Artículo 15 está siendo objeto de una disputa de interpretación legal, ya que, por un lado, hay opiniones que señalan que el *status* de economía de mercado se obtiene de forma automática en diciembre de 2016; y por el otro, hay opiniones que indican que ese reconocimiento no es automático.

En la actualidad, hay países que ya reconocieron a China como una economía de mercado, como son la Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Chile, Colombia, Brasil y Singapur. Pero los principales socios comerciales de China, Estados Unidos y Europa, no lo han hecho.

En la opinión de expertos legales, se señala que este problema de interpretación del Artículo 15 se resolverá cuando un país inicie, después de diciembre de 2016, una investigación de prácticas desleales de comercio contra China, utilice la información de precios y costos de un tercer país y resuelva aplicar una cuota *antidumping* definitiva.

En ese momento, China solicitará, vía el Mecanismo de Solución de Disputas de la OMC, un panel para que resuelva si China es o no una economía de mercado en el contexto de la industria que presente la investigación. El dictamen de ese panel, deberá de resolver ese problema de interpretación. Sin embargo, se comenta que para llegar a la decisión final del panel podrán transcurrir de dos a tres años, con lo que el horizonte para resolver esta disputa legal podrá ser hasta el 2019 ó 2020.

Por el momento, y ante la cantidad de investigaciones por comercio desleal que se están iniciando o desarrollando en varios países de América Latina, es crítico mantener el supuesto de que China no es una economía de mercado.

Alacero ha estado activo en la discusión pública de este tema, sosteniendo que China no es una economía de mercado, no sólo por las disposiciones contenidas en el Protocolo de Adhesión a la OMC, sino también porque las reformas estructurales que el gobierno de China ha manifestado que implementará para transitar hacia una economía de mercado han mostrado resultados parciales.

III.2 13º Plan quinquenal 2016-2020

Como ya señalo anteriormente, China está en proceso de dar a conocer el contenido del próximo plan quinquenal. Dentro del mismo, se estima que habrá un capítulo dedicado a la industria del acero.

A principios de 2015, el gobierno chino dio a conocer un borrador del posible capítulo, donde se destacaban los siguientes temas (como):

- > Dirigir a la industria siderúrgica hacia un nuevo modelo, donde el *mercado juegue un papel decisivo*.
- > Reconocimiento a un problema severo de sobrecapacidad.
- > Mantener la propiedad del Estado en la conducción de la industria.
- > Se refuerza el enfoque de arriba hacia abajo.
- > Definición de tamaño de empresa, tipo de producción y ubicación.
- > Acelerar fusiones y adquisiciones.
- > Define la utilización de la capacidad: 80% en 2017; lo cual implica, manteniendo las condiciones actuales de operación de la industria china, tener que reducir 113 millones tons (lo cual se considera de difícil realización).

Frente a esta publicación, las asociaciones siderúrgicas de Norteamérica, Europa y América Latina se pronunciaron en un comunicado conjunto señalando que la propuesta sobre la posible nueva política siderúrgica no introduce las reformas orientadas al mercado necesarias para lograr los objetivos señalados.

Y que además, no actúa sobre los problemas más importantes que enfrenta la industria del acero de China en la actualidad, como es el de la sobrecapacidad.

De acuerdo a la información de prensa, se estima que en el mes de marzo de 2016 se dará a conocer el contenido detallado del nuevo Plan Quinquenal, con lo que se podrá constatar si el gobierno chino busca o no cambios sustanciales a su política siderúrgica.

III.3 La reforma a las Empresas Propiedad del Estado

En el análisis de la industria siderúrgica de China, el tema de las Empresas Propiedad del Estado, (SOE's por sus siglas en inglés) es una variable crítica.

Su relevancia estriba en que al ser propiedad del Estado cuentan con una serie de ventajas, apoyos y subsidios que les permiten crecer y desarrollarse con los recursos financieros del Estado, al igual que competir con ventajas artificiales.

En ese contexto, las empresas latinoamericanas, que en su mayoría son privadas, compiten no contra sus contrapartes chinas, sino contra el gobierno chino. Lo que propicia una desventaja estructural difícil de superar en el mercado.

Esta condición, es la que ha llevado a Alacero a recomendar a los gobiernos de la región la necesidad de tener un *campo de competencia parejo*.

El tema de la SOE's tiene una larga historia en el desarrollo económico de China y ha ido teniendo cambios a lo largo del tiempo. De hecho, en algunos sectores ya no tienen un papel preponderante o han disminuido en su número.

Sin embargo, en la industria del acero, las SOE's continúan dominando la actividad; como en el sector bancario, telecomunicaciones, transporte, etc.

De acuerdo a la información disponible, en 1995 había más de 300.000 empresas del gobierno; para 1998, ya se había reducido a 258.000. Para 2014, el número ya sólo era de 150.000, pero en los sectores estratégicos para el gobierno chino, como es el siderúrgico.

Este proceso de reducción de las empresas públicas implicó un desempleo sustancial, que se estima fue del orden de los 40 millones de trabajadores, pero absorbido por el naciente sector privado en la economía de China.

Se estima que una disminución similar de la fuerza laboral en la actualidad no sería posible por las expectativas de menor crecimiento económico de China y por las implicaciones sociales que eso traería. De ahí, los comentarios de los expertos de lo difícil de tratar de reducir el número de las empresas propiedad del Estado.

A partir de la Tercera Reunión Plenaria del Partido Comunista en noviembre de 2013, se han anunciado diferentes medidas para una reforma de las SOE's y promover una mayor participación de la empresa privada en la economía.

Estas acciones han sido reiteradas en diferentes ocasiones en los últimos años. Algunas de las iniciativas más importantes son propiedad mixta (con empleados e inversionistas privados), cotización en bolsa de valores, desinversión de activos no estratégicos, control de compensaciones, etc.

Sin embargo, el consenso apunta a una reforma parcial e incompleta. Contrapesos políticos dificultan los avances en este tema.

El tema de las SOE's ha ido cobrando mayor relevancia a medida que la economía de China fue creciendo hasta la importancia actual que tiene. Diferentes países han expresado su preocupación por las implicaciones de competencia global y regional que ellas representan contra las empresas del sector privado.

Sin embargo, esa preocupación no ha tenido eco en los foros multilaterales, de tal forma de que se puedan establecer reglas claras sobre el funcionamiento de este tipo de empresas. Es importante establecer que el problema no es que el Estado tenga la propiedad de una empresa, sino que dicha empresa se mantenga operando en el mercado a partir de los apoyos y subsidios que el Estado le otorga.

El único foro donde el tema se ha discutido y llegado a proponer reglas claras transparentes y mandatorias es en las negociaciones del acuerdo comercial transpacífico (Trans-Pacific Partnership - TPP). Sin

embargo, esas reglas sólo son obligatorias a los 12 países que intervienen en esa negociación, donde China no participa.

De acuerdo a la información disponible, el TPP contempla 7 temas relevantes en el capítulo de Empresas Propiedad del Estado:

1. **Aplicabilidad:** ¿A quién se aplica y a quién se excluye?
2. **Disciplinas:** Transparencia, no-discriminación, daño y efectos adversos.
3. **Solución de Controversias:** ¿Cómo se procesa la disputa?
4. **Arreglos Institucionales:** Agencias administrativas y procedimientos.
5. **Reservas:** Medidas sujetas a negociación.
6. **Futuras Negociaciones:** Bajar del nivel federal al estatal.
7. **Temas Técnicos:** cooperación, intercambio de información, definiciones.

III.4 Política Cambiaria

La última de las variables de la transición económica de china para la industria siderúrgica es la política cambiaria.

Desde una explicación sencilla, la definición del manejo del tipo de cambio tiene repercusiones importantes en los flujos de comercio de un país. Cuando una moneda se deprecia o pierde valor respecto de otra moneda, que por lo general es el dólar norteamericano, se entiende que esa acción estimula la exportación de los productos domésticos y encarece la importación de los productos extranjeros. El efecto contrario sucede cuando la moneda aprecia su valor respecto del dólar norteamericano.

A lo largo de su desarrollo económico, el gobierno de China manejó su política cambiaria para estimular sus exportaciones, lo que lo llevó a convertirse en el mayor exportador mundial de productos manufacturados, incluido los productos de acero. Durante este

tiempo, el resto de países criticó este enfoque mercantilista de China, pero no se logró que alterara su conducta cambiaria.

En diferentes momentos del tiempo china ajustó su tipo de cambio, pero en términos generales siempre mantuvo un tipo de cambio que favoreciera la exportación.

Esta situación cambió el pasado mes de agosto cuando el Banco Central de China anunció un cambio en su régimen cambiario propiciando una devaluación. La decisión causó volatilidad en los mercados internacionales y en la comunidad internacional.

Se mencionaron varias razones como explicación de esa decisión:

- > Es parte de la reforma para la transición económica.
- > Es permitir que el mercado determine el tipo de cambio.
- > Estímulo a la exportación y crecimiento.
- > La inclusión del yuan en la canasta de los SDR del Fondo Monetario Internacional.
- > Atenuar la salida de capitales.

Desde la perspectiva siderúrgica, el efecto de esa nueva política cambiaria se reduce a fomentar sus exportaciones de acero en el nuevo contexto de una economía china que deja de crecer a las tasas históricas de dos dígitos y lo hará a niveles de 6% a 7% anual.

Esta percepción se refuerza, cuando, por un lado, se considera que la demanda de acero ya pasó su punto más alto (*peak*) y que en los siguientes años tendrá una tendencia a la baja; y por el otro, la industria siderúrgica de China mantiene una sobrecapacidad significativa que la obliga a exportar para mantener su tasas de utilización de la capacidad elevada, además de la necesidad social de preservar el empleo.

IV. COMENTARIOS FINALES

La relación siderúrgica entre América Latina y China no puede continuar en la dirección actual. El creciente deterioro comercial va a resultar en pérdida de empleos, mayores fricciones y disputas comerciales.

Mientras las Empresas Propiedad del Estado chino reciban apoyos y subsidios, la competencia será desigual e inequitativa.

Las empresas privadas latinoamericanas no pueden competir contra el gobierno chino.

Es necesario lograr un campo de competencia parejo.

La pregunta clave es: ¿La transición económica de China resultará en una industria siderúrgica que no requiera subsidios y compita en condiciones de mercado?

La evidencia actual no apunta en esa dirección.