



## Comentarios sobre la Política de Ajuste de la Industria Siderúrgica de China (Revisión 2015)

### I) Introducción

Los siguientes comentarios al borrador del documento de China “Política de Ajuste de la Industria del Acero (Revisión 2015)” (en adelante “Política de Ajuste” o “Política”) se presentan en nombre de las asociaciones industriales de Norteamérica, América Latina y Europa que suscriben este documento. Nuestros países y China comparten el interés por una industria del acero global balanceada y saludable que opere de acuerdo a los principios de mercado y las reglas de la Organización Mundial de Comercio (“OMC”). Las políticas siderúrgicas de China tienen impacto directo sobre nuestras industrias del acero, nuestras economías y otros mercados alrededor del mundo. Es por eso que apreciamos esta oportunidad para realizar comentarios sobre el borrador de la Política de Ajuste.

La Política de Ajuste tiene como meta explícita conducir a la industria del acero de China hacia un nuevo modelo económico en el que el mercado juega un “rol decisivo” en la asignación de recursos. Creemos con firmeza que una transición tal es esencial para la estabilidad de largo plazo de la industria del acero global. A pesar de este objetivo general, sin embargo, la Política de Ajuste contempla la continuidad del vasto control y la dirección gubernamental sobre la industria del acero de China. Las medidas descritas en la Política reflejan que la intervención del gobierno en la gestión y la operación de las empresas y en la asignación de recursos en la industria continuará. Como resultado, la Política es en gran medida inconsistente con la meta de someter a la industria a la disciplina de mercado.

Otro aspecto clave de la Política es el reconocimiento de que la industria del acero de China tiene “severa” sobrecapacidad. Elogiamos el reconocimiento explícito de este hecho. Esta sobrecapacidad no solo ha causado serios problemas a los productores de acero chinos sino que ha desestabilizado a la industria mundial y ha creado fricciones comerciales entre China y muchos de sus mayores socios comerciales. Sin embargo, aunque la Política reconoce la necesidad de reducir la capacidad productiva de China en forma substancial, no crea mecanismos ni ofrece incentivos efectivos para lograrlo. La ausencia de pasos concretos hacia reformas pro-mercado fundamentales y reducciones de capacidad significativas tornarán esta Política ineficaz en la administración del problema de base.

## II) La política de ajuste continúa la línea de control y dirección gubernamental sobre la industria siderúrgica de China

Al presentar la Política de Ajuste para el comentario público, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (el “Ministerio”) explicó que la Política fue diseñada para “hacer que el mercado jugara un rol decisivo en la asignación de recursos”. Al mismo tiempo, sin embargo, el Ministerio articuló el objetivo conflictivo de “hacer más efectivo el rol del gobierno” y “guiar el desarrollo de la industria del acero durante los próximos 10 años.”<sup>1</sup>

Desafortunadamente, las medidas específicas contenidas en la Política indican que a las fuerzas de mercado no se les estará permitido jugar un rol “decisivo” en el desarrollo de la siderurgia china, y que el rol del mercado permanecerá secundario al rol del gobierno. Ciertamente, en forma similar a políticas previas de la siderurgia china, la Política de Ajuste demuestra que el gobierno pretende continuar su gestión verticalista (de arriba hacia abajo) de la mayoría de los aspectos del desarrollo de la industria, tanto a nivel doméstico como global. Esto incluye todo, desde la cantidad y ubicación de las empresas, a los productos que deben fabricarse y las tecnologías que deben utilizarse. Específicamente:

- > La Política dicta la estructura específica y el desarrollo de la industria, incluyendo el tamaño, nivel de producción y ubicación. Por ejemplo, la Política requiere la creación de tres a cinco grupos siderúrgicos “ultra-grandes” que sean competitivos a nivel global, así como también un grupo de “competidores regionales y competidores por segmento de mercado”. La política guía a estas empresas favorecidas a dominar el mercado, con el gobierno “apoyando la unificación de empresas fuertes y dominantes” e impulsándolas a “implementar reorganizaciones estratégicas” a lo largo de su cadena productiva. En términos de producción, la Política establece como objetivo que el producto de los 10 mayores grupos siderúrgicos debe representar no menos del 60% de la producción de China en 2025. El Plan también llama a reubicar la producción siderúrgica fuera de los centros urbanos para concentrarse “en las empresas más competitivas y en las regiones con ventajas comparativas”.
- > Para alcanzar estas metas, la Política estimula las fusiones y adquisiciones para “formar una estructura industrial de desarrollo coordinado entre las empresas líderes y las empresas especializadas, medianas y pequeñas”. El ritmo de estas fusiones y adquisiciones debería “acelerarse”, presumiblemente bajo el soporte y la supervisión estatal.
- > La Política también establece el portafolio de productos de la industria y su estrategia de investigación y desarrollo. Los productores de acero deben “incrementar el desarrollo y la aplicación de productos de acero de alta resistencia, anticorrosivos y de alta especialización” (incluyendo “barras de refuerzo de 400MPa”), mientras el gobierno debe “promover la colaboración entre la industria, la academia, los investigadores y los usuarios finales” y “dar apoyo al desarrollo de las industrias estratégicas emergentes”. Más aún, la Política establece que los ingresos por ventas de “nuevos productos” en el caso de empresas grandes y medianas deben exceder el 20% del total de los ingresos por ventas y que los gastos en investigación y desarrollo no deben ser menores al 1,7% de los ingresos relacionados al negocio principal.
- > La Política establece ciertos objetivos de mejora tecnológica y proporciona el soporte estatal para alcanzarlos. Por ejemplo, “las tecnologías de industrialización y automatización... deben irse perfeccionando gradualmente”, y el porcentaje de empresas que utilicen “sistemas de ejecución de fabricación (MES) debe exceder el 80%... (y) el nivel de transacciones por e-commerce debe alcanzar el 20% de las ventas totales de la industria”. Para financiar estas actualizaciones tecnológicas, el gobierno “se apoyará en los principales proyectos de construcción nacionales, los principales proyectos de investigación científica, y proyectos básicos de mejora” que le ayudarán a “crear investigación y desarrollo, plataformas promocionales y mecanismos de coordinación para importantes tecnologías comunes en la industria del acero que permitan diseminar los riesgos y los beneficios” entre las empresas favorecidas.
- > Para llevar a cabo estas y otras disposiciones, la Política llama al gobierno a continuar “dando soporte”, “alentando” y “promoviendo” una amplia variedad de actividades comerciales de la industria del acero. Este lenguaje

---

[1] Opinión sobre la publicación de la Política de Ajuste para la Industria Siderúrgica (Revisión 2015) (Comentario en Borrador) (公开征求《钢铁产业调整政策(2015年修订)》(征求意见稿)的意见).

parece dar luz verde al gobierno de China, en todos los niveles, para continuar subsidiando y dando asistencia a la industria –la que, entre otras cosas, ha permitido a empresas ineficientes y deficitarias operar durante mucho más tiempo del que las condiciones de mercado permiten. Estas políticas están en el centro de las fricciones comerciales entre China y sus socios comerciales, incluyendo los países Norteamérica, América Latina y Europa. Además, socavan el objetivo de la Política de limitar los subsidios a las empresas siderúrgicas por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, la Política no hace nada para despejar la barrera primaria hacia las reformas de mercado en la siderurgia de China: la propiedad estatal. La prescripción de la Política a experimentar con “estructuras de propiedad mixta” en la industria del acero no es suficiente para acabar con el control del Estado en las decisiones de gestión de las empresas comerciales. Como ha quedado demostrado en políticas similares aplicadas a empresas estatales de otras industrias, aunque se inyecte capital privado en la industria, las empresas quedarán sujetas a la intervención gubernamental mientras el Estado conserve intereses substanciales y los oficiales del gobierno mantengan posiciones directivas en las mismas. Adicionalmente, la propiedad por parte de entidades cuasi-estatales, como fondos de pensión controlados por el Estado o sindicatos laborales, simplemente enmascaran el real control ejercido por el nivel central y subcentral del gobierno. Mientras la industria esté sujeta a una amplia propiedad estatal, el gobierno –y no el mercado- seguirá jugando un rol decisivo en la asignación de los recursos.

En forma similar, mientras el llamado hecho en esta Política a liberalizar las restricciones sobre la inversión extranjera en la industria puede ser un paso positivo, se dan pocos -si es que algunos- detalles sobre qué significa esta liberalización y no queda claro si a partir de ahora una entidad extranjera podrá tener participación controladora en una empresa siderúrgica china importante.

De acuerdo con la Política, la inversión extranjera en la industria tiene el rol de ayudar a “crear mecanismos robustos para el intercambio de tecnología, recursos, marcas, canales de ventas, conceptos de gestión y servicios financieros”. Adjudicar objetivos específicos al rol de los inversores extranjeros indica que los mismos permanecerán sujetos de jure o de facto a restricciones que les impedirán operar en forma autónoma en el mercado chino. Finalmente, dado el nivel de propiedad estatal, aun cuando se permita mayor participación de la inversión extranjera en empresas medianas y pequeñas, esto no conducirá hacia las reformas de mercado en la industria.

En resumen, la Política de Ajuste continúa permitiendo al gobierno de China (de todos los niveles) intervenir en el desarrollo de la industria del acero y en la gestión y operación de las empresas siderúrgicas –desde la adquisición y suministro de materias primas, a la entrada al mercado, a la compra y aplicación de los productos por parte de los usuarios finales. Como resultado, esta Política parecería hacer poco para alterar el hecho de que los productores de acero de China operan en un ambiente en el que las fuerzas básicas del mercado no aplican y en el que las decisiones comerciales son encargadas o dirigidas por el gobierno. Con respecto a esto, consideramos que la Política de Ajuste no presenta diferencias significativas respecto de las políticas industriales previas y no es probable que pueda resolver los serios desafíos que enfrentan la siderurgia de China y la global.

#### **IV) La política de ajuste no aborda en forma concluyente la sobrecapacidad en la siderurgia China**

Uno de los objetivos que se propone la Política de Ajuste es resolver el problema del “severo exceso de capacidad productiva” en la industria del acero china. Según la Política, la capacidad productiva debe reducirse a niveles “razonables” y la tasa de utilización debe elevarse a 80% en 2017.

Se trata de metas admirables. Consideramos que la sobrecapacidad de China es el desafío más importante que hoy enfrenta la industria del acero a nivel global y que ésta es directamente responsable por la oleada de importaciones de acero que han venido experimentando nuestros países durante los últimos años. De acuerdo al Representante del Comercio de los Estados Unidos, China es responsable de más del 75 % del crecimiento de la capacidad productiva en la industria del acero entre 2000 y 2013<sup>2</sup>. La Asociación China del Hierro y el Acero estima que existen alrededor de 1.250 millones de toneladas métricas de capacidad productiva de acero crudo en China, en comparación con la producción real de 823 millones de toneladas alcanzada en 2014. Esto equivale a más de 425 millones de toneladas de sobrecapacidad.<sup>3</sup>

En la medida en que la inversión y el crecimiento económico se han ido moderando en China hacia su “nuevo normal”, existe cada vez mayor consenso en que China ya alcanzado su pico histórico de demanda anual de acero. Aun así, hasta ahora, este país ha continuado incrementando tanto su capacidad productiva como su producción de acero, con el resultado de niveles incrementales de sobrecapacidad y un pronunciado aumento de sus exportaciones a los mercados globales. La sobrecapacidad y sus causas subyacentes no son propias de la industria del acero sino que contaminan diversas industrias chinas en las que el Estado ha tomado el rol de liderazgo para su desarrollo. Sin embargo, China ha reconocido que la sobrecapacidad en el acero como un tema particularmente serio y se ha comprometido a establecer mecanismos que limiten la expansión y reduzcan la sobrecapacidad existente.<sup>4</sup>

Si bien la Política de Ajuste reconoce estos objetivos, creemos que no logra establecer medios efectivos para reducir esta sobrecapacidad en forma significativa. Para alcanzar la meta de una tasa de utilización de 80% en 2017, China necesitaría reducir su sobrecapacidad en 225 millones de toneladas, o 112,5 millones de toneladas por año, asumiendo que la producción permanece sin cambios. Para que la producción y la capacidad alcancen niveles “razonables”, los niveles actuales necesitarían caer aún mucho más. Este desafío extraordinario puede requerir el cierre obligatorio de una cantidad importante de capacidad de aceración y laminación, seguido de un compromiso de largo plazo para eliminar la interferencia del gobierno en la industria y asegurar que las decisiones comerciales y el desarrollo de la industria se basan en las fuerzas del mercado.

El énfasis de la Política de Ajuste en “perfeccionar” los mecanismos de salida del mercado es, por tanto, bienvenido. Sin embargo, la aparente limitación de esta salida a “capacidad productiva obsoleta” o a aquellos productores que no alcanzan ciertos estándares administrativos es inadecuada. Una aproximación mejor y más exhaustiva sería permitir que todas las empresas incapaces de competir sin apoyo estatal salieran del mercado a través de canales legales como procedimientos de bancarrota, seguros sociales, programas de ajuste laboral, lo que reduciría los incentivos del gobierno a mantener empresas improductivas en el mercado.

Para reducir la sobrecapacidad, el borrador de la Política de Ajuste promueve la consolidación de la industria a través de fusiones y adquisiciones (como ya lo han hecho previamente otras políticas siderúrgicas chinas), así como también la introducción de estándares industriales que, en teoría, serían difíciles de cumplir para muchas empresas. Específicamente, como se comentó previamente, la Política pretende concentrar el 60% de la capacidad productiva en 3 a 5 compañías ultra-grandes, competitivas a nivel global, en combinación con algunas empresas líderes en mercados regionales o de nicho para 2025. La Política también establece precios discriminatorios y punitivos de servicios básicos y cierres obligatorios para aquellas empresas que no logren cumplir con determinados estándares regulatorios en seguridad, uso eficiente de los recursos y protección ambiental.

Coincidimos en que a los productores de acero deben exigírseles los más altos estándares de seguridad, conservación de recursos y protección ambiental, y apoyamos los esfuerzos de China en este sentido. Pero estos estándares no servirán para reducir significativamente la sobrecapacidad instalada. En el mismo sentido, mientras la consolida-

---

[2] Representante de Comercio de los Estados Unidos, Reporte al Congreso sobre la Observancia de China a las Reglas de la OMC (2014).

[3] Asociación del Hierro y el Acero de China, “Análisis de los Puntos Clave para el Desarrollo de las Empresas Siderúrgicas durante el período del 13vo Plan Quinquenal” (19-marzo-2015)

[4] Representante de Comercio de los Estados Unidos, Reporte al Congreso sobre la Observancia de China a las Reglas de la OMC (2014).

ción puede reducir la cantidad de productores en el mercado, no necesariamente reduce el nivel de producción o de capacidad. De hecho, estas políticas podrían incentivar perversamente a los gobiernos locales a subsidiar la expansión y mejora de sus empresas locales con el objeto de evitar su cierre o consolidación con empresas de otras ciudades o provincias. Así, estas políticas podrían en realidad culminar incrementando la capacidad productiva en lugar de promover las reducciones requeridas para alcanzar el equilibrio que necesita la industria. Efectivamente, la consolidación y reorganización de la siderurgia han sido objetivos del gobierno chino por largo tiempo, sin embargo la capacidad ha continuado expandiéndose y la sobrecapacidad solo ha ido tornándose más severa.

Particularmente problemático es que la Política de Ajuste parece no apuntar eliminar volúmenes significativos de producción o capacidad. Por el contrario, parece que parte de esa capacidad en exceso se transferiría al exterior con apoyo estatal a través de inversión extranjera y adquisiciones. En este contexto, los esfuerzos por la mejora y la consolidación industrial buscan sobre todo incrementar la competitividad internacional de los productores domésticos, en lugar de reducir la capacidad de las empresas siderúrgicas chinas globales. En 2013 el Consejo del Estado explicó que el gobierno “estimularía a empresas fuertes a “salir” a través de diversos mecanismos de modo de mejorar la distribución de las instalaciones manufactureras y de reducir la capacidad productiva doméstica”.<sup>5</sup> Los gobiernos provinciales han seguido directrices similares. La provincia de Hebei, por ejemplo, anunció su intención de reducir la sobrecapacidad provincial transfiriendo 5 millones de toneladas al extranjero para 2016 y 20 millones para 2023.<sup>6</sup>

La Política de Ajuste hace eco de estos objetivos, suministrando soporte gubernamental para “que las empresas locales aceleren su expansión en el extranjero, se involucren en adquisiciones o establezcan empresas siderúrgicas en otros países... (y) construyan canales de ventas a escala global.” Parece que en lugar de eliminar la capacidad excesiva, la Política incluye planes para reubicar parte de la misma fuera de las fronteras de China y/o exportar la producción sobrante. Las exportaciones de acero desde China ya han alcanzado niveles récord durante el año pasado, indicando que los productores chinos, bajo la presión creciente en su mercado doméstico, están apuntando activamente a los mercados foráneos con su producción en exceso. La consecuencia de políticas como esta es que China apoyará sus empresas siderúrgicas tanto en su mercado doméstico como internacional, permitiéndoles competir en los mercados extranjeros bajo condiciones ventajosas y beneficiarse de la existencia de sobrecapacidad en China. Esto solo perpetuará la expansión irracional de la capacidad y dañará a las empresas privadas que no pueden competir contra empresas chinas propiedad del Estado que operan sin necesidad de generar retorno sobre el capital.

Como resultado de esta Política, los productores de acero de diversas latitudes se verán forzados a competir con volúmenes aún mayores de la producción excesiva de China, tanto en los mercados de terceros países como en sus propios mercados. Sea que el plan perseguido por China consista en enviar el acero producido en su mercado doméstico a través de los canales de distribución globales adquiridos recientemente o que consista en la transferencia de la capacidad productiva al extranjero, el mismo no genera resultados aceptables para las industrias siderúrgicas de Norteamérica, América Latina ni Europa. Políticas que otorguen soporte estatal que estimule a las empresas siderúrgicas chinas a transferir sobrecapacidad o producción a los mercados extranjeros deben ser eliminadas. Medidas como esas violan las regulaciones sobre subsidios establecidas por la OMC (Organización Mundial de Comercio) y son inconsistentes con los compromisos adquiridos por China en negociaciones comerciales respecto de la reducción y restricción de la sobrecapacidad de acero.

Dada la gravedad del problema, el gobierno de China podría necesitar desarrollar un rol activo en la eliminación de la sobrecapacidad en el corto plazo. Pero en forma definitiva, sin embargo, la única forma de generar reducciones significativas y permanentes de capacidad es eliminar la intervención estatal en la industria y permitir que las fuerzas del mercado determinen sus resultados. Estos resultados incluyen: i) la naturaleza y número de empresas que entran y salen del mercado; ii) fusiones, adquisiciones y reorganizaciones entre los productores de acero; iii) niveles de produc-

[5] Opinión Guía del Consejo del Estado de China para la Resolución de las Contradicciones sobre Exceso de Capacidad, Goufa No. 41 de 2013.

[6] “Principal Provincia Siderúrgica de China alienta a las empresas a “salir” para transferir el exceso de capacidad productiva”. Xinhua, 19-noviembre-2014

ción y capacidad; iv) inversión en investigación y desarrollo; v) los productos que se desarrollan, producen y comercializan; vi) los productos que el mercado demanda; vii) la oferta de materias primas y recursos naturales.

Para crear un ambiente de mercado competitivo y equitativo, el gobierno debe deponer la propiedad y control estatal (incluyendo las “estructuras mixtas” con capital privado). Otros países alrededor del mundo han atravesado procesos similares a través de la licitación transparente de los activos del Estado, un modelo que podría ser también apropiado para China. Además, el gobierno chino en todos sus niveles debe acabar con los subsidios y otros tipos de aportes a las empresas siderúrgicas, incluyendo el apoyo para generar nueva capacidad o apuntalar pérdidas e ineficiencias. Esto incluye permitir que los mercados de capitales operen sin interferencia de modo de terminar con el flujo de financiamiento estatal hacia empresas que no pueden operar rentablemente. Finalmente, los productores de acero de China deben ser expuestos a la competencia leal en los mercados globales, a través de la remoción de las barreras tarifarias y no tarifarias y otras medidas discriminatorias en el mercado doméstico de China, incluyendo la eliminación de todas las restricciones sobre las exportaciones de materias primas.

## IV) Conclusión

Las empresas siderúrgicas Norteamérica, América Latina y Europa aprecian y dan su completo apoyo a las metas presentadas en la Política de Ajuste para la reducción de capacidad, permitiendo al mercado desarrollar un rol decisivo en la asignación de los recursos y construyendo un ambiente de mercado equitativo y competitivo para el sector siderúrgico de China. Alcanzar estos objetivos de acuerdo a metas de tiempo claramente definidas es necesario para la estabilidad y salud de largo plazo de la industria del acero en China y el mundo.

Sin embargo, creemos que la Política no introduce suficientes reformas orientadas hacia el mercado para permitir que se alcancen estas metas y, en consecuencia, no es suficiente para resolver los grandes problemas que enfrenta la siderurgia china. Desafortunadamente, la Política de Ajuste continúa reflejando un enfoque verticalista y dominado por el Estado para las reformas de la industria –manteniendo en consecuencia un ambiente en el que no aplican las fuerzas de mercado. Desde nuestro punto de vista, el único camino para alcanzar los objetivos propuestos por la Política es eliminar la interferencia del gobierno y permitir que las fuerzas del mercado dicten los resultados de la industria.

Instituto Americano del Hierro y el Acero (AISI)  
Asociación Canadiense de Productores de Acero (CSPA)  
Comité sobre Importaciones de Caños y Tubería (CPTI)  
Asociación Europea del Acero (EUROFER)  
Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO)  
Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CANACERO, México)  
Industria de Aceros Especiales de Norteamérica (SSINA)  
Asociación de Fabricantes de Acero (SMA)