

## **El proteccionismo de Estados Unidos y las subvenciones de China: el dragón de dos cabezas que enfrenta la industria mexicana**

### **El proteccionismo norteamericano**

En su libro *Diplomacia*, Henry Kissinger esboza la estrategia de Estados Unidos en sus relaciones internacionales: defiende una postura hacia el exterior que no necesariamente aplica hacia el interior. Estados Unidos influye para que sus principios se apliquen en ámbitos económicos y políticos. Gracias a su papel como primera potencia global, el resultado es la actual configuración global: un concepto de democracia occidental apuntalada por principios de liberalismo económico.

El problema es que Estados Unidos sigue reglas distintas cuando lo considera pertinente. En el caso del comercio internacional su relación con México es el mejor ejemplo: a pesar de tener el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), una fuerte interrelación financiera y migratoria, así como una gran presencia de empresas norteamericanas en México, el intercambio comercial se ve afectado por posturas proteccionistas.

La muestra más palpable de lo descrito la proporciona el Farm Bill, 100 mil millones de dólares encaminados al apoyo del sector agrícola. Algo similar ocurre con el Buy American, una iniciativa encaminada al apoyo de la pequeña y mediana empresa. Su objetivo es generar encadenamientos productivos. Esto forma parte de la estrategia de Estados Unidos para preservar el empleo, fortalecer las cadenas de

valor nacional y global en las que participan y con ello competir en los mercados internacionales. Estados Unidos da apoyos a sus productores pero es poco tolerante cuando otros países lo hacen, o simplemente cuando sugieren que lo harán. Basta con ver el Wall Street Journal del pasado día 7 (Mexico Takes a Bad Brazilian Turn) en donde se esgrimen argumentos de libre comercio para aseverar que la postura de apoyar al sector del calzado es incorrecta. Curiosamente poco se dice de lo que se aplica en Estados Unidos o en el sudeste asiático en este u otros sectores productivos.

El problema es que ello afecta a sus socios comerciales, principalmente a México. Los casos del azúcar y el acero son dos ejemplos recientes que se deben considerar, pero que se suman a los del atún, aguacate y cemento que años previos también sufrieron de las barreras no arancelarias que Estados Unidos aplica para proteger su mercado.

Las acusaciones de supuesto dumping a los productos mexicanos tienen poco sustento, si un país a buscado cumplir con las reglas de la Organización Mundial de Comercio y del TLCAN es México.

La capacidad del Estados mexicano para subvencionar a sus productores, particularmente en el área industrial es nula. De hecho así lo muestra la posición adoptada hace un par de décadas, y muy desafortunada, de que la mejor política industrial es no tenerla. Ello resume que las empresas mexicanas deben enfrentar la competencia internacional con sus propios recursos, los cuales se encuentran acotados por el escaso financiamiento productivo que hay en el país y por el creciente precio de los energéticos que utilizan para su producción.

Estimar que los productores de acero y azúcar se encuentran en capacidad de vender a precios menores a sus costos o inferiores a los existentes en el mercado nacional es producto del interés por proteger el mercado norteamericano.

La necesidad que Estados Unidos tiene para generar empleo industrial explica la razón de que sus autoridades le hayan dado entrada a demandas por dumping a

productos mexicanos que en el mejor de los casos llegan a representar un 3 o 4% del mercado norteamericano. Este hecho en realidad refleja su alto proteccionismo.

Las acusaciones de dumping a productos industriales y agropecuarios mexicanos, incidirán en el crecimiento económico del país. Las barreras comerciales no arancelarias que han sufrido las exportaciones mexicanas representan un elemento negativo para el sector productivo.

El proteccionismo de Estados Unidos limita los potenciales beneficios de México a partir del proceso de recuperación estadounidense. La ratificación de cuotas arancelarias en acero, que oscilan entre el 20.58% y el 66.7%, deja fuera del mercado norteamericano a las empresas mexicanas. Aún falta por desahogar una audiencia (15 de septiembre) y un proceso de deliberación que culminará en octubre para determinar si la acusación de dumping a México se mantiene. Ello dependerá de la decisión de las autoridades norteamericanas sobre si hay daño o no.

Sin lugar a dudas ello es un mal augurio no solo para el acero, es una muestra de lo que ocurre en el caso del azúcar y que podría llegar a otros productos. En principio el Tratado de Libre Comercio de América del Norte debe garantizar que no se apliquen medidas discrecionales y unilaterales a las exportaciones mexicanas; sin embargo, ello no está ocurriendo y las autoridades deben tomar medidas inmediatas, directas e incluso precautelares para atender esta problemática que frena a la industria nacional.

Lo anterior implica un contexto de doble discurso por parte de Estados Unidos, donde por un lado se promulga el libre comercio, pero que en los hechos mantiene acciones proteccionistas. La fijación de cuotas compensatorias por parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos así lo revela. Su acusación de dumping se ha dado durante los últimos meses en la varilla mexicana y el azúcar. Sin embargo, en años anteriores, los productores nacionales han tenido que hacer

frente a esta situación, por ejemplo en 2012 con el tomate, en décadas anteriores con el cemento, el aguacate, el atún y el acero.

El proteccionismo norteamericano es un obstáculo para la economía mexicana, ya que afecta directamente las exportaciones, que representan un elemento central para el crecimiento económico, ya que es el eje del actual modelo económico.

### **China, competencia en ascenso apoyada por el gasto de gobierno**

El proceso de liberalización económica de México surgió como una herramienta estratégica para aprovechar la posición geográfica del país con la principal potencia mundial, buscando ampliar el mercado nacional hacia el territorio del norte y propiciar encadenamientos productivos, economías de escala y una transferencia tecnológica en las empresas nacionales. Con ello se persiguió consolidar el desarrollo y crecimiento económico, no obstante, lo anterior no se cumplió y en la práctica, los resultados no avalan que el país se encuentre en capacidad de enfrentar la creciente competencia de China.

Su proceso ha implicado una transformación por más de tres décadas, iniciando con las reformas necesarias para ser el marco legal, posteriormente al desarrollo y consolidación de sectores estratégicos y finalmente un crecimiento hacia afuera. Lo anterior con un control total de la industria con planea quinquenales a nivel provincial y del gobierno central, empresas propiedad del estado, aplicación de apoyos y subsidios, así como políticas integrales de fomento, comercialización y restricción a las importaciones. Su meta es garantizar el empleo de su población, a través de una estrategia de desarrollo económico con un sector exportador manufacturero de alta tecnología.

Los resultados son contundentes: entre 1979 y 2013 el crecimiento económico promedio anual de China se ha sido del 9.4 %, en 2009 China se convirtió en el principal exportador a nivel mundial, para 2011 fue el principal fabricante de manufacturas y su industria siderúrgica es la más grande del mundo, supera al

conjunto de los 5 países que siguen en producción, lo cual lo ha convertido en el principal exportador mundial de acero.

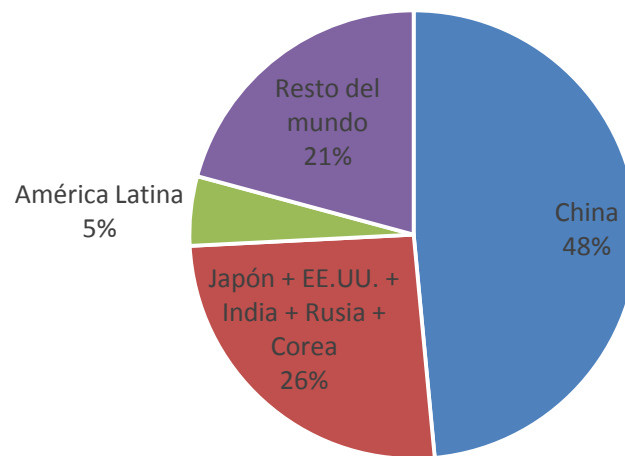
## **La estrategia de China**

Para el país asiático, la industria siderúrgica, la base de la cadena manufacturera, representa uno de los sectores estratégicos para su desarrollo: constituye cerca del 50% del mercado mundial, con una producción de 780 millones de toneladas (MDT) en 2013 y con una capacidad de producción de mil MDT. Su éxito se encuentra fundamentado en los apoyos y subsidios que recibe esta industria, cuya propiedad es en su mayoría del estado: 8 de los 10 principales grupos siderúrgicos son 100% propiedad del Estado Central, mientras que 19 de los 20 principales grupos siderúrgicos son controlados mayoritariamente por el Estado.

La estrategia de China ha llevado a que exista una sobrecapacidad en la producción acerera a nivel global, del tamaño de 8 veces la producción de toda América Latina: de los 570 millones de toneladas de la sobrecapacidad, el 50% corresponde a la producida en China, implicando presión a la baja sobre los precios y con márgenes no sustentables de rentabilidad para el sector privado; teniendo como consecuencia además que exista una competencia desleal y en condiciones desfavorables para el resto del mundo. Mientras que América Latina compite con empresas privadas, en China éstas son estatales y/o subsidiadas por el estado.

En este sentido, el reto que implica la economía china no es menor, se corre el riesgo de una pérdida significativa de la base industrial del acero y con ello de la industria manufacturera de América Latina: la producción mundial de acero en 2013 fue de 1.6 mil MDT, donde China aportó con 779 MDT y América Latina apenas con 58 MDT, siendo esta última 10 veces menor a la del gigante asiático.

Productores de acero: Participación en el mercado global, 2013

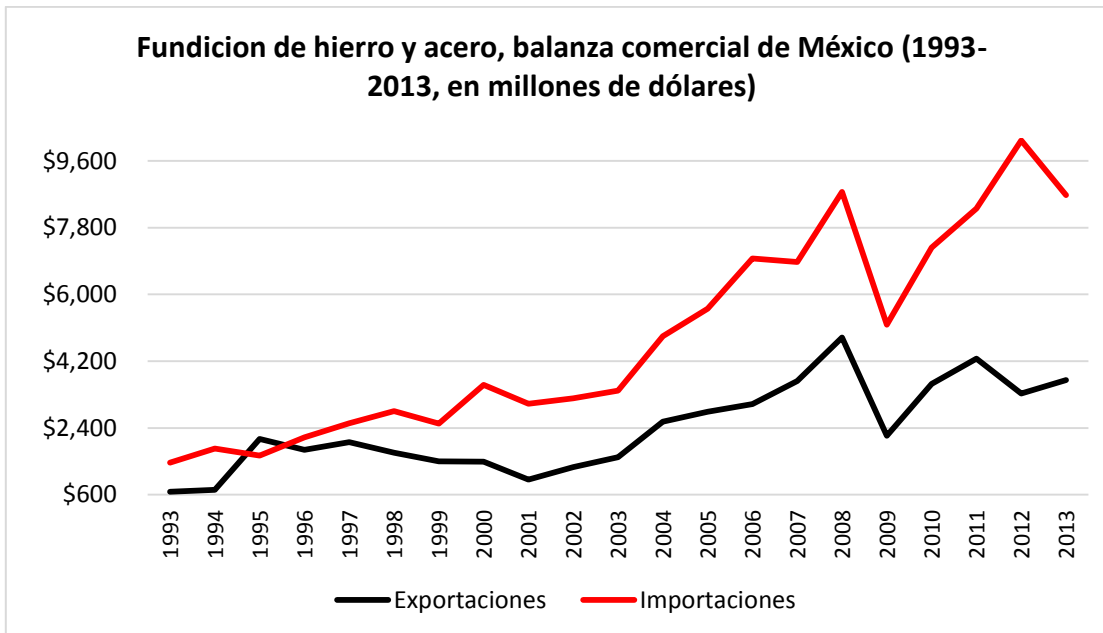


Fuente: World Steel Association

El dominio de China en este sector ha conllevado a que de las 10 empresas más grandes del mundo por producción de acero, 6 sean de origen chino. Además, multiplicó 3.5 veces su producción de acero en solo 10 años, lo cual implicó pasar de 200 MDT en 2000 a más de mil MDT en 2013, para lo cual fue necesaria una inversión de 800 mil millones de dólares, es decir, la inversión de China en el sector entre 2000 y 2013 corresponde al 396% del PIB de Perú, el 289% del de Chile y el 63% del de México, por dar algunos ejemplos.

Competir con un país con dichos niveles de inversión, donde la participación del Estado es mayoritaria, es inalcanzable. Sobre todo cuando el resto de los productores, realizan sus actividades sin el apoyo gubernamental y en condiciones desfavorables, respecto a aquellas con las que cuentan las empresas chinas. De manera particular, las políticas específicas que han permitido el posicionamiento de este país, incluyen la manipulación del tipo de cambio, apoyos financieros directos e indirectos, apoyos en costos de energía, préstamos a tasas preferenciales, conversiones de deuda por capital, desarrollo de infraestructura, barreras a la inversión extranjera, reducción y exención de impuestos, así como condonaciones de deuda. Además un aspecto a resaltar, es que por ahora las empresas acereras

chinas, no están preocupadas por su rentabilidad, ya que al ser propiedad del Estado, no se caería en una situación de quiebra: durante el primer semestre de 2014, la rentabilidad de las 80 principales empresas siderúrgicas fue solo del 0.4%.



Fuente: INEGI

Lo anterior evidencia que China no es una economía de mercado, por el contrario es una economía centralmente planificada, con un gobierno que cuenta con el control político absoluto (propiedad de la tierra, migración interna controlada, control laboral, etc.) y por ello puede canalizar los recursos e instrumentos necesarios para lograr sus objetivos industriales, en donde una de sus industrias líderes es la del acero, justamente con la cual inició su proceso de industrialización, mediante herramientas de apoyo y fortalecimiento en infraestructura y financiamiento. Contrario a lo que ocurre con las economías de América Latina, China mantiene el control sobre las estrategias definidas para lograr sus objetivos industriales, sin que se tengan las limitaciones de economía de mercado.

La fuerte intervención estatal de este país, afecta las condiciones de competencia de las empresas privadas tanto dentro como fuera de China: el apoyo y los subsidios a

las Empresas Propiedad del Estado tornan la competencia desigual e inequitativa, por lo que el sector privado de México y América Latina en realidad está compitiendo contra el Estado chino.

## **Conclusiones**

La economía asiática representa un desafío para México, la importación de bienes y servicios es cada vez es mayor, y el desplazamiento del mercado internacional de los productos nacionales, en particular en Estados Unidos, es creciente.

El mensaje que la integración de China con Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea le envía a México es evidente, y versa sobre el hecho de que nuestro país se encuentra al margen de los beneficios del crecimiento económico oriental. Al estar supeditado a la evolución de la actividad productiva norteamericana, la irrupción de China ha sido un factor de competencia que ha marginado a México de las nuevas inversiones que durante la década de los años noventa disfrutó. En realidad el país hoy vive de lo ya establecido, de las reinversiones que realizan las empresas que siguen viendo al país como un lugar adecuado para sus exportaciones hacia América del Norte. Sin embargo esta inercia no es suficiente. Se debe establecer un Plan Nacional de Desarrollo Industrial que permita alcanzar un desarrollo equilibrado, que fortalezca tanto al mercado interno como la capacidad exportadora de las empresas nacionales y extranjeras que operan en el país.

No puede dejarse de lado que la evolución de las exportaciones de China tiene una explicación en un programa cuidadosamente elaborado desde el gobierno. La creciente penetración de China en el mercado de Estados Unidos se ha dado en conjunción con un cambio sustantivo en la composición de su canasta exportadora. Para 1989, el principal producto de exportación hacia el mercado norteamericano se encontraba conformado por juguetes y artículos para recreo, en contraste, las



cifras del nuevo milenio colocaron como los principales rubros a bienes con una mayor composición tecnológica.

Dicha evolución se encuentra acorde con la creciente participación de los productos chinos en la venta de bienes tecnológicos, particularmente en las tecnologías de la información. Lo anterior tiene una importante relación con el hecho de que, desde la década de los noventa, China ha realizado asociaciones e inversiones conjuntas con otros países para poder desarrollar sus sectores de investigación. De manera simultánea, debe observarse que si bien es cierto que los productos manufacturados mantienen su primacía en la atracción de inversión extranjera, también, dentro de esta dinámica, los sectores asociados a la tecnología han incrementado su importancia en la recepción de inversión foránea.

En todo este desempeño, una influencia importante proviene del modelo de desarrollo seguido por China: una presencia sustancial del Estado en el control del sector financiero, apoyo a las empresas propiedad del gobierno, un proceso de sustitución de importaciones, alto ahorro interno así como una alta dependencia del sector exportador como fuente de crecimiento. Aunado a lo anterior, el modelo seguido por la economía china le ha permitido permanecer al margen de los eventos financieros que detuvieron el crecimiento de otros países asiáticos entre 1997 y 1998. Dentro de las principales características que permiten explicar dicha fortaleza se pueden encontrar el control del Estado sobre los flujos de capital, el fuerte superávit comercial, la llegada continua y creciente de inversión y sus cada vez mayores reservas internacionales. De igual manera la mayor parte de los beneficiarios por los préstamos bancarios continúan siendo las empresas pertenecientes al Estado, por lo que dichas entidades continúan disponiendo de un apoyo económico sustancial para competir tanto en el mercado doméstico como en el mundial.

México requiere una nueva estrategia para fortalecer su mercado interno, que favorezca la creación de empresas, ya que éstas generan la inversión y el empleo que se necesita para alcanzar mayores niveles de progreso. El impulso al sector

empresarial y al empleo permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. Se debe partir del reconocimiento de los cambios en el entorno mundial, que ubique a la industria nacional, en el centro de las decisiones de política pública. Para ello es prioritario que se apliquen transformaciones que no necesariamente involucran las reformas estructurales. En realidad se deben aplicar cambios en aspectos estratégicos de la economía, para hacer uso de las herramientas de comercio internacional como un mecanismo de crecimiento fundamentado en el fortalecimiento de la planta productiva nacional y la consolidación del mercado interno, que permitan el impulso económico sostenido en el país.



**Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.**

<http://www.idic.mx/>

*Dr. José Luis de la Cruz Gallegos*

*Director General*

*Tel. (55) 4748 0715*

*Móvil: 044 55 273 217 95*

*E-mail: [joseluisdelacruz@idic.mx](mailto:joseluisdelacruz@idic.mx)*



**La Voz de la Industria**

<https://www.facebook.com/VozIndustria>



**@VozIndustria**

<http://www.twitter.com/VozIndustria>

DERECHOS RESERVADOS © 2014

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL POR CUALQUIER MEDIO O MÉTODO

SIN AUTORIZACIÓN PREVIA POR ESCRITO DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.