

SIDERÚRGICA HUACHIPATO: Tensión entre la economía y la política

Al establecerse salvaguardias, no se ha usado caprichosamente al Estado para proteger negocios privados, pero en la decisión sí influyeron el temor al desempleo masivo y el aprovechamiento político desde ciertos sectores.

Eduardo Saavedra P.

PhD en Economía de Cornell University, decano Fac. Economía y Negocios, y director académico del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas de la Universidad Alberto Hurtado

⊗ La apertura al comercio global le permite a Chile comerciar sus productos con el resto del mundo bajo las reglas de la competencia. El principal socio comercial de nuestro país es, por lejos, la República Popular China. En efecto, según el Servicio Nacional de Aduanas, el 42% del comercio de Chile en 2023 fue con China, muy por encima del 15% que mantuvo con Estados Unidos y 6% con Corea del Sur, los dos países que le siguen en importancia. Estar abierto a importar y exportar productos no es sinónimo de voluntarismo a la hora de creer que los demás países llevan adelante su política comercial bajo las mismas reglas del juego que el nuestro. Por esta razón, Chile tiene desde 1986 la institucionalidad necesaria para hacer frente a prácticas anticompetitivas de sus socios comerciales, cuyas distorsiones de precios pueden dañar a las empresas y al empleo en nuestro país. Dichas prácticas pueden ser por *dumping* o por subsidios excesivos a las industrias locales. En particular respecto del *dumping*, este consiste en que las empresas extranjeras venden el producto en su país de origen a un precio mayor que el que venden

en nuestro país, lo que es un indicio fuerte de una práctica destinada a eliminar la competencia chilena, afectando con ello el empleo. Esta práctica, tipo predatoria, beneficia a los que consumen el producto importado a un menor precio que el que obtendrían bajo condiciones competitivas, lo que se debería revertir una vez que haya quebrado la competencia local pues los importadores quedarían como el único proveedor en el mercado chileno.

Acero importado y decisiones de comisión antidistorsiones

El caso del acero proveniente de China es un muy buen ejemplo de cómo podría estar atentando la estrategia de *dumping* en el mercado chileno y cómo opera la institucionalidad para proteger la industria y el empleo local de esta estrategia anticompetitiva. A fines de 2023 dos empresas chilenas acudieron ante la Comisión Antidistorsiones (legalmente, Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas) para solicitar sobretasas arancelarias a dos productos de acero importados desde China: Moly-cop solicitó sobretasas para las bolas de acero, mientras que CAP Acero (legalmente, Compañía Siderúrgica Huachipato S.A.) hizo lo propio para las barras de acero.

Luego de cuatro meses de estudio, la Comisión Antidistorsiones

decidió a fines de febrero recomendar al gobierno aplicar salvaguardias (sobretasas temporales) a las tres empresas chinas identificadas como productoras de los productos importados con precios distorsionados, por un promedio de 15,1%¹. Dichas sobretasas fueron impuestas por el gobierno el 27 de marzo recién pasado, medida que sería revisada luego de seis meses, una vez que se concluya la investigación iniciada en diciembre de 2023. Estos guarismos fueron considerados insuficientes por ambas empresas y gatilló un *lobby* feroz hacia el gobierno por parte de las empresas, el mundo político y los propios trabajadores cuya medida no sería suficiente como para salvarlos del desempleo; todo, con miras a que esta comisión subiera la salvaguardia. La consecuencia más bullada de esta resolución, por su impacto regional en el Biobío, fue el anuncio de la siderúrgica Huachipato —empresa que produce en torno al 90% del acero en Chile— que esta paralizaría su planta de Talcahuano por considerar como insuficiente la medida decretada. Tal anuncio trajo toda suerte de apoyos y detractores en una discusión en que lo más claro era la falta de información acerca de la racionalidad de la medida acogida por el gobierno.

Las empresas repusieron de dicha medida ante la propia Comisión de Distorsiones, aduciendo que entregaban nuevos antecedentes. Esta entidad resolvió por mayoría simple



© GUILLERMO SALGADO / AFP

de cinco votos contra tres a mediados de abril que las sobretasas temporales quedaran fijadas en 24,9% para las barras de acero para la fabricación de bolas para la molienda y en 33,4% para las importaciones de bolas de acero para molienda²; esto es, en ambos casos, tal como lo habían solicitado originalmente las requirentes. La respuesta de CAP Aceros—léase, Huachipato—fue inmediata, anunciando que retomaría sus operaciones.

Quedó en el ambiente la duda de si el alza de las salvaguardias fue una medida correcta, basada en nuevos antecedentes técnicos, o si se trató más bien de un vuelco en la decisión de algunos de los miembros de la Comisión producto del *lobby* de múltiples frentes que enfrentó el gobierno. Esta duda no es menor toda vez que los tres votos disidentes son de los organismos técnicos que componen la Comisión

Huachipato:
 Los sindicatos, ante la amenaza de cierre, advertían que se perderían 22.000 empleos.

(el Fiscal Nacional Económico y dos representantes del Banco Central de Chile); mientras que los otros cinco votos corresponden a representantes de ministerios y organismos públicos, todos dependientes del gobierno.

La economía política en estas resoluciones «técnicas»

Es conveniente entender que acá no se ha usado caprichosamente al Estado para proteger negocios privados, pues la propia institucionalidad reconoce la existencia del mecanismo de salvaguardias para evitar el *dumping*. Las sobretasas arancelarias fueron impuestas por seis meses, hasta tomar una decisión de más largo plazo que esté basada en más y mejores antecedentes acerca de qué está pasando con este mercado. Con todo, se trata de medidas de carácter

transitorio, para así evitar que estas importaciones lleven a la quiebra a las empresas rivales locales. En simple, las instituciones funcionaron. Otro tema es hasta dónde el criterio de la segunda decisión fue de naturaleza más política que técnica.

En efecto, no hubo mayores argumentos técnicos para revertir la decisión inicial. Dentro de los argumentos que primaron, que ciertamente no aparecen citados en el Acta de la Comisión Antidistorsiones, son el temor al desempleo masivo en una región afectada por el cierre de industrias y el aprovechamiento político de la centro-derecha y derecha-extrema

¹ Detalles en el Acta de la sesión N° 437 del 28-2-2024, disponible en <https://www.cndp.cl/actas-de-las-sesiones-de-la-comision> (revisada el 22-04-2024).
² Detalles en el Acta de la sesión N° 438 del 11-4-2024, disponible en <https://www.cndp.cl/actas-de-las-sesiones-de-la-comision> (revisada el 22-4-2024).

en un bienio de elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales.

Desde lo técnico, se entiende que en toda economía social de mercado existen este tipo de instrumentos para evitar el juego anticompetitivo en que a veces caen los países con una marcada política industrial, como lo ha hecho China y también Estados Unidos en sus dos últimos gobiernos. No obstante, hay una delgada línea entre el uso de estos instrumentos para defenderse de prácticas anticompetitivas o de su uso para defender a empresas ineficientes que traspasan el costo de sus dueños a todos los usuarios intermedios y finales del producto, en este caso del acero. Por esta razón, una salvaguardia debe ser usada con mucho cuidado pues finalmente esta medida al acero importado de China significa que todos los chilenos vamos a pagar más caro de lo que estábamos desembolsando previamente por los productos de acero y, ciertamente, de los productos que lo usan como insumo productivo. Esto es, será más caro construir redes de transmisión eléctrica, casas y edificios de hormigón armado, carreteras e infraestructura en general, un sinnúmero de herramientas y maquinarias en sectores industriales, como el metalmecánico, entre sus muchos otros usos posibles.

Debemos entender que estamos inmersos en un mundo que no es de libre competencia, sino en un nuevo orden global marcado por la guerra comercial entre China y Estados Unidos.

Análisis económico del caso

Está fuera de toda duda que el acero chino que se vende en nuestro país es más barato que puesto en China. Aunque, es preciso aclararlo, el precio del acero vigente en dicho país no es un buen precio de referencia³, sino que lo es el costo de producción de dicho producto. La Comisión de Distorsiones llegó a la conclusión de que el precio «competitivo» del acero chino debería ser al menos un 15% mayor que el vigente en ese momento en Chile (la resolución de primera instancia del 28 de febrero recién pasado). ¿Por qué así? Más allá de una teoría conspirativa de China para invadir el mundo con precios bajos, estos precios están artificialmente bajos porque en dicho país se invirtió en siderurgias para hacer frente a su desarrollo económico sostenido de entre 10% y 12% anual por casi tres décadas, movido tanto por su desarrollo inmobiliario como por la industria automotriz. Sin embargo, dicho desarrollo sostenido ha venido decayendo en el último quinquenio, lo que ha llevado a que el gigante asiático enfrente una sobreproducción de acero. En consecuencia, los productores de acero de China ven que su mejor opción es venderlo a otros países, sacrificando incluso los costos de la inversión que le permitieron levantar su industria siderúrgica. Por ello, lo venden a precios que cubren sus costos de operación, manteniendo activa su producción de acero, aunque dichos precios bajos no alcanzan para cubrir además los costos ya hundidos de su inversión pasada.

Como se entiende en economía, es más barato continuar operando en la medida que la venta de acero deje un margen que cubra el costo medio variable, aunque no alcance para cubrir el costo medio total. Una situación que en libre competencia es considerada una luz amarilla, la Comisión de Distorsiones la consideró para este caso, transitoriamente, como una luz roja. Una consideración muy relevante surge de lo anterior en tanto suponemos que la sobreproducción de acero en China sea más bien permanente. Si Huachipato es tan eficiente como las empresas

chinas, entonces su problema sería que no estaría rentando las inversiones realizadas, pero los precios vigentes en este mercado «distorsionado» sí le permitirían recuperar sus costos de operación y —concluyo— no es evidente que le sea conveniente cerrar su producción. Si, por otro lado, Huachipato no puede siquiera recuperar sus costos de operación a los «precios distorsionados», por lo que su amenaza de cerrar la siderúrgica es totalmente creíble, entonces salvaguardias más elevadas —como las impuestas en la segunda instancia del 11 de abril— no se justifican, pues solo sirven para subvencionar a empresarios más ineficientes que sus rivales chinos. ¿Es eso posible? Ciertamente lo es, pues todo indica que el costo de la producción de acero en China es menor que la de la filial de CAP, pues se trata de una industria que se caracteriza por enormes economías de escala en su producción.

En consecuencia, si la estrategia de precios bajos del acero chino es permanente, por las razones de desaceleración permanente del crecimiento económico en dicho país, entonces la mejor decisión para los consumidores chilenos es comprar el acero en China y que Huachipato se cierre y se reconvierta el empleo en la zona. ¿Por qué no se eligió esa vía en este hipotético caso? La respuesta más rápida sería que fue porque el gobierno cedió a la presión política, es decir, le tuvo miedo a enfrentar el desempleo y quiebre en cadena de empresas relacionadas a la producción de acero en la región penquista. No obstante, esa no es la única explicación plausible porque, en primer lugar, no sabemos con certeza si esta situación de China es permanente o es transitoria y volverá a su senda de fuerte crecimiento más adelante; y, en segundo lugar, debemos entender que estamos inmersos en un mundo que no es de libre competencia, sino en un nuevo orden global marcado por la guerra comercial entre China y Estados Unidos⁴.

Acerca de este segundo elemento, en la medida en que China requiere exportar su sobreproducción a precios

La prudencia en casos como este es necesaria, pues es mucho más costoso el error de no imponer sobretasas arancelarias y, una vez que ha quebrado la industria local, descubrir en pocos años más que dichas sobretasas se deberan haber impuesto.

bajos y el gigante Estados Unidos reacciona con fuertes sobretasas al acero para proteger su industria, la producción china necesariamente va a vender más acero aun en países más pequeños que no reaccionan con sobretasas arancelarias, lo cual significa que llega aún más barato el acero chino a Chile. Es más, hay serios indicios de que esta guerra podría escalar incluso a Europa, lo que empeoraría todavía más la débil situación de la producción de acero de los países pequeños⁵. O sea, parte de lo que está sucediendo no es por culpa de un acero necesariamente subsidiado o que sigue una estrategia de dumping, sino que es consecuencia también de las sobretasas que está imponiendo Estados Unidos al acero chino. La respuesta estratégica de un país pequeño como Chile también depende de si esta guerra comercial es considerada como permanente o transitoria. De ser esto último, incluso con sobreproducción del acero en China, no sería una buena decisión cerrar Huachipato sin más antecedentes, pues podría ser el caso que, finalizada la guerra comercial, los precios suban quizás lo suficiente para que esta empresa recuperara sus costos de operación.

Conclusiones

En palabras simples, en el problema de la siderúrgica Huachipato —así como también Moly-cop— es difícil de analizar y más aun de discernir si las decisiones que ha adoptado la Comisión de Distorsiones están basadas en antecedentes técnicos serios o, por el contrario, son consecuencia de una amenaza infundada de cierre. Hay al menos dos condiciones para un mejor discernimiento en este caso. Una tiene que ver con la transitoriedad del *dumping* chino y, la otra, tiene que ver con la transitoriedad de la guerra comercial entre dicho país y Estados Unidos. La mejor decisión depende del escenario en que nos encontremos, lo que no es posible responder con los antecedentes que se tienen públicamente disponibles al momento.

Como apuntaremos, es crucial que Chile tenga la capacidad de discernir cuál es el escenario que enfrentamos. *A priori*, y con los antecedentes conocidos, este autor cree que el escenario de *dumping* es más bien permanente, porque la caída del crecimiento chino parece más bien de largo plazo, con lo cual la última decisión de salvaguardias con altas sobretasas arancelarias recomendada por la Comisión de Distorsiones el 11 de abril pasado es inadecuada. Es más, la decisión del 28 de febrero de dicha entidad solo se justificaría si se espera que la guerra comercial entre China y Estados Unidos sea transitoria; caso contrario, ninguna salvaguardia al acero chino estaría económicamente justificada.

Con todo, la prudencia en casos como este es necesaria, pues es mucho más costoso el error de no imponer sobretasas arancelarias y, una vez que ha quebrado la industria local, descubrir en pocos años más que dichas sobretasas se deberían haber impuesto. En ese hipotético momento ya no habrá industria local y se habrá roto la cadena productiva ligada a la producción de acero en Chile, lo que hace prácticamente imposible su vuelta atrás. Es menos costoso para la

sociedad el error contrario, esto es que se impongan sobretasas arancelarias, lo que permite la continuidad de la industria local, y si unos años después se descubre que dichas sobretasas son innecesarias simplemente éstas se quitan, en cuyo caso el costo para la sociedad no es de carácter permanente como en el primer caso.

En suma, parece del todo razonable que se haga una evaluación de las sobretasas impuestas y repensar si efectivamente tanto el *dumping* del acero chino como la mencionada guerra comercial son permanentes o transitorios. Lamentablemente, esto que es obvio no se revisa de manera sistemática. La primera solicitud de aplicación de sobretasas al acero chino ante la Comisión de Distorsiones data de septiembre de 2015⁶, presentada por CAP Aceros. Después de nueve años, con una feroz guerra comercial iniciada por el gobierno de Trump en 2018, resulta difícil entender que tengamos aun muchas incertidumbres abiertas respecto de un caso que ha sido recurrente en el último decenio. Todo indica que la institucionalidad que regula la imposición de salvaguardias y sobretasas arancelarias en Chile carece de la capacidad necesaria para evaluar permanentemente el cumplimiento de las condiciones que justifican dichas tasas. **M**

3 La economía china es principalmente planificada con espacios de libertad económica en ciertas zonas dedicadas al comercio exterior, donde las empresas privadas responden a un Estado omnipotente, ya sea a través de participar en la propiedad de dichas empresas o una planificación estricta de qué se produce y a qué precio se vende, sobre todo en el mercado del acero. A modo de ejemplo, la Unión Europea impuso sobretasas arancelarias al acero chino en mayo de 2023, precisamente aduciendo la distorsión de precios producida por la intervención del Estado. Documento disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L.202400968> (revisada el 20-4-2024).

4 García, Carlos J. (2024). Políticas Industriales y el Fin del Libre Comercio, en Observatorio Económico 185, marzo. Disponible en <https://fen.uahurtado.cl/2024/noticias/revista-observatorio-economico-no-185/> (revisada el 24-4-2024).

5 The Economist (2024). Xi Jinping Risks Setting off Another Trade War, January 9th, 2024. Disponible en <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/01/09/xi-jinping-risks-setting-off-another-trade-war> (revisada el 15-4-2024).

6 Acta de la sesión N° 378 del 30-9-2015, disponible en <https://www.cndp.cl/actas-de-las-sesiones-de-la-comision> (revisada el 23-4-2024).