

DESARROLLO DE LA CADENA DE VALOR METALMECÁNICA EN MÉXICO

Julio de 2011

1. CONCEPTOS GENERALES

1.1. Desindustrialización y primarización de las exportaciones

En líneas generales, el entendimiento más usual del concepto de desindustrialización es relativo a la pérdida de importancia relativa de la industria de transformación en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el empleo total. A pesar de la aparente simplicidad, se observa un intenso debate si tal fenómeno estaría (o no) ocurriendo en México. Además, se constata una controversia acerca de la importancia y del efecto neto (positivo o negativo) de esa situación para la sociedad. Está fuera del alcance de este reporte contribuir para la discusión teórica; al contrario, el foco es presentar evidencias empíricas para México.

Se discuten, entonces, algunos conceptos, sin la pretensión de elaborar una reseña teórica. Es relevante abordar sucintamente las relaciones entre desindustrialización, primarización de las exportaciones y *enfermedad holandesa*.

De un lado, la desindustrialización puede estar acompañada por la primarización de las exportaciones (incremento de la participación de los productos primarios en el total de ventas al exterior):

- Eso puede ser síntoma de la *enfermedad holandesa*: la desindustrialización causada por la apreciación del tipo de cambio, como resultado del descubrimiento de recursos naturales escasos en un determinado país o región;
- La *enfermedad holandesa* provoca efectos adversos, pues la tendencia hacia la apreciación cambiaria se dispara en estos casos por una serie de factores que promueven un fuerte ingreso de divisas y una espiral de precios, salarios y costos.

Por otro lado, la desindustrialización no está necesariamente asociada a una primarización de las exportaciones:

- La participación de la industria en el empleo y en el valor agregado puede reducirse por la pérdida de competitividad internacional de las actividades manufactureras en comparación con otros países (proceso regresivo);
- La participación de la industria en el empleo y en el valor agregado puede reducirse por la relocalización en el exterior de las actividades manufactureras más intensivas en trabajo o con menor valor agregado (proceso virtuoso).

1.2. Importancia de la cadena de valor metalmecánica

Metalmecánica, como definida en nuestro informe, excluye la elaboración de acero y sus derivados primarios. Básicamente, ella se constituye en torno a cuatro grandes actividades industriales:

- La industria automotriz y de material de transporte en general;
- Los sectores vinculados a la construcción y a las obras de infraestructura;
- Las inversiones que se realizan en las actividades primarias, industriales y de servicios, que involucran la adquisición de máquinas y equipos;
- La elaboración de bienes orientados al consumo final, típicamente bienes de consumo durable.

Con relación al comercio exterior, la cadena metalmecánica es definida como los capítulos 82 a 90 del nomenclador aduanero, que comprende:

- 82: herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común;
- 83: manufacturas diversas de metal común;
- 84: reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos;
- 85: máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes;
- 86: vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes;
- 87: vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes y accesorios;
- 88: aeronaves, vehículos especiales y sus partes;
- 89: barcos y demás artefactos flotantes;
- 90: instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía.

Las experiencias de desarrollo en el mundo han puesto de manifiesto la importancia de integrar las cadenas de valor de la economía, sustentadas en altos niveles de industrialización y transformación de las producciones primarias, donde la producción metalmecánica ha jugado un rol estratégico.

La cadena metalmecánica incorpora como ninguna otra las sinergias potenciales de toda fuente generadora de valor, favoreciendo el aprovechamiento de economías de escala dinámicas – donde los procesos de aprendizaje son particularmente relevantes –, permitiendo mayores niveles de productividad y renta productiva, que se traducen en mayores salarios, rentabilidades y crecientes esfuerzos en investigación y desarrollo (I&D).

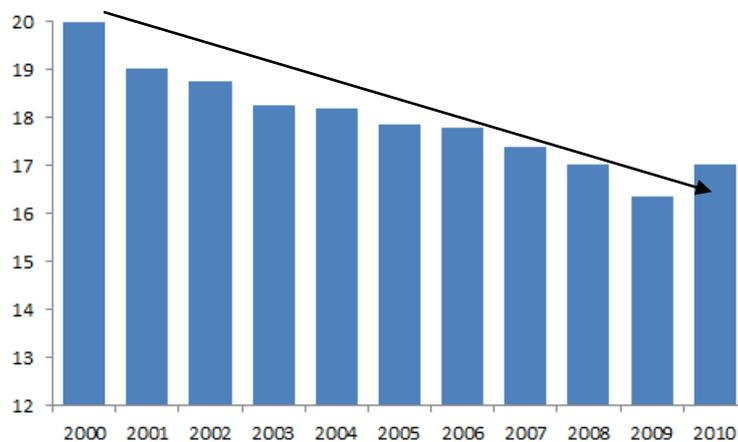
Prácticamente todos los países avanzados cuentan con cadenas de valor metalmecánicas consolidadas que explican entre el 40% y el 60% del valor agregado industrial. Este rasgo está presente tanto en economías desarrolladas hace tiempo (Estados Unidos, Alemania, Francia, por nombrar algunas), como en otras de reciente industrialización (República de Corea, Finlandia, Japón, China, entre otras). Asimismo, la mencionada cadena no sólo ocupa un lugar mayoritario en el comercio mundial, sino también es uno de los más dinámicos.

2. DESEMPEÑO MANUFACTURERO EN MÉXICO

El desempeño manufacturero en México es relativamente vulnerable en los momentos de crisis.

- En México, la industria manufacturera perdió casi tres puntos porcentuales respecto al PIB en sólo diez años, en un proceso prácticamente lineal.

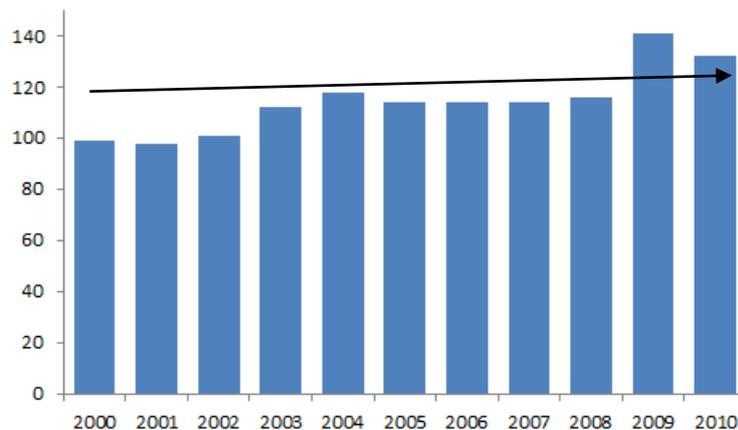
Participación de la industria manufacturera en el valor agregado, 2000-2010 (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En México, el tipo de cambio paulatinamente regresó al nivel que observó justo antes de la última crisis macro-financiera (noviembre de 1994) y, desde entonces, el tipo de cambio nominal ha fluctuado en ese rango.

Tipo de cambio (peso/dólar), 2000-2010 (1999=100)

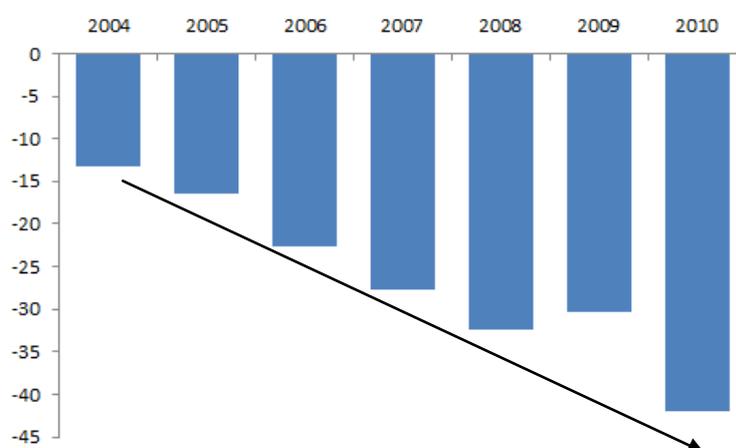


Fuente: GEA con información de Banco de México (Banxico). 1999 = 100

3. COMERCIO BILATERAL MÉXICO-CHINA

México ha contabilizado déficits en todo el período de análisis. El déficit se expandió de US\$ 16,6 mil millones en 2005 a US\$ 41,4 mil millones en 2010. Adicionalmente, China aumentó su participación en las importaciones no petroleras estadounidenses de 11,5% en 2002 a 22,0% en 2010, mientras la participación mexicana se ha estabilizado en el nivel de 12%. Esto representa un gran obstáculo para el desempeño exportador de México.

**Comercio bilateral China-México,
2004-2010 (US\$ mil millones)**



Fuente: INEGI

China importa fundamentalmente materias primas del mundo y le exporta productos manufacturados de alto valor agregado.

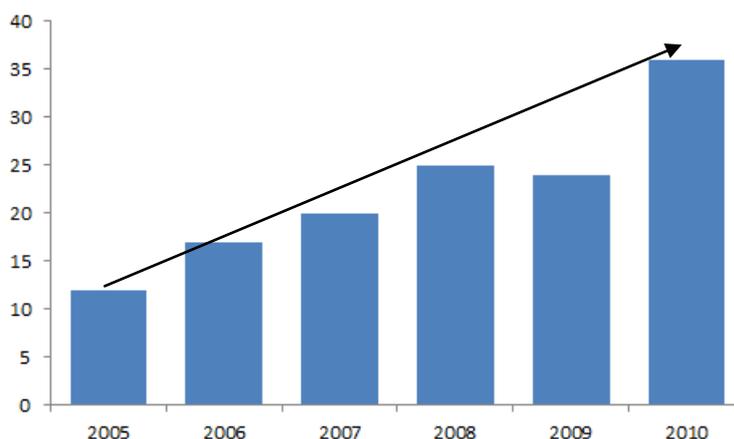
4. COMERCIO BILATERAL CHINA-MÉXICO DE PRODUCTOS METALMECÁNICOS

Una de las principales conclusiones de nuestro reporte está relacionada con el flujo de productos metalmecánicos (definidos como los productos que son parte de los capítulos 82 a 90) entre China y México.

La expansión de las exportaciones chinas de productos metalmecánicos fue significativa. Este fuerte aumento en las importaciones metalmecánicas de origen

China es un fenómeno generalizado en la región. En el período 2005/10, las importaciones metalmecánicas chinas crecieron el 183% en México las cuales ascienden a US\$ 36 mil millones en México, cifras muy relevantes que impactan sobre el nivel de actividad del sector manufacturero.

Exportaciones de productos metalmecánicos en las exportaciones chinas para México, 2005-2010 (US\$ mil millones)



Fuente: World Trade Atlas

- Es muy clara la asimetría del comercio bilateral con China y México dado que:
 - ✓ Las exportaciones mexicanas de productos metalmecánicos corresponden a 59,9% del total de las exportaciones; de ese valor solamente 0,67% de ellas son destinadas a China;
 - ✓ Las importaciones mexicanas de productos metalmecánicos corresponden a 48,5% del total de las importaciones; de ese valor, 31,2% provienen de China.

Las implicaciones económicas y sociales de esa asimetría son muy importantes. En la experiencia mexicana, el salario promedio del trabajador en la cadena metalmecánica fue 105% superior al valor promedio de la industria manufacturera en 2010. De esa forma, más allá de la capacidad de generación de empleos, la cadena metalmecánica es muy relevante para la calidad de los empleos.

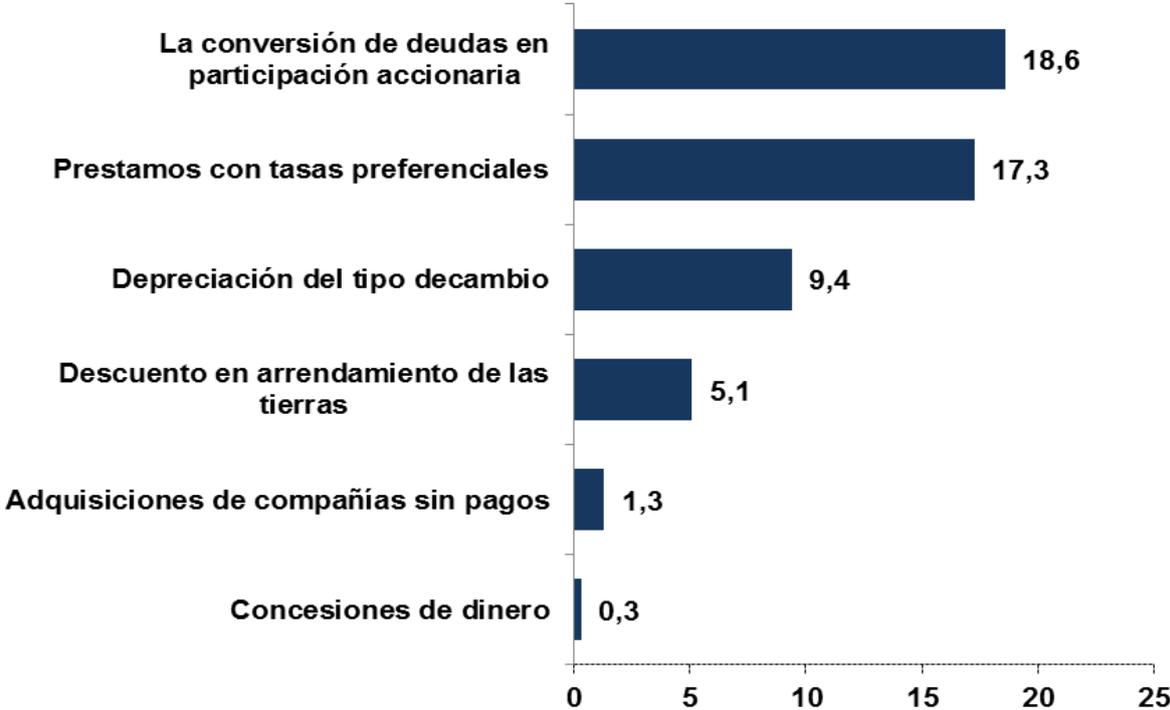
5. EXPANSION DE LA SIDERURGIA CHINA BASADA EN SUBSÍDIOS

La producción china de acero bruto creció de 353 millones de toneladas en 2005 a 626 millones de toneladas en 2010. Como resultado, la participación de ese país en la producción mundial siderúrgica se expandió de 31% a 44%, respectivamente. Dicho crecimiento de la producción de acero en China estuvo fuertemente

sustentado en inversiones estatales. Si analizamos las mayores 20 plantas siderúrgicas chinas se tiene que entre el 90/95% de la producción de acero corresponde a empresas donde el gobierno (central, estatal y/o municipal) tiene participación accionaria controlante.

Hasta el año 2007, las siderúrgicas chinas recibieron por lo menos US\$ 52 mil millones de subsidios que explican una parte relevante del desarrollo del sector en la década pasada. Por ese motivo, China concentra el 21% del total de los procesos de derechos compensatorios (que objetivan penalizar los subsidios) iniciados en la industria siderúrgica mundial en el período 1995-2010.

Valor estimado de concesión de subsidios a las siderúrgicas chinas hasta 2007 (US\$ mil millones)



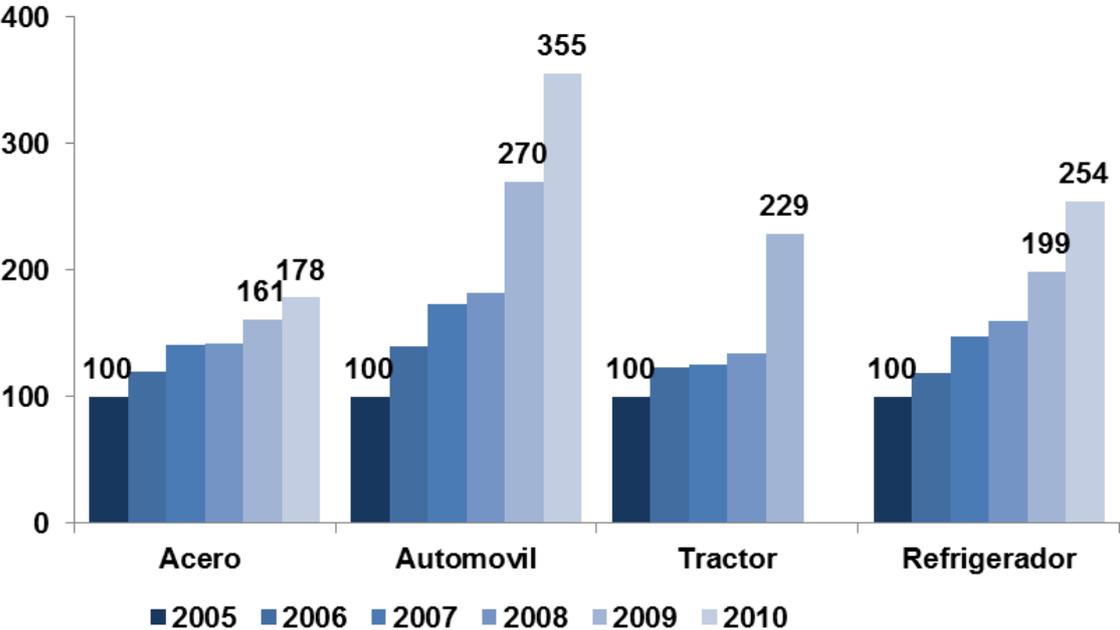
Fuente: Wiley Rein (2007). *Money for Metal: A Detailed Examination of Chinese Government Subsidies to the Steel Industry*. Washington, DC: Wiley Rein.

6. RIESGOS ADICIONALES QUE SURGEN DE LA ESTRATEGIA DEL 12º PLAN QUINQUENAL CHINO

Hasta el momento, los subsidios concedidos a las compañías siderúrgicas chinas (en su gran mayoría, de control estatal) han servido como instrumento para el fomento de la cadena de valor metalmeccánica de aquel país. Debe tenerse en cuenta que las exportaciones indirectas de acero son una prioridad de la política industrial china por lo menos desde el Plan Quinquenal de Desarrollo del 2005.

Los riesgos para la cadena de valor metalmeccánica latinoamericana son más importantes, cuando se toma en consideración que el incremento de la fabricación de productos metalmeccánicos es uno de los objetivos explícitos del 12º Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) chino aprobado el pasado mes de marzo. El Gráfico 12 demuestra que la fabricación de importantes productos metalmeccánicos creció más que la producción de acero en China. Por ejemplo, la producción de acero en el período 2005/10 aumentó un 78% mientras que la producción del sector automotriz creció un 255%.

Producción anual de acero bruto, automóviles, tractores y refrigeradores en China (2005 = 100)



Fuente: Anuario Estadístico de la Industria del Acero de China 2010, Bloomberg

Otra prioridad de la misma Política Industrial, elaborada en 2005, son las inversiones en recursos minerales en el extranjero. Con todo, las adquisiciones chinas en la minería-metalurgia en extranjero son todavía relativamente pequeñas, del orden de US\$ 16,1 mil millones en 2009 y de 12,8 mil millones en 2010.

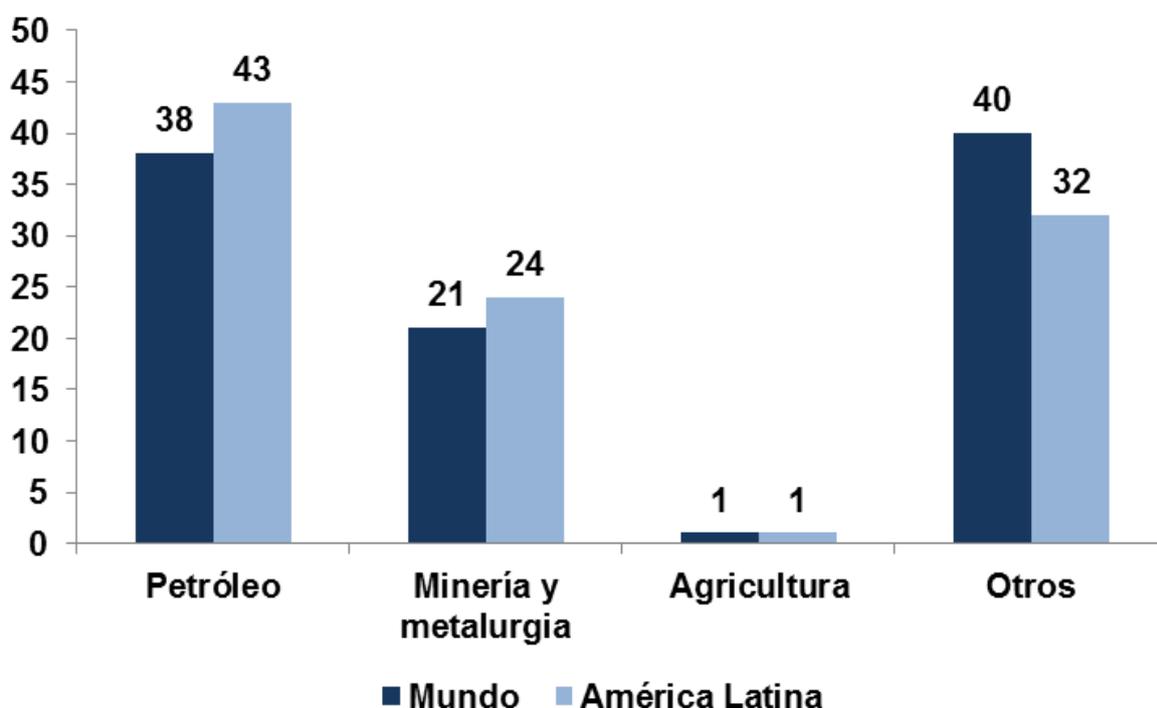
En realidad, las inversiones chinas relativamente bajas en minería en el exterior son explicadas parcialmente por restricciones impuestas por los gobiernos:

- En junio de 2009, Rio Tinto anunció que desistió de un acuerdo con Chinalco, por oposición de los accionistas y por resistencia política en Australia;

- En septiembre de 2009, el Departamento de Defensa de Australia se opuso a que la compañía siderúrgica china Wuhan Iron & Steel (Wisco) comprara 50% de la mina de hierro Hawks Nest, por localizarse en una área sensible de pruebas militares.

La política de inversiones en recursos minerales en el extranjero fue reafirmada en el 12º Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD). Por ejemplo, el gobierno central desea que la participación china en sus importaciones de mineral de hierro aumente de los actuales 15% a más de 50%. Como se observa en el Gráfico 13, la búsqueda de recursos naturales en las inversiones directas chinas es más evidente en Latinoamérica comparativamente a las otras regiones. Este proceso acentúa la trayectoria de primarización de las exportaciones de la región.

Inversiones de China en el extranjero, por sector de destino (porcentaje)



Fuente: JP Morgan (2011). *The Chinese Are Coming: corporate linkages with LatAm*. New York: JP Morgan.

7. CHINA, CADENA METALMECÁNICA, PRIMARIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DESINDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO

El proceso de desindustrialización es evidente en Latinoamérica, México, tuvo una fuerte recuperación en los años 90s con la firma del tratado de libre comercio pero que perdió intensidad en los últimos 10 años;

El impacto de China en la primarización de las exportaciones y en la desindustrialización en América Latina



Fuente: elaboración propia

El crecimiento de las exportaciones chinas de productos metalmeccánicos para México no puede ser dissociado de los subsidios recibidos por las compañías siderúrgicas estatales de aquel país. De hecho, China ha fomentado la expansión de la fabricación (y exportación) de productos metalmeccánicos, lo que ha resultado en los siguientes efectos negativos para la cadena de valor metalmeccánica en México:

- Creciente déficit comercial de los productos metalmeccánicos (impacto directo);
- Incremento de las exportaciones chinas para terceros mercados, que afectó principalmente a México en su comercio con los Estados Unidos (impacto indirecto).

Considerando que gran parte de las exportaciones chinas hacia México fueron de productos metalmeccánicos en 2010, es indiscutible el impacto negativo sobre el desempeño manufacturero del país. En otras palabras, las mencionadas exportaciones contribuyeron para el proceso de desindustrialización.

8. RECOMENDACIONES

Se debe fomentar la cadena de valor metalmecánica latinoamericana por intermedio de:

- Incentivos a las compras de equipos y maquinarias;
- Depreciación acelerada de las inversiones;
- Aprovechamiento del poder de compra del Estado;
- Reducción de los recargos tributarios en las exportaciones;
- Estímulo al aumento de los esfuerzos en actividades de Investigación y Desarrollo (I&D).

Por otro lado, frente a la competencia china, se recomienda una serie de medidas en el plano de la defensa comercial:

- No reconocimiento de China como economía de mercado;
- Salvaguardas transitorias;
- Valoración aduanera;
- Investigación de las prácticas de triangulación (o *circumvention*) en las exportaciones chinas;
- Instrumentación de normas y requisitos técnicos, que resguardan la producción local de la competencia predatoria;
- Consolidación de los mecanismos de anti-dumping, complementándolos con herramientas más flexibles que permitan acciones preventivas y de aplicación inmediata;
- Dotación de los recursos físicos y humanos a las entidades competentes;
- Reestructuración de la política arancelaria.

Específicamente en México se requiere:

México

- Unificación del régimen de tributación a las empresas para conservar solo un impuesto (ISR o IETU).
- Acceso de las empresas del sector metalmecánico a los bienes provistos por el sector público a precio y calidad internacional.
- Esquema de coordinación público privado para definir los alcances y explotar el crecimiento del sector metalmecánico en México.
- Aumento significativo del acceso a créditos del sector metalmecánico, tanto de la banca de desarrollo, como de la banca comercial
- Incentivos específicos para aumentar la inversión en el sector metalmecánica, en especial para desarrollo tecnológico.
- Medidas de defensa comercial:
 - ✓ Mecanismos de reacción rápida de las instituciones públicas, dedicadas a evitar las prácticas comerciales anti-competitivas (dumping).

- ✓ Condiciones de reciprocidad en el comercio internacional, en especial con los países con los que no se tienen acuerdos o tratados de libre comercio.
- ✓ Fiscalización y garantía que las importaciones que realiza nuestro país cumplan con los acuerdos internacionales firmados por México en materia de protección al medio ambiente.
- Medidas de defensa comercial en respecto a China:
 - ✓ Suspensión de la desgravación unilateral iniciada por el gobierno mexicano.
 - ✓ Mejoría de las condiciones de las aduanas mexicanas para verificar que las mercancías importadas de China cumplan con las características de reciprocidad generales y, al mismo tiempo, se eviten las prácticas de contrabando y de triangulación, aprovechando los acuerdos de libre comercio de México con otros países.
 - ✓ Fiscalización de que las condiciones de certificación establecidas por las autoridades mexicanas sean efectivamente aplicadas a la importación de productos provenientes de China.