



# Desarrollo de la Cadena de Valor Metalmeccánica Latinoamericana

**alacero**

ASOCIACIÓN  
LATINOAMERICANA  
DEL ACERO



# Índice

<b>PREFACIO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONCEPTOS GENERALES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. DESEMPEÑO MANUFACTURERO LATINOAMERICANO .....</b>	<b>7</b>
<b>3. PRIMARIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN LATINOAMÉRICA .....</b>	<b>10</b>
<b>4. COMERCIO BILATERAL LATINOAMÉRICA-CHINA .....</b>	<b>12</b>
<b>5. COMERCIO BILATERAL CHINA-LATINOAMÉRICA DE PRODUCTOS METALMECÁNICOS .....</b>	<b>14</b>
<b>6. EXPANSIÓN DE LA SIDERÚRGIA CHINA BASADA EN SUBSIDIOS .....</b>	<b>16</b>
<b>7. RIESGOS ADICIONALES QUE SURGEN DE LA ESTRATEGIA DEL 12º PLAN QUINQUENAL CHINO .....</b>	<b>17</b>
<b>8. CHINA, CADENA METALMECÁNICA, PRIMARIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DESINDUSTRIALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA .....</b>	<b>19</b>
<b>9. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA .....</b>	<b>21</b>

# Prefacio

**E**l presente estudio sintetiza el proyecto “Desarrollo de la Cadena de Valor Metalmeccánica Latinoamericana”, que fue coordinado por la Fundación Centro de los Estudios del Comercio Exterior (Funcex) a pedido de la Asociación Latinoamericana del Acero (Alacero), anteriormente Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA). Se desempeñó como coordinador del trabajo el señor Germano Mendes de Paula, de la Universidad de Uberlândia. El objetivo general del proyecto es investigar la situación de la cadena de valor de la industria metalmeccánica en Latinoamérica y brindar recomendaciones que apunten a revertir aquellos aspectos negativos detectados, en busca de dar impulso a una etapa de crecimiento sostenido de la manufactura en la región.

Fueran examinados cuatro países de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Colombia y México. Los respectivos coordinadores de los estudios nacionales fueron: Bernardo Kosacoff (Centro de Empresa, Competitividad y Desarrollo/CECyD ITBA-UDESA), Regis Bonelli (Funcex e Instituto Brasileño de Economía/IBRE-FGV), Juan Manuel Lesmes (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia/ANDI) y Ernesto Cervera (GEA Grupo de Economistas y Asociados). Esos estudios fueron desarrollados entre marzo y junio 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 las economías latinoamericanas. 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 la región y para los cuatro países seleccionados: Argentina, Brasil, Colombia y 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 metal-mecánica

Metalmecánica, como es 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.

\* El síndrome conocido como mal holandés o *enfermedad holandesa* es el nombre general que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país. El término surge de la década de 1960 cuando las riquezas de los Países Bajos aumentaron considerablemente a consecuencia del descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural.

- 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).

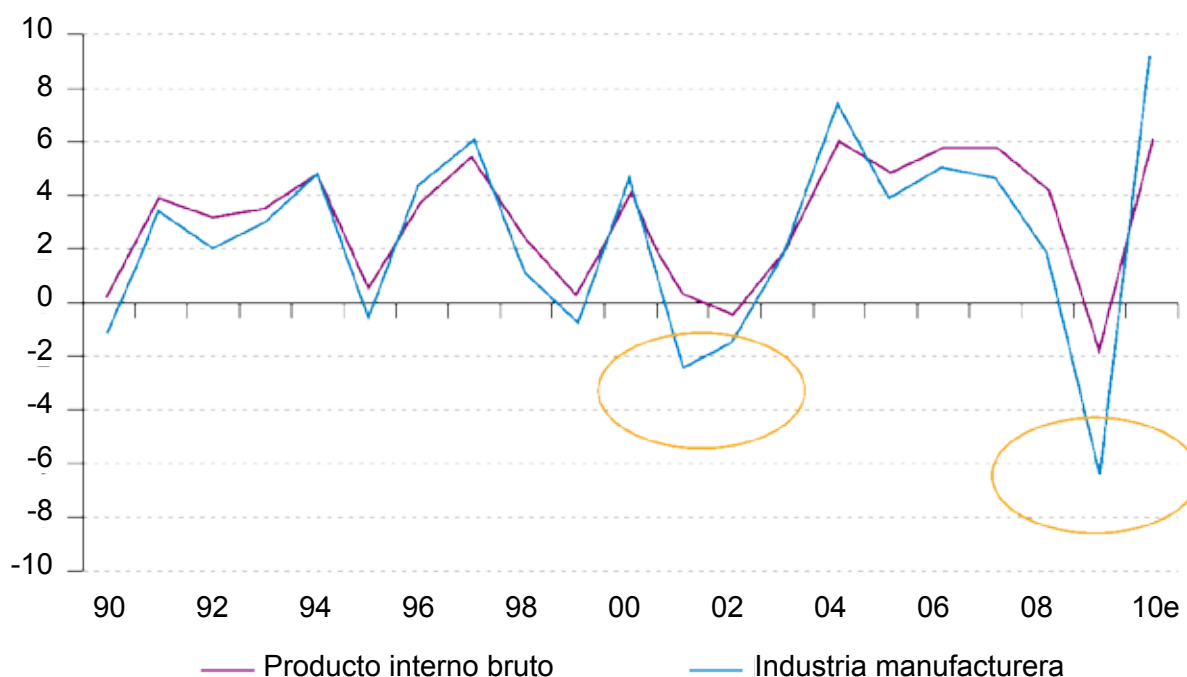
Prácticamente todos los países avanzados cuentan con cadenas de valor metalmecánicas consolidadas que explican entre el 40% y el 60% del valor agregado industrial. Este rasgo está presente tanto en economías desarrolladas hace tiempo (Estados Unidos, Alemania, Francia, por nombrar algunas), como en otras 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. [alacero](#)

## 2. Desempeño Manufacturero Latinoamericano

El desempeño manufacturero latinoamericano es relativamente vulnerable en los momentos de crisis. Como se observa en el **Gráfico 1**, en 2001, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) de la región quedó estancado, la industria manufacturera redujo el volumen de actividad en 2,4%. Como consecuencia de la reciente crisis económica global, el PIB en Latinoamérica disminuyó 1,8% en 2009, mientras el sector manufacturero ha caído en un 6,5%. En 2010, el PIB regional creció 6% y, según nuestras estimaciones, el producto manufacturero se expandió un 9,2%.

Más importante, considerando la totalidad del período 2000-2010, se observa una disminución de la participación de la industria manufacturera en el valor agregado en Latinoamérica (**Gráfico 2**). Esa tendencia se acentúa en los últimos seis años, una vez que dicha relación bajó de 16,6% en 2005 a 15,7% en 2010. Teniendo en vista la importancia estratégica de la cadena de valor metalmecánica, inclusive para la generación de empleos de mejor calidad, esa trayectoria es preocupante para la región.

**Gráfico 1:**  
Variación anual del Producto Interno Bruto y del producto de la industria manufacturera en Latinoamérica, 1990-2010 (porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimación propia.

Es evidente que la evolución en los cuatro países seleccionados fue distinta (**Gráfico 3**):

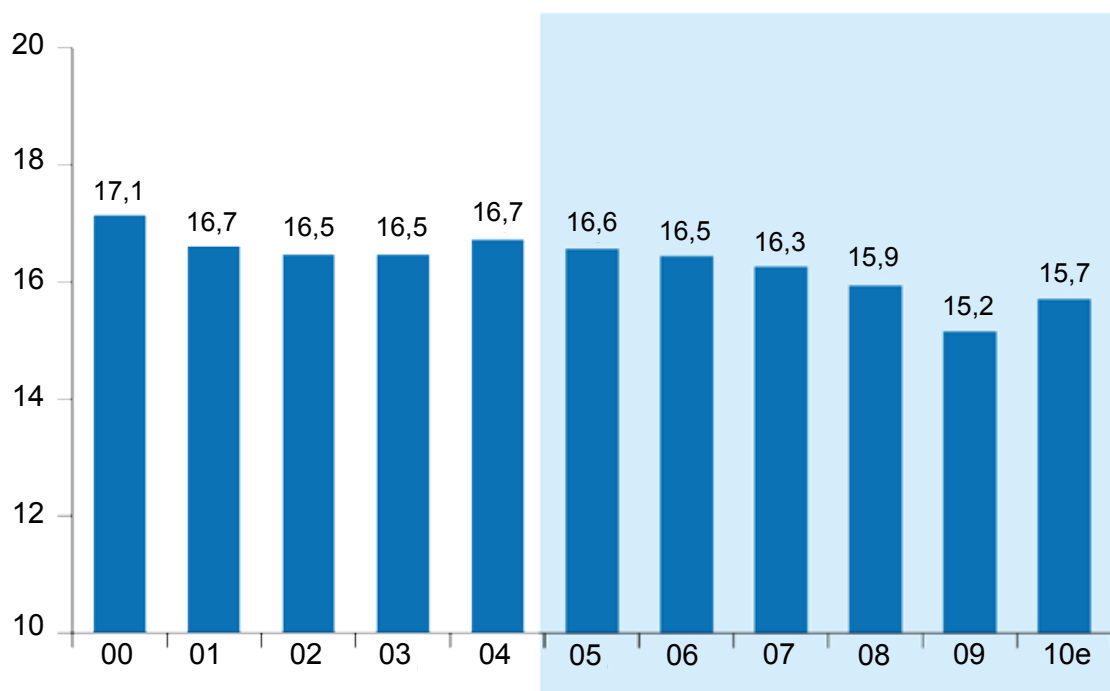
- En México, por ejemplo, la industria manufacturera perdió casi tres puntos porcentuales respecto al PIB en sólo diez años, en un proceso prácticamente lineal.
- En Brasil, la trayectoria de retracción estuvo

más concentrada en el período 2005-2010, donde la mencionada participación disminuyó de 18,1% a 15,8%, respectivamente.

- En la experiencia de Colombia, se observan dos tendencias relevantes: a) esa participación es menor comparativamente a los otros países analizados; b) el sector manufactu-

**Gráfico 2:**

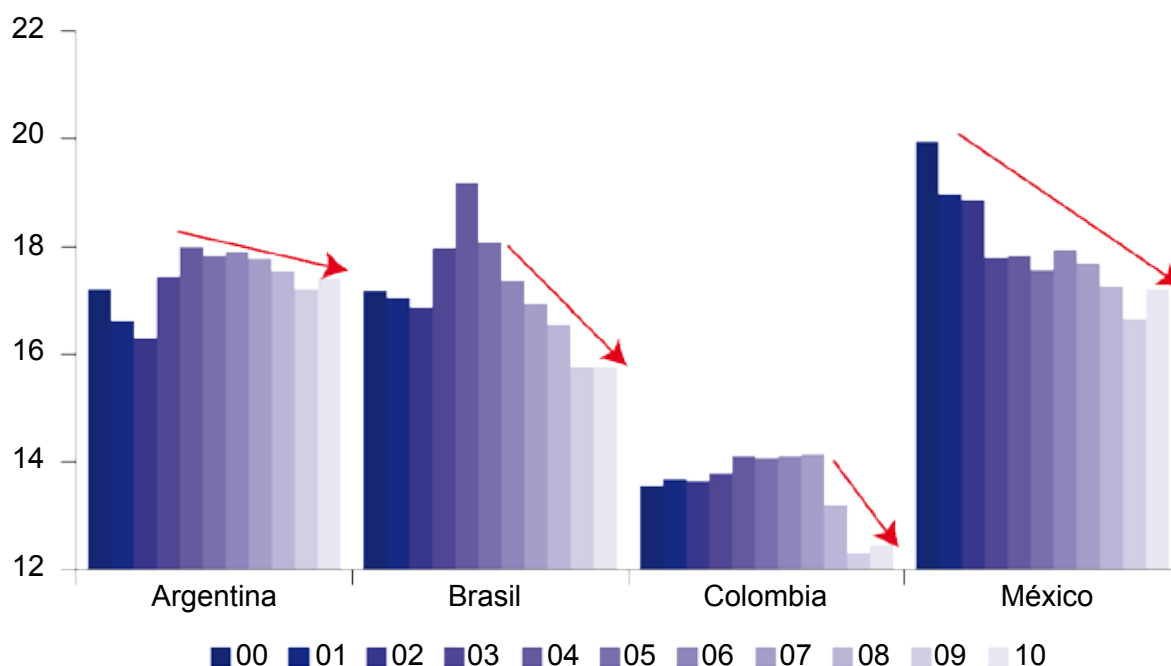
Participación de la industria manufacturera en el valor agregado en Latinoamérica, 2000-2010 (porcentaje)



Fuente: CEPAL, estimación propia.

**Gráfico 3:**

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



Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).



pero empezó a perder participación sólo del 2008 en adelante.

- En Argentina, el proceso de desindustrialización fue prematuramente forzado –iniciado a mediados de los años 80s–, en cuyo marco desaparecieron numerosas firmas, se redujo la capacidad instalada, se aceleró un proceso de extranjerización del capital y se discontinuaron diversas gamas productivas complejas. En ese país, la recuperación post-convertibilidad fue insuficiente para revertir esa tendencia.

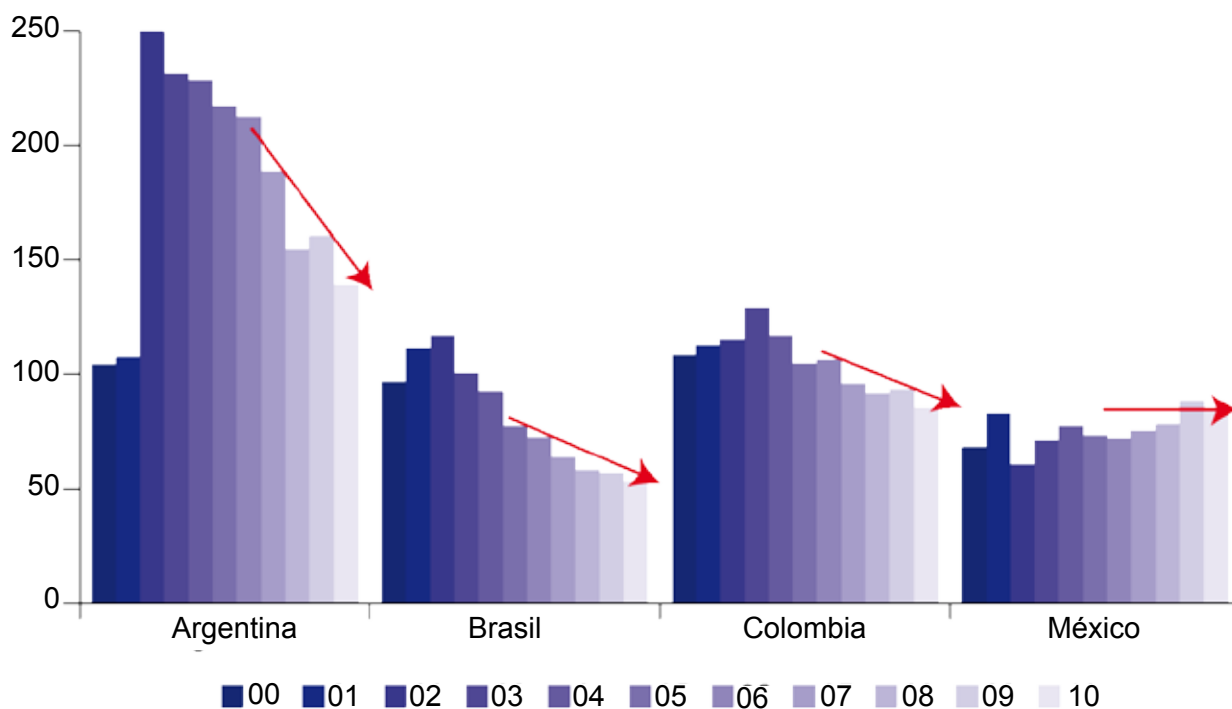
ción con una canasta de monedas (concepto de cambio real efectivo).

En Argentina, la situación es más compleja, en función del cálculo de la inflación. Además, de un lado, el tipo de cambio real multilateral sigue siendo relativamente competitivo con relación al período de convertibilidad, debido a la importancia de las relaciones comerciales con Brasil (con fuerte valorización del real frente al dólar estadounidense). Desde otro punto de vista, el peso acumuló un retraso cambiario de 36% respecto al dólar desde 2005.

Brasil padece de un problema macroeconómico grave y complejo: la progresiva y persistente valorización del tipo de cambio. Como se observa en **Gráfico 4**, el país acumuló un retraso cambiario de 34% desde 2005 respecto al dólar estadounidense (concepto de cambio real). En Colombia, se estima que ese retraso fue de 20% en compara-

En México, el tipo de cambio real 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 de acuerdo con el diferencial de inflaciones entre los países. [alacero](#)

**Gráfico 4:**  
Tipo de cambio real (moneda doméstica/dólar) en países seleccionados de Latinoamérica, 2000-2010 (1999=100)



Observación: Argentina y México (1999=100), Brasil y Colombia (enero 1999 = 100).

Fuente: Elaboración propia en base a datos BCRA, NBLs, INDEC, CAMMESA e Institutos Provinciales; Fundación Getúlio Vargas (FGV), Centro de Estudios del Sector Externo; Banco de la República Colombia, Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco de México (Banxico).

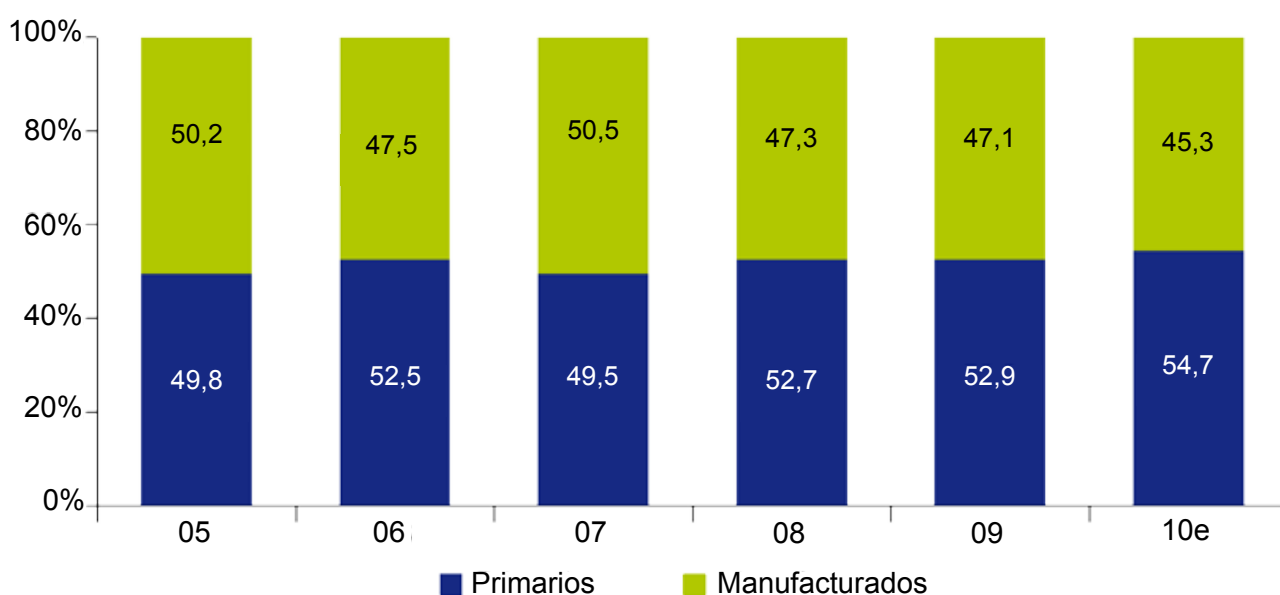
### 3. Primarización de las Exportaciones en Latinoamérica

Los productos básicos están ganando participación en las exportaciones latinoamericanas, pasando de 49,8% en 2005 a 54,7% en 2010 (Gráfico 5). Ese proceso es conocido como la primarización de las exportaciones. Uno de los principales determinantes de dicha tendencia es el fuerte crecimiento de la economía china, que ha aumentado exponencialmente la demanda de importaciones de materias primas.

La trayectoria de la importancia relativa de los productos primarios en los cuatro países seleccionados puede ser agrupada en dos casos. En Brasil y Colombia, se verifica claramente el proceso de primarización de las exportaciones (Gráfico 6):

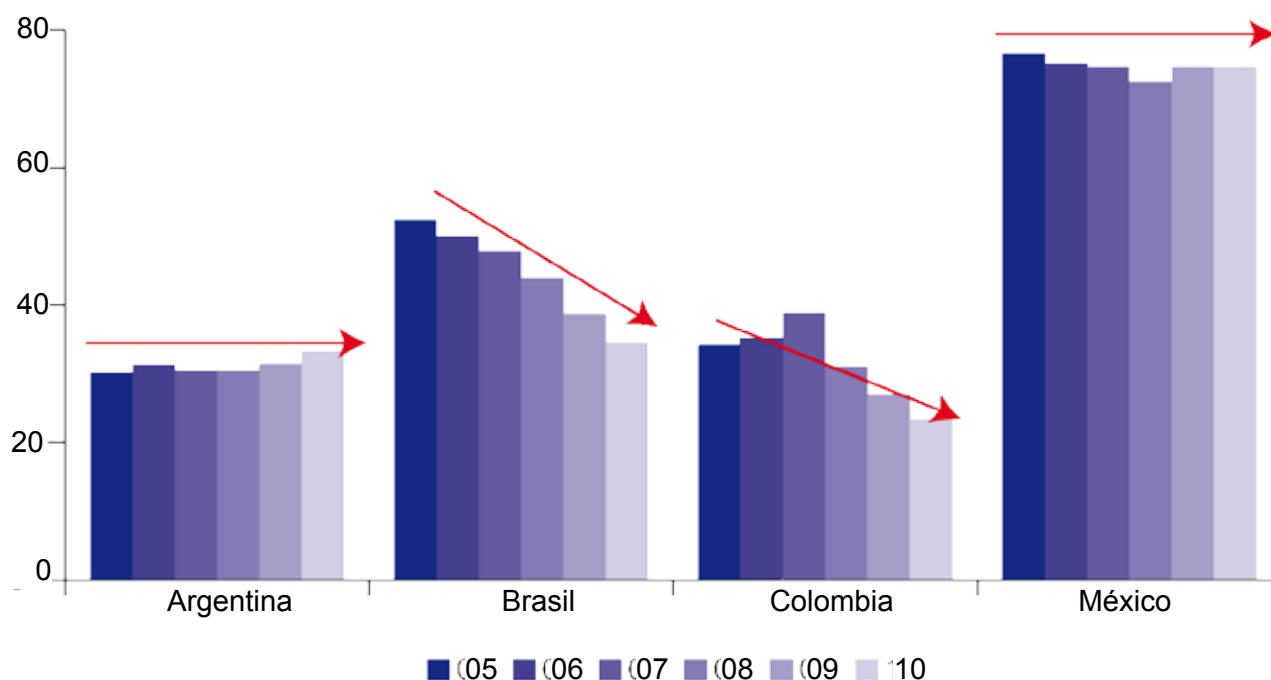
- Brasil: la participación de los productos manufacturados ha disminuido del 53% en 2005 al 35% en 2010. En el período 2005-2010, el índice de quantum (que describe la variación de las cantidades de una canasta de productos en la que se supone que los precios del año base permanecen constantes en el período considerado) de los productos básicos y de productos semi-manufacturados ha aumentado 6,4% y 0,9% respectivamente, mientras el índice de quantum de los productos manufacturados ha disminuido 3,4%.
- Colombia: la participación de los productos manufacturados se redujo del 35% en 2005 al 24% en 2010.

**Gráfico 5:**  
Participación de los productos primarios y manufacturados en las exportaciones de Latinoamérica, 2005-2010 (porcentaje)



Fuente: CEPAL, estimación propia

**Gráfico 6:**  
Participación de los productos manufacturados en las exportaciones de países seleccionados de Latinoamérica, 2005-2010 (porcentaje)



Fuente: CEPAL, estimación propia

En contrapartida, en Argentina y México, la contracción del peso relativo de las manufacturas no se asoció a un proceso de primarización de las exportaciones, una vez que:

- Argentina: la participación de los productos manufacturados osciló entre 31% y 34% en el período 2005-2010.
- México: Tiene la mayor participación en Latinoamérica de manufacturas industriales sobre el total de exportaciones, variando entre 73% y 77%. [alacero](#)

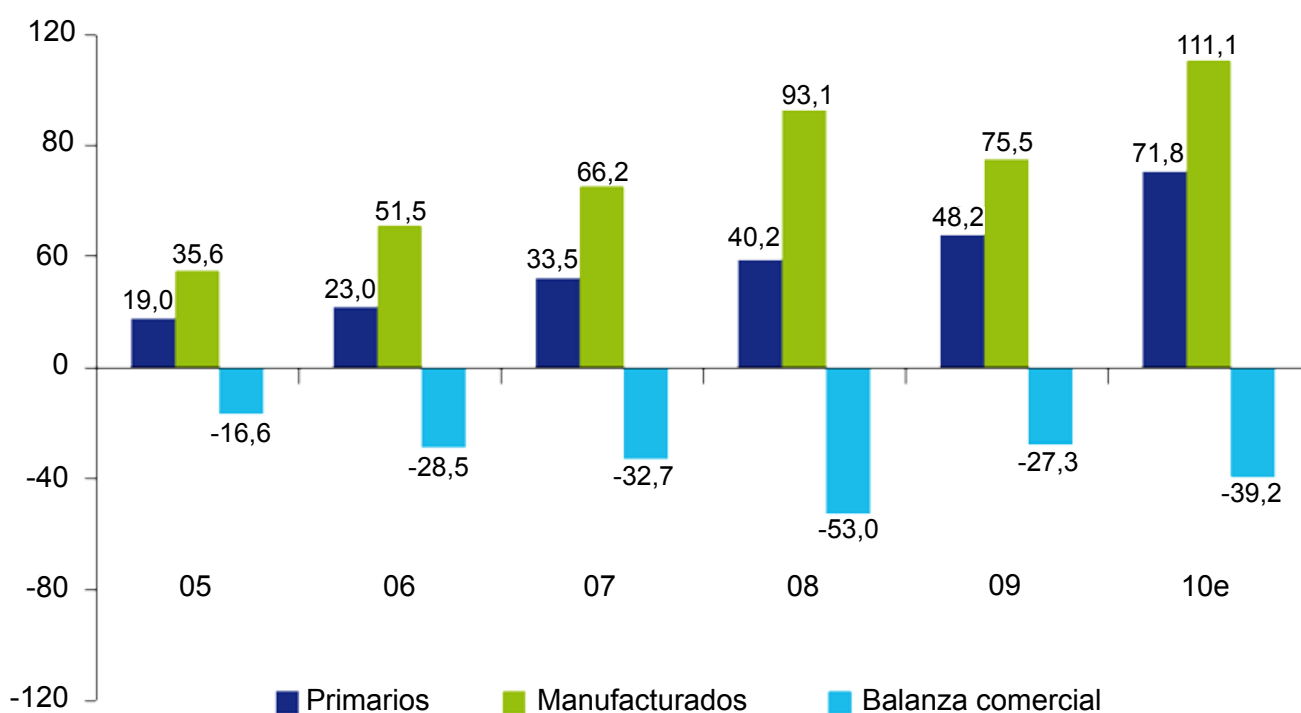
## 4. Comercio Bilateral Latinoamérica-China

En los últimos seis años, el comercio bilateral entre Latinoamérica y China fue deficitario. En realidad, el déficit fue creciente, incrementándose de US\$ 16,6 mil millones en 2005 a US\$ 53,0 mil millones en 2008 (**Gráfico 7**). Como consecuencia de la crisis económica internacional y la subsecuente caída de las importaciones de Latinoamérica, el déficit cayó a US\$ 27,3 mil millones en 2009. Pero, en 2010, el volumen de comercio se recuperó y el déficit totalizó US\$ 39,2 mil millones.

Es necesario presentar una visión más desagregada del comercio entre China y los países seleccionados de Latinoamérica. Brasil es la excepción porque ha

registrado superávit con China en cuatro de los últimos seis años. Argentina, a su vez, cambió de una situación de superávit a déficit del 2008 en adelante. Colombia y México han contabilizado déficits en todo el período de análisis. En el último caso, 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 (**Gráfico 8**).

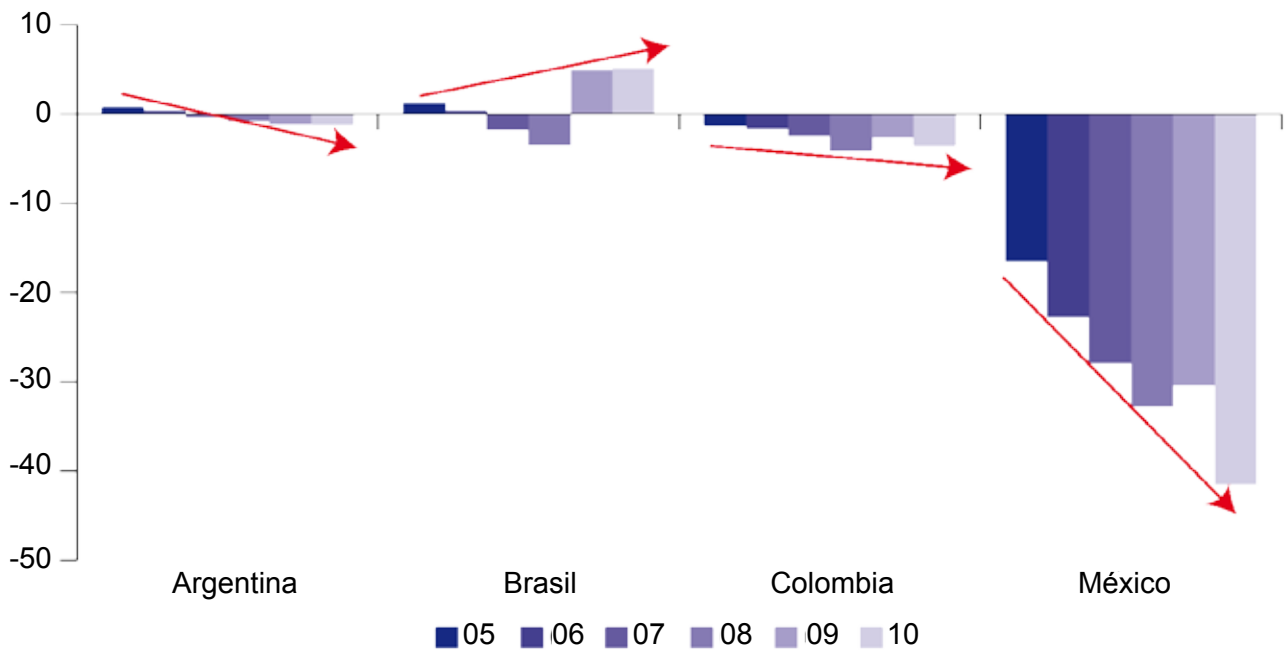
**Gráfico 7:**  
Comercio bilateral Latinoamérica-China,  
2005-2010 (US\$ mil millones)



Otra forma de evaluar el comercio bilateral entre China y Latinoamérica es prestar atención a los tipos de bienes transados. El **Gráfico 9** demuestra que en 2005, las exportaciones netas de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales de Latinoamérica para China fueron equivalentes a US\$ 12,8 mil millones. En el mismo año, las exportaciones netas de manufacturas de China para Latinoa-

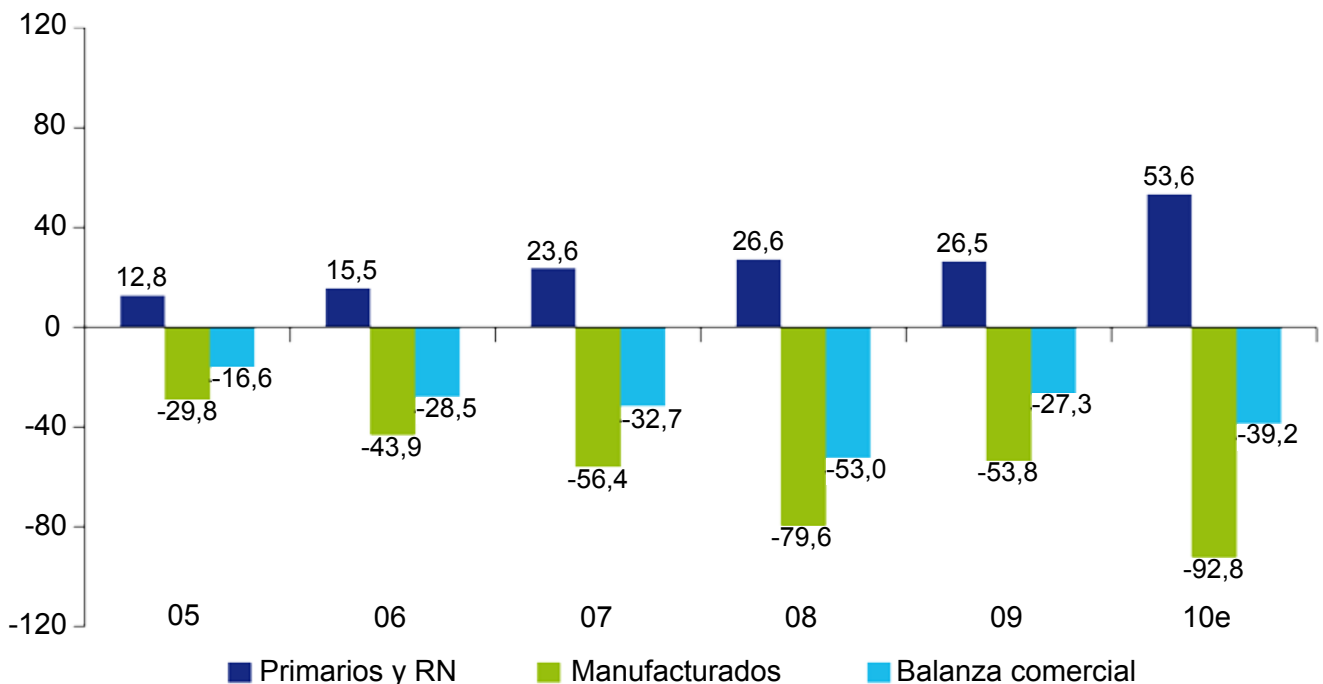
mérica totalizaron US\$ 29,3 mil millones. En 2010, los respectivos valores fueron de US\$ 53,6 y 92,8 mil millones, manteniendo el mismo patrón comercial a lo largo del período en cuestión donde China importa fundamentalmente materias primas de Latinoamérica y le exporta productos manufacturados de alto valor agregado. [alacero](#)

**Gráfico 8:**  
Comercio bilateral China-países seleccionados de Latinoamérica, 2005-2010 (US\$ mil millones)



Fuente: CEPAL

**Gráfico 9:**  
Exportaciones netas en el comercio bilateral China-Latinoamérica, por tipo de producto, 2005-2010 (US\$ mil millones)



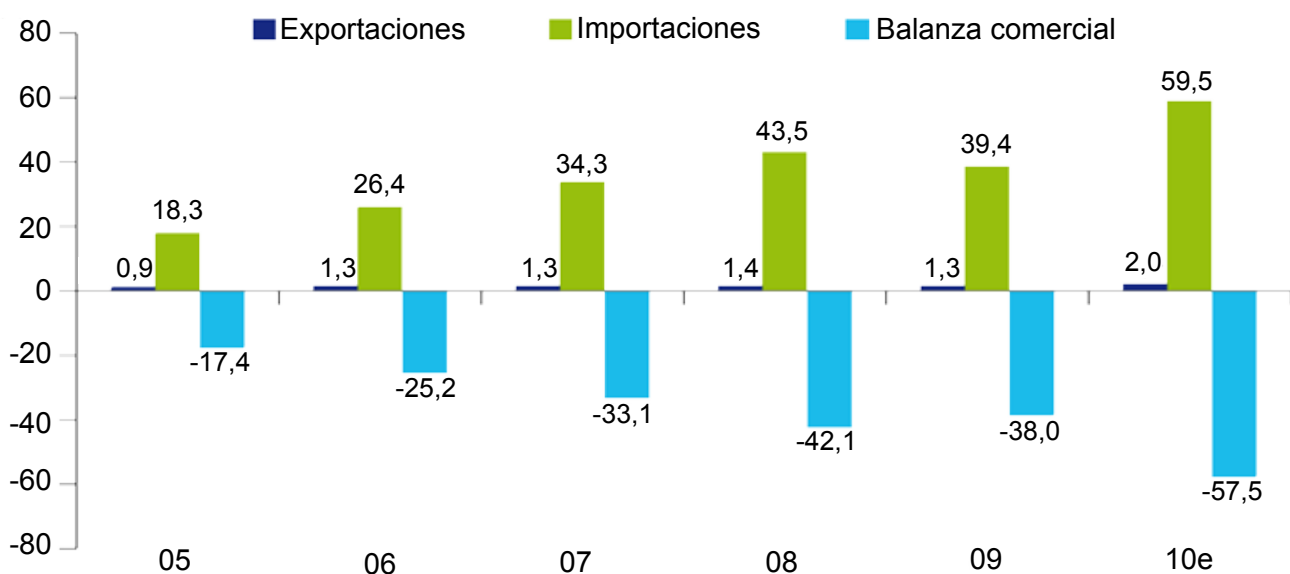
Fuente: CEPAL, estimación propia. Primarios incluyen manufacturados basados en recursos naturales.

# 5. Comercio Bilateral China-Latinoamérica de Productos Metalmeccánicos

Una de las principales conclusiones de nuestro reporte está relacionada con el flujo de productos metalmeccánicos (definidos como los productos que son parte de los capítulos 82 a 90) entre China y Latinoamérica. Considerando solamente los cuatro países seleccionados, es evidente que, para la cadena de valor metalmeccánica, el flujo comercial es unidireccional. China exportó US\$ 59,5 mil millones para los cuatro países e importó US\$ 2,0 millones en 2010 (Gráfico 10). Por lo tanto, la relación entre exportaciones e importaciones fue de casi treinta veces. Para las naciones, la citada proporción fue de: Argentina (209 veces), Brasil (21 veces), Colombia (3.535 veces) y México (31 veces).

La expansión de las exportaciones chinas de productos metalmeccánicos fue significativa para los cuatro países, como se verifica en el Gráfico 11. Este fuerte aumento en las importaciones metalmeccánicas de origen en China es un fenómeno generalizado en la región que se repite en cada uno de los países analizados. En el período 2005/10, las importaciones metalmeccánicas chinas crecieron el 255% en Argentina, el 360% en Brasil, el 241% en Colombia y el 183% en México. En el caso de las dos mayores economías de la región, las importaciones metalmeccánicas de origen en China ascienden a US\$ 16 mil millones en Brasil y US\$ 36 mil millones en México, cifras muy relevantes que impactan sobre el nivel de actividad del sector manufacturero.

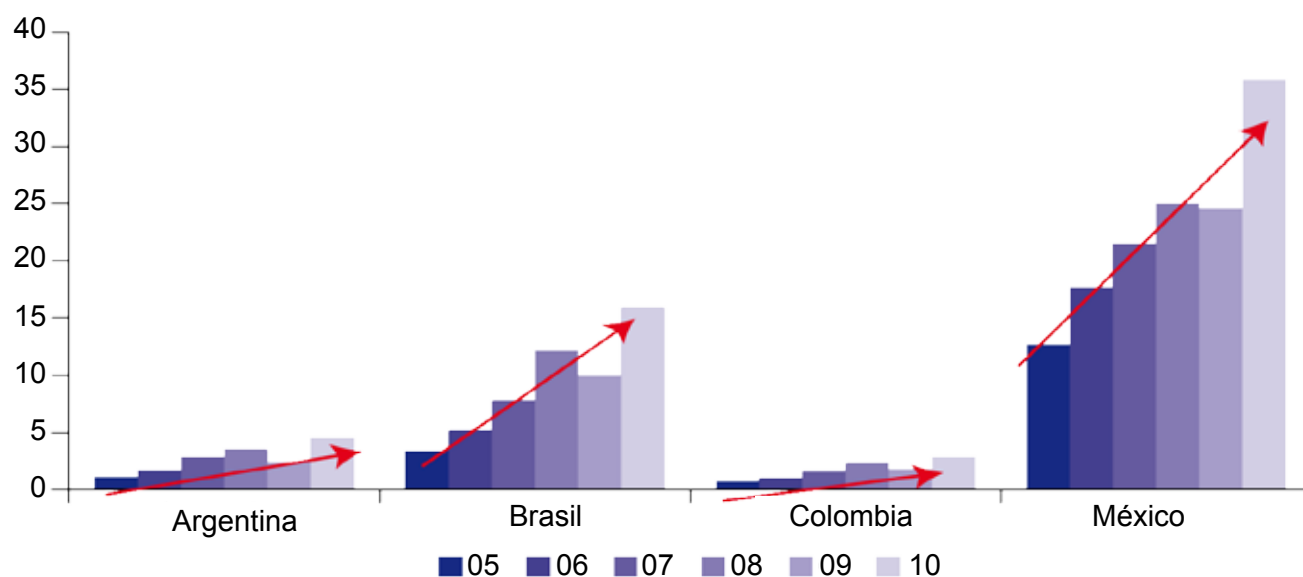
**Gráfico 10:**  
Comercio bilateral China-países seleccionados de Latinoamérica, de productos Latinoamérica, de productos metalmeccánicos, 2005-2010 (US\$ mil millones)



Fuente: ADIMRA, Fundación Centro de los Estudios del Comercio Exterior (Funcex), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), World Trade Atlas.

**Gráfico 11:**

Exportaciones de productos metalmeccánicos en las exportaciones chinas para países seleccionados de Latinoamérica, 2005-2010 (US\$ mil millones)



Fuente: ADIMRA, Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), ALADI, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio), World Trade Atlas

Es muy clara la asimetría del comercio bilateral China-Latinoamérica en la cadena de valor metalmeccánica en 2010, como se detalla a continuación:

#### Argentina:

- Exportaciones argentinas de productos metalmeccánicos corresponden a 18,1% del total de las exportaciones; de ese valor solamente 0,03% de ellas son destinadas a China.
- Importaciones argentinas de productos metalmeccánicos equivalen a 57,5% del total de las importaciones totales; de ese valor, 14,3% provienen de China.

#### Brasil:

- Exportaciones brasileñas de productos metalmeccánicos corresponden a 18,1% del total de las exportaciones; de ese valor solamente 2,1% de ellas son destinadas a China.
- Importaciones brasileñas de productos metalmeccánicos equivalen a 44,8% del total de las importaciones; de ese valor 19,7% provienen de China.

#### Colombia:


- Exportaciones colombianas de productos metalmeccánicos corresponden a 3,6% del

total de las exportaciones; de ese valor solamente 0,06% de ellas son destinadas a China.

- Importaciones colombianas de productos metalmeccánicos equivalen a 44,4% del total de las importaciones; de ese valor, 16,3% provienen de China.

#### México:

- Exportaciones mexicanas de productos metalmeccánicos corresponden a 59,9% del total de las exportaciones; de ese valor solamente 0,67% de ellas son destinadas a China.
- Importaciones mexicanas de productos metalmeccánicos corresponden a 48,5% del total de las importaciones; de ese valor, 31,2% provienen de China.

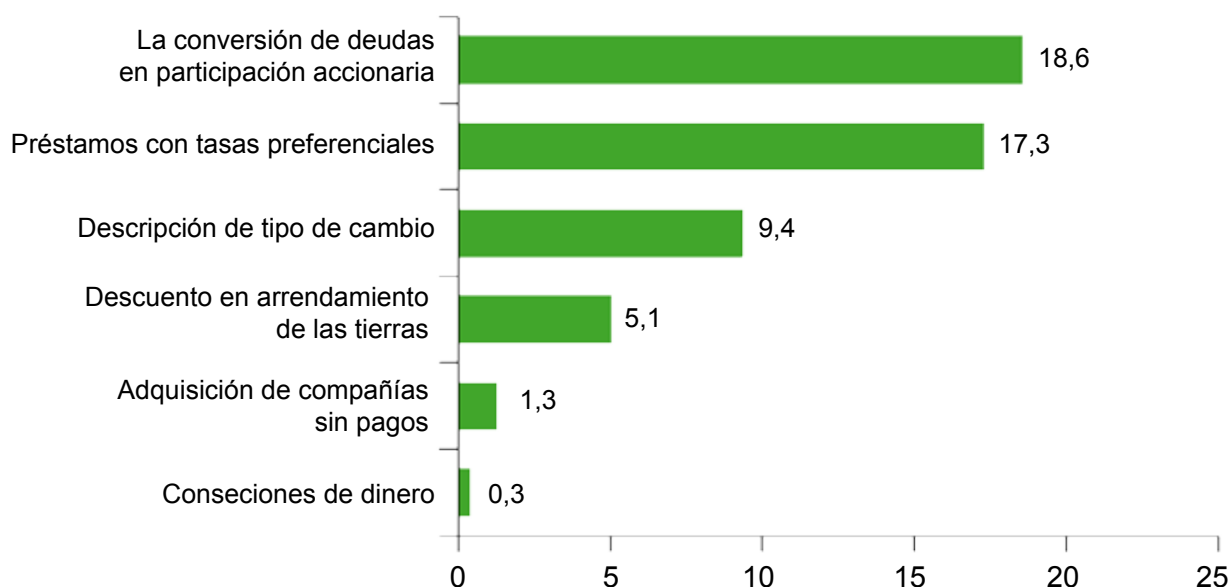
Las implicaciones económicas y sociales de esa asimetría son muy importantes. Por ejemplo, en la experiencia mexicana, el salario promedio del trabajador en la cadena metalmeccánica fue 105% superior al valor promedio de la industria manufacturera en 2010. De esa forma, más allá de la capacidad de generación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

## 6. Expansión de la Siderurgia China Basada en Subsidios

La producción china de acero crudo 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 usinas 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 controladora.

Hasta el año 2007, las siderúrgicas chinas recibieron por lo menos US\$ 52 mil millones de subsidios (**Gráfico 12**) 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. [alacero](#)

**Gráfico 12:**  
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.



# 7. Riesgos Adicionales que Surgen de la Estrategia del 12° Plan Quinquenal Chino

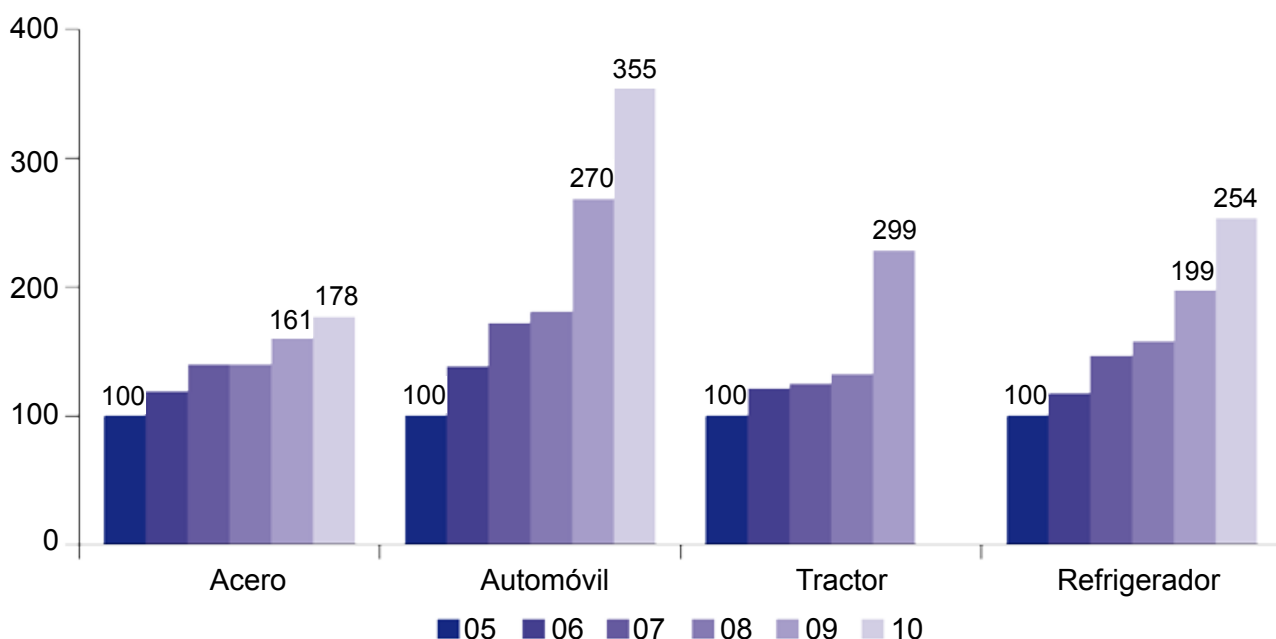
Hasta el momento, los subsidios concedidos a las compañías siderúrgicas chinas (en su gran mayoría, de control estatal) han servido como instrumento para el fomento de la cadena de valor metalmeccánica de aquel país. Debe tenerse en cuenta que las exportaciones indirectas de acero son una prioridad de 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 12° Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) chino aprobado el pasado mes de marzo. El **Gráfico 13** 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 78% mientras que la producción del sector automotriz creció 255%.

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 or-

**Gráfico 13:**  
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.

den de US\$ 16,1 mil millones en 2009 y de 12,8 mil millones en 2010.

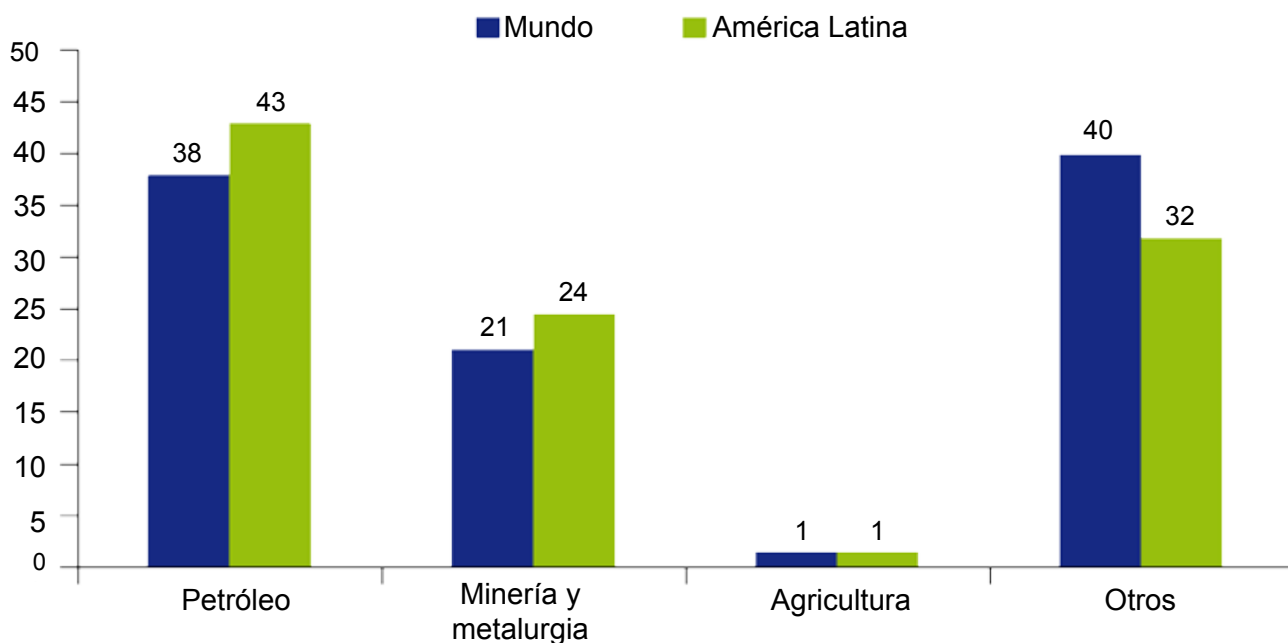
ro Hawks Nest, por localizarse en una área sensible de pruebas militares.

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

La política de inversiones en recursos minerales en el extranjero fue reafirmada en el 12° 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 14](#), la búsqueda de recursos naturales en las inversiones directas chinas es más evidente en Latinoamérica comparativamente con las otras regiones. Este proceso acentúa la trayectoria de primarización de las exportaciones de la región. [alacero](#)

- 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

**Gráfico 14:**  
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.

# 8. China, Cadena Metalmecánica, Primarización de las Exportaciones y Desindustrialización en Latinoamérica

La **Figura 1** sistematiza algunas relaciones examinadas en este proyecto. El proceso de desindustrialización es evidente en Latinoamérica, en general, y en los cuatro países analizados (Argentina, Brasil, Colombia y México), en particular. Se puede argumentar, todavía, que ese proceso fue distinto en intensidad y temporalidad en el contexto de las cuatro naciones. Por ejemplo, con respecto a la temporalidad, la desindustrialización empezó prematuramente en Argentina en la década de los 80s; México, tuvo una fuerte re-

cuperación en los años 90s con la firma del tratado de libre comercio con Canadá y EE.UU. (NAFTA), pero que perdió intensidad en los últimos 10 años; Brasil mostró una fuerte caída del sector manufacturero desde el año 2005; mientras que en el caso de Colombia la caída del sector manufacturero se produce a partir del año 2008 en adelante.

El crecimiento de las exportaciones chinas de productos metalmecánicos para Latinoamérica no puede ser disociado de los subsidios recibidos

**Figura 1:**  
El impacto de China en la primarización de las exportaciones y en la desindustrialización en América Latina



Observación: Las líneas punteadas indican que esas relaciones ocurren en algunos países de la región, pero no se aplican a todas las experiencias.

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 latinoamericana:

- 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 71% de las exportaciones chinas en los cuatro países considerados fueron de productos metalmeccánicos en 2010, es indiscutible el impacto negativo sobre el desempeño ma-

nufacturero de la región. En otras palabras, las mencionadas exportaciones contribuyeron al proceso de desindustrialización.

Para Brasil y Colombia, más allá de la competencia china en la cadena metalmeccánica, la demanda china por *commodities* ha estimulado una primarización de las exportaciones. Eso, a su vez, ha contribuido al retraso cambiario. Además, la directriz de incrementar las inversiones chinas en recursos naturales en el exterior, de forma general y en Latinoamérica, de forma particular, tiende a reforzar la trayectoria de primarización de las exportaciones. El retraso cambiario, obviamente, representa un estímulo adicional a la desindustrialización. [alacero](#)

# 9. Recomendaciones de Política

Cada uno de los especialistas nacionales presentó su lista de recomendaciones de política. Generalmente, las recomendaciones pueden ser agrupadas en dos grandes conjuntos.

De un lado, es necesario implementar una política industrial para la cadena de valor metalmeccánica latinoamericana, considerando el riesgo chino. En ese contexto, la problemática vinculada al comercio con China debería tender a un abordaje regional (Mercosur, para Argentina y Brasil; Pacto Andino, para Colombia; NAFTA, para México), dada la complejidad y profundidad de temas a considerar y sus implicancias intra-regionales. Ello implica redefinir una nueva estructura arancelaria para el sector, políticas comunes en el comercio con China que permitan avanzar hacia un patrón de especialización intra-industrial y la coordinación regional de las políticas sobre inversión extranjera directa.

Se debe fomentar la cadena de valor metalmeccánica 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.

A continuación, se presentan las recomendaciones para cada país.

## Argentina

- Depreciación acelerada para las compras de bienes de capital.
- Reforma para el régimen de incentivos para la producción de bienes de capital.
- Tasa diferencial de los impuestos de las ganancias para las reinversiones de utilidades.
- Régimen de devolución de saldos técnicos del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Poder de compra del Estado direccionado principalmente hacia el sector tecnológico y los segmentos de la producción con alto valor agregado.
- Aumento de los esfuerzos en actividades de Investigación y Desarrollo (I&D).

- Línea de redescuentos específica para el sector metalúrgico, ofrecida principalmente por bancos públicos (BICE –BNA).
- Modificación de Ley de Riesgos del Trabajo.
- Duplicación de aranceles vigentes para sectores sensibles.
- Medidas de defensa comercial:
  - Aplicación de licencias no automáticas previas de importación (LNAPI).
  - Valoración aduanera.
  - Instrumentación de normas y requisitos técnicos, que permitan mejorar la competitividad de la producción local y resguardar la industria de la competencia predatoria.
- Medidas de defensa comercial con respecto a China:
  - Consolidación de los mecanismos de anti-*dumping*, complementándolos con herramientas más flexibles que permitan acciones preventivas y de aplicación inmediata.
  - Valoración aduanera.
  - Implementación de normas técnicas (para arancelarias) para garantizar determinados requerimientos de calidad y/o comportamientos empresarios.
  - Dotación de los recursos físicos y humanos a las entidades competentes (Aduanas, IRAM, INTI etcétera).

## Brasil

- Eliminación de los incentivos provinciales a la importación.
- Eliminación de las asimetrías de tratamiento tributario que favorecen las importaciones.
- Refuerzo de los mecanismos de verificación del contenido nacional.
- Incentivos a las compras de equipos.
- Depreciación acelerada para las compras de bienes de capital producidos en Brasil.
- Reducción de la carga impositiva sobre las inversiones.
- Disminución de los recargos tributarios en las exportaciones de productos metalmeccánicos.
- Reducción de los recargos relativos a los costos laborales.
- Aumento de los esfuerzos en actividades de Investigación y Desarrollo (I&D).
- Monitoreo permanente de nuevas barreras comerciales creadas por los principales mercados comerciales que afecten las exportaciones de productos metalmeccánicos.


- Medidas de defensa comercial en respecto a China:
  - Salvaguardas transitorias.
  - Valoración aduanera.
  - Investigación de las prácticas de triangulación (o circumvention) en las exportaciones chinas.
  - Sobretasas y barreras técnicas.
  - Certificación de los equipos electro-electrónicos por el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO), en vías de implementación.

## Colombia

- Disminución en la sobre tasa de la energía y el gas, que convierten estos insumos en costos, proporcionalmente superiores al de los competidores extranjeros.
- Reducción en el impuesto al patrimonio, el impuesto a las transacciones financieras del 4 por mil, a la renta y al Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Política de “Compre Nacional en Condiciones de Competitividad”.
- Soporte al desarrollo tecnológico y la investigación en la cadena.
- Medidas de defensa comercial en respecto a China:
  - Mayor acceso, sin invertir la carga de la prueba, a los mecanismos de defensa comercial previstos por la Organización Mundial de Comercio, en forma ágil y oportuna.
  - Reestructuración de la política arancelaria recientemente reformada por el Gobierno Nacional, para buscar la competitividad de la cadena, sin exponerla a competencia desleal.

## México

- Unificación del régimen de tributación a las empresas para conservar solo un impuesto (ISR o IETU).
- Acceso de las empresas del sector metalmeccánico 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 metalmeccánico en México.
- Aumento significativo del acceso a créditos del sector metalmeccánico, tanto de la banca de desarrollo, como de la banca comercial.

- Incentivos específicos para aumentar la inversión en el sector metalmeccánica, 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. 



Asociación Latinoamericana del Acero - Alacero  
 Benjamín 2944 - 5º piso - Las Condes - Santiago de Chile  
 Teléfono: (56-2) 233-0545 · Fax: (56-2) 233-0768  
 E-mail: [alacero@alacero.org](mailto:alacero@alacero.org)  
 Web: [www.alacero.org](http://www.alacero.org)