

1

INTRODUCCIÓN AL LIBRO: LA VISIÓN REGIONAL

Valeria Arza y Andrés López¹

¹ Investigadores del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT). Los autores recuerdan con afecto y desean rendir homenaje a Daniel Chudnovsky, fallecido el 16 de enero de 2007, quien fuera el principal responsable del nacimiento de este proyecto y conductor de sus primeros pasos.

INTRODUCCIÓN AL LIBRO: LA VISIÓN REGIONAL

1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La industria automotriz tradicionalmente ha recibido un fuerte apoyo gubernamental en muchos países, y los países del MERCOSUR no han sido una excepción a esa tendencia.

El interés de los gobiernos de los países en desarrollo en apoyar el crecimiento de la industria automotriz se ha justificado tradicionalmente desde tres perspectivas diferentes. En primer lugar, la producción de automotores absorbe usualmente fuertes cantidades de empleo directa y, en especial, indirectamente. En segundo lugar, se supone que se trata de una industria de relativa sofisticación tecnológica que puede generar derrames de conocimiento al resto del sector manufacturero. En tercer lugar, a medida que crece el ingreso *per capita*, aumenta la demanda interna de vehículos y, con ello, la presión sobre las divisas internacionales. Esto implica que incentivar la producción automotriz se justificaría también desde un punto de vista macroeconómico para colaborar con el ahorro de divisas.

A nuestro juicio, aún falta camino por recorrer en los países del MERCOSUR para que el desarrollo del complejo automotor permita alcanzar de manera plena los objetivos arriba mencionados. Nuevas políticas públicas –especialmente a escala regional– hacen falta, entonces, para que esos objetivos sean conseguidos.

Bien es cierto que el margen de maniobra para adoptar determinados instrumentos de política pública es, al presente, mucho más estrecho que en el pasado, ya que hay condicionamientos que provienen tanto de las disciplinas comerciales y de inversión vigentes a nivel internacional, como del hecho de que las políticas no pueden ir en contra de las estrategias para alcanzar competitividad global que persiguen las ET automotrices al presente. En el capítulo II de este libro, discutimos

cuáles han sido en los últimos años las estrategias llevadas a cabo en la producción automotriz mundial.

Desde nuestro punto de vista, para que las ventajas que puede ofrecer el sector se materialicen y teniendo en cuenta las restricciones mencionadas en el párrafo anterior, se deben incentivar las estrategias en las que el MERCOSUR se convierta en una plataforma de producción y exportación para abastecer al mercado latinoamericano o bien para producir en determinados nichos de mercado en los cuáles las subsidiarias regionales podrían competir globalmente incluso en condiciones de mayor liberalización comercial que las actuales.

Este trabajo intenta analizar hasta qué punto podría avizorarse este futuro para la industria automotriz en el MERCOSUR. Lamentablemente, hasta el presente no se ha conseguido definir una política automotriz común para el MERCOSUR y, más aún, han predominado más bien los conflictos y la competencia por las inversiones y los mercados, más que las acciones de cooperación en búsqueda de favorecer ganancias colectivas de eficiencia y competitividad para la industria automotriz regional y fortalecer las contribuciones al desarrollo económico que esa industria podría generar para los países de la región. Las recomendaciones que surgen de este trabajo, podrían revertir esta tendencia.

2. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

A lo largo del trabajo nos concentramos en dos ejes, por un lado intentamos dilucidar hasta qué punto se han logrado los objetivos de empleo, derrames tecnológicos y de balanza comercial en cada uno de los países. Por otro lado, evaluamos si la industria regional se está re-orientando a la búsqueda de la eficiencia global, tanto en lo que hace a las estrategias empresariales como a las decisiones de política. Esto implica, entre otros factores, entender el grado de avance de la complementación productiva entre países del MERCOSUR.

EL primer capítulo de este libro presenta las nuevas tendencias de la industria automotriz mundial, que servirá como marco general para el estudio de los casos nacionales. Los estudios de Argentina y Brasil, que se presentan respectivamente en los Capítulos III y IV, se concentraron en el análisis de las empresas productoras de automóviles y utilitarios livianos que producen en ambos países, a fin de poder evaluar en qué medida sus estrategias apuntan a los objetivos mencionados en los párrafos previos. El caso uruguayo es notoriamente diferente al argentino y al brasileño, como se verá más adelante. Por lo tanto, fue analizado desde su propia lógica y se presenta en el Capítulo V.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Estamos ante un momento de crecimiento del sector, tanto a escala global como regional y, al mismo tiempo, en un período en el que se abrieron importantes oportunidades para nuevos jugadores localizados en países periféricos (especialmente China e India). Esto impone desafíos a los países del MERCOSUR para insertarse mundialmente como productores relevantes de automotores, apoyándose en su larga experiencia industrial y en la reciente profundización de las estrategias regionales de las empresas del sector que buscan convertir al MERCOSUR en una plataforma de producción y exportación para abastecer a países latinoamericanos o bien para proveer nichos específicos de mercado en los cuales la región pueda competir globalmente.

Es importante recordar que el MERCOSUR es un importante centro de producción y ventas para la industria automotriz. En 2006 se registraron 2,4 millones de nuevos patentamientos en la región, la cual se ubicaba en el octavo lugar en el ranking de patentamientos mundiales, detrás de Estados Unidos (17 millones), China (6,6 millones), Japón (5,7 millones), Alemania (3,8 millones), Gran Bretaña (2,7 millones), Italia (2,6 millones) y Francia (2,6 millones). En el 2005, con una producción de 2,8 millones de unidades, el MERCOSUR también ocupaba el octavo lugar en el ranking de producción mundial detrás de Estados Unidos (12 millones), Japón (10,8 millones), Alemania (5,8 millones), China (5,7 millones), Corea del Sur (3,7 millones), Francia (3,5 millones) y Canadá (2,7 millones).

Este posicionamiento es resultado de una larga trayectoria en la que, principalmente en Argentina y Brasil, los gobiernos respectivos han apoyado sistemáticamente el desarrollo de la industria automotriz², primero con políticas claramente proteccionistas y luego, desde los '90 en adelante, con instrumentos compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) –aunque manteniendo niveles de protección relativamente altos *vis à vis* otras industrias de dichas economías.

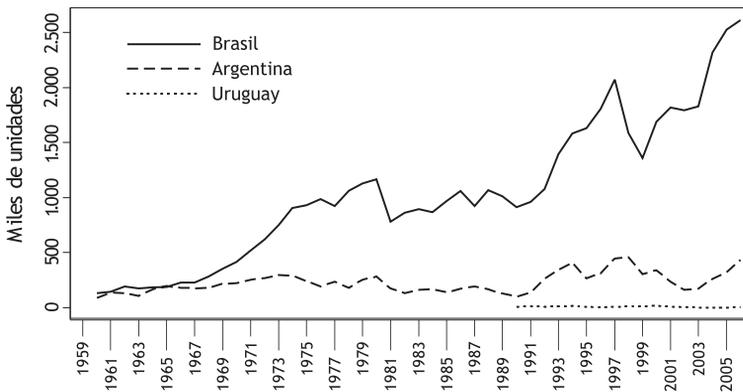
El Gráfico I.1 muestra la evolución de la producción de automotores en Argentina, Brasil y Uruguay. La serie argentina tiene un comportamiento errático, que llevó al sector a producir en el año 1990 un número de automotores menor al de 1961 y, luego de un marcado crecimiento durante los '90, volver a fabricar en 2002 niveles similares a los de 1964. Brasil, en cambio, que hasta mediados de los '60

2 En este trabajo, llamamos industria automotriz (o sector automotor) a la producción de vehículos automotores (CIIU 341), que incluye automóviles, utilitarios livianos y transporte pesado (ómnibus y camiones). Por terminal automotriz entendemos las empresas productoras de vehículos automotores. A la producción de autopartes la denominamos industria o sector autopartista (CIIU 343). Por *complejo automotor* entendemos la producción de automotores (rama CIIU 341) y de autopartes (rama CIIU 343) tomadas en conjunto.

fabricaba cantidades comparables a las de la Argentina, en el año 2006 sextuplicó la producción argentina, tras una evolución mucho menos volátil que la de su vecino.

Como puede verse, la producción total de automotores uruguayos es muy pequeña si se la compara tanto con Argentina como con Brasil, y de hecho mucho más pequeña de lo que las diferencias de sus economías nos permitirían anticipar. En 2005 el PBI uruguayo medido en dólares corrientes era un 10% del PBI argentino y un 2% del PBI brasileño; sin embargo, la producción de automotores en Uruguay era un 0,1% de la producción de automotores en Argentina y un 0,02% de la de Brasil. Por lo tanto, las comparaciones entre los tres países no serían muy informativas y, como señalamos en la introducción, hemos decidido dedicarnos a Uruguay en una sección aparte.

Gráfico I.1
Evolución histórica de la producción de automotores en Argentina, Brasil y Uruguay (1959 a 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADEFA, ANFAVEA y CIAU (Cámara de Industriales Automotrices del Uruguay).

En Argentina existen en la actualidad ocho terminales automotrices (DC, Ford, GM, Iveco, PSA, Renault, Toyota y VW); siete de ellas producen automóviles y utilitarios livianos y una produce camiones (Iveco)³. Asimismo, Fiat tiene presencia en el país, pero hasta el 2006 sólo fabricaba motores y cajas de cambio (recientemente se anunciaron planes para volver a producir vehículos en Argentina).

En Brasil son 16 las terminales automotrices, de las cuales siete producen fundamentalmente equipos de transporte pesado (Agrale, DC, Internacional Camin-

³ DC también produce unos pocos ómnibus al año (en 2006 fueron 774). Asimismo, en la Argentina funciona una subsidiaria de Scania, pero al presente no está produciendo vehículos.

hoes do Brasil, Iveco, MMC Automotores do Brasil, Scania y Volvo) y las nueve restantes principalmente automóviles y utilitarios livianos (Fiat, Ford, GM, Honda, Nissan, PSA, Renault, Toyota y VW).

En Uruguay sólo hay dos empresas terminales operando desde 1998, ambas de capitales nacionales: Nordex S.A. (Santa Rosa) y Oferol S.A. Estas terminales han tenido en los últimos diez años diferentes esquemas de asociación con empresas automotrices internacionales. Nordex S.A., ha estado asociada con Renault desde 1964 y Oferol S.A. nace en 1996 a partir de la adquisición por parte de empresarios locales de la planta propiedad de Sevel-Uruguay S.A. (grupo argentino Macri), para producir automóviles de las marcas Citroën y Peugeot, teniendo como principal mercado de exportación a Argentina. En la actualidad Oferol comparte la planta con la empresa Bognor S.A. (de los mismos dueños), que se dedica al blindaje de automóviles. Nordex (Santa Rosa) Automotores tiene su planta operando a bajos niveles respecto de su capacidad instalada. A través de un acuerdo con Renault fabrica camiones pesados para el mercado chileno y argentino, que se comercializan a través de la ET. También fabrica el Cimarrón, vehículo cuatro por cuatro de la marca india Mahindra, bajo acuerdo de producción para su comercialización en el mercado interno.

En términos de los objetivos de política que fueron planteados, podemos decir que en todos los países la participación del empleo del sector automotor en el empleo manufacturero disminuyó respecto a las décadas previas. Esto se relaciona directamente con los procesos de automatización que se pusieron en práctica en esta industria especialmente durante los años '90. Aunque la industria autopartista sigue absorbiendo un volumen superior de mano de obra, también se ha reducido la participación del empleo de este sector. Sin embargo, dentro de este sector vemos comportamientos diferentes de acuerdo al lugar que se localicen en la cadena de valor. Observamos, que hay un mayor número de empresas autopartistas sistematizadas –proveedoras de sistemas de componentes que le venden directamente a las terminales–, y en ellas, el empleo ha aumentado. Sin embargo, el número total de estas empresas es bajo –y seguirá siéndolo, ya que internacionalmente se reduce el número de empresas que se relaciona directamente con las terminales.

El segundo de los objetivos que motivan teóricamente la adopción de políticas de promoción al complejo automotor son los efectos derrame. Entre los elementos necesarios para que existan derrames tecnológicos desde la industria automotriz hacia otros sectores vinculados a ella se incluyen; a) que las terminales estén involucradas en actividades de innovación; b) que existan vínculos relativamente fuertes y estables entre las terminales y otras empresas (fundamentalmente proveedores), lo cual supone, entre otras cosas, que haya un grupo de empresas locales en condiciones de participar de esos vínculos y con suficientes capacidades como para absorber los posibles derrames.

En los últimos años se ha debilitado la red de lazos comerciales entre las terminales automotrices y las empresas autopartistas de capital local, en particular aqué-

llas que no forman parte de los primeros anillos en la cadena de proveedores. Si bien esto tuvo seguramente implicancias positivas en materia de eficiencia y calidad, a la vez implicó un costo en términos de menores repercusiones del incremento de la producción automotriz sobre la generación de empleo y la acumulación de capacidades tecnológicas locales en los países de la región.

Uruguay, por ejemplo, se apoya en buena medida en el régimen de admisión temporaria (AT) para ganar competitividad tanto en la industria automotriz como en la industria autopartista –que desde la crisis se encuentra notoriamente desmantelada, excepto unos pocos casos puntuales. Va de suyo, que este tipo de estrategias no estimula el surgimiento de conexiones entre empresas.

En lo que hace a las actividades de innovación realizadas por las subsidiarias (terminales) en MERCOSUR, es evidente que son mucho más importantes en Brasil que en Argentina. Existieron en Brasil proyectos concretos que involucraron la activa participación de la filial brasileña en actividades de diseño de producto. Por ejemplo, la Ecosport de Ford es un modelo brasileño destinado a mercados emergentes que empezó a producirse en el 2003 y que en el 2006 se fabricaba a gran escala (más de 100,000 unidades). Asimismo, en GM, las adaptaciones y reingeniería de diseño necesarias para adaptar los vehículos al mercado latinoamericano se hacen en el centro tecnológico de Brasil (e.g., el Vectra es un modelo adaptado que sólo se produce y vende en el MERCOSUR). En tanto, el Meriva, de la misma empresa, es un automóvil cuyo concepto fue propuesto a la matriz por la filial brasileña, como un producto derivado del Corsa. A la vez, el Suran, modelo de VW producido en Argentina con exclusividad mundial, fue diseñado principalmente en Brasil. Asimismo, el modelo Fox, también de VW, derivado de la plataforma europea del Polo, fue inicialmente concebido para el mercado brasileño y otros mercados emergentes, aunque luego comenzó a exportarse a destinos más sofisticados, como el europeo.

En general, las terminales brasileñas se han especializado en el desarrollo tecnológico de modelos con plataformas pequeñas y han tenido éxito en atraer inversiones de las casas matrices para establecer centros de proyecto, lo cual es indicativo del grado de capacitación adquirido en actividades de ingeniería para este tipo de productos. Asimismo las subsidiarias brasileñas han sido elegidas como centros para la experimentación de nuevas ingenierías de proceso y organización de la producción que luego fueron difundidas a otros países (e.g. Proyecto 178 de Fiat, “modularización” de plantas –ver CEPAL, 2005).

En contraste, las filiales automotrices en Argentina no tienen departamentos independientes de I+D ni tampoco de diseño de productos. El diseño se realiza por lo general en las casas matrices y cada nuevo proyecto de inversión que llega a la Argentina lo hace con las modificaciones adaptativas ya concebidas desde el exterior. Incluso, en algunos casos las filiales brasileñas asumen responsabilidades de diseño respecto de los modelos lanzados en la Argentina y también de adaptaciones en las plataformas de automóviles producidos en la Argentina.

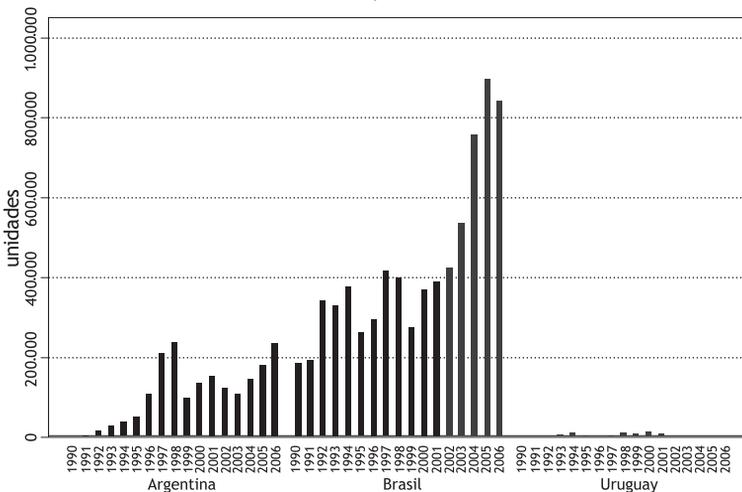
En Uruguay las actividades de innovación de las empresas se concentraron en la incorporación de maquinaria, básicamente importada, mientras que las tecnologías no incorporadas (e.g. diseño, transferencias, adquisición de licencias, I+D, etc.) tuvieron una participación muy pequeña y que además ha disminuido en los últimos años.

El tercer objetivo se refiere al aporte de divisas a la balanza comercial. Hasta el momento sólo Brasil, de los tres países, ha sido exitoso en este sentido.

Durante los '90 los tres países aumentaron considerablemente las importaciones de automotores. Esto en parte se explica por las estrategias de especialización y complementación impulsadas por las regulaciones nacionales y regionales, que discutiremos adelante. También, seguramente, por las estrategias de internacionalización de la producción de las terminales. Sin embargo, se advierte que la presencia y el ritmo de crecimiento de las importaciones de vehículos fueron mucho más notorias en Argentina y en Uruguay que en Brasil.

A la vez, el desempeño exportador también es notablemente asimétrico. Brasil exportaba a comienzos de los '80 casi tantas unidades de automotores como Argentina en 2006 y su sector exportador siguió creciendo (en los '90 y en lo que va de la presente década) hasta llegar en la actualidad a exportar 3,6 veces más vehículos que su socio del MERCOSUR. Argentina aumentó las exportaciones en los '90, pero la recesión y la crisis detuvieron ese crecimiento, que luego volvió a tomar

Gráfico I.2
Exportaciones de automotores en Argentina, Brasil y Uruguay, 1990- 2006, en unidades



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADEFA, ANFAVEA, y CIAU.

impulso en los últimos años. Uruguay, por su parte, exporta una cantidad insignificante de automotores (del orden de los 8.000 anuales durante los mejores momentos de los '90 y no más de 1.000 unidades en los últimos años, es decir más de 200 veces menos que Argentina (ver Gráfico I.2).

Las cifras de las balanzas comerciales de los países se exponen en los Cuadros I.1, I.2 y I.3. Vemos que en Uruguay la balanza comercial es permanentemente deficitaria (Cuadro I.3), y en Argentina también con la sola excepción de los dos años de crisis económica más severa (2001 y 2002). (Cuadro I.2)

Brasil, en cambio, tiene desde 1999 una balanza comercial superavitaria. En 2005 el superávit fue de 7.733 millones de dólares, explicados en un 90% por el superávit de la industria automotriz (nótese que también la industria autopartista fue superavitaria en ese año).

El déficit del sector automotor argentino –que es claramente mayor que el déficit del autopartismo- es producto principalmente del aumento de las importaciones, como se puede ver en el Cuadro I.1. Las importaciones argentinas de vehículos cayeron fuertemente tras la crisis -desde las casi 248.000 unidades de 1998 a menos de 28.000 en 2002-, pero volvieron a recuperarse hasta alcanzar en 2005 un nivel récord de más de 300.000 unidades. Así, la participación de las importaciones en el mercado interno pasó de representar un 42% durante el período de recesión (1999-2002) a un 62% durante el período de reactivación (2003-2006). En Uruguay, la totalidad de los vehículos vendidos son de origen importado.

En Brasil, en contraste, el total de vehículos importados vendidos en el mercado interno es llamativamente bajo. En 1999 se vendieron 178.700 unidades importadas y menos de la mitad de esa cifra en 2006. La participación de las importaciones en las ventas en el mercado interno brasileño es, consecuentemente, mucho menor que en Argentina (apenas 7,6% en 2006, ver Cuadro I.2).

Por el lado de las exportaciones, en el caso argentino, tras la caída generada por la recesión y la crisis, recién en 2006 volvieron a alcanzar los niveles récord de 1998. Este desempeño contrasta fuertemente con el observado en Brasil, en donde las exportaciones de automotores crecieron un 111% entre dichos años⁴.

El sector autopartista argentino es, al igual que el automotor, deficitario, y aunque las exportaciones han crecido desde la crisis (en 2005 fueron un 80% mayores que en 2002), las importaciones han crecido muchos más (192%). En Brasil, en cambio, el sector autopartista es superavitario. Las importaciones han crecido un 51% mientras las exportaciones crecieron un 93% entre 2002 y 2005.

4 De todos modos, y como consecuencia de la gran caída del consumo doméstico, el coeficiente de exportación en Argentina trepó hasta un 77% en 2002, y si bien luego cayó hasta un 55% en 2006, todavía está bien por encima del promedio de los años 1990. En Brasil, dada la importancia de su mercado interno, el coeficiente de exportación ha sido históricamente más bajo que el argentino. Sin embargo ha ido subiendo en los últimos años pasando de 20-25% en la década del '90 a valores entre el 30-35% en el nuevo milenio (en 2006 fue 32%).

Si bien las exportaciones de autopartes en Uruguay han sido más estables que las de automotores, están concentradas en un pequeño grupo de empresas. Entre 1990 y 1996 una única empresa, que luego fue adquirida totalmente por la corporación inglesa GKN, exportaba más del 80% del total de este subsector (semiejes homocinéticos para tracción de fuerza a Argentina). Entre 1997 y 1999 una segunda empresa de capital extranjero comparte con la anterior el primer lugar en las exportaciones (acumulando entre ambas más del 80% del total exportado). A partir del año 2000, comienzan a tener importancia creciente las exportaciones de cueros para asientos de automóviles, que pasan a representar entre el 30 y el 40% de las exportaciones del subsector entre 2001 y 2005. Una barraca de cueros de capital nacional y una empresa de capital extranjero son las responsables de estas exportaciones.

En tanto, en la actualidad, las exportaciones de piezas para vehículos se concentran en dos empresas de capital extranjero (la filial de GKN de Reino Unido y la filial de DANA Corporation de Estados Unidos), ambas en el rubro de ejes y semiejes cuyo principal mercado es el argentino. Estas dos empresas acumulan más del 50% de las exportaciones de autopartes. Un 10% adicional está concentrado en cuatro empresas nacionales metalmecánicas básicamente vinculadas al mercado de reposición de piezas en diferentes países de América Latina.

Si analizamos el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, observamos a Brasil penetrando cada vez más en el mercado argentino (las importaciones de automotores brasileños pasaron de representar un 46% de las importaciones totales del sector en 1997 a un 83% en 2005, Cuadro I.2), mientras que Argentina tiene una participación cada vez menor en el mercado brasileño (55% en 1997 contra 44% en 2005, Cuadro I.3)⁵. Así, desde 2003 se ha invertido el signo de la balanza comercial entre los países. Mientras que en 1997 por cada dólar exportado a Brasil, el complejo automotor argentino importaba US\$ 0,77, en 2005 esa cifra había pasado a US\$ 2,27.

En el comercio bilateral de autopartes las tendencias se mantienen, siendo también mayor la penetración de Brasil en Argentina que viceversa. Así, Argentina compró en Brasil alrededor del 34% de la importación total de autopartes durante todo el período 1997-2005, mientras que Brasil importó de Argentina alrededor de un 14% de sus importaciones totales durante ese período.

El comercio bilateral entre Uruguay y sus socios resulta desfavorable para Uruguay en relación a Brasil pero favorable respecto de Argentina (Cuadro I.3). Esto se debe a que la industria uruguaya se encuentra principalmente integrada con el complejo automotor argentino. De hecho, Argentina es el principal destino de las exportaciones de autopartes, lo que implica que las terminales radicadas en aquel país son clientes de las autopartistas uruguayas, aspecto que no se replica en el vínculo

5 Tanto Argentina como Brasil aumentaron su penetración en el mercado uruguayo (entre 1997 y 2005 la penetración brasileña pasó de 40% a 53% y la argentina de 9% a 25%).

con Brasil. En contraste, sólo transitoriamente ha existido alguna complementación con Brasil, mientras que en el vínculo con el resto del mundo, el sector aparece como netamente comprador (la excepción se observa en los últimos años en autopartes como consecuencia del crecimiento de un sector muy específico, vinculado a una industria tradicional como es la fabricación de cueros, cuyo destino principal

Cuadro I.1
Balanza comercial del complejo automotor de Argentina,
1997-2005. En U\$S millones corrientes

Industria automotriz (CIU 341)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	2.466	2.689	1.273	1.544	1.592	1.194	977	1.464	2.179
a Brasil	96%	92%	89%	85%	81%	58%	42%	39%	40%
Importaciones	3.045	3.419	1.928	1.512	1.109	360	959	2.170	2.998
de Brasil	46%	47%	45%	57%	48%	59%	79%	80%	83%
Saldo Balanza Comercial Total	-579	-729	-656	32	483	834	18	-706	-818
Saldo con Brasil	838	899	350	416	828	461	-296	-1.159	-1.612

Industria autopartista (CIU 343)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	498	539	573	595	519	517	583	766	929
a Brasil	69%	55%	47%	48%	47%	40%	38%	46%	50%
Importaciones	1.767	1.832	1.151	1.189	875	498	644	1.090	1.455
de Brasil	34%	33%	34%	32%	33%	34%	33%	32%	37%
Saldo Balanza Comercial Total	-1.269	-1.293	-579	-594	-356	19	-62	-324	-526
Saldo con Brasil	-229	-291	-125	-95	-52	39	2	4	-75

Total complejo automotor									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	2.964	3.228	1.846	2.139	2.110	1.712	1.560	2.230	3.109
a Brasil	88%	87%	81%	73%	76%	52%	43%	41%	43%
Importaciones	4.812	5.250	3.080	2.701	1.984	858	1.603	3.260	4.453
de Brasil	42%	42%	41%	46%	41%	45%	60%	64%	68%
Saldo Balanza Comercial Total	-1.848	-2.023	-1.234	-562	126	853	-43	-1.030	-1.344
Saldo con Brasil	608	607	225	321	776	500	-294	-1.156	-1.687
Expo a Brasil / Impto de Brasil	1,30	1,28	1,18	1,26	1,94	2,30	0,70	0,44	0,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UN COMTRADE.

es el mercado alemán). En los últimos años, se ha acentuado el déficit con Brasil, ya que frente a un incremento sostenido de las importaciones de ese origen, las empresas radicadas en Uruguay no han podido ingresar al mercado brasilero a pesar de los cupos establecidos, perdiéndose las posiciones que se habían logrado a finales de los noventa.

Cuadro I.2
Balanza comercial del complejo automotor de Brasil,
1997-2005. En U\$S millones corrientes

Industria automotriz (CIU 341)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	3.177	3.508	2.428	3.170	3.343	3.463	4.708	6.294	8.898
a Argentina	44%	46%	36%	27%	16%	6%	16%	27%	28%
Importaciones	4.085	4.483	2.353	2.417	2.474	1.464	1.184	1.286	1.947
de Argentina	55%	56%	52%	53%	55%	46%	39%	44%	44%
Saldo Balanza Comercial Total	-908	-974	75	753	869	1.999	3.524	5.008	6.951
Saldo con Argentina	-838	-899	-350	-416	-828	-461	296	1.159	1.612

Industria autopartista (CIU 343)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	2.118	2.190	1.938	1.980	1.814	1.891	2.338	3.052	3.665
a Argentina	29%	27%	20%	19%	16%	9%	9%	11%	15%
Importaciones	2.263	2.077	1.944	2.095	1.995	1.904	2.071	2.444	2.882
de Argentina	17%	15%	14%	14%	12%	11%	10%	14%	16%
Saldo Balanza Comercial Total	-145	112	-6	-115	-181	-12	267	608	782
Saldo con Argentina	229	291	125	95	52	-39	-2	-4	75

Total complejo automotor									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	5.295	5.698	4.366	5.150	5.157	5.354	7.045	9.346	12.562
a Argentina	38%	39%	29%	24%	16%	7%	14%	22%	24%
Importaciones	6.348	6.560	4.297	4.512	4.469	3.368	3.255	3.730	4.829
de Argentina	41%	43%	35%	35%	36%	26%	21%	25%	27%
Saldo Balanza Comercial Total	-1.053	-862	69	638	688	1.987	3.791	5.616	7.733
Saldo con Argentina	-608	-607	-225	-321	-776	-500	294	1.156	1.687
Expo a Argentina / Impto de Argentina	0,77	0,78	0,85	0,80	0,51	0,43	1,44	2,26	2,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UN COMTRADE.

Cuadro I.3
Balanza comercial del complejo automotor de Uruguay,
1997-2005. En U\$S millones corrientes

Industria automotriz (CIU 341)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	50	117	91	121	83	38	4	11	15
a Argentina	65%	70%	58%	71%	66%	24%	73%	66%	77%
a Brasil	34%	30%	42%	29%	33%	73%	0%	0%	3%
Importaciones	315	348	179	178	141	39	34	93	154
de Argentina	9%	16%	22%	23%	23%	19%	17%	21%	25%
de Brasil	40%	38%	32%	37%	38%	27%	39%	52%	53%
Saldo Balanza Comercial Total	-265	-231	-87	-57	-58	-1	-30	-81	-139
Saldo con Argentina	2	25	13	44	22	1	-3	-12	-26
Saldo con Brasil	-110	-99	-18	-30	-25	17	-13	-48	-82

Industria autopartista (CIU 343)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	24	46	25	23	17	20	24	38	50
a Argentina	91%	96%	91%	93%	90%	83%	80%	79%	78%
a Brasil	5%	2%	6%	4%	5%	11%	14%	15%	13%
Importaciones	89	143	108	114	91	49	33	56	70
de Argentina	18%	22%	17%	16%	10%	9%	9%	8%	9%
de Brasil	28%	23%	17%	16%	19%	29%	45%	43%	51%
Saldo Balanza Comercial Total	-64	-97	-83	-91	-74	-29	-9	-18	-21
Saldo con Argentina	6	13	4	3	6	12	17	26	33
Saldo con Brasil	-24	-31	-17	-17	-16	-12	-12	-18	-29

Total complejo automotor									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	74	163	116	144	100	58	28	49	65
a Argentina	74%	77%	65%	74%	70%	44%	79%	76%	78%
a Brasil	24%	22%	34%	25%	29%	52%	12%	12%	10%
Importaciones	404	490	286	292	232	88	67	148	224
de Argentina	11%	18%	20%	20%	18%	14%	13%	16%	20%
de Brasil	37%	34%	26%	28%	30%	28%	42%	49%	53%
Saldo Balanza Comercial Total	-330	-328	-170	-148	-132	-31	-39	-99	-160
Saldo con Argentina	9	38	17	48	28	13	14	14	6
Saldo con Brasil	-133	-130	-35	-47	-42	5	-25	-67	-112

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UN COMTRADE.

También llama la atención la diferencia que existe entre los tres países en cuanto al acceso a mercados extra-regionales. En un extremo está Uruguay que sigue vendiendo casi el 100% de su producción tanto de automotores como de autopartes al MERCOSUR. En el otro extremo está Brasil que ha conseguido diversificar ampliamente sus mercados de exportación.

El análisis de la diversificación de mercados en conjunto con el desempeño general de comercio exterior, nos lleva a identificar un elemento común en la trayectoria del complejo automotor en los tres países que coincide con nuestra hipótesis de trabajo de que una apuesta a la complementación productiva en el MERCOSUR podría reconvertir las industrias nacionales haciéndolas competitivas internacionalmente.

El elemento común es que la evolución reciente del sector podría ser dividido en tres etapas: durante la primera de ellas, se produce con escalas relativamente bajas y alta diferenciación de productos, lo que lleva a una baja competitividad internacional. Durante esta etapa Argentina produce casi exclusivamente para el mercado interno y Brasil exporta un 24% de su producción principalmente a América Latina pero también a Europa y Norteamérica. En la segunda, el foco está puesto, en cambio, en el mercado regional, y esta transformación está asociada a mayores niveles de especialización productiva y a un incremento de las escalas de producción. Finalmente, en la tercera etapa, que no ha sido alcanzada por Uruguay aún, la especialización se profundiza y los mercados de exportación se diversifican. Particularmente en el caso de Brasil —y en mucho menor medida todavía en Argentina—, varios modelos comienzan a producirse a una escala eficiente y se alcanzan mercados fuera del área de incidencia regional.

En Brasil, la primera de estas etapas (1990-1994) estuvo marcada por una política de reactivación de la demanda a partir de incentivos fiscales a los autos populares y de liberalización del comercio. El programa tuvo éxito en cuanto a aumentos de la producción (la cual creció a una tasa del 15% anual acumulativo) y de las exportaciones, pero el suceso fue menor en materia de balanza comercial (cuyo superávit se fue deteriorando hasta ser deficitario en 1994) y de empleo (debido a los cambios en las relaciones laborales y los procesos de producción dentro de la industria automotriz).

La segunda etapa comienza en 1995 cuando el gobierno, preocupado por el signo negativo de la balanza comercial, decide elevar la protección arancelaria para el sector, y adoptar un régimen de comercio compensado similar al vigente desde tiempo atrás en Argentina, con reducciones de aranceles a cambio de exportaciones. Asimismo, es en esta etapa cuando se producen las mayores inversiones en el sector, estimuladas por generosos incentivos otorgados por el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

En esta etapa, la balanza comercial siguió siendo deficitaria hasta 1998 inclusive, especialmente con Argentina (ver más abajo) desde donde se importaba —con

cupos- libre de tarifas. La producción creció a una tasa anual acumulativa menor a la del período anterior, pero todavía alta (9% entre 1994 y 1997) y el empleo se redujo en otro 2% en el mismo período. La reducción del empleo también afectó al sector autopartista -más de 20% entre 1995 y 2000.

Finalmente, la tercera etapa de crecimiento se inicia en el año 2000, tras una recesión de dos años durante los cuales la producción cayó en total un 34%. Entre 2000 y 2006 la producción crece a una tasa del 8% anual acumulativa y la balanza comercial invierte su signo. En tanto, las exportaciones crecen a mayores tasas que la producción y se diversifican mercados, especialmente a Latinoamérica, pero también a otros destinos como Estados Unidos y la Unión Europea. El empleo, por su parte, aumenta, aunque a niveles claramente inferiores a los de la producción (entre 1999 y 2005 el empleo crece un 11% y la producción un 86%). También el sector autopartista aumenta los niveles de empleo en un 15% entre 2000 y 2005.

El buen desempeño del sector automotor brasileño en esta última etapa es consecuencia del dinamismo inversor, así como de las mejoras en materia de escalas – en 2006 15 modelos (sobre un total de 43) son producidos en aquel país a escalas internacionalmente eficientes⁶- y productividad -la productividad laboral creció entre 1991 y 2005 un 206%- obtenidas en los últimos años, que indudablemente han contribuido a incrementar la competitividad de la industria de aquel país.

En Argentina también podemos reconocer tres etapas de crecimiento en la evolución reciente de la industria automotriz. La primera de ellas estuvo signada por la apreciación cambiaria, el auge de la demanda interna y la adopción de un régimen de fomento sectorial -estructurado sobre la base de una protección arancelaria relativamente alta más un esquema de intercambio compensado con el objetivo teórico de promover ganancias de escala y especialización en las terminales locales. La producción automotriz y la productividad crecieron a altas tasas anuales acumulativas (49% y 29% respectivamente) entre 1990 y 1994, aunque solo un 7% de lo producido entre 1991 y 1994 se exportó. En contraste, las importaciones aumentaron su peso considerablemente en el total de ventas domésticas (de 1% en 1990 pasó a 29% en 1994)

La segunda etapa se inicia con la firma del acuerdo de Ouro Preto –a fines de 1994, el primer acuerdo que intenta generar una regulación regional para el comercio del complejo automotor en MERCOSUR- y llega hasta el año 1998. Tras la caída de la producción en 1995 (33% respecto de 1994) –resultante de la recesión causada por el “efecto Tequila”-, entre 1995 y 1998 la producción creció a una tasa anual acumulativa del 20% y también mejoraron tanto la productividad (18% anual acumulativa) como sobre todo las escalas, aunque ambas continuaron a niveles alejados de los mejores estándares internacionales.

⁶ Humphrey y Oeter (2000: 63) consideran que el ensamblado de vehículos livianos -que incluiría automóviles y utilitarios- en un volumen mayor a las 50.000 unidades puede considerarse de gran escala en cualquier parte del mundo excepto en Norte América.

A la vez, si bien el empleo en la industria automotriz subió comparando 1991 con 1998, cayó más que proporcionalmente el empleo en el sector autopartista –y en particular en los autopartistas que no producen equipo original y no forman parte de los primeros “anillos” de proveedores–, con lo cual el complejo automotor tomado en su conjunto expulsó mano de obra en los ’90.

Mientras que hasta 1994 las importaciones crecieron mucho más que las exportaciones, la tendencia se revierte a partir de ese momento. El balance comercial del complejo automotor en su conjunto fue deficitario, sin embargo, durante las dos etapas, situación explicada principalmente por el déficit en el sector autopartista. La industria automotriz, en tanto, mostraba un comercio superavitario con Brasil, probablemente porque las terminales argentinas ya habían comenzado a adaptar sus estrategias a la lógica del comercio administrado plasmada en el acuerdo de Ouro Preto.⁷ A partir de este momento, se delinean esquemas de complementación productiva entre Argentina y Brasil en donde las filiales argentinas tienden a producir autos medianos y utilitarios y las brasileñas autos pequeños, de mayor volumen de ventas.

Durante este segundo período se registraron las mayores inversiones en el sector en Argentina –al igual que en Brasil–, pero fueron las subsidiarias brasileñas las responsables principales de las inversiones en la región –entre 1995 y 2001 las empresas brasileñas invirtieron más de tres veces más que lo que invirtieron sus pares argentinas.

Con la recesión y posterior crisis 2001-2002 Argentina pierde definitivamente el ritmo inversor frente a Brasil y se llega a fabricar en 2002 una cantidad de autos comparable a la que se producía en los ’80. De esta forma, cuando la economía nacional se reactiva a partir del 2003, el sector se encuentra en una posición de clara inferioridad en comparación con Brasil, tanto respecto al acervo de capital acumulado en cada país y, por ende, de las capacidades de ganar eficiencia vía economías de escala, como al rol estratégico que la subsidiaria argentina puede jugar frente a la brasileña al interior de la corporación.

Sin embargo, aún ante este contexto desfavorable, el sector automotor argentino ha dado claras señales de vitalidad en los últimos años. Esta tercera etapa de crecimiento (2003 al presente) está caracterizada por la depreciación cambiaria y por un mayor peso de las exportaciones como proporción de las ventas.

Asimismo, al igual que para el caso brasileño, en esta etapa cayó la participación del MERCOSUR como mercado de exportación, a la vez que se produjo una

7 A diferencia de Brasil, que diseñó su régimen automotor paralelamente a la firma del acuerdo de Ouro Preto, Argentina tenía desde 1991 un régimen similar al adoptado en dicho acuerdo, ya que se basaba en el principio del comercio compensado (para tener acceso a un mercado protegido, que había sido nacional y ahora pasaba a ser regional, las empresas se comprometían a exportar volúmenes similares).

importante diversificación de los mercados para las exportaciones de productos automotores, sobre todo hacia otros países de Latinoamérica. Al mismo tiempo, las subsidiarias profundizaron las estrategias de complementación productiva en el MERCOSUR y, en algunos casos, comenzaron a producir modelos exclusivos –a nivel regional (MERCOSUR) o mundial-. En otras palabras, pareciera existir algún indicio que sugiere que las subsidiarias argentinas están apoyándose en el MERCOSUR como plataforma de exportación para otros destinos de Latinoamérica.

Sin embargo, si bien la producción creció a una tasa anual acumulativa del 29% entre el año 2002 y 2006, dado que continuaron los procesos de reorganización y automatización del trabajo, el complejo automotor continuó expulsando mano de obra. Asimismo, las inversiones realizadas fueron marcadamente inferiores a la etapa de crecimiento previa –aunque varios anuncios recientes sugieren que la inversión en el sector se está revitalizando- y la brecha de productividad respecto de Brasil se amplió. Es menester considerar que a diferencia de lo señalado para Brasil, sólo 2 modelos (sobre un total de 17) son fabricados en Argentina con escalas eficientes. Finalmente, aunque los coeficientes de exportación son mayores a los de las etapas de crecimiento anteriores, también lo son los déficits de la balanza comercial del complejo automotor especialmente en la industria automotriz.

También en Uruguay se pueden identificar tres etapas desde 1990 a la actualidad. La primera de ellas llega hasta 1993 y se caracterizaba por la fabricación de vehículos para el mercado interno, exportándose menos del 10% de la producción (9.500 vehículos producidos por año en promedio). A partir de ese entonces se liberaliza el comercio y entran en operación acuerdos firmados en el marco del MERCOSUR. Definimos el límite de esta segunda etapa en 2001, cuando se desatan las crisis económicas en Argentina y Uruguay. Entre 1994 y 2001 la casi totalidad de los vehículos armados en Uruguay (también en promedio de 9.500 vehículos pero con bastante dispersión interanual) se exporta, principalmente a Argentina, mientras que el mercado interno absorbe menos del 10% de la producción. La utilización del régimen de admisión temporaria (AT), que mejora las condiciones de competitividad vía la reducción del costo de algunos insumos, explica en gran medida esta mejora en el desempeño exportador. Además, dado que en Argentina –y también en Brasil- los niveles arancelarios extra-zona son mayores que en Uruguay (35% contra 23%), los productores uruguayos pueden competir allí mejor que en su propio país.

La crisis del 2001/2002 marca el fin de esta etapa y la producción prácticamente se paraliza: en 2003 se produjeron sólo 150 automotores. Las únicas dos empresas que existían desde 1998 (Nordex y Oferol, ambas de capital nacional) se dedicaron durante la recesión a mantener las condiciones de producción de sus plantas.

La tercera etapa abarcaría desde 2005 al presente, cuando empieza a recuperarse la producción con el armado de camiones y un utilitario y el blindaje de autos,

tendencia motorizada por los acuerdos que las empresas locales mantienen con algunas ET y sustentándose fundamentalmente, como la etapa anterior, en el comercio con Argentina. Sin embargo, los niveles de producción (y de exportaciones) son muy inferiores a los de la etapa previa (se produjeron 656 vehículos en promedio en 2005 y 2006).

En tanto, el sector autopartista uruguayo en la actualidad (2003-2006) exporta tres veces más que el sector automotor, revirtiendo la tendencia de los años anteriores (en el período 1998-2000 la industria automotriz exportaba más tres veces más que la industria autopartista). Además, a diferencia de la industria automotriz, el sector autopartista ha aumentado sus exportaciones respecto al pasado (en el trienio 2003-2006 exportó casi U\$S 70 millones, lo que representa un 120% más que en 1998-2000), principalmente hacia Argentina (40% aproximadamente), pero también hacia otros destinos, incluyendo Europa. Sin embargo, esta mejora en el desempeño exportador la explican exclusivamente las autopartistas de capital extranjero. De hecho, en el sector autopartista hay dos grupos claramente diferenciados. Por un lado, están las empresas de capital nacional que destinan su producción al mercado de reposición, casi no exportan y producen con alto contenido importado. Por otro, las empresas de capital extranjero que se relacionan con terminales en Uruguay pero principalmente con empresas radicadas en el exterior. Un sector específico dentro de este grupo es el que, aprovechando los recursos naturales uruguayos, produce asientos de cueros que tienen un peso importante en las exportaciones y se destinan principalmente a Alemania. Este grupo de empresas autopartistas exportadoras basa su competitividad principalmente en el régimen de AT, cuya continuidad pasa a ser un factor de relevancia crucial para dichas empresas.

En suma, los resultados del estudio muestran que sólo Brasil se acerca a cumplir los objetivos nacionales que justificarían el apoyo público a este sector. Fundamentalmente en lo que se refiere a los derrames de conocimiento y al superávit comercial. Además, la industria automotriz brasileña ha mejorado considerablemente su eficiencia productiva gracias a las estrategias de especialización y las inversiones desembolsadas que permitieron ampliar la escala de producción y salir a competir a mercados extra-regionales. La producción argentina, se ha ido reorientando en este sentido también durante los últimos años. Mientras en Uruguay, la apuesta estaría más sensatamente puesta en la industria autopartista y su integración regional.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Como se señaló en la justificación del proyecto, los objetivos que, en teoría, podrían motivar la adopción de políticas de estímulo para la industria automotriz son fundamentalmente tres: la creación de empleo, los derrames de conocimiento, y el ahorro de divisas. En los países en los que ya existe una industria automotriz consolidada –como es el caso de Argentina, Brasil y, en mucha menor medida, Uruguay– también aparecen consideraciones de “economía política”, esto es, atender los intereses de productores, sindicatos, trabajadores, etc. asociados, directa o indirectamente, al desarrollo de esta actividad.

Al presente, los países del MERCOSUR enfrentan más restricciones que en el pasado para adoptar políticas que pudieran teóricamente contribuir al logro de esos objetivos, ya que las reglas de la OMC, así como las disciplinas vigentes a partir de la firma de tratados binacionales o regionales (incluido el propio MERCOSUR) limitan (aunque no anulan totalmente) el uso de instrumentos tales como subsidios, aranceles, cupos de importación, medidas de contenido local, requisitos de desempeño, etc.

Asimismo, algunas características que asumen al presente las estrategias de las grandes ET que dominan al sector a nivel global (aprovisionamiento global, centralización de actividades de diseño, complementación regional/global, etc.) también ponen límites a las políticas que pueden ser adoptadas por los países (por ejemplo, estrategias crudamente proteccionistas que busquen fomentar industrias automotrices orientadas hacia el mercado interno claramente no tienen espacio en el actual escenario).

Finalmente, la propia existencia del MERCOSUR –sumada a las nuevas estrategias más regionalistas y globales de las ET– implica que políticas puramente nacionales no pueden subsistir en el largo plazo, sino que es preciso que esas políticas se articulen (o incluso desaparezcan) para converger en una hasta ahora demorada política automotriz común para todo el bloque.

Ahora bien, este último factor, lejos de ser una restricción, es, a nuestro juicio, una oportunidad, por ahora sub-aprovechada, para que los países de la región alcancen los objetivos vinculados a empleo, divisas y derrames. En consecuencia, antes que plantear una competencia entre los países de la región pujando, por ejemplo, por atraer inversiones ofreciendo incentivos, las políticas automotrices en MERCOSUR deberían orientarse a potenciar las estrategias de complementación regional y búsqueda de la eficiencia global a la vez que intentar maximizar la contribución de la industria a los objetivos de desarrollo económico ya mencionados.

Como se dijo recién, en el MERCOSUR no se ha llegado a una política automotriz común y siguen vigentes regímenes nacionales que se suman a acuerdos

bilaterales entre los socios. A esto se agregan, principalmente en Brasil, pero también en los otros países, regulaciones e incentivos de orden estadual/provincial y municipal que no se coordinan en una óptica regional (y a veces ni siquiera nacional).

Resumiendo brevemente, el estado de situación en materia de políticas para el sector automotor en MERCOSUR es el siguiente: subsisten aranceles externos distintos entre los países del bloque (más altos en Argentina y Brasil que en los socios de menor tamaño); hay comercio administrado entre Argentina y Brasil, y cupos para el intercambio Uruguay-Argentina y Uruguay-Brasil; existen medidas de contenido regional mínimo; se aplican incentivos específicos con diversos fines a nivel nacional, estadual/provincial y municipal; y están vigentes regímenes cuya permanencia en un escenario de real integración regional sería dudosa (caso del régimen de admisión temporaria (AT) en Uruguay, ver más adelante).

Por lo demás, la historia reciente del sector en MERCOSUR muestra tres países con niveles de producción, exportaciones y competitividad distintos –e incluso muy distintos si se comparan Brasil y Argentina con Uruguay⁸–, lo cual puede ser un obstáculo para acordar reglas regionales comunes desde cierto punto de vista, también es una oportunidad para avanzar en estrategias de complementación que se basen justamente en aprovechar las diferentes capacidades existentes o posibles de ser desarrolladas en cada país.

Sin embargo, algunas recomendaciones de políticas podrían resultar válidas para todos los países por igual y podrían ser diseñadas sin problemas en el marco del MERCOSUR. En lo que sigue discutiremos algunas de las recomendaciones planteadas en el trabajo.

4.1 Apoyo al sector autopartista

El desempeño del sector autopartista está polarizado entre empresas que se relacionan con terminales –y que son fundamentalmente de capital extranjero– y aquellas se dedican a la producción para el segundo y tercer anillo y para el mercado de reposición, y en donde el capital nacional es prioritario. Sólo las primeras siguieron de cerca las mejoras de competitividad del sector automotor.

En primer lugar, esto se explica por el cambio de estrategias en el sector automotor a nivel global. Nos referimos a las estrategias de *modularisation y de global*

8 En 2006 Brasil producía seis veces más automotores que Argentina, mientras Uruguay producía sólo un 0,2% del total producido por Argentina.

sourcing, que reducen el número de proveedores y alientan las preferencias de las terminales por comprar a autopartista con capacidad de internacionalizarse y abastecer a las terminales en distintos países (sea con exportaciones o con inversión directa –*follow sourcing*). Estas autopartistas son generalmente ET. En segundo lugar, características estructurales de este sector, que lo sitúan en el medio de mercados oligopolizados aguas arriba (insumos difundidos) y aguas abajo (producción automotriz), condicionan la rentabilidad y limitan la capacidad de maniobra de las empresas autopartista. Finalmente, el sector autopartista no ha recibido los mismos niveles de atención de los hacedores de políticas que los que ha obtenido el sector automotor –más allá de los requisitos de contenido regional, que consideramos insuficientes para impulsar una mejora decisiva en el desempeño del sector autopartista–.

Dadas las estrategias globales, que implican fuertes tendencias a la estandarización de piezas, las aspiraciones de política deberían apuntar a crear una industria autopartista que pudiera aprovisionar no exclusivamente a las terminales que producen en el MERCOSUR, sino que también estuviera en condiciones de internacionalizarse vendiendo a terminales en otras partes del globo.

Para ello, consideramos que deberían diseñarse políticas que alienten la inversión, la actualización tecnológica y la mejora de la calidad de los productos, procesos y la gestión (incluyendo plazos de entrega) en la industria autopartista. Además de las políticas horizontales para PyMES, sobre todo aquellas relacionadas a facilitar el acceso al crédito y a la tecnología, sería también relevante apoyar la atracción de nuevas radicaciones de autopartistas extranjeras –a la vez que fomentar la creación de vínculos entre estas últimas y proveedores domésticos que podrían ser parte del segundo o tercer anillo de autopartistas dentro del complejo automotor local–.

Este tipo de políticas de desarrollo del sector autopartista, podrían resultar especialmente válidas en el caso uruguayo, ya que reorganizar esta industria con una lógica regional parece en principio perfectamente viable en el largo plazo. Uruguay podría convertirse en proveedor exclusivo de diferentes segmentos de la industria autopartista, en principio para la industria automotriz argentina y brasileña, y aspirando a una internacionalización más extensiva con el paso del tiempo. En este punto, lo crucial a entender es que el principal problema que tiene esta industria (y la automotriz) en Uruguay es el de acceso al mercado. Para garantizar el acceso a mercados, la industria *automotriz* uruguaya, dada su muy baja escala de producción, requiere de acuerdos especiales con ET, que pueden ser fluctuantes⁹. En cambio, con una industria automotriz pujante en Brasil y en Argentina y bajo el res-

⁹ Incluso en el blindaje de automotores, que en principio parecería ser una estrategia viable, ya que apunta a abastecer un nicho específico en el que puede producirse eficientemente en series cortas, se requieren acuerdos con ET del sector.

guardo una política común para el MERCOSUR, el acceso a mercado para la industria *autopartista* uruguaya estaría garantizado.

Existen en Uruguay unas pocas empresas autopartistas de capital extranjero que han llevado a cabo una agresiva estrategia de internacionalización, mientras el resto del entramado local se ha ido desarticulando. Hasta el presente estas ET se han beneficiado del régimen de AT, que como veremos más abajo, puede resultar incompatible con la profundización de las políticas regionales. Sin embargo, es probable que se requieran políticas de apoyo al sector para que las empresas que hacen uso intensivo de la AT puedan procesar su eliminación gradual, y desarrollen desde entonces estrategias productivas sustentables a largo plazo y articuladas con el complejo automotor regional.

La justificación del apoyo al sector autopartista, se sostiene además, desde el punto de vista de los ya mencionados objetivos que deberían guiar las decisiones de política nacional y regional en el complejo automotor.

En primer lugar, un desarrollo más vigoroso del sector autopartista contribuiría a mejorar el saldo de la balanza comercial del complejo automotor –reduciendo la dependencia de insumos importados, tanto en el sector automotor como en el autopartista-, aunque este no sería probablemente el principal objetivo de una política más intensa de apoyo al sector.

En segundo lugar, el desarrollo de esta industria es crucial para conseguir los objetivos de empleo, ya que los procesos de automatización en la industria automotriz han llevado a reducir significativamente el rol que este sector supo tener como fuente importante de creación de empleo. En consecuencia, desde el punto de vista de la generación de empleo, parece ser mucho más importante el multiplicador de empleo indirecto que se despliega a través de la cadena de valor del complejo automotor, y que atañe especialmente al sector autopartista. Si bien estos procesos de producción cada vez más automatizados están también presentes en la producción de algunos segmentos del autopartismo, esta industria es más mano de obra intensiva que la industria automotriz.

Finalmente, para conseguir los efectos derrame es fundamental lograr integrar la cadena de valor. A lo largo de este trabajo veremos que la importación de partes e insumos ha crecido más que proporcionalmente *vis à vis* la producción, lo cual en parte refleja la preferencia que tienen las terminales por el *global sourcing*, pero también da cuenta de la desarticulación de la cadena de valor del complejo automotor regional, especialmente en Argentina y Uruguay. El aumento del contenido importado, sumado a las tendencias hacia concentración de proveedores, hace que la red de vínculos entre terminales y empresas autopartistas locales sea cada vez menos densa, lo cual reduce el impacto que puedan tener los procesos de transferencia tecnológica desde la industria automotriz hacia el autopartismo.

4.2 Apoyo a las actividades de Diseño e Innovación

Si bien es cierto que existirán derrames tecnológicos si se desarrolla la cadena de valor y mientras que las terminales sigan adoptando estrategias basadas en la búsqueda de eficiencia global que incluyan la adopción de nuevos modelos, un escalón superior en materia de derrames se alcanzaría si las productoras automotrices desarrollaran actividades de innovación a nivel local, ya que ello generaría un proceso de acumulación de conocimientos en las terminales que fortalecería el aprendizaje en las autopartistas vinculadas.

Sería deseable entonces que las filiales automotrices consiguieran no sólo producir modelos exclusivos, sino también tener un rol activo en el diseño de esos modelos. En la actualidad, esto ocurre en cierta medida en Brasil, mientras que en Argentina las actividades de innovación –incluso de los modelos producidos exclusivamente en ese país–, se realizan en otras localizaciones (en un par de casos, de hecho, estas actividades se realizan en Brasil). A nuestro entender, esto es una muestra más del lugar prioritario que tienen las subsidiarias brasileñas frente a las argentinas al interior de las respectivas corporaciones automotrices.

El estado actual de conocimientos adquiridos en esta investigación no nos permite conocer a ciencia cierta cuáles serían las acciones de política que podrían ayudar a lograr ese objetivo, pero sabemos que no se trata de algo imposible, como lo muestran experiencias citadas a lo largo de este trabajo y que tienen lugar en países como Brasil o Tailandia, por ejemplo.

Es indudable que para que las filiales locales tengan mayores responsabilidades en materia de diseño es necesario que se transforme el rol que juegan en las estrategias globales de sus respectivas casas matrices. Sin embargo, sería menester evitar que esto acentúe la puja entre subsidiarias por ganar “los favores” de la casa matriz, ya que, desde la óptica de este trabajo, habría que intentar priorizar las estrategias regionales por sobre las nacionales. Por lo tanto, pensamos que para lograr localizar las actividades de diseño dentro de las subsidiarias, la negociación con la casa matriz debería plantearse regionalmente, especialmente teniendo en cuenta la importancia que tienen la escala en este tipo de actividades.

Queda, sin embargo, como un tema a investigar a futuro, el análisis de cuáles son los factores que determinan la localización de las actividades de diseño en las corporaciones, ya que con esa información se podrían pensar recomendaciones de políticas regionales que pudieran incidir sobre esas decisiones.

4.3 Diseño de una política automotriz común

En este estudio resaltamos la importancia que tiene priorizar lo regional por sobre lo nacional. Dos políticas vigentes que deberían re-evaluarse por su incompatibilidad con el desarrollo de una política automotriz común que pueda darle profundidad a las estrategias regionales de las empresas, son la política de admisión temporaria (AT) en Uruguay y la administración de los flujos de comercio entre Argentina y Brasil¹⁰.

La AT se vuelve un régimen contradictorio con tal profundización especialmente si se permite su uso en las exportaciones destinadas a los países socios, ya que generaría condiciones de rentabilidad distintas para las empresas instaladas en diferentes países -de hecho, el uso de la AT incluso para exportaciones extra-zona parece incompatible con la aspiración de lograr una Unión Aduanera. Sin embargo, varios actores del complejo automotor uruguayo plantean sus expectativas de crecimiento asociadas a la reducción de los porcentajes de origen, o a alguna excepción al régimen vigente en el MERCOSUR dentro de los nuevos acuerdos con Argentina y Brasil, entre las que se encuentra la continuidad de la AT^{11,12}. Si bien este tipo de excepciones puede ser necesaria en el corto plazo para no desarticular la lógica con la cual hasta ahora se ha manejado el sector autopartista uruguayo, entendemos que a largo plazo se debe ir hacia un abandono de regímenes como los de AT, y apostar por estrategias de complementación intra-regional que garanticen sustentabilidad a la inserción exportadora de los autopartistas instalados en Uruguay.

La segunda de las políticas vigentes a re-evaluarse, tanto para priorizar las estrategias regionales como para aumentar los niveles de previsibilidad del ambiente de negocios, es el comercio administrado entre Argentina y Brasil. En 2006 el gobierno argentino buscó revertir la tendencia hacia el libre comercio con Brasil iniciada con los acuerdos del año 2000. El nuevo acuerdo, válido por escasos dos

10 En rigor de verdad, debería re-plantearse también la administración de los flujos de comercio con Uruguay. La diferencia en este caso, es que los cupos existentes para el comercio bilateral Argentina-Uruguay y Brasil-Uruguay no parecieran condicionar las estrategias de las empresas, como sí lo hace la administración del comercio entre Argentina y Brasil. Esto es así porque el mercado uruguayo es muy pequeño y, por ende, no resulta estratégico para las subsidiarias que producen en Argentina y en Brasil, y porque los cupos establecidos por Brasil y Argentina para las importaciones desde Uruguay en caso de no cumplir con el contenido mínimo de 60% -cuando lo cumplen el comercio es libre- resultan todavía altos para las capacidades de exportación de la industria automotriz y autopartista uruguayana.

11 Por ejemplo, se plantea que empresas autopartistas de componentes electrónicos podrían encontrar conveniente producir en Uruguay por la reducción de costos de insumos importados que supone la AT.

12 Del mismo modo, en el capítulo uruguayo de este informe se menciona la caída de las preferencias que Brasil tenía en EEUU -y que Uruguay mantiene- como un factor que podría mejorar la complementación en el sector, permitiendo la instalación de autopartistas brasileñas en Uruguay.

años, estipula un comercio bilateral con mayores restricciones que el existente en 2005. A nuestro juicio, además de evitar este tipo de medidas que implican reveses circunstanciales a orientaciones previas, y en función de lo discutido más arriba acerca del rol central que creemos tiene que tener el MERCOSUR en el diseño de políticas hacia el sector, pensamos que el objetivo debería ser alcanzar el libre comercio en el bloque.

El MERCOSUR es un mercado relativamente protegido capaz de atraer inversiones hacia el bloque para satisfacer una demanda regional significativa y que se encuentra en crecimiento, considerando asimismo los acuerdos firmados entre el bloque y otros países de la región. Claramente, sin embargo, Brasil tienen una ventaja sobre Argentina en lo que se refiere al tamaño de su mercado doméstico: en 2006 se vendieron 4 veces más automotores en aquel país que en Argentina.

Dado que el comercio entre Argentina y Brasil se encuentra administrado, se crean los incentivos para que las empresas se establezcan en los dos países. Sin embargo, teniendo en cuenta que la relación del comercio administrado es aproximadamente de 2 a 1 y la relación de mercado es de 4 a 1, es lógico que existan mayores niveles de producción y por ende mayores inversiones en Brasil que en Argentina. En otras palabras, el comercio administrado no hace más que confirmar la ventaja de tamaño de mercado a favor de Brasil.

Si el comercio se liberara y las empresas pudieran confiar que tal decisión fuera permanente, la decisión de invertir podría ser relativamente más independiente del tamaño de mercado. Si bien la administración del comercio parecería favorecer las decisiones de inversión de las terminales en Brasil (ya que el *flex* en el comercio es menor que en los respectivos tamaños de mercado), en la actualidad es el gobierno argentino el principal defensor de esta restricción al comercio bilateral, debido al creciente déficit existente con Brasil en el sector y al temor que de no existir tal restricción las filiales dejen de producir en Argentina.

En las entrevistas realizadas en Argentina, encontramos algunas empresas reticentes a que los gobiernos intervengan en el intercambio entre Argentina y Brasil y que apoyaron en cambio el libre comercio intra-zona. Otras, en contraste, adujeron que la existencia de un comercio administrado era crucial para la supervivencia de la filial argentina. Probablemente estas diferencias reflejen también heterogeneidades en cuanto a la forma en la que las filiales argentinas se insertan dentro de la división del trabajo intra-corporativa tanto a nivel global como regional.

En cualquier caso, el desarrollo de la industria automotriz en la región va a venir asociado al fomento de las exportaciones y la búsqueda de complementación regional y eficiencia global, y no a la protección de los mercados internos. Por lo tanto, pensamos que el tipo de políticas que tienen que incentivarse desde el gobierno son aquellas orientadas a intensificar el comercio, y especialmente el comercio en la región latinoamericana.

Una forma novedosa que podría adoptar el comercio entre Argentina y Brasil en pos de fomentar la complementación productiva, sería hacerlo condicional al lanzamiento de modelos exclusivos en cada lado de la frontera. Podría establecerse, de esta forma, libertad para comercializar con arancel cero a aquéllas empresas que inviertan en plataformas exclusivas en los dos países durante algún período a estipular, estableciendo para las restantes algún sistema de compensación tarifaria (el pago de un porcentaje del arancel externo común) que sería también aplicable a las empresas que no produjeran en los dos países (un *second best* sería mantener algún sistema de cupos para esos casos).

4.4 Políticas de fomento a las exportaciones y política arancelaria

Las políticas de fomento a las exportaciones podrían incluir acuerdos bilaterales de comercio con otros países de la región (Venezuela), así como con el CARICOM y Sudáfrica, entre otros posibles candidatos.

Finalmente, quedaría por discutir el tema de la política de aranceles, tanto para automotores como para autopartes. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, este tema no tiene prioridad al presente –siendo que los esfuerzos en materia de política comercial deberían centrarse más bien en la esfera regional-. Sin embargo, deberá re-evaluarse necesariamente en el momento de diseñar una política automotriz común para el MERCOSUR ya que Uruguay y Paraguay tienen en el presente aranceles menores que los existentes en Argentina y en Brasil.

A mediano y largo plazo, y en la medida en que el complejo se vuelque más claramente hacia lógicas basadas en la búsqueda de eficiencia global, debería de todos modos aspirarse a una reducción de aranceles tanto para automóviles como para autopartes, como parte de una estrategia que apunte a una reducción de precios y a una mayor competencia en el mercado regional.

Concluyendo, pensamos que la política pública debería fomentar el tipo de estrategias de especialización y complementación productiva, facilitando las relaciones comerciales al interior del MERCOSUR y con otros países de la región, penalizando las estrategias oportunistas y orientando la búsqueda de complementación productiva regional. Esto implica intentar coordinar tanto las estrategias públicas como las privadas entre los países del bloque evitando desarrollar las competitividades locales a partir de la generación de asimetrías con los socios. Asimismo, es necesario estimular la inversión en la industria autopartista para acompañar la reactivación de la producción automotriz y su búsqueda de competitividad global, ya que dicha industria podría colaborar más decididamente con los objetivos na-

cionales de empleo y derrame de conocimiento que la producción automotriz puede generar. La prioridad por desarrollar el sector autopartista es especialmente válida en el caso uruguayo, ya que el crecimiento de la producción automotriz regional garantizaría una demanda estable en un país en donde las posibilidades de desarrollo de la industria automotriz están restringidas por la escala y por las posibilidades de sostener acuerdos de producción con ET.

