

5

EL CASO URUGUAYO

**Gustavo Bittencourt,
Rosario Domingo
y Nicolás Reig Lorenzi¹²⁴**

¹²⁴ Investigadores del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON-FCS) de la Universidad de la República de Uruguay. Los autores agradecen la colaboración de Laura Da Costa Ferré en diversas tareas de asistencia de investigación.

EL CASO URUGUAYO

1. INTRODUCCIÓN

En los noventa, la economía uruguaya tuvo una importante transformación productiva, a partir de la aceleración del proceso de apertura unilateral y del proceso de integración regional luego de firmado el tratado de Asunción que constituye el MERCOSUR. Ambos procesos coinciden en el tiempo con la vigencia de un esquema de estabilización basado en un ancla cambiaria, que implicó una acelerada pérdida de competitividad en el período 1990-1995, especialmente respecto a los países fuera del MERCOSUR, debido a una intensa apreciación de la moneda local.

Entre 1990 y 1998 el comercio de Uruguay con los países del MERCOSUR aumentó de manera muy significativa. En particular, Argentina se transformó en el principal mercado de destino de una serie de bienes que previamente solamente se vendían en el mercado interno. A partir de 1999, la dinámica económica uruguaya, fuertemente ligada a la de Argentina y con problemas similares, entró en recesión, cuyo punto culminante fue la crisis financiera de 2002.

Como resultado de la apertura de los noventa, el sector industrial perdió peso frente al crecimiento de otros sectores, como los servicios, menos afectados por la competencia internacional. A su vez, al interior de la industria operaron importantes cambios en el peso relativo de las diferentes ramas, así como en los factores que determinan la dinámica de la producción en cada una de ellas¹²⁵. Se producen mu-

125 La participación del producto industrial en el PBI agregado disminuyó de 25,2% entre 1990-91 a 16,8% en los años 2002-03 (valores constantes, datos del BCU). En pesos corrientes la industria era el 28,2% del PBI en 1990-91, llega a 16,6% en el periodo previo a la crisis (1999-2001) y recupera peso en el período reciente, alcanzando a 23,2% en 2006. El proceso de desindustrialización es muy marcado, pero además se producen cambios en los pesos relativos de las ramas dentro de la industria: en particular aumenta el peso de las ramas que procesan insumos primarios (o de muy baja transformación) que llegan a 53% del VBP industrial en 2005 según estimaciones propias (Bertola y Bittencourt (2005), Bittencourt (2006)).

chos cierres de plantas y cambios en las líneas de productos en las empresas que permanecen, así como un cierto número (por cierto, menor al de los cierres) de entrada o apertura de empresas. Los cambios en la producción están íntimamente conectados con el nuevo papel del comercio exterior: sustitución de producción local por importaciones, con el consecuente mayor peso de los productos importados en la cobertura del mercado local; mayor contenido de insumos importados; y mayor importancia de las exportaciones como fuentes de demanda para la producción local.

A partir de entonces, la economía uruguaya inicia un importante ritmo de crecimiento, que alcanzó a un promedio de 6,8% entre 2002 y 2006 y con un tope de más de 11% en 2004-2005, de modo tal que ya durante el año 2006 el PBI superó el máximo histórico que se había alcanzado en 1998. Durante este último período, la economía uruguaya vive un proceso de crecimiento intenso en el que las principales fuentes de demanda cambian respecto al período anterior. Las ventas industriales hacia los países socios del MERCOSUR pierden peso dentro del conjunto de las fuentes de dinámica del aparato productivo local. La demanda interna así como la demanda extrarregional aparecen como elementos más relevantes para explicar el crecimiento de la industria durante el año 2005. En 2006, pese a una reactivación significativa en el comercio global con los socios regionales, las exportaciones con ese destino se asemejan en términos absolutos con las vigentes en el “auge” del proceso de integración, pero en términos relativos explican una proporción mucho menor del dinamismo de la demanda externa hacia la producción uruguaya.

Estos cambios no han sido captados adecuadamente por el aparato de producción de estadísticas de que dispone el país¹²⁶, en parte por la escasez de los recursos que el Gobierno destina a tales efectos, en parte por la velocidad de los mismos. Por lo tanto, pese a que para este trabajo se compatibilizaron diversas fuentes primarias de información, las estimaciones que se presentan, especialmente para los últimos años, deben considerarse con cuidado¹²⁷.

La información cuantitativa y cualitativa que hemos recabado hasta el momento, su procesamiento y análisis, así como la interpretación de las entrevistas a informantes calificados, nos permiten establecer la hipótesis de que el desarrollo de las

126 Hasta 1997, las muestras de empresas industriales sobre las que se realizan las encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no captan adecuadamente las entradas de empresas y los cambios de peso de cada una de ellas, en un contexto en el que se conocía que ambos fenómenos estaban sucediendo. La nueva metodología aplicada a partir del Censo 1997 permite recoger este fenómeno, sin embargo, la información disponible recién cubre el año 2003, con el inconveniente que no se recogieron datos para el año 2002.

127 Se dispone de mejores estadísticas para el comercio exterior, sin embargo las clasificaciones de ambas nomenclaturas no coinciden. Por esta razón, luego de definir a las ramas de interés de este trabajo como ramas de la clasificación industrial uniforme (CIU), se identificaron las cifras de comercio exterior correspondientes a esta clasificación.

industrias vinculadas con el “automóvil” en sus diferentes versiones, transcurren en Uruguay por lo menos por tres períodos desde la década de los setentas: el primero se orienta a producir vehículos y algunos componentes orientados al mercado interno, utilizando mecanismos inspirados en los que estaban vigentes en otros países de la región; limitaciones fuertes a la importación mediante prohibiciones y elevadas tarifas, así como requisitos de contenido local para promover la producción local de autopartes. Tal etapa finaliza iniciados los noventa, cuando cambios en la regulación intentan asociar la proyección productiva de esta industria a la dinámica de la integración regional. En este segundo período, la industria mantiene cierto nivel de producción que se reorienta hacia la región, en base a una particular combinación de normas que se analiza la sección siguiente. Por último, a partir de la crisis 2002-2003, cuando la producción se reduce drásticamente, se inicia una etapa que comienza a delinarse, donde surgen nuevas alianzas y actividades dentro del sector.

Desde los noventa, el mercado argentino llega a ocupar un rol muy importante como fuente de demanda para la producción uruguaya del sector. Por lo tanto, entre 1999 y 2003, el período recesivo tanto de ese mercado como del local, implica una retracción de la tendencia que anteriormente parecía consolidarse. Los inversores de esta industria en Uruguay adoptan un compás de espera para observar el devenir futuro del comportamiento de ambos mercados y de su comercio. Ese período se alarga mucho más de lo que era esperable, y por lo tanto, una vez que la economía uruguaya retoma su dinamismo y muestra oportunidades nuevas de inversión, comienzan a aparecer nuevas oportunidades de desarrollo que todavía están lejos de expresar su potencial. Es así que aparecen nuevos productos, nuevos inversores y nuevos mercados de destino, que podrían llegar a sustituir (o complementar, si resulta el caso) la integración con Argentina. Pero el futuro inmediato de estos emprendimientos, dependerá de un conjunto de variables difícilmente predecibles, entre las que la regulación futura juega un rol preponderante.

En las siguientes secciones se analizan diversos temas y aspectos de esta industria: en la sección 2 los cambios en la política económica; en la sección 3 la evolución de la producción y el comercio; en la sección 4 los mercados de la industria armadora uruguaya y de la rama automotriz, buscando identificar si la integración con los países socios del MERCOSUR presenta especificidades de acuerdo al socio de que se trate o si existe un patrón de inserción en el MERCOSUR nítidamente diferenciado del resto del mundo; en la sección 5 se muestran algunos indicadores de la formación y uso del capital, productividad, y actividades de innovación, y se plantean algunas hipótesis sobre la creciente importancia que ha adquirido el capital extranjero en esta industria; en la sección 6 se analizan las estrategias de los principales actores y sus perspectivas a partir de las entrevistas realizadas. Finalmente, en la última parte (sección 7) se esbozan algunas conclusiones acerca de los principales problemas detectados y la posible evolución de estas ramas frente a las cambiantes condiciones de la región.

2. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Los últimos quince años constituyen un período sumamente relevante para el sector automotor en el Uruguay, porque durante el mismo se verifican cambios importantes en la regulación nacional, así como la continuidad de los acuerdos bilaterales de comercio con Argentina y Brasil y las negociaciones del MERCOSUR¹²⁸.

A inicios de la década de los noventa operan los principales cambios en la regulación vinculados, fundamentalmente al proceso de apertura unilateral de la economía uruguaya. Estas regulaciones se complementan con los diferentes acuerdos alcanzados en el marco del proceso de integración. En particular, los Acuerdos de Complementación Económica firmados con Brasil, Argentina y Paraguay (ACE N° 18), con Brasil (ACE N° 2), con Argentina (ACE N° 57) y con México (ACE N° 55), así como sus protocolos adicionales.

Por otra parte, resulta de gran importancia para el sector el régimen de admisión temporaria vigente en el país, el cual puede sufrir modificaciones en el marco de los acuerdos del MERCOSUR. En los puntos siguientes se analizan las diferentes regulaciones que enfrenta el sector.

2.1 Cambios en la regulación

Los principales cambios en la regulación al inicio de los noventa fueron:

- un descenso unilateral en las tarifas arancelarias para la importación de vehículos, las que pasan de 40% en 1990 a 20% en 1993. Asimismo, se eliminan los requisitos de contenido nacional en 1992. En la actualidad las tarifas para automóviles importados de extrazona es del 23% y para autopartes, están sujetas a aranceles similares a los del resto de los países del MERCOSUR (entre 14% y 18%). Sin embargo, existe una salvedad en el caso de autopartes importadas directamente por las automotrices, ya que el ACE N°18 establece que estas empresas podrán importar autopartes con un arancel del 2% siempre que cumplan los requisitos de contenido regional en cada producto final (60%).
- aplicación de un régimen de estímulo a las exportaciones que consiste en importaciones compensadas con exportaciones: por cada dólar exportado la empresa adquiere un bono que le permite deducir hasta un 10% de ese valor

128 Para una descripción más detallada de estos cambios, véase Bittencourt (1999b).

en el pago de las tarifas de importación de vehículos. De esta forma, cualquier exportador de productos del sector, autopartes o vehículos terminados, obtiene ese bono que puede posteriormente comercializar con alguna empresa importadora de vehículos, para que esta lo descuenta del monto total por su valor nominal.

El régimen establecido en 1992 fue modificado en 1999 y 2004, en este último año se establece que el mismo no se aplicará a las exportaciones de productos que incorporen insumos importados cuyo valor CIF exceda el 80% del valor FOB de exportación. Dentro de las exportaciones promovidas en el ámbito de aplicación de este régimen, se incluyen bienes que no son considerados en la política automotriz del MERCOSUR, tal es el caso de cueros curtidos, pinturas y algunos caños, siempre que se acredite que los mismos serán integrados posteriormente en la producción de autopartes.

La apertura unilateral (reducción de aranceles hacia terceros países), el programa de estabilización con ancla cambiaria que implicó el aumento del precio en dólares de los productos armados localmente, así como la ampliación de cuotas de importación con arancel nulo por los acuerdos CAUCE y PEC, son tres fuerzas que empujaron el incremento de las importaciones, las que entre 1991 y 1994 cubrieron la casi totalidad de la demanda interna. A la caída de los precios relativos de los automóviles, debe sumarse un contexto macroeconómico expansivo, especialmente en los años 1992 y 1994 que también operó hacia un incremento de las importaciones de automóviles. Desde 1995, en función de los compromisos asumidos para caminar hacia la vigencia de un arancel externo común entre los países del MERCOSUR, este proceso de apertura unilateral se frena y el programa de estabilización se reorienta hacia el control de la demanda interna, limitando la reducción del tipo de cambio real. Sin embargo, el contexto recesivo en ese año no alcanzó a disminuir la cantidad demandada de vehículos, la que a partir del segundo semestre de 1996 aumentó en forma sostenida hasta alcanzar un máximo en el año 1998.

Como resultado de esta conjunción de factores, se generaron fuertes incentivos para la exportación hacia la región, al punto que el sector automotor modifica el destino principal de su producción: del mercado interno en 1988 hacia la exportación regional, a partir de 1993. El régimen automotor uruguayo se muestra como mucho más abierto que el de los socios de mayor tamaño del MERCOSUR, por lo menos en cuanto a lo que tiene que ver con la limitación de las corrientes de importación. Como contrapartida, la exportación regional se rentabiliza por la combinación del referido menor nivel de protección en el mercado interno que el vigente en esta industria en los mercados internos de los países vecinos, lo que se asocia a una relativamente mayor facilidad para importar componentes y automóviles, especialmente de extrazona. Esto configuró un régimen con una doble fuente de incentivos para orientar la producción hacia estos mercados: la protección ampliada, es decir un mayor nivel arancelario (así como otras barreras no arancelarias) para importa-

ción de vehículos de extrazona en los países socios que el vigente en Uruguay, y el menor costo de los insumos.

Cabe señalar que en Uruguay no se diseñaron políticas específicas hacia el sector al estilo de las implementadas en el caso de Argentina y Brasil. Los mecanismos señalados se orientaron a reestructurar el sector hacia la exportación. Además, el sector pudo usufructuar el mismo régimen de promoción aplicado a la industria en su conjunto.

2.2 El marco regulatorio regional

En Ouro Preto (1994) se aprobó la excepcionalidad del sector automotor al régimen de unión aduanera. Uruguay tenía vigentes acuerdos comerciales específicos con Argentina y Brasil (el CAUCE y el PEC, respectivamente) que incluían negociación de productos del sector, para los que se aseguró la continuidad de las condiciones de acceso existentes hasta el año 2001. Asimismo, en el caso de los productos que requerían normas de origen y que se encontraban negociados en ambos acuerdos, se aprobó como norma de origen hasta un 50% de insumos no provenientes de la región, con vigencia hasta el año 2001, así como la continuidad de la utilización del régimen de admisión temporaria en el caso de los productos que utilizaban ese instrumento en el marco del CAUCE y PEC.

Luego de dificultades para definir un régimen de transición en la adecuación del sector automotor a la unión aduanera, lo que implicó que perduraran varios temas importantes pendientes como el arancel externo común a aplicarse, los cupos de comercialización intrazona, los regímenes de origen para las autopartes, la falta de acuerdos determinó que se arribara a la negociación bilateral de protocolos adicionales a los acuerdos originales, los que fueron adecuando diferentes aspectos del intercambio de productos del sector (cupos, normas de origen, porcentaje de piezas de origen regional aplicables a la producción, entre otros). Uruguay firmó con Argentina y Brasil diversos protocolos que regulan el comercio bilateral en el sector¹²⁹.

En el primer caso, mediante el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 57, que entró en vigencia en mayo de 2003, los países vecinos del Río de la Plata establecen las reglas para el comercio bilateral en el sector, estipulando que el régimen bilateral permanecerá vigente hasta que se implemente el Acuerdo sobre la Política Automotriz del MERCOSUR y el mismo se incorpore a los ordenamientos jurídicos nacionales.

129 En el anexo se presenta un resumen de los principales aspectos de los distintos acuerdos firmados.

Este Acuerdo entre Argentina y Uruguay establece que los productos automotores serán comercializados con un margen de preferencia del 100% siempre que satisfagan requisitos de origen y otras condiciones establecidas en el texto. Esta preferencia se aplica al intercambio comercial de los siguientes productos automotores -siempre que se trate de bienes nuevos-: automóviles y vehículos comerciales livianos, ómnibus, camiones, camiones tractor para semi-remolques, tractores agrícolas, cosechadoras, y maquinaria agrícola autopropulsada, maquinaria vial autopropulsada, chasis con motor, remolques y semi-remolques, carrocerías y cabinas, y autopartes.

El acceso de productos fabricados en Uruguay al mercado argentino con esta preferencia será ilimitado para aquellos productos que cumplan con un índice de contenido regional (ICR)¹³⁰ igual o superior al 60% en el caso de productos automotores excepto autopartes. En el caso de éstas, se aplica la Regla General de Origen MERCOSUR que también alcanza a 60%.

Cuando los productos fabricados en Uruguay, tengan un ICR inferior a 60% y superior a 50% (esta franja constituye el régimen de origen preferencial), se establecen cuotas para el acceso preferencial al mercado argentino, las que para el año 2006 se fijaron en 20.000 unidades de automotores (que incluye 800 camiones, de los cuales hasta 500 unidades podrán ser de la categoría pesados) y en 60 millones de dólares de autopartes. Los cupos para los años siguientes se acordarán entre los firmantes del acuerdo.

Por su parte, para los automóviles y vehículos comerciales livianos originarios de Argentina, que cumplan con el régimen de origen del MERCOSUR, se establece una cuota para el acceso preferencial al mercado uruguayo de 8.000 unidades en el año 2006¹³¹, mientras que a partir del 1º de enero del 2007 tendrán libre acceso.

En el caso de los nuevos modelos¹³², para acceder a uno u otro mercado con preferencia 100% se establecieron los siguientes porcentajes de contenido regional: 40% el primer año, 50% el segundo y 60% a partir del tercero. Los nuevos modelos producidos en Uruguay que opten por el sistema de cuotas (es decir los que entran en el régimen de origen preferencial), deberán alcanzar el 50% de contenido regional al quinto año de su lanzamiento al mercado.

130 Calculado según la siguiente fórmula:

$$ICR = \left(1 - \frac{\sum \text{importaciones CIF de autopartes de 3º países no Mercosur}}{\text{precio producto ex - fábrica, sin impuestos}}\right) \times 100$$

131 Para la importación de las unidades que sobrepasen en el año los límites de la cuota se aplicará un Margen de Preferencia sobre el arancel de importación nacional vigente, que para el año 2006 se fijó en 70%.

132 Se consideran nuevos modelos aquellos en los que se demuestre, en forma documentada, la imposibilidad de cumplir en el momento del lanzamiento con los requisitos básicos del índice de contenido regional, y que justifiquen la necesidad de un plazo para el desarrollo de proveedores regionales aptos para atender la demanda del fabricante del nuevo modelo en condiciones normales de abastecimiento.

Los productos fabricados al amparo de inversiones que reciban incentivos se consideran como procedentes de extrazona, mientras que aquellos que reciban beneficios por incentivos a las exportaciones (reembolsos, devolución de impuestos y otros) no pueden usufructuar las condiciones de este acuerdo. Esta última disposición se aplica a los productos de origen argentino, ya que para los productos fabricados en Uruguay, el artículo 15 del acuerdo establece como excepción el Decreto 316/92 y sus normas complementarias, que ampara el régimen de admisión temporaria en la industria automotriz.

El sexagésimo protocolo adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 2 firmado entre Brasil y Uruguay establece condiciones similares al anterior para el comercio de productos de la industria automotriz entre ambos países, la diferencia está en la cuota de autopartes que Uruguay puede exportar a Brasil con 100% de preferencia, requiriendo 50% de contenido regional, que ascendió a 65 millones de dólares en 2006. A su vez, en este protocolo se establecía el incremento de los cupos para los productos uruguayos a partir del año 2007 y para los años siguientes a razón de tres por ciento acumulativo anual para los automotores y de cinco por ciento para las autopartes. Por su parte, para los automóviles y vehículos comerciales livianos originarios de Brasil, que cumplan con el régimen de origen del MERCOSUR, se establece una cuota para el acceso preferencial al mercado uruguayo de 6.5000 unidades en el año 2006¹³³, mientras que a partir del 1° de enero del 2007 tendrán libre acceso. El fuerte déficit comercial que en el sector tiene Uruguay frente a Brasil determinó la solicitud del primero de mantener el sistema de cuotas para el ingreso de automotores fabricados en Brasil con 100% de preferencia, y discutir un nuevo acuerdo para el comercio bilateral.

El memorando de entendimiento Brasil-Uruguay sobre la renovación del acuerdo automotriz bilateral, recientemente firmado por delegaciones de ambos países, establece que se mantendrán las condiciones de acceso al mercado uruguayo con 100% de preferencia para los automóviles y vehículos comerciales livianos provenientes desde Brasil. Asimismo, se mantiene en 20.000 unidades el límite anual para el acceso al mercado brasileño de vehículos fabricados en Uruguay con más de 50% de componentes regionales. Se establecieron además cuotas de 2.500 en el caso de vehículos utilitarios con capacidad de carga superior a 1.500 kilos, 2.500 camiones, y 2.000 unidades de vehículos blindados, dentro del cupo de 20.000 unidades límite. Estas disposiciones estarán vigentes hasta el 30 de junio de 2008, cuando se espera entre en vigencia la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM).

Por su parte, en el año 2003 entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica N° 55 entre MERCOSUR y México, que en su anexo IV regula el comercio entre Uruguay y México en materia de acceso a mercados, preferencias

133 Al igual que en el caso de Argentina, el Margen de Preferencia sobre el arancel de importación para el año 2006 se fijó en 70%.

arancelarias y reglamentos técnicos. Las cuotas del comercio recíproco en el sector entre Uruguay y México, las que se mantienen en el marco del Acuerdo de Libre Comercio firmado entre ambos países, se fijaron en 4.000 unidades límite para el libre acceso al mercado uruguayo de automóviles fabricados en México y en 10.000 unidades para los fabricados en Uruguay. El contenido regional de los automotores fabricados en Uruguay debe ser superior al 50% para poder exportarse con 100% de preferencia, mientras que las partes y piezas deben tener un contenido regional superior al 60%. El Acuerdo MERCOSUR-México establece que a partir del 30 de junio de 2011 entrará en vigor el libre comercio de los productos automotores.

Finalmente, también en el comercio bilateral automotriz entre Chile y Uruguay hay acuerdos que establecen preferencias. La cuota de ingreso al mercado chileno, con 100% de preferencia, para automóviles y vehículos livianos fabricados en Uruguay que tengan al menos un 50% de componentes regionales, se ha establecido en 5.000 unidades para el año 2007 y en 6.000 unidades para los años siguientes. En el caso de camiones la misma asciende a 200 en el año 2007 y 300 en los años siguientes. Por su parte las preferencias otorgadas por Uruguay a Chile se limitan a 700 unidades de camiones y 200 unidades de ómnibus.

2.3 El régimen de admisión temporaria

El régimen de admisión temporaria (AT), que consiste en “la introducción a plaza, exenta de tributos, de mercaderías extranjeras procedentes del exterior del territorio aduanero nacional con un fin determinado ajeno al consumo, para ser reexpedidas dentro de cierto plazo, sea en el estado en que fueron introducidas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinadas”¹³⁴, es utilizado ampliamente por las empresas exportadoras de la rama automotriz.

Este régimen favorece a las exportaciones, ya que permite mejorar las condiciones de competitividad en los mercados internacionales. Su utilización permite eliminar excesos de costos de producción de los bienes exportados derivados de aranceles y otros impuestos vinculados con la importación de insumos y de esta manera evitar el doble cobro de aranceles sobre los mismos.

Los bienes que pueden introducirse al país al amparo de este régimen son: (i) materias primas; (ii) partes, piezas, motores y material; (iii) envases y material para empaque; (iv) matrices, moldes y modelos; (v) productos intermedios semielaborados; (vi) productos agropecuarios; y (vii) otros productos que se utilizan en el proceso productivo sin incorporarse al producto terminado, y los mismos solo pueden

134 Código Aduanero Uruguayo, Ley 15691/ 85, artículo 50.

permanecer en el país por un período de 18 meses, en el curso de los cuales o se incorporan a un producto que se exporta o, en caso contrario, el importador deberá pagar los impuestos correspondientes a su ingreso al territorio nacional.

Según Terra (2006) este régimen ha sido ampliamente utilizado por los exportadores uruguayos para el aprovisionamiento de insumos a bajos costos, 70% de las exportaciones uruguayas hicieron uso de insumos importados bajo este régimen en los últimos años. A su vez, estima que la industria automotriz mostraba un índice de intensidad¹³⁵ en el uso de AT del orden del 15,1% en el año 2004, porcentaje superior al promedio de las exportaciones totales.

Este régimen, es altamente discutido en el marco del MERCOSUR, ya que el mismo no tendría sentido, si se utiliza para facilitar las exportaciones hacia los restantes socios del acuerdo, en el marco de la Unión Aduanera. De hecho, desde 1994, el MERCOSUR acordó múltiples prórrogas que admiten la utilización de la AT y el Drawback en el comercio intrarregional, la última prórroga extiende su vigencia hasta el año 2010. Por lo tanto, la eliminación de este régimen podría afectar severamente a las exportaciones del sector a la región, ya que los insumos importados deberán pagar el AEC cuando ingresan al país. Esto generará una mayor dependencia de insumos regionales los que ingresan libres de aranceles.

Pero además, el régimen de AT permite reducir otros impuestos como el IVA, IMESI, COFIS, tasa consular y la comisión sobre importación que cobra el Banco de la República (TCI). En el régimen general del MERCOSUR, los tres primeros impuestos le son devueltos al exportador en el momento de concretar la exportación y su costo adicional al precio de los insumos importados corresponde al pago de la tasa consular, la TCI y el costo financiero asociado al pago de los impuestos domésticos entre el momento en que el insumo ingresa al país y el exportador recibe el reembolso de los mismos. Por lo tanto, el uso de AT presenta una importante ventaja respecto al régimen establecido en el marco del acuerdo MERCOSUR¹³⁶. Estimaciones realizadas por Terra (2006) en relación al costo adicional sobre el valor de los insumos que tendrían los exportadores del sector si se elimina la AT y se pasa a un régimen de devolución de impuestos domésticos, indican que en el caso de utilizar insumos extrazona el mismo ascendería a 23,8% (reduciéndose a 18,8% a partir de la eliminación de la tasa consular y la TCI), mientras que si utiliza insumos de la región este costo aumentaría en 8,8% (3,8% cuando se elimine la tasa consular y la TCI).

Para muchas empresas del sector, en particular para algunas autopartistas exportadoras, la existencia de este régimen resulta esencial para su operativa actual -

135 El índice de intensidad en el uso de AT se define como el cociente entre las importaciones de insumos en AT y las exportaciones.

136 A partir del 01/07/2007 la tasa consular y la TCI se eliminarían totalmente, lo que bajará los costos para el exportador.

y quizás para su supervivencia futura- ya que las importaciones en AT pueden llegar a representar, en algunos casos, cerca del 70% del valor exportado. En el período 2003-2004, la intensidad en el uso de este régimen por parte de las principales exportadoras de piezas, que son filiales de ET (y a su vez, son las empresas más integradas a cadenas productivas regionales) fue superior al 85%, mientras que las empresas de capital nacional que principalmente exportan al mercado de reposición presentan una intensidad menor: el valor total importado por esas empresas en régimen de AT fue alrededor -en promedio- del 60% del valor de sus exportaciones. También las empresas armadoras hacen uso del régimen, con una intensidad menor que las productoras de partes, pero todavía en proporciones elevadas (entre 40 y 70% según información incompleta).

En estos casos, para una estimación más confiable del impacto de este régimen, debería disponerse de la información para un período mayor y sobre todo con niveles de exportaciones más normales. Dado que el año 2003 fue el de menor valor exportado por las empresas automotrices y las plantas armadoras estuvieron operando en su nivel más bajo¹³⁷, es posible que una parte significativa de las importaciones bajo este régimen se hayan realizado previendo mayores niveles de actividad que los efectivamente ocurridos, de modo tal que no hayan terminado incorporándose en la producción final, y por esta razón el porcentaje citado resulta más elevado que lo que sería la operativa normal de la industria.

También para algunas estrategias de las armadoras como el blindaje de automóviles este régimen tiene una importancia fundamental, sobre todo que la mayor parte del comercio de este tipo de bienes se realiza con terceros países y este régimen posibilita evitar el doble cobro de aranceles.

137 Disponemos de datos para dos años con información sobre importaciones en régimen de AT por empresa, si bien es un lapso corto permite una aproximación a la intensidad en el uso del mismo por algunas empresas del sector. En consecuencia se estimó la intensidad en el uso de AT como la suma de las importaciones realizadas por la empresa en régimen de AT durante 2003 y 2004 dividida las exportaciones de la misma empresa en igual período. Téngase presente que las mercancías ingresadas bajo el mismo pueden permanecer 18 meses en el país. Si en este período no fueron incluidas en bienes exportados, deben exportarse; pero a la vez, las empresas podrían haber realizado en los años considerados importaciones por AT previendo un mayor nivel de actividad que el efectivamente ocurrido.

3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR

La industria automotriz en Uruguay se reconvirtió completamente a partir de la integración del país al acuerdo MERCOSUR y su dinámica (o su permanencia), en la actualidad, está fuertemente vinculada a la demanda regional. El armado de vehículos que se realizaba en el país, hasta la crisis del 2002, se destinaba en su totalidad a la exportación (Argentina y Brasil), mientras que las importaciones cubrían el mercado interno. Por su parte, la fabricación de autopartes ha estado orientada tanto al abastecimiento del mercado terminal como al de reposición, nacional y regional.

El proceso de reconversión del sector armador implicó la salida de la mayoría de las empresas que se habían constituido bajo el régimen fuertemente proteccionista precedente. De las diez plantas terminales automotrices con cierto grado de actividad industrial existentes en 1990, sólo permanecen dos a partir de 1998, ambas de capitales nacionales: Nordex S.A. (Santa Rosa) y OFEROL S.A. Estas empresas han tenido en los últimos diez años diferente grado de asociación con empresas automotrices internacionales. Nordex S.A., empresa de capital nacional, ha estado asociada con marcas francesas (Renault y Citroën) desde 1964, comercializa actualmente vehículos Renault al MERCOSUR. OFEROL S.A. nace a partir de la adquisición de la planta propiedad de Sevel-Uruguay S.A. (grupo argentino Macri) que tenía como principal mercado de exportación a Argentina y en la actualidad comparte la planta con la empresa Bognor S.A. (de los mismos dueños) que se dedica al blindaje de automóviles. Las estrategias de estas empresas armadoras que sobreviven se analizan más adelante.

A su vez, este proceso determinó la reducción del peso del sector de autopartes y un cambio en la canasta de componentes que se producen localmente. Entre 1988 y 1994 se desestructuró la escasa integración nacional (en comparación con Argentina y Brasil) existente en el sector al inicio del período. Las estimaciones sugieren que no puede hablarse de la existencia de un complejo automotor uruguayo. La contracción fue aún mayor para la producción de autopartes que para el subsector terminal: la producción autopartista que constituía aproximadamente el 31% del valor bruto de producción (VBP) de la rama en 1988, pasó al 15% en 1993. Las recuperaciones posteriores (1994 y 1997-98) afectaron positivamente al armado de automóviles, más que al subsector de partes y piezas, dado que pocas empresas del mismo logran participar de su nueva dinámica exportadora insertándose en las redes de proveedores de las armadoras argentinas y brasileñas.

La pregunta clave parece ser, en que medida la estrategia de las empresas cambia desde un carácter “defensivo” (o de una estrategia de sobrevivencia frente al impacto de la apertura), a una estrategia “ofensiva”, que tienda a incorporar tecno-

logía mediante nuevas inversiones y a ganar mercados (o mantener eficientemente los mercados en los que están presentes).

La evolución de la producción y el papel del comercio exterior mostraban, a fines de los noventa, una situación compleja para el futuro de la industria automotriz uruguaya, en la medida que ésta no realizaba inversiones como para proyectarse seriamente a los mercados externos.

Como puede apreciarse en el Cuadro V.1 y Gráfico V.1, la producción local de vehículos es fuertemente oscilante desde 1990, siguiendo una evolución cíclica cuyos puntos máximos (1994 y 2000) se acercan o superan los 14.000 vehículos, mientras que sus puntos mínimos (1996, 2002 en adelante) son inferiores a 3.000 automotores armados localmente.

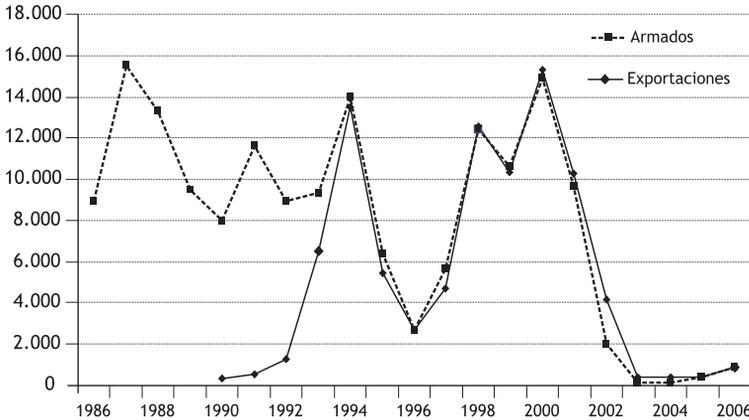
Cuadro V.1
Uruguay - Automóviles armados, exportaciones,
ventas totales en plaza e importaciones 1990-2006
(en unidades)

Año	Armados	Exportaciones	Ventas plaza	Importaciones
1990	8.000	348	13.805	6.153
1991	11.646	540	16.874	5.768
1992	8.960	1.266	24.264	16.570
1993	9.353	6.528	32.317	29.492
1994	13.963	13.496	27.232	26.765
1995	6.389	5.455	30.572	29.638
1996	2.703	2.703	27.053	27.053
1997	5.645	4.698	33.999	33.052
1998	12.394	12.555	36.909	37.070
1999	10.620	10.338	19.304	19.022
2000	14.944	15.329	17.500	17.885
2001	9.704	10.281	14.138	14.715
2002	2.000	4.160	5.041	7.201
2003	150	390	4.337	4.577
2004	163	373	9.303	9.513
2005	425	378	15.404	15.357
2006	887	902	16.311	16.796

Notas: Armados localmente: 1990 dato estimado. Hasta el año 2003 hubo fabricación de automóviles, a partir del 2004 fueron camiones, utilitarios 4x4, y blindajes. Discriminación fabricación 2006: 842 camiones pesados Renault Trucks, 35 utilitarios Mahindra Cimarrón; se realizaron además 51 blindajes (base Ssang-Yong, Citroën y Peugeot).

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Industrias Automotrices del Uruguay (CIAU) (armados y venta en plaza) y Banco Central del Uruguay (exportaciones e importaciones).*

Gráfico V.1
Uruguay - Automóviles armados y exportaciones 1990-2006
 (en unidades)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Industriales Automotrices del Uruguay (CIAU) (armados) y Banco Central del Uruguay (exportaciones).

Durante el período 1990-1994 el volumen de automotores armados se ubica en un entorno de los 12.000 vehículos. Los años de 1995 y 1996 marcan el cierre de la planta de la empresa Sevel-Argentina, la mayor planta de montaje que operaba en el país, que armaba automóviles FIAT y Peugeot. Esta empresa hasta inicios de los noventa importaba automóviles desarmados de estas marcas, les incorporaba partes nacionales o extranjeras, y una vez ensamblados los vendía en el mercado interno, al amparo de la alta protección (aranceles superiores a 30% y otras limitaciones para la importación de vehículos armados).

Cuando en 1993 los aranceles para la importación se reducen a 23%, el destino de la producción de Sevel pasó a ser el mercado externo, situándose su producción en un punto máximo en el año 1993 con 6.300 vehículos que se exportaron en su totalidad al mercado argentino. Esta reorientación de las ventas operó en virtud de que la casa matriz argentina (propiedad mayoritaria del grupo Macri y con participación minoritaria de la firma italiana) no podía cubrir la totalidad de la creciente demanda del mercado argentino y significó que la empresa reacomodara su producción. La planta dejó de fabricar el Peugeot 505 y se dedicó exclusivamente a producir dos modelos FIAT en tres módulos de producción: chapistería, pintura y armado, con destino al mercado argentino. El mercado interno se comenzó a abastecer con modelos armados en Italia o en Brasil. La toma del control total de las actividades en Argentina por parte de FIAT, desvinculándose de Sevel, llevaron al cierre de la producción de la marca en Uruguay.

En 1996 se crea la empresa OFEROL S.A., cuyo capital social estaba constituido en un 60% por un grupo de empresarios nacionales, 20% por empresarios brasileros y 20% por PSA (Peugeot-Citröen, grupo proveniente de la fusión entre las dos principales empresas armadoras privadas francesas). Esta empresa adquiere y adapta la planta de Sevel y en 1997 comienza la producción de automóviles de la marca Citröen y Peugeot (especialmente los modelos Xsara y 306 Break) con destino al mercado de Argentina y Brasil. Cabe acotar que, en décadas anteriores (desde 1962), la planta de Nordex S.A., propiedad del mismo grupo nacional que participa en el emprendimiento de Oferol, fabricó automóviles Citröen para abastecer al mercado interno. La planta de Nordex S.A. también produjo, desde 1964, algunos modelos de la marca Renault durante ciertos períodos de tiempo.

El proceso de reorganización del sector, implicó que Nordex centrara su producción en vehículos de esta última marca para el MERCOSUR (modelos Express, lanzado en 1996, y Twingo, en el año 2000), habiendo fabricado 36.450 unidades entre 1997 y 2001. Esto implicó que la empresa se posicionara entre los primeros exportadores del país en estos años. La planta ensambladora de Nordex obtuvo en el año 2000 la Certificación del Sistema de Calidad otorgada en forma simultánea por organismos de Uruguay (UNIT), Argentina (IRAM), Brasil (Fundação Vanzolini) y Francia (UTAC)

La crisis de la región trajo como consecuencia una fuerte caída en la demanda de automóviles en los dos principales mercados de las armadoras uruguayas. A partir del 2002 las dos plantas dejaron de armar vehículos y definieron una estrategia de mantenimiento de sus instalaciones a los efectos de sortear esta etapa de fuerte recesión de la demanda. Las decisiones estratégicas adoptadas se analizan en la sección de perspectivas del sector.

Los dos importantes acontecimientos de los noventa, entrada en operación del MERCOSUR y crisis de fines de la década, determinan un importante cambio en los mercados de destino de la producción del sector, pudiéndose identificar tres períodos:

- inicio de la década (1990-92), cuando la mayor parte de los vehículos fabricados en el país se vendían en el mercado interno, exportándose menos del 10% de la producción;
- hasta la crisis argentina (1993-2001), en el cual el mercado regional pasa a ser el principal mercado de destino. La casi totalidad de los vehículos armados (un promedio de 7.600 vehículos por año) se exporta mientras que el mercado interno absorbe menos del 10% de la producción. El juego arancelario es el que permite esta situación. Mientras la producción interna de automóviles no puede competir con los vehículos importados con un arancel de 23%, si resulta competitiva en los países vecinos cuyo arancel para importaciones de extrazona alcanza al 35%, además de utilizar, en algunos

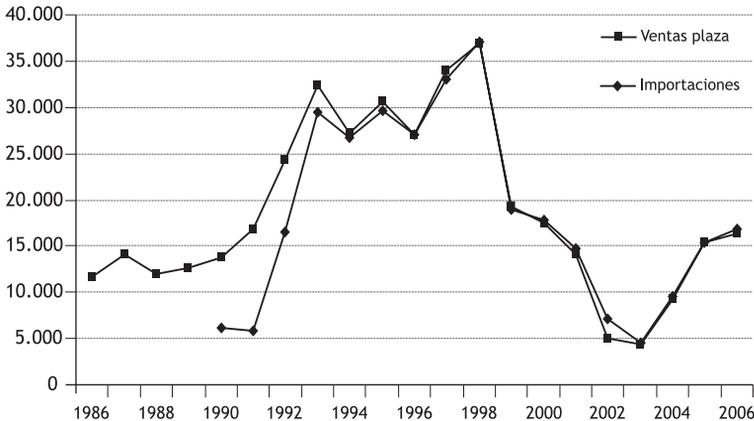
casos, otras restricciones no arancelarias a la importación de vehículos terminados. La utilización del régimen de admisión temporaria, vía la reducción del costo de algunos insumos, ayuda a generar esta competitividad;

- desde la crisis hasta el presente (2001-2006), en el cual la producción prácticamente se paraliza (mínimo en el año 2003) y comienza lentamente a recuperarse, manteniendo la concentración de las ventas en el mercado regional.

Este cambio de destino de la producción coincide, en el tiempo, con un importante crecimiento en el tamaño del mercado local, fruto de la reducción en el precio relativo de los automóviles y de un contexto macroeconómico expansivo. La aceleración de la apertura comercial entre 1990 y 1994, en este caso mediante la reducción arancelaria y los acuerdos regionales, así como la situación cambiaria, abarataron sensiblemente los precios de los bienes comercializables internacionalmente, de tal modo que tanto por efecto precio como el incremento del ingreso real, se produjo una explosión de demanda. En efecto, el promedio de unidades “cero kilómetro” vendidas en el mercado local se incrementa sustancialmente durante la década de los noventa, ubicándose en más de 35.000 unidades al año entre 1997-98.

Como se observa en el Cuadro V.1 y Gráfico V.2, este mercado interno acrecentado pasa a proveerse casi en su totalidad por importaciones. La recuperación económica reciente implica que el mercado de automóviles no alcanza a la mitad del pico anterior, lo que como se explicará enseguida, permite suponer que los valores más normales de demanda asociados a un contexto dinámico se ubicarían entre las 17.000 y 20.000 unidades vendidas por año.

Gráfico V.2
Uruguay - Ventas totales mercado interno e importaciones
1990-2006 (en unidades)



Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Industriales Automotrices del Uruguay (CIAU) (ventas en plaza) y Banco Central del Uruguay (importaciones).*

El fuerte crecimiento de las importaciones ocurrido hasta 1998, responde por lo menos a tres fenómenos, vinculados a la apertura comercial y al contexto macroeconómico, que interesa diferenciar. En primer lugar, la apertura comercial generada por los acuerdos MERCOSUR, y en segundo término la apertura unilateral hacia terceros países. En el punto siguiente, a partir del análisis de las cifras de comercio exterior, analizaremos las diferencias entre estos dos tipos de apertura. Adicionalmente, durante el período se produce una fuerte revaluación real de la moneda local, lo que junto a la liberalización arancelaria implicó la simultaneidad de un fuerte incremento de los salarios e ingresos de los hogares en dólares junto a una gran reducción del precio relativo de los automóviles. Esto permitió que posiblemente las cifras de ventas en el mercado interno durante 1994-1998 implicaran valores extraordinarios, propios de un contexto macroeconómico que posteriormente se demostró insostenible, a la vez que implicando un salto por una vez como expresión de demandas reprimidas previamente. La recuperación reciente, sin embargo, muestra una relación entre los salarios (o ingresos de los hogares) en dólares y los precios de los vehículos bastante más parecida a la vigente en la segunda mitad de los ochenta, por lo que la mayor demanda respondería más a incremento real permanente del poder de compra que a coyunturales problemas cambiarios.

4. PATRONES DE INSERCIÓN COMERCIAL

El patrón de comercio internacional del sector automotor muestra una importante concentración de las exportaciones en la región. Entre 1990 y 2006, más del 80% de las exportaciones del sector han tenido este destino, con excepción de los años 2003 a 2005, cuando las exportaciones se redujeron y algo más del 30% se destinaron al mercado europeo (Cuadros V.2 y V.3). Este fenómeno se debió a la fuerte contracción de las ventas tanto de automotores como de sus partes, así como al importante crecimiento de las exportaciones de cueros cortados para asientos de automóviles, que en gran medida se exportan a Alemania. Dentro de la región el principal destino es el mercado argentino. El mercado brasilero a partir de la crisis del 2002 pierde significación.

Cuadro V.2
Uruguay - Exportaciones de la industria automotriz 1990-2006
(millones de dólares)*

Año	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
1990	14,1	0,4	14,4	2,3	0,3	0,1	17,2
1991	22	0,1	22,1	2,2	0,4	0,1	24,8
1992	42,5	2,9	45,4	1,4	0,5	0,1	47,5
1993	95,6	8,4	103,9	1,1	0,3	3,8	109,2
1994	166,5	24,1	190,6	0,4	0,5	3,9	195,5
1995	62,4	24,2	86,6	0,8	0,4	0,6	88,5
1996	31,4	34,7	66,2	0,7	0,4	0,3	67,6
1997	50,5	14,8	65,4	0,3	0,2	0,4	66,5
1998	125,4	35,6	161,3	0,4	0,4	0,1	162,3
1999	74,4	40,2	114,7	0,8	0,2	0,2	116
2000	106,3	36	142,4	4	0,1	0,1	146,7
2001	69,1	28,4	97,5	7,3	0,1	1,8	106,6
2002	25	29,9	55,4	8,7	0,8	0,4	65,3
2003	23,1	3,5	26,6	18,2	2,1	0,8	47,8
2004	38,6	5,4	44	22,5	1,6	3	71,2
2005	52,5	5,8	58,4	28,5	3,3	3,1	93,4
2006	86,9	8,6	95,4	4,3	8,6	3,1	111,5

Notas: UE = Unión Europea; RM = Resto del mundo.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

* Los datos presentados no coinciden exactamente con los valores que surgen de la base de datos UN COMTRADE, utilizada en el capítulo de síntesis regional del proyecto. Las diferen-

Cuadro V.3

Uruguay - Importaciones de la industria automotriz 1990-2006 (millones de dólares)**

Año	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
1990	16,6	70,7	87,8	26,5	5,6	13,1	133
1991	16,1	90,1	106,7	28,3	10,9	26,3	172,3
1992	23,7	114,9	138,7	40,6	23,5	61,1	264
1993	73	108	181,1	55,3	38,2	89	363,7
1994	122,7	112,5	235,3	68,7	25,4	64,2	393,7
1995	41,7	136,6	178,4	86,2	29,7	60,2	354,7
1996	26	144,7	170,8	74,8	35,4	59,8	340,9
1997	47,1	170,6	217,7	105,8	30,5	78,5	432,7
1998	84	181,9	266	143,9	27,6	73,2	510,9
1999	49	80,2	129,3	96,8	12,7	41,1	280
2000	51,8	85,9	137,8	97,9	7,2	33,8	276,8
2001	40,4	71,8	112,3	81,4	6,8	26,8	227,4
2002	11,8	26,2	38	34,1	6,8	8,4	87,5
2003	8,4	32,9	41,4	15,8	5,7	7,8	70,8
2004	24	89,6	113,7	26,3	8	17,8	166
2005	45	135,1	180,1	35,4	10,8	15,7	242,1
2006	51,9	154,4	206,4	62,4	15,7	25,4	310

Notas: UE = Unión Europea; RM = Resto del mundo.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

cias radican en que en dicha base no se consideran las exportaciones de cueros para butacas de automóviles dentro de las exportaciones de la rama automotriz (principalmente con destino a la UE), las cuales se han incrementado de manera significativa durante los últimos años. Debe tenerse presente, asimismo, que en el cuadro 2 solamente se incluyen las partidas de cuero que se registran en los rubros NCM 9401909013 (Cueros naturales cortados para asientos de automóviles) y 8708999030 (Cubrevolantes de cuero ovino). La empresa Bader exportó un promedio superior a los 30 millones en 2000-2007 y más de 43 millones de dólares en 2006, así como otras empresas de capital nacional exportaron montos superiores a los 50 millones de dólares de cuero para producir autopartes, que fueron registradas como exportaciones de cuero sin identificar su destino.

** Los datos presentados no coinciden exactamente con los valores que surgen de la base de datos UN COMTRADE, utilizada en el capítulo de síntesis regional del proyecto. Las diferencias radican en que en dicha base no se consideran las exportaciones de cueros para butacas de automóviles dentro de las exportaciones de la rama automotriz (principalmente con destino a la UE), las cuales se han incrementado de manera significativa durante los últimos años. Debe tenerse presente, asimismo, que en el cuadro 2 solamente se incluyen las partidas de cuero que se registran en los rubros NCM 9401909013 (Cueros naturales cortados para asientos de automóviles) y 8708999030 (Cubrevolantes de cuero ovino). La empresa Bader exportó un promedio superior a los 30 millones en 2000-2007 y más de 43 millones de dólares en 2006, así como otras empresas de capital nacional exportaron montos superiores a los 50 millones de dólares de cuero para producir autopartes, que fueron registradas como exportaciones de cuero sin identificar su destino.

La región tiene menor peso relativo como origen de las importaciones de automóviles y autopartes. Alrededor del 50% de las importaciones del sector provienen de la región, un 30% lo hace de la Unión Europea, mientras que en el resto tienen preponderancia los países asiáticos. Entre países de la región, prevalecen las importaciones desde Brasil, fundamentalmente de vehículos. El balance comercial del sector resulta claramente desfavorable para el país, a excepción del comercio con Argentina, único país con el cual se observa un balance positivo en todo el período (Cuadro V.4).

Por su parte la evolución del comercio por origen y destino (Cuadro V.5) muestra un período de fuerte crecimiento sobre todo de las exportaciones al MERCOSUR (22,6% acumulativo anual entre 1991 y 1999), seguido de una importante caída al mismo destino (entre 1999 y 2005). Esta reducción en los últimos años no impidió que la evolución de los últimos 15 años resulte en tasas anuales incrementales de exportación tanto al mercado regional como al resto del mundo. Considerando el valor promedio de las exportaciones del primer trienio de la década de los

Cuadro V.4
Uruguay - Balance comercial industria automotriz 1990-2006
(millones de dólares)

Año	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
1990	-2,5	-70,4	-73,3	-24,1	-5,2	-12,9	-115,7
1991	5,8	-90,1	-84,6	-26	-10,5	-26,2	-147,5
1992	18,7	-111,9	-93,3	-39,1	-23	-60,9	-216,5
1993	22,5	-99,6	-77,1	-54,2	-37,9	-85,2	-254,5
1994	43,7	-88,4	-44,7	-68,2	-24,8	-60,2	-198,1
1995	20,6	-112,5	-91,8	-85,3	-29,3	-59,5	-266,1
1996	5,2	-110	-104,6	-74	-35	-59,5	-273,2
1997	3,3	-155,8	-152,3	-105,5	-30,2	-78	-366,1
1998	41,3	-146,3	-104,7	-143,4	-27,2	-73,1	-348,5
1999	25,3	-40	-14,5	-95,9	-12,5	-40,9	-163,9
2000	54,5	-49,9	4,5	-93,8	-7	-33,7	-130
2001	28,6	-43,4	-14,8	-74,1	-6,8	-24,9	-120,7
2002	13,2	3,6	17,3	-25,3	-6	-8	-22,1
2003	14,5	-29,4	-14,8	2,4	-3,6	-7	-23
2004	14,5	-84,3	-69,7	-3,8	-6,3	-14,8	-94,7
2005	7,4	-129,2	-121,7	-6,9	-7,4	-12,6	-148,7
2006	34,8	-145,8	-110,9	-58	-7,1	-22,3	-198,4

Notas: UE = Unión Europea; RM = Resto del mundo.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

noventa y el de los últimos tres años, se observa una tasa de crecimiento promedio anual de 6,5% en las exportaciones a la región y 8,4% en el total. Partiendo de cifras muy reducidas al inicio de los noventa, las exportaciones del sector hacia los diferentes destinos se han multiplicado entre 6 y 10 veces. El crecimiento de las importaciones no ha sido, en general, tan veloz como el de las exportaciones, fundamentalmente porque en el primer período (entre 1991 y 1999) no superaron el ritmo de crecimiento de las exportaciones, siendo la tasa de reducción del segundo período de igual magnitud.

Cuadro V.5
Uruguay - Evolución del comercio exterior
de la industria automotriz 1990-2006
(tasas de crecimiento anuales, en %)

Período	Exportaciones por destino						
	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
(1) - (2)	18,5	55	22,6	-1,4	-5,4	4,8	21,5
(2) - (3)	-8,6	-25,1	-11,7	47,4	60,2	60,7	-6,9
(1) - (3)	6	13,5	6,5	17,1	18,5	25,9	8,4
Período	Importaciones por destino						
	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
(1) - (2)	16	3	6	17,1	2,2	5	8,2
(2) - (3)	6,8	1,4	1,1	15,4	5,2	14,2	6,4
(1) - (3)	5,6	2,3	2,9	1,9	1	3,7	1,7

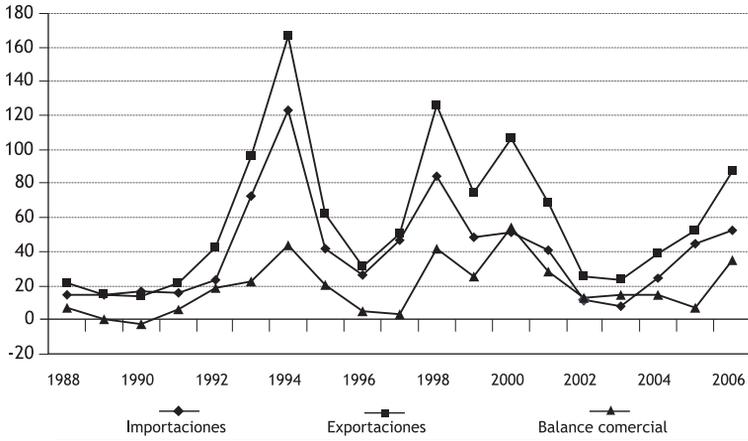
Notas: (1), (2) y (3) corresponden a los promedios de los años 1990-92, 1998-00 y 2004-06 respectivamente.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

Este diferente dinamismo de exportaciones e importaciones determina que el déficit comercial del sector se reduzca levemente, en todo el período. Esta reducción opera por un incremento en el superávit con Argentina, una reducción en el déficit con mercados fuera del MERCOSUR y un incremento del déficit con Brasil. Esta última situación es la que ha propiciado las negociaciones de un nuevo protocolo del ACE N° 2 con Brasil, por el cual se modifica la cláusula de entrada en vigor del libre acceso de automóviles fabricados en Brasil al mercado uruguayo a partir de 2007 y se mantiene el mismo cupo del año anterior (6.500 vehículos).

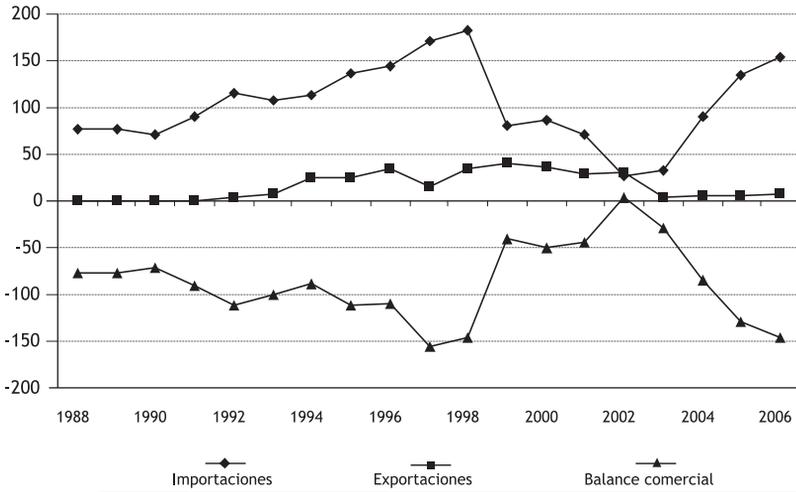
Dada la importancia del comercio con los socios del MERCOSUR, interesa analizar la composición del mismo. En los Gráficos V.3 y V.4 se presenta la evolución de los montos comercializados discriminando entre los socios del MERCOSUR. Puede observarse que si bien el comercio con Argentina ha tenido fuertes

Gráfico V.3
Uruguay - Comercio automotriz con Argentina
 (millones de dólares)



Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

Gráfico V.4
Uruguay - Comercio automotriz con Brasil
 (millones de dólares)



Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

oscilaciones, el mismo ha sido netamente favorable a Uruguay durante todo el período. Más aún, la recuperación que se observa con posterioridad a la crisis ha permitido alcanzar nuevamente valores cercanos a los logrados a finales de los noventa.

Por su parte, el intercambio comercial con Brasil siempre ha resultado desfavorable para Uruguay. En los últimos años, la recuperación de las corrientes comerciales ha acentuado el déficit con Brasil, ya que frente a un incremento sostenido de las importaciones de ese origen (que se explica más adelante) 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.

Estas observaciones respecto a la estructura y dinámica de las corrientes comerciales permiten identificar patrones diferenciados. El Cuadro V.6 colabora con esa identificación. En 1990 el patrón de comercio de la industria automotriz entre Uruguay y Argentina era bastante intra-industrial (cercano al valor 0), lo que quiere decir que estos dos países intercambiaban entre ellos, bienes de esta industria en valores similares. Este fenómeno es característico de países con niveles similares de desarrollo industrial en el sector al que se refiere el coeficiente. Si bien la industria automotriz argentina alcanza un nivel de maduración y de escala mucho mayor que el uruguayo, su expresión en el comercio exterior es mucho menos marcada que respecto a la relación entre Uruguay y Brasil en el sector.

Como se observa en el Gráfico V.4, con la excepción del año 2002 en que la magnitud de la crisis en Uruguay prácticamente anuló la demanda de vehículos, todos los restantes años los saldos comerciales con Brasil fueron fuertemente negativos. Particularmente en aquellos años de demanda interna más intensa, el índice estimado para el comercio intraindustrial automotor entre Brasil y Uruguay es negativo y con elevado valor absoluto.

A fines de los noventa, los valores de comercio con la región tienden a ser más intra-industriales que a comienzos de la década. Esta situación se revierte parcialmente en los últimos años, como consecuencia del balance comercial con Brasil, donde Uruguay es importador neto. Solo los flujos bilaterales con Argentina presentan un patrón comercial que se diferencia del que se establece con el resto del mundo, desde donde se reciben bienes de estas industrias pero prácticamente sin colocación de productos, a excepción de algunos años de muy bajo nivel de intercambio donde predominan algunas exportaciones marginales de Uruguay como el caso de los cueros para asientos de automóviles.

La desagregación del comercio automotriz en sus componentes (automóviles y partes), permite extraer algunas conclusiones complementarias (Cuadro V.7). El mayor índice de comercio intra-industrial con Argentina parece estar reflejando una mayor integración productiva con este país que la que se da con Brasil. En efecto, este país es el principal destino de las exportaciones de autopartes (las que

Cuadro V.6
Uruguay: Índice de comercio intraindustrial 1990-2006

Año	Argentina	Brasil	MERCOSUR	UE	NAFTA	RM	Total
1990	-0,08	-0,99	-0,72	-0,84	-0,88	-0,98	-0,77
1991	0,15	-1,00	-0,66	-0,85	-0,93	-0,99	-0,75
1992	0,28	-0,95	-0,51	-0,93	-0,96	-1,00	-0,69
1993	0,13	-0,86	-0,27	-0,96	-0,98	-0,92	-0,54
1994	0,15	-0,65	-0,11	-0,99	-0,96	-0,89	-0,34
1995	0,20	-0,70	-0,35	-0,98	-0,97	-0,98	-0,60
1996	0,09	-0,61	-0,44	-0,98	-0,98	-0,99	-0,67
1997	0,03	-0,84	-0,54	-0,99	-0,98	-0,99	-0,73
1998	0,20	-0,67	-0,25	-0,99	-0,97	-1,00	-0,52
1999	0,21	-0,33	-0,06	-0,98	-0,97	-0,99	-0,41
2000	0,34	-0,41	0,02	-0,92	-0,95	-0,99	-0,31
2001	0,26	-0,43	-0,07	-0,84	-0,98	-0,87	-0,36
2002	0,36	0,07	0,19	-0,59	-0,79	-0,91	-0,14
2003	0,46	-0,81	-0,22	0,07	-0,46	-0,81	-0,19
2004	0,23	-0,89	-0,44	-0,08	-0,65	-0,71	-0,40
2005	0,08	-0,92	-0,51	-0,11	-0,52	-0,67	-0,44
2006	0,25	-0,90	-0,37	-0,87	-0,29	-0,78	-0,47

Nota: El índice utilizado es una reformulación propia del índice Grubel-Lloyd, calculado como: $(\text{Exportaciones} - \text{Importaciones}) / (\text{Exportaciones} + \text{Importaciones})$. El mismo varía entre -1 (rama importadora pura) y 1 (rama exportadora pura). Cuanto más cercano a 0, más comercio intraindustrial.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.*

prácticamente no se venden a Brasil, salvo en el último periodo), lo que implica que las empresas armadoras argentinas son clientes de las autopartistas uruguayas, aspecto que no se observa en el vínculo con Brasil.

La industria uruguaya se encuentra bastante más integrada productivamente con el complejo automotor argentino que con el resto de los países. En el caso de Brasil, sólo transitoriamente ha existido alguna complementación, 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 es el mercado alemán.

El comercio exterior de autopartes ha tenido un comportamiento algo diferente que el comercio exterior de vehículos (Gráficos V.5 y V.6) durante este periodo.

Cuadro V.7
Uruguay - Comercio exterior de vehículos y autopartes
1990-2006 (millones de dólares promedio anual)

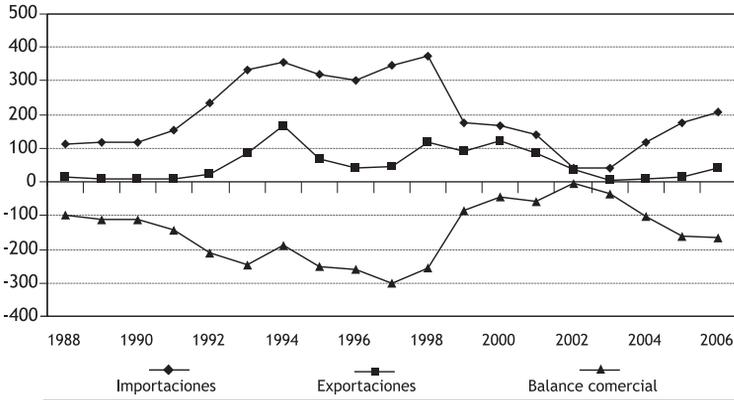
	Argentina	Brasil	RM	Total
1990 - 1992				
Vehículos				
Exportaciones	11,4	0,9	1,6	14,0
Importaciones	12,7	81,8	73,0	167,6
Autopartes				
Exportaciones	14,7	0,1	0,9	15,8
Importaciones	6,1	10,0	5,9	22,1
1998 - 2000				
Vehículos				
Exportaciones	73,4	36,2	0,4	110,1
Importaciones	39,7	93,8	105,2	238,8
Autopartes				
Exportaciones	28,6	1,0	1,9	31,6
Importaciones	21,9	22,2	72,9	117,0
2003 - 2006				
Vehículos				
Exportaciones	18,3	0,1	3,8	22,2
Importaciones	35,5	91,2	39,5	166,3
Autopartes				
Exportaciones	40,9	6,5	22,3	69,8
Importaciones	4,7	35,1	33,0	73,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.

Con cifras bastante inferiores a las de automotores armados, las exportaciones de componentes (Gráfico V.5) han sido más estables en el tiempo, con una tendencia creciente a partir de la crisis de 2002, que ha permitido algunos años de superávit comercial en este tipo de bienes.

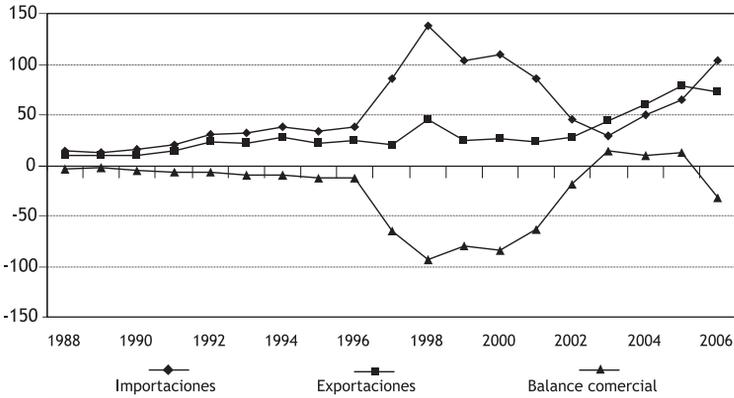
En cuanto a las empresas que han liderado el proceso exportador en el sector automotor, se observa una fuerte concentración. En distintos momentos del período una o dos empresas realizan la mayoría de las exportaciones. Hasta el año 1994, la empresa SEVEL (de capital argentino y filial de FIAT) y sus socias exportadoras concentran más del 80% de las exportaciones de vehículos. Entre 1995 y 1996 (los dos últimos años de producción de SEVEL) esta empresa cierra su negocio con FIAT y empieza a producir con licencia del Grupo francés PSA (Citroën-Peugeot),

Gráfico V.5
Uruguay - Balance comercial vehículos 1990-2006
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.

Gráfico V.6
Uruguay - Balance comercial autopartes 1990-2006
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas y Uruguay XXI.

exportando fundamentalmente a Brasil, participando con el 75% de las exportaciones en 1996. En este período se funda la empresa OFEROL, de capitales nacionales que continúa el negocio con PSA, adquiriendo la planta de SEVEL.

A partir de 1997, la otra firma de capital nacional (Nordex SA), asociada con la marca Renault, pasa a ser la principal exportadora de vehículos del país. Con excepción del período 2002-2004, las exportaciones de esta firma han superado el 50% del total de exportaciones del subsector de vehículos terminados.

En el sector fabricante de componentes, las exportaciones también presentan una alta concentración. Entre 1990 y 1996 una única empresa (que luego fuera 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).

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. La última de estas empresas tiene, en la actualidad, como único cliente a Ford Argentina. Estas dos empresas acumulan más del 50% de las exportaciones de piezas de automotores del país. Un 10 % restante de las exportaciones que constituyen típicamente autopartes, es decir, que forman parte de las industrias metal-mecánicas, está concentrado en cuatro empresas nacionales básicamente vinculadas al mercado de reposición de piezas en diferentes países de América Latina.

A partir del año 2000, entre las exportaciones del sector comienzan a tener importancia creciente las correspondientes a los cueros para asientos de automóviles, bienes 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.

Como puede observarse en el Cuadro V.8, en el año 2006 las exportaciones de vehículos las realizan Empresas nacionales que se concentran en el mercado argentino, aunque empiezan a vislumbrarse cierta incipiente diversificación de mercados que los empresarios del sector señalan enfáticamente como simiente de un crecimiento en el futuro inmediato.

A diferencia del perfil que se venía desarrollando en los noventa, las exportaciones de componentes en el año 2006 superan a las de vehículos terminados, y si bien también se concentran fuertemente en los países más cercanos, muestran un mayor grado de diversificación, aparecen EUA y Europa como mercados de cierta significación, aspecto novedoso respecto a la trayectoria histórica del sector. Como podía ser esperable, las Empresas Nacionales presentan una mayor concentración en el mercado más cercano, es decir el argentino, que implica menores dificultades de acceso. Las filiales de ET muestran una diversificación mayor que las EN, asociada a EUA, predominante país de origen de su capital.

Queda planteada la pregunta respecto a si este incipiente crecimiento de las exportaciones del sector, así como la diversificación de mercados que algunas empresas parecen estar desarrollando, puede continuar y sostenerse en el tiempo de modo duradero, en la medida en que no se realicen ampliaciones significativas de capacidad productiva, particularmente en el sector productor de componentes.

Cuadro V. 8
Uruguay: Exportaciones industria automotriz,
según propiedad del capital, año 2006
(millones de dólares)

Empresas	Total	Argentina	Brasil	Chile	Resto AL i)	EUA	Europa	RM i)
EN vehículos	40,5	36	0,1	2	0,9	0,6	0,8	0,1
ET vehículos	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal vehículos terminados ii)	40,5	36	0,1	2	0,9	0,6	0,8	0,1
EN autopartes	35,4	30,6	0,6	0,2	0,4	0,1	3,5	0
ET autopartes	36,2	20,3	8	0	0	7,8	0	0
Subtotal autopartes	71,6	50,9	8,6	0,2	0,4	7,9	3,5	0
Total	112,1	86,9	8,7	2,2	1,3	8,5	4,3	0,1

Notas: i) Resto AL = resto de América Latina, RM = Resto del mundo; ii) Incluye Empresas con producción local y comercializadoras

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas, Uruguay XXI, y bases MC Consultores.*

En relación a las importaciones (Cuadro V.9), Brasil es el principal origen de los vehículos que se consumen en el mercado interno en el año 2006, con más de la mitad de las importaciones del rubro. Por su parte, Argentina proveyó en ese año de casi una cuarta parte del valor de vehículos adquiridos. Los países asiáticos constituyen el tercer origen importante. Las filiales de ET presentes en el país son casi exclusivamente comercializadoras de vehículos importados.

Las importaciones de componentes muestran una menor concentración de origen respecto a las de vehículos, poco menos de la mitad provienen de los países socios del MERCOSUR. América Latina es un origen importante de este tipo de productos. Esto responde a dos lógicas diferentes, la de las Empresas Nacionales

que proveen el mercado local de reposición, y el de las Filiales de ET, que importan insumos especialmente desde Brasil, favoreciendo el contenido regional, a los que agregan alguna parte importada desde fuera de la región, para proveer a plantas montadoras, particularmente en Argentina.

Cuadro V.9
Uruguay - Importaciones industria automotriz,
según propiedad del capital, año 2006
(millones de dólares)

Empresas	Total	Argentina	Brasil	EUA	Francia	Alemania	RE i)	RM i)
EN vehículos	151,4	35,9	71,7	2,3	3,8	9,8	6,3	21,6
ET vehículos	48,7	10,1	35	0,4	1,1	0	0	2,1
Subtotal vehículos terminados ii)	200,1	46	106,7	2,7	4,9	9,8	6,3	23,7
EN autopartes	82,4	6	32	1,5	31,4	1,1	2,3	8,1
ET autopartes	26,9	0	15,7	3,3	1,4	0	5,2	1,2
Subtotal autopartes ii)	109,3	6	47,7	4,8	32,9	1,1	7,5	9,4
Total	309,4	52	154,5	7,5	37,8	10,9	13,8	33,1

Notas: i) RE = Resto de Europa, RM = Resto del mundo; ii) Incluye Empresas con producción local y comercializadoras.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del BROU, Dirección Nacional de Aduanas, Uruguay XXI, y bases MC Consultores.*

5. INVERSIONES E INDICADORES DE CAMBIO TÉCNICO Y PATRIMONIAL

5.1 Monto de inversiones en la industria automotriz y actividades de innovación

Disponemos de las cifras de inversión bruta para la industria en su conjunto y diversas ramas industriales solamente hasta el año 2004 (Cuadro V.10).

La inversión realizada por los empresarios de la industria automotriz entre 1990 y 1996 es muy reducida, seguramente no alcanza los niveles de reposición por depreciación u obsolescencia de los equipos de capital. Se acumula solamente un 2,2% del valor agregado por el sector, lo que da la imagen de una estrategia predominantemente defensiva. Si se toma en cuenta que una tasa de acumulación capaz de expandir significativamente el producto, según la experiencia de países con sectores industriales dinámicos, no debería ser inferior al 20%, el conjunto de la industria manufacturera también presenta un proceso de escasa acumulación, invierte un 7,0% del valor agregado que genera en el mismo período. Aún en este contexto de escaso dinamismo inversor a nivel de la industria en su conjunto, la rama automotriz está muy por debajo del promedio.

En cambio, tanto en el periodo 1997-01 como en el 2002-04, la inversión presenta valores sensiblemente más elevados que en el período anterior y respecto al promedio de acumulación del conjunto de actividades de la industria manufacturera. Sin embar-

Cuadro V.10
Uruguay - Formación bruta de capital (FBK)
de la industria automotriz y de la industria manufacturera
1990-2004

	1990-96	1997-01	2002-04	1990-04
FBK Total (millones de dólares)				
Industria automotriz	12,2	57,2	7,7	77,1
Industria manufacturera	1.527,2	1.457,3	247,9	3.232,3
FBK/VAB (%)				
Industria automotriz	2,2	39,9	38,2	10,8
Industria manufacturera	7,0	10,6	7,7	7,7

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Industrial Anual (EIA) y Encuesta de Actividades Económicas (EAE), INE.*

go, si se consideran los valores para todo el período (1990-2004), se aprecia que la relación entre la inversión y el valor agregado ha sido baja en la industria automotriz, pero apenas levemente superior a la de la industria manufacturera en su conjunto.

Por otro lado, interesa señalar algunos aspectos referidos a las actividades de innovación realizadas en el sector a finales de la década del noventa y comienzos del nuevo siglo, periodo para el cual se dispone recientemente de alguna información estadística. Los principales resultados de la Encuesta de Actividades de Innovación (EAI)¹³⁸ indican que durante el período 1998-2000 solo cerca del 33% de las empresas industriales uruguayas desarrolló al menos una actividad de innovación¹³⁹. En el período 2001-2003 esta proporción fue del 36%. La misma resulta sumamente baja, en especial considerando que la actividad de innovación más frecuente consistió en la adquisición de bienes de capital.

En este marco, durante el periodo 1998-2000 las actividades de innovación en la industria automotriz (Cuadro V.11) se concentraron fuertemente en la adquisición de bienes de capital (principalmente importados), mientras que otras actividades innovativas, como la transferencia de tecnología y consultorías, ingeniería y diseño, e investigación y desarrollo (I+D) interna tuvieron una pequeña participación en el total de las actividades innovativas realizadas por las empresas del sector.

Cuadro V.11
Uruguay: Actividades de innovación en la industria automotriz
(miles de dólares y %)

Actividades de innovación	2000		2003	
	Total	%	Total	%
Bienes de capital, hardware y software	8.034	82,7	260	45,0
Transferencia de tecnología y consultorías	961	9,9	2	0,4
Ingeniería y Diseño	223	2,3	171	29,6
I+D interna	209	2,1	68	11,8
Capacitación	111	1,1	19	3,4
Mejora de gestión	90	0,9	10	1,7
I+D externa	54	0,6	47	8,1
Total	9.712	100,0	578	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EAI, DINACYT- MEC e INE.

138 La misma fue realizada por la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Educación y Cultura (DINACYT-MEC) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) en dos oportunidades, una en el año 2001 y otra en el 2004.

139 En la Encuesta se consideraron actividades innovativas: a) I+D interna, b) I+D externa, c) adquisición de bienes de capital, hardware y software destinados a la innovación, d) transferencia de tecnología y servicios técnicos, e) ingeniería y diseño industrial, f) gestión y g) capacitación.

La caída en la producción y las inversiones entre el período anterior y posterior a la crisis económica del 2002, determina que prácticamente se paralicen las actividades de innovación en esta industria. En el año 2003 los valores no alcanzan el 10% de lo destinado a estas actividades en el periodo 1998-2000, y se aprecia una enorme caída en la principal actividad innovativa (incorporación de bienes de capital, básicamente importados). Sin embargo, las actividades de Ingeniería y Diseño, e I+D externa, mantienen montos relativamente similares a los de años anteriores, lo cual incrementa su participación relativa en el total de las actividades.

5.2 Automotriz uruguaya: ¿Rama intensiva en el uso de capital? Cambios a partir de los noventa

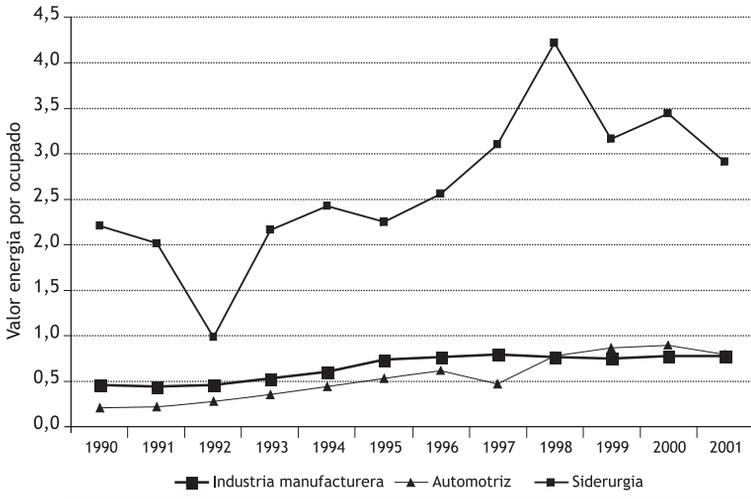
La baja cifra histórica de las inversiones en el sector automotor es llamativa, si se tiene en cuenta que el sector industrial uruguayo se caracteriza por la importancia de ramas que normalmente no se consideran intensivas en capital, como la industria de alimentos. En efecto, la suma de las divisiones de Alimentos, bebidas y tabaco y Textil y vestimenta constituían el 52,2% del VAB industrial en 1996 y el 46,5% en el 2003.

Suele considerarse a la industria automotriz como una rama capital-intensiva. En el Gráfico V.7 se muestra una aproximación a la intensidad en el uso de capital para el conjunto de la industria manufacturera, para la rama automotriz y, a efectos de manejar otro elemento de comparación, para la rama siderúrgica. Como aproximación a la variable intensidad de capital se considera el valor de la energía utilizada en el año por trabajador, lo que refleja cuanto capital se utilizó por cada trabajador empleado (lamentablemente esta información no está disponible a partir de 2002).

De la evolución presentada se obtienen las siguientes conclusiones:

- la intensidad en el uso de capital de la rama automotriz presenta un proceso bastante similar al conjunto industrial. En efecto la relación capital-trabajo aumenta en una intensidad similar a la del proceso productivo industrial. El conjunto industrial así como la industria siderúrgica y la automotriz, prácticamente duplican la utilización de energía por trabajador entre 1990 y 1998, lo que da muestras de un gran aumento en la intensidad de uso de capital;
- sin embargo, mientras que la siderurgia utiliza un valor de energía por trabajador que más que triplica al del conjunto industrial, la industria automotriz tiene una intensidad de capital de poco más que la mitad que el promedio de las ramas, hasta el año 1997, e iguala y supera apenas este promedio en el período siguiente. Esto significaría que la siderurgia es una rama capital intensiva en el contexto de la industria uruguaya, pero no corresponde esa calificación para la automotriz.

Gráfico V.7
Uruguay - Intensidad de capital industria manufacturera
y ramas automotriz y siderurgia 1990-2001
(miles de dólares)



Nota: La variable valor de la energía no está disponible para el período 2002-04.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

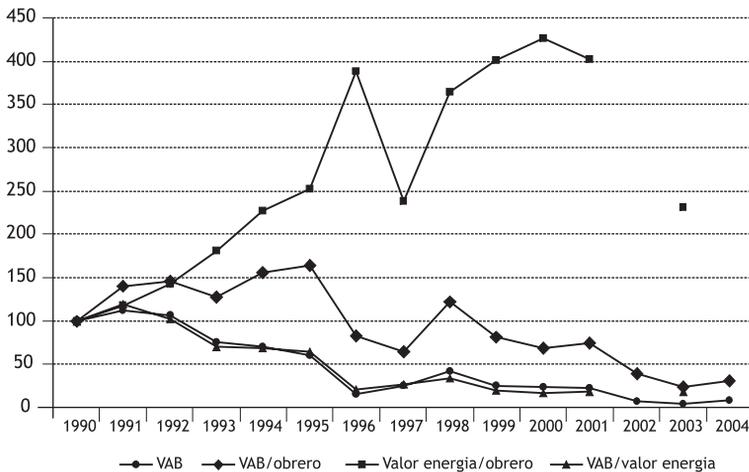
5.3 Productividad del trabajo: evolución y explicaciones de su comportamiento

A los efectos de analizar los factores determinantes de las modificaciones en la productividad del trabajo, se utilizan un conjunto de índices y estimadores, entre ellos la evolución del producto neto (VAB); la productividad del trabajo, medida como valor agregado sobre personal ocupado (VAB/PO) o sobre obreros (VAP/Obrero); la productividad del capital, medida como VAB sobre energía (VAB/energía); y la relación uso de capital por trabajador (medida por energía/obrero) (Gráfico V.8).

Hasta el año 1995, la productividad por ocupado se incrementa en un 50%, a partir de una oscilación de la producción, que no presenta una tendencia creciente, y una importante reducción de la plantilla de trabajadores (algo más del 30%). Con posterioridad, y salvo algún año particular (1998), la productividad se reduce persistentemente, hasta alcanzar un 30% del valor correspondiente a comienzos de los noventa.

Esto se debe a que en los últimos años las empresas armadoras del sector, que son las que generan la mayor proporción del VAB total de la rama, estuvieron prácticamente paradas, realizando exclusivamente actividades de mantenimiento de la planta y con mínimos niveles de producción. La reducción en la plantilla fue de menor proporción y alcanzó al 50% en 2002.

Gráfico V.8
Uruguay: VAB, productividad de factores e intensidad de capital de la industria automotriz 1990-2004
(índice 1990=100)



Nota: Años 2002-04: VAB actualizado con el índice de volumen físico (IVF), número de ocupados (obrero) actualizado con el índice de personal ocupado (IPO), datos de valor de energía estimados para el 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En el período de crecimiento de la productividad (hasta 1995) parecería que la misma se debe en mayor medida a un desplazamiento en la combinación de factores utilizada dentro de la misma tecnología y no a la aplicación de una innovación tecnológica relevante, dado que los montos de las inversiones realizadas hasta esa fecha no parecen suficientes para un proceso de renovación tecnológica de importancia.

En segundo lugar, puede observarse que hasta 1995 la productividad del trabajo evoluciona en forma similar con la relación capital trabajo (energía/obrero), duplicándose en el período; mientras que la productividad del capital (VA/energía) no presenta modificaciones significativas. Por lo tanto, el incremento de la productividad del trabajo estaría mucho más asociado a un uso más intensivo de la tecnología preexistente que a la incorporación de nueva tecnología, o de equipos más eficientes.

El período 1998-2001 se corresponde con una actividad bastante intensa en el armado de vehículos, superando en cada año a las 10.000 unidades y llegando a un pico máximo histórico de 15.000 en el 2000. Sin embargo, este elevado nivel no implica mayor producto por empleado, pese a que el índice de uso de energía por obrero señalaría el uso de una mayor relación capital trabajo en el proceso productivo. Esto estaría implicando una menor eficiencia en el uso del capital, como lo señala la menor productividad media del capital (medida por la relación entre VAB y el uso de energía). Esto podría explicarse porque, sin grandes cambios en la función de producción de cada planta, el nivel tecnológico de las mismas puede no ser homogéneo. Si el “mix” de productos exportados favorece en este período a la planta menos “productiva”, en el promedio estaría pesando más que en el pasado una menor eficiencia en el uso del capital.

Este comportamiento agregado, a partir de 1998 está determinado fundamentalmente por la actividad de las empresas armadoras. Si bien las autopartistas también presentan una fuerte caída en estas variables su comportamiento es más fluctuante durante el período, con una fuerte reducción hasta el 2002 de la productividad de las autopartistas netamente exportadoras.

A partir de 2002 cambia radicalmente la estructura de la industria, luego de la casi desaparición del armado de vehículos en el contexto de caída de la demanda argentina, su principal mercado de destino. La reorientación reciente hacia camiones y hacia vehículos especiales implica una dinámica de muy incipiente desarrollo y muy diferente a la del pasado. La reactivación del sector que recién se inicia y cuya trayectoria aún resulta incierta, no permite evaluar si la misma se proyecta a partir de un incremento de la productividad y una mayor incorporación de cambio técnico, aunque las cifras de inversiones del 2003 y 2004, así como el aumento de los gastos en I+D, permitiría proyectar una mejora en el valor del producto medio del trabajo, asociado a un mejor comportamiento tecnológico.

5.4 El capital extranjero en el Sector

A partir de los noventa se observan cambios en los comportamientos de las empresas, tanto nacionales como filiales de ET, que operan en la región. Estos cambios estuvieron vinculados con el proceso de apertura económica que vivieron las economías de la región durante los noventa, así como con la constitución del espacio integrado del MERCOSUR.

A comienzos de los noventa, el papel que cumplieron las ET en esta rama presenta algunos rasgos comunes con su comportamiento en los demás países de la región. Por un lado, se verifica una creciente presencia directa de las ET automotrices (armadoras y autopartistas), las empresas locales de la región que producían

bajo licencias pierden (o ceden) espacios de mercado a filiales bajo control directo de las matrices. Por el otro, aparecen empresas autopartistas mundiales radicándose modestamente en el país, que si bien no configuran un centro importante de producción, su presencia coincide con el desplazamiento del autopartismo local por parte de las importaciones.

Luego del retiro de Sevel, en 1996, Uruguay participa muy marginalmente en este cambio de posiciones de las ET. En efecto, la reapertura de la planta que operaba la empresa Sevel asociada a FIAT, se realiza como un emprendimiento conjunto entre el capital local, con participación directa de PSA, en un nivel que puede ser considerado como controlante. La restante planta armadora es propiedad de una empresa nacional, y produce unidades Renault bajo licencia. Luego de la crisis, cuando ambas firmas reanudan sus actividades que habían reducido a una mínima expresión durante casi tres años, encontramos una situación donde las armadoras no tienen presencia extranjera en su capital, pero su estrategia de futuro pone su centro en la búsqueda de alianzas con transnacionales del sector, en particular con aquellas que presentan escasa o nula presencia en la región, para las que su producción en pequeña escala en el país pueda implicar una playa de desembarco en la región, con relativamente bajos costos hundidos.

Un segundo aspecto relevante tiene que ver con el desempeño exportador del sector autopartista. Con la excepción de un par de empresas nacionales, la dinámica exportadora está fuertemente asociada a algunas pocas filiales de autopartistas internacionales radicadas en Uruguay. Esta situación se mantiene aún durante la crisis, y en el proceso de leve incremento de la producción y exportaciones que ha operado en los últimos años.

Las empresas asociadas a ET de la rama automotriz, en la primera mitad de la década de los noventa son seis veces más grandes que las nacionales, aunque su productividad resulta solamente tres veces mayor (Cuadro V.12)¹⁴⁰. A finales de esa década y como resultado de una reducción de la presencia del capital extranjero en los sectores más intensivos en tecnología (armadoras), la productividad de las ET es inferior a la de las empresas nacionales.

De todos modos, visto que el producto por ocupado aumenta en las empresas nacionales, mientras que disminuye marcadamente en las filiales de ET, es posible que los datos referidos en el Gráfico V.8 estén dando cuenta todavía del impacto de la eficiencia en estas últimas empresas. La caída de su producto medio a poco más de una tercera parte (de 65,5 a 23,7 mil dólares anuales) es la que tira abajo la productividad media del conjunto.

140 La información que permite discriminar entre empresas nacionales y extranjeras sólo está disponible hasta el año 2000. Un reprocesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Actividad Económica (EAE) permitirá actualizar esta información hasta la última EAE procesada (2003).

En los noventa, se observa una dinámica fuertemente fluctuante del sector (Cuadro V.13). Entre 1990 y 2000, las empresas de la muestra de las Encuestas de Actividad Industrial y las Encuestas de Actividad Económica presentan una tasa media negativa anual de 1,2%, medida por sus ventas en dólares, y de 12,5%, medida por su valor agregado en dólares. En este marco, las ET han tenido una trayectoria más negativa aún que las EN, excepto en materia de empleo (se ha reducido menos el empleo en las ET que en las EN).

Esta mayor reducción de producto que la del empleo, ha determinado que las EN pasan a ser más productivas que las ET: la brecha de productividad entre ET y EN cambia: desde 2,9 como promedio de la primera mitad de la década, hasta 0,96 al final de la misma (Cuadro V.13); o desde 3 a 0,9 si se consideran promedios de periodos mas cortos (1990-92 y 1998-00, Cuadro V.12). Por su parte, el fuerte incremento de las exportaciones indica que la caída en los valores producidos se explica por un proceso de incremento de las importaciones “de-sustituyendo” producción nacional.

Cuadro V.12
Uruguay - Indicadores de la industria automotriz
y la industria manufacturera,
por tipo de empresa 1990-2000

Participación ET	Industria automotriz			Industria Manufacturera		
	1990-92	1994-95	1998-00	1990-92	1994-95	1998-00
Nº Empresas	2,7	7,9	7,3	5,4	7,6	2,4
Ventas	25,6	19,4	27,5	23,3	29,5	25,3
Valor Agregado	32,0	35,2	22,6	29,6	33,5	30,3
Personal Ocupado	13,8	12,4	25,5	13,7	15,3	13,3
Exportaciones	33,7	43,3	37,0	20,0	30,9	28,4
Importaciones	28,6	41,2	35,0	32,1	42,8	36,2
Tamaño Promedio						
ET	170	100	86	75	78	133
EN	29	37	20	27	31	21
ET/EN	5,9	2,7	4,3	2,8	2,5	6,3
<i>Productividad</i>						
ET	67,4	65,5	23,7	29,7	70,1	50,3
EN	23,3	21,9	27,8	11,0	24,4	17,6
ET/EN	3,0	3,0	0,9	2,7	2,8	2,9

Notas: i) EN: Empresa Nacional; ET: Empresa Transnacional; ii) Participación de ET en %; iii) Tamaño promedio = Personal Ocupado (PO) / Nº Empresas; iv) Productividad = VAB / PO.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Cuadro V.13
Uruguay - Dinámica de la industria automotriz
por tipo de empresa 1990-2000

Tasa acumulativa anual (%)	1990-95			1997-00			1990-00		
	ET	EN	Total	ET	EN	Total	ET	EN	Total
Ventas	-7,2	-21,1	-17,1	4,6	18,8	16,3	-5,6	-0,2	-1,2
Valor Agregado	16,2	-17,5	-2,0	-1,6	-11,8	-10,4	-17,6	-10,9	-12,5
Personal Ocupado	4,0	-11,0	-8,4	27,0	0,3	3,7	-5,8	-9,6	-9,0
Exportaciones	152,1	39,2	96,5	3,5	54,6	38,8	53,1	61,3	59,6
Productividad	11,7	-7,2	7,0	-22,5	-12,1	-13,6	-12,6	-1,5	-3,9
Promedios	1990-95			1997-00			1990-00		
Propensión a exportar	47,8	3,0	26,3	92,8	54,2	64,7	65,8	22,2	38,8
Productividad	56,4	19,5	26,4	27,6	28,7	28,1	40,8	23,5	27,0
Productividad ET/EN		2,90			0,96			1,74	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Por último, las actividades de innovación por tipo de empresa (Cuadro V.14) presentan, en el caso de las EN (armadoras y autopartistas) una enorme caída en sus valores, especialmente en la principal actividad innovativa de incorporación de bienes de capital. Para las ET (autopartistas), la reducción de los valores es proporcionalmente menor, ya que realizaban escasas actividades de innovación en el período 1998-2000, lo cual lleva a un incremento en la participación relativa de estas empresas.

Seguramente la encuesta de Actividades de Innovación realizada en el período 2002-2003, todavía no recoge los desarrollos asociados a las nuevas producciones de blindaje, en las que participan una empresa nacional asociada para ciertos procesos a un laboratorio alemán, tal como se explica en la sección siguiente.

Cuadro V.14:
Uruguay: Actividades de innovación en la industria automotriz,
por tipo de empresa, año 2000 y 2003
(miles de dólares y %)

Actividades de innovación	1998 - 2000						2003					
	EN	%	ET	%	Total	%	EN	%	ET	%	Total	%
Bienes de capital, hardware y software	7.639	85,6	394	50,2	8.034	82,7	209	69,8	51	18,4	260	45,0
%	95,1		4,9		100		80		20		100	
Transferencia de tecnología y consultorías	878	9,8	83	10,6	961	9,9	0	0	2	0,8	2	0,4
%	91,3		8,7		100		0		100		100	
Ingeniería y Diseño	124	1,4	99	12,6	223	2,3	19	6,3	152	54,7	171	29,6
%	55,6		44,4		100		11		89			
I+D interna	45	0,5	163	20,8	209	2,1	37	12,1	31	11,3	68	11,8
%	21,8		78,2		100		54		46		100	
Capacitación	75	0,8	36	4,6	111	1,1	10	3,4	9	3,4	19	3,4
%	67,5		32,5		100		52		48		100	
Mejora de gestión	84	0,9	5	0,7	90	0,9	10	3,4	0		10	1,7
%	94,0		6,0		100		100		0		100	
I+D externa	54	0,6	0	0	54	0,6	15	5,0	32	11,4	47	8,1
%	100		0		100		32		68		100	
Total	8.925	100	786	100	9.712	100	299	100	279	100	578	100
%	91,9		8,1		100		52		48		100	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EAI, DINACYT- MEC e INE.

6. ESTRATEGIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES

A los efectos de poder analizar las estrategias de las empresas del sector y las perspectivas que las mismas vislumbran para los próximos años, en función de los acuerdos comerciales que el país ha negociado y de las condiciones que se van definiendo para la política automotriz común en el ámbito del MERCOSUR, se realizaron una serie de entrevistas con los principales actores del sector.

Si bien las perspectivas para las empresas autopartistas están bastantes vinculadas al futuro de las plantas armadoras, la existencia de empresas filiales de transnacionales que producen para plantas armadoras en Argentina lleva a consideraciones diferentes para estos dos subsectores.

6.1 Armadoras

Durante 2003 y 2004 las dos plantas automotrices que operaban en el país dejaron de armar autos y definieron una estrategia de mantenimiento para sortear la reducción de la demanda en su principal mercado como consecuencia de la crisis que sufrió Argentina. Durante ese período las actividades realizadas consistieron en preservar las condiciones de las plantas que tienen una capacidad de entre 15.000 y 20.000 autos livianos por año. Ambas plantas habían hecho inversiones para integrar la tecnología disponible en el sector (tienen procesos de cataforesis, pintura y armado), sin incorporar robótica, la que sólo se justifica con producción de 100.000 o más vehículos al año. Las expectativas estaban centradas en el incremento de la demanda en la región que permitiera generar un espacio para volver a producir automóviles en Uruguay.

Las estrategias desarrolladas por estas empresas en el período anterior, les permitía plantearse la posibilidad de mantenerse produciendo y exportando en un sector industrial que por sus características, en particular la importancia de las economías de escala, resulta de difícil desarrollo en un país pequeño. La existencia de economías de escala a nivel de plantas y de firmas, visto el elevado peso de los gastos de I+D para desarrollo de productos, produce una tendencia clara a la concentración en un grupo de grandes ET, con fuerte internacionalización de la producción y en buena medida, la búsqueda de estrategias regionales para alcanzar escalas de producción eficiente en cada filial.

Las armadoras uruguayas habían logrado, mediante diferentes formas de vinculación con las ET presentes en la región, insertarse en el MERCOSUR fabrican-

do series cortas. De tal manera Nordex (con su comercializadora Santa Rosa Automotores) producía algunos modelos para Renault, mientras que OFEROL hacía lo mismo para PSA (Citröen-Peugeot), utilizando los canales comerciales de las marcas para vender en la región bajo pedido. Las condiciones de precio y calidad logradas permitieron a ambas empresas integrarse a la estrategia de las ET en la región, produciendo modelos de series cortas o de nichos que por su volumen, no le generaban ni a Brasil ni a Argentina beneficios de escala importantes.

Un factor que favoreció este desarrollo ha estado vinculado a un menor requerimiento de contenido regional en la producción de los vehículos que se exportan a los países de la región con arancel cero. En efecto mientras el contenido regional en la producción de Argentina y Brasil es del 60%, los acuerdos bilaterales que tiene Uruguay con ambos países fija en 50% este porcentaje para el intercambio de un cupo establecido de vehículos, mientras se determina la política automotriz común.

¿Qué estrategia han desarrollado las dos plantas armadoras para continuar con la producción? A fines del año 2006, según declaran empresarios del sector, en pleno proceso de crecimiento la operativa de ambas plantas solo estaría cubriendo aproximadamente un 30% de la capacidad instalada, lo que implica una cantidad de unidades mucho menor que ese porcentaje, dado que se refiere básicamente a camiones y automóviles blindados, ya no a vehículos familiares o utilitarios livianos, que se producían en los noventa.

Nordex SA estaría operando su planta en una cuarta parte de su capacidad. 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 Cimarón, vehículo 4x4 de la marca india Mahindra, bajo acuerdo de producción para su comercialización en el mercado interno. La empresa procura la homologación de este último vehículo para poder exportarlo a Argentina y Brasil. Asimismo tiene previsto, a partir de mediados de este año, armar camiones livianos Aeolus de la firma china Dang Feng

El incremento de las ventas y producción de los camiones Renault por parte de NORDEX está limitado por la estrategia de la matriz. En este marco resulta difícil acceder al mercado regional, aunque los camiones que se arman en Uruguay son diferentes a los que se producen en los otros socios regionales. Renault fabrica camiones en Brasil mediante un acuerdo con Volvo, que no permite que la marca francesa Renault entre con productos que no sean los que se producen en la planta de Volvo en ese país.

Las expectativas de esta empresa hacia el futuro se basan en tres elementos que rentabilizan cierto tipo de producción y, que le permitiría armar vehículos para el MERCOSUR. Primero, la producción de series cortas que requiere inversiones menores y tiempos de lanzamiento más breves que los que tienen las plantas en Argentina y Brasil. Segundo, las diferencias en políticas comerciales y sectoriales

entre los tres países, y tercero, la existencia de acuerdos comerciales e interempresariales, que le facilitarían el acceso a esos mercados.

La planta de NORDEX tiene la flexibilidad para elaborar diferentes modelos en pequeña escala, lo que permitiría (en acuerdo con alguna ET) armar pequeñas líneas de productos específicos que no se producen en la región, y donde el peso del arancel (35%) representa un desestímulo para su importación de extrazona. En este caso, la producción en Uruguay utilizando el régimen de AT e integrando partes originales con proceso de certificación de calidad, permitiría lograr un vehículo similar al fabricado en origen (Europa), el que ingresaría a los países de la región con arancel cero, siempre que los acuerdos comerciales bilaterales así lo permitan.

En el caso de OFEROL, la estrategia definida cuando PSA (Peugeot-Citröen) decidió no armar más automóviles en su planta, fue incursionar en un mercado muy específico dentro del sector automotriz, el de los autos blindados de fábrica, con una clara orientación exportadora. Para ello se creó la empresa Bognor S.A. y se realizó una asociación estratégica con el laboratorio Beschussamt Mellrichstadt de Alemania¹⁴¹. Este construyó en Uruguay una réplica de su laboratorio de ensayo balístico para vehículos rodantes, a los efectos de poder otorgar su certificación a los modelos que se blindan en la planta de Oferol. En este laboratorio los técnicos alemanes realizan las pruebas y otorgan la certificación de la calidad del blindaje al modelo correspondiente.

De esta manera, la empresa uruguaya certifica el proceso de fabricación y el blindaje, de acuerdo a las normas ISO, respetando además las normas específicas del fabricante de la marca original y del laboratorio Beschussamt Mellrichstadt. La empresa trabaja sobre series de vehículos blindados ya que la certificación del laboratorio alemán permite repetir el proceso en los vehículos de un modelo específico. La certificación de cada modelo (toda la serie) tiene un costo de aproximado de 500 mil dólares.

El proceso de blindaje, que es diferente según el nivel de protección que se pretende, utiliza parcialmente la planta de armado de Oferol. Algunos de los vehículos blindados ingresan a la planta a los efectos de realizarles el proceso de cataforesis y pintado. La capacidad de blindaje de esta empresa asciende a unos 800 vehículos por mes, a fines de 2006 este proceso todavía era incipiente, la producción ascendía a unos 30 vehículos blindados por mes.

Bognor (Oferol) ha establecido acuerdos con su antiguo socio, el grupo francés PSA, para el blindaje de algunos de sus modelos en forma exclusiva. Se prevé que se blindarán en este año 2007 unas 200 unidades de Peugeot 407 y 300 del Citroën C5. La ET ofrece y vende el vehículo blindado, contratando a Bognor para realizar

141 Laboratorio estatal especialmente creado con el financiamiento de las cuatro firmas automotrices alemanas a los efectos de certificar el blindaje de sus vehículos. Estas firmas son las únicas, a nivel mundial, que otorgan garantía de fábrica en vehículos blindados.

el blindaje. Mediante este acuerdo se han colocado vehículos blindados en el mercado inglés. También las filiales de PSA en el MERCOSUR que venden autos blindados, contratan a Bognor. En este caso el principal cliente es la filial de Brasil.

Otros modelos que se tienen certificado el blindaje son el jeep Grand Cherokee, el Oriental Sun de la empresa china Chery Automobile y la Mitsubishi L200. El destino fundamental de la producción son los mercados de México, Brasil, Centroamérica, República Dominicana, Venezuela y sur de Asia. La empresa también ha realizado blindajes especiales a vehículos específicos con destino a zonas de conflicto como Medio Oriente. En los últimos años, los empresarios declaran haber exportado un promedio de 150 vehículos y las expectativas de crecimiento resultan interesantes dada la demanda por seguridad.

La prórroga del ACE alcanzado con Brasil abre expectativas a la empresa por cuanto el mismo fija en 2.000 vehículos blindados por año el cupo para exportar a ese país con arancel cero y han entablado negociaciones con terminales brasileras para realizar el blindaje de algunos de sus modelos, con destino al mercado interno.

Por otra parte Bognor ha iniciado un proceso de internacionalización, mediante la participación minoritaria en un emprendimiento conjunto con la empresa china Chery Automobile a los efectos de montar una planta de blindaje en China, utilizando la tecnología de la empresa uruguaya.

Los directivos de Oferol consideran que la reactivación de su planta de armado de vehículos, puede producirse más allá de su utilización parcial en el proceso de blindaje de automóviles. El crecimiento de las economías de la región ha producido un crecimiento de la venta de vehículos, generándose una demanda insatisfecha que pueden tratar de cubrir. Por otra parte han aparecido nuevos jugadores en el sector que no tienen aún presencia en la región (empresas chinas, indias y de otros países asiáticos), que deben hacer un proceso de aprendizaje antes de establecerse en Brasil y/o Argentina, con emprendimientos productivos que requieren altas inversiones.

Las plantas radicadas en Uruguay, tanto la de Oferol como la de Nordex, pueden resultar una alternativa interesante para la entrada al MERCOSUR por parte de nuevos jugadores, a un costo considerablemente menor que el de instalarse productivamente en Argentina o Brasil. Mientras los nuevos jugadores desarrollan una red comercial que les permita consolidarse como proveedores de sus modelos a esos mercados, pueden disponer de 10.000 a 20.000 vehículos al año para abastecerlos, sin necesidad de realizar las importantes inversiones que demanda instalar una planta para entre 50.000 a 100.000 vehículos (escala mínima óptima según el modelo de que se trate) en algunos de esos países. En este tipo de funcionamiento del sector, mediante una pequeña inversión las empresas entrantes pueden estar produciendo rápidamente, accediendo a los mercados de los países socios, sorteando la protección arancelaria, con origen MERCOSUR y arancel cero.

Esta parece ser la evaluación de la automotriz china Chery que ha firmado un acuerdo con Oferol, en el que también participaría la argentina Soema, para producir vehículos convencionales de esa marca en la planta de Oferol, utilizando partes producidas en Argentina.

6.2 Autopartistas

En este sector hay dos grupos de empresas claramente diferenciados. Por un lado, las empresas mayoritariamente de capital nacional con escasos vínculos con las armadoras, orientadas fundamentalmente a proveer al mercado de reposición, y por otro, las autopartistas que forman parte de las estrategias de las armadoras. Estos grupos han tenido desarrollos y enfrentan perspectivas diferentes.

En general el desarrollo del sector autopartista se integra y forma parte de las estrategias de las armadoras y aquellas empresas de autopartes que no establecen vínculos con las plantas armadores tienen serias dificultades para competir y terminan fabricando repuestos sustitutos, en muchos casos de baja calidad, ya que para lograr certificación de la calidad necesitan asistencia técnica y transferencia tecnológica por parte de las armadoras, o formar parte de un grupo autopartista internacional asociado a una ET automotriz.

Las cerca de 12 empresas autopartistas de capital nacional que mantuvieron su producción hasta el presente, se orientaron al mercado de reposición, con baja propensión a exportar. Sus principales vínculos eran con las dos armadoras locales, por lo que enfrentaron serios problemas con el cierre de actividad de ambas plantas. Estas empresas producen diferente tipo de bienes, en muchos casos con un alto componente de insumos importados (más del 50%).

Sus perspectivas son más bien negativas, aún cuando se reanude el armado de vehículos en el país, ya que muchas de ellas no alcanzan las condiciones para lograr las certificaciones de calidad requeridas, y deberán realizar importantes inversiones para tal fin. La expectativa que se les presenta es lograr adecuarse a las exigencias que puedan plantear un escenario donde las armadoras locales retomen la producción en forma intensiva, logrando acuerdos para suministrarles partes y reducir su dependencia del mercado de reposición.

Entre estas empresas, una de la que parece presentar mejores perspectivas es Somil (estructuras y asientos para vehículos) ya que si se reinicia el negocio del armado, por el peso y las dificultades de transporte de este tipo de autopartes es más económico adquirirlo en una productora local.

Por otra parte, hay unas pocas empresas con su producción integrada a las empresas armadoras. Se trata de filiales de GKN y Dana Internacional que produ-

cen para el mercado regional aprovechando el régimen de admisión temporaria, y cumplen las condiciones de calidad y precio establecidas por las armadoras internacionales. La casi totalidad de sus exportaciones se dirige a Argentina y Brasil, y su producción en Uruguay está fuertemente condicionada por la AT, lo que determina que su permanencia sea incierta cuando este régimen no sea operativo para las exportaciones a la región. En este año se instaló una empresa de capitales mexicanos y japoneses (Xignux y Yazaki) para la producción de arneses para las plantas de Toyota y General Motors en el MERCOSUR.

Dentro de este grupo se diferencian las empresas que producen asientos de cueros de automóviles a partir de una clara ventaja natural del país en la producción del insumo básico, así como por el desarrollo empresarial del sector curtidor, que les ha permitido competir internacionalmente procesando también materia prima importada. El principal mercado de este bien es Alemania, tanto para la filial de Bader Leather (firma especializada en este producto y vinculada a las armadoras alemanas) como para la empresa de capital nacional que en los últimos años ha sufrido un proceso intenso de internacionalización y cuya gama de productos no se reduce a las partes para automóviles. Las exportaciones de cueros para asientos y para otras partes del tapizado de los vehículos, representaron un porcentaje importante de las exportaciones del sector en los últimos años.

Algunos actores del sector vinculan las expectativas de crecimiento a la reducción del porcentaje de origen, o alguna excepción al régimen vigente en el MERCOSUR dentro de los nuevos acuerdos con Brasil, como forma de compensar las asimetrías que se observan en los flujos bilaterales. Esto permitiría que producir en Uruguay pueda ser una opción interesante para algunas terminales que operan en Brasil, sobre todo autopartes más sofisticadas (con componentes electrónicos) para lo que se podría importar insumos de alto valor en el régimen de AT. Otro factor que podría permitir mejorar la complementación en el sector, permitiendo la instalación de autopartistas brasileras en Uruguay, está vinculado con la caída de las preferencias que tenía Brasil en este sector en el mercado norteamericano, preferencias que Uruguay mantiene. En este marco lo que se acuerde finalmente como política automotriz común del MERCOSUR y si esta toma en cuenta las especificidades de los países y establece asimetrías, será en definitiva lo que marque las oportunidades para el sector.

En general los actores reclaman reglas de juego claras, tanto en la política interna como en las negociaciones MERCOSUR, y fundamentalmente evitar los cambios en las mismas. Este factor es determinante para lograr avanzar en las negociaciones que, principalmente, las armadoras vienen realizando o tienen en perspectiva. En las negociaciones para acuerdos de producción para exportar a la región, la confiabilidad y la estabilidad de las reglas de juego resultan fundamentales.

7. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En los 90, los cambios en la producción y la dinámica oscilante de la industria automotriz están íntimamente conectados con el nuevo papel del comercio exterior. Identificamos algunas características básicas del período:

- una importante expansión de la demanda interna, expansión que se vincula con un gran incremento de las importaciones que produce una sustitución neta de producción nacional. Las compras externas aumentan más que el incremento del consumo, lo que impulsa una caída de la producción local que no logra ser competitiva con las nuevas importaciones, a pesar de que crecen las colocaciones de productos en la región.
- un incremento de las exportaciones las que se colocan principalmente en el MERCOSUR, no existiendo prácticamente exportaciones del sector fuera de la región hasta los años más recientes. Entre 1990 y 1998 las exportaciones a los socios se multiplican, concentrándose en especial en Argentina. El crecimiento de las importaciones desde estos orígenes no es, en general, tan veloz. Las importaciones provenientes del resto del mundo crecen a un ritmo comparable al de las exportaciones uruguayas en la primera mitad de los noventa, mientras que en la segunda mitad y hasta la actualidad, Brasil se transforma en el principal proveedor de vehículos.
- los valores de comercio con la región tienden a ser más intraindustriales hasta fines de la década. Uruguay continúan siendo importador neto de la región (salvo en el comercio bilateral con Argentina) pero parece mostrar avances en dirección a un patrón comercial que se diferencia del que se establece con el resto del mundo, desde donde se reciben bienes de estas industrias pero sin colocación de productos. El mayor índice de comercio intraindustrial con Argentina parece estar reflejando una mayor integración productiva con este país que la que se da con Brasil: las empresas armadoras argentinas serían compradoras de las autopartistas uruguayas.

La reorientación exportadora de la rama automotriz resulta de una conjunción de factores, entre los que tiene primordial importancia el marco regulatorio. El régimen uruguayo es más abierto que el de los socios de mayor tamaño del MERCOSUR. La exportación regional se rentabiliza por la combinación de un menor nivel de protección en el mercado interno (asociado a una relativamente mayor facilidad para importar componentes y automóviles, especialmente de extrazona) que en los mercados de los países vecinos.

La dinámica de la industria automotriz (o su permanencia) en el Uruguay actual todavía se origina en la demanda regional, a pesar de un incipiente proceso de

diversificación de mercados en que aparecen algunos países desarrollados en 2006. El proceso de reconversión posterior al cambio de régimen y a la apertura, implicó la salida de empresas armadoras y la reducción del peso del autopartismo con cambios en la canasta de componentes producidos localmente, así como una reducción del vínculo con las armadoras locales de automóviles. De acuerdo a trabajos recientes (Terra, 2006), el uso de mecanismos de facilitación de las importaciones de insumos, parece ser un factor relevante en la explicación de la rentabilidad de estas empresas exportadoras.

La recuperación industrial y el crecimiento de la industria automotriz en 1997-2000 no mostró que las empresas pasaran de utilizar estrategias “defensivas” - de sobrevivencia frente al impacto de la apertura-, a estrategias más “ofensivas”, tendentes a incorporar tecnología mediante nuevas inversiones y a ganar mercados o mantener eficientemente los mercados en los que están presentes. La inversión realizada por los empresarios de la industria automotriz durante la década de los noventa seguramente apenas alcanzó los niveles de reposición por depreciación u obsolescencia de los equipos de capital. Se vivió un breve ciclo de incremento de las inversiones en la segunda mitad de la década, pero éstas aún resultaron insuficientes como para crear capacidades significativas. Así, en esta rama el incremento de la productividad del trabajo estaría mucho más asociado a un uso más intensivo de la tecnología preexistente que a la incorporación de nueva tecnología, o de equipos más eficientes.

Se verifica una presencia directa de las ET armadoras automotrices, lo que en el caso uruguayo implica la participación directa de PSA, en un nivel que puede ser considerado como controlante en una de las dos plantas armadoras durante la segunda mitad de los noventa. Esta empresa se retira de la producción en la última crisis, pasando la planta a un consorcio de capitales nacionales manteniendo ciertos vínculos con la transnacional para el blindaje de autos de esa marca. La restante planta armadora, produce unidades Renault bajo licencia, en una empresa con capital local en su totalidad. Además, con la excepción de un par de empresas nacionales, la dinámica exportadora de autopartes está fuertemente asociada a algunas pocas filiales de autopartistas internacionales radicadas en Uruguay.

La reanudación de actividades, con posterioridad a la crisis, muestra a las armadoras tratando de lograr alianzas estratégicas con transnacionales del sector, en particular con aquellas que presentan escasa o nula presencia en la región (entre ellas figuran transnacionales chinas e indias), para las que producir en pequeña escala en el país pueda implicar una playa de desembarco en la región con costos “hundidos” relativamente bajos.

Por su parte las autopartistas nacionales tienen por delante un panorama poco alentador, concentrándose en el mercado de reposición. La reactivación del armado de vehículos en el país podría dar espacio a que algunas logren transformarse en proveedoras. Por otra parte dado que la producción de las filiales de ET integrada a

las empresas armadoras se encuentra extremadamente determinada por el uso de la AT, su permanencia aparece como incierta cuando este régimen no sea operativo para las exportaciones a la región. En este subsector, las exportaciones han estado lideradas por los cueros para asientos, donde las perspectivas siguen siendo interesantes.

En consecuencia, el panorama futuro de la industria automotriz en Uruguay muestra un elevado grado de incertidumbre. La dilucidación de los factores de riesgo se encuentra fuertemente asociada con la regulación que se determine en el ámbito del MERCOSUR y con los acuerdos bilaterales que Uruguay logre consolidar con los países vecinos, mientras no se establezca una política automotriz MERCOSUR que avance hacia el libre comercio intrazona y fije reglas comunes hacia terceros países. En este contexto, resulta particularmente relevante la estabilidad de los acuerdos y las reglas alcanzadas, que favorezcan la credibilidad en el mediano plazo y habiliten procesos de inversión que impliquen sustantivas ampliaciones de capacidad productiva.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALADI **Acuerdos de Complementación Económica**. www.aladi.org

Banco Central del Uruguay (BCU): www.bcu.gub.uy

Bittencourt, G. (1999) “Tendencias industriales en el MERCOSUR y la crisis actual. Apuntes hacia una perspectiva de los trabajadores”. Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur- Friederich Ebert Stiftung, Serie documentos sindicales.

DIEESE (1999) “Diagnóstico sobre a industria siderúrgica nos países do Cono Sul”, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos, Belo Horizonte.

Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) (2003) **El proceso de innovación de la industria uruguaya. Resultados de la encuesta de actividades de innovación (1998-2000)**. DINACYT-INE-PDT, MEC.

Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) (2005) **Resultados de la encuesta de actividades de innovación (2003)**. DINACYT-INE-PDT, MEC.

Instituto Nacional de Estadística (INE): Encuestas Industriales Anuales y Encuestas de Actividad Económica, varios años, www.ine.gub.uy

Sueiro, O. (1997) “El sector industrial automotor en el Uruguay. Actualización agosto 1997”, Convenio UTE-Universidad de la República, mimeo.

Terra, I. (2006) “Régimen de admisión temporaria en Uruguay”, documento de discusión, ACDI-CEPAL, noviembre.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro V.A1
Resumen de los acuerdos comerciales vigentes

Acuerdo	ACE N° 18		
	ARG	BRA	URU
Comercio Extrazona			
Arancel (año 2006)			
a) Automóviles	35%	35%	23%
b) Ómnibus	35%	35%	20%
c) Camiones	35%	35%	20%
d) Camiones Tractores	35%	35%	20%
e) Chasis con motor	35%	35%	20%
f) Remolques y Semiremolques	35%	35%	18%
g) Carrocerías y Cabinas	35%	35%	18%
h) Tractores Agrícolas, Cosechadoras y Maquinaria agrícola autopropulsada	14%	14%	14%
i) Maquinaria vial autopropulsada	14%	14%	14%
j) Autopartes	14-18%	14-18%	2%-18%
Excepciones:			
Arancel autopartes para armado			
No producidas en el MERCOSUR	2%	2%	
Armado de h) e i)	8%	8%	
Vigencia-Finalización	01/02/2001 - hasta vigencia PAM		

Fuente: Elaboración propia en base a los distintos Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

Acuerdo	ACE N° 57		ACE N° 2 (PA 60 y 62)	
	URU a ARG	ARG a URU	URU a BRA	BRA a URU
Preferencia otorgada por				
Comercio Intrazona				
Régimen de Origen				
Índice de Contenido Regional (ICR)				
MERCOSUR				
Productos Automotores	60%	60%	60%	60%
Conjuntos y Subconjuntos de Autopartes	60%	60%	60%	60%
Piezas	Reg Gral MERCOSUR		Reg Gral MERCOSUR	
Modelos Nuevos				
1er año	40%	30%	40%	30%
2do año	50%	35%	50%	35%
3er año	60%	40%	60%	40%
4to año		45%		45%
5to año		50%		50%
Si cumplen ICR → ingreso con/sin limitaciones cuantitativas con 100% de preferencia (año 2006)				
Automóviles y vehículos comerciales livianos (unidades)	8.000 ⁽¹⁾	libre	6.500 ⁽¹⁾	libre
Camiones Livianos (unidades)	libre	libre	libre	libre
Tractores Agrícolas, Cosechadoras y Maquinaria agrícola autopropulsada	libre	libre	libre	libre
Autopartes de los productos anteriores	libre	libre	libre	libre
Resto	libre	libre	libre	libre
Preferencia extra-cuota ⁽²⁾				
Productos Automotores				
Autopartes (j)	70%		70%	
Si 50% ≤ ICR ≤ 60% (régimen de origen preferencial) → ingreso con limitaciones cuantitativas con 100% de preferencia (año 2006)				
Cuota ^{(3) (4)}		20.000		20.000
a) Automóviles y vehículos comerciales livianos (unidades)		20.000		20.000
b) Ómnibus (unidades)		a definir		a definir
c) Camiones		800		800
Camiones Livianos (unidades)		800		800
Camiones Pesados (unidades)		Hasta 500		Hasta 500
j) Autopartes (piezas, conjuntos y subconjuntos) (US\$ mill)		60		65
Preferencia extra-cuota	No	No	No	No
Autopartes	Reg Gral MERCOSUR		Reg Gral MERCOSUR	
Admisión Temporal	Si		Si	
Vigencia-Finalización	01/05/2003 - hasta vigencia PAM		11/07/2002 - hasta vigencia PAM	

Notas: 1) A partir del 01/01/2007 los productos tendrán libre acceso; 2) Para la importación de las unidades que sobrepasen en el año los límites de la cuota se aplicará un Margen de Preferencia sobre el arancel de importación nacional vigente; 3) En el caso de las cuotas de ARG a URU, durante el 2006 los países acordarán el cupo para los años siguientes; 4) La cuota de BRA a URU de automóviles se incrementará 3% y la de autopartes 5% acumulativo anual a partir del 2007 (según PA 62, vigencia 01/01/2006 - hasta vigencia PAM).

ANEXO REGULATORIO

Decreto N° 316/992 sobre la industria automotriz

Promulgación: 07/07/1992

Publicación: 25/09/1992

Registro Nacional de Leyes y Decretos: Tomo: 1

LACALLE HERRERA - EDUARDO ACHE - IGNACIO DE POSADAS
MONTERO

Visto: las medidas adoptadas con el objetivo de desregular la industria automotriz.

Resultando: que las especiales características de la industria automotriz nacional, así como del mercado interno de vehículos automotores, hacen aconsejable adoptar medidas tendientes a impulsar el crecimiento de las exportaciones de los productos del sector permitiendo así la reconversión del mismo.

Considerando:

I) Los efectos que sobre la industria local tienen las políticas que en esta materia se han diseñado en los países miembros del MERCOSUR;

II) Que las medidas a aplicar facilitarán la adopción de acuerdos sectoriales en el marco del referido tratado con el objetivo de incrementar la integración de las industrias regionales;

III) Conveniente establecer la exclusión del beneficio de devolución de impuestos indirectos respecto de los productos cuya exportación se encuentra favorecida por el presente decreto;

IV) Necesario arbitrar mecanismos que eviten las distorsiones que en el proceso de reconversión provocan prácticas comerciales tales como la impor-

tación de vehículos usados, o el ensamblado de los mismos a partir de partes usadas;

Atento: a lo expuesto y a lo dispuesto por el literal c) del inciso segundo del artículo 2 de la ley 12.670 de 17 de diciembre de 1959,

El Presidente de la República

DECRETA:

Artículo 1

Las empresas que realicen exportaciones de vehículos terminados o semiterminados, ensamblados en el país, o de autopartes de origen nacional, podrán hacer uso del siguiente mecanismo aplicable a la importación de vehículos automotores nuevos armados en origen destinados al mercado interno y a la de productos que ingresen por el Item NCM 8708.99.90.50.-

Podrán importar con una preferencia de hasta 13 puntos en la TGA (Tasa Global Arancelaria) que incluye el incremento de 3 puntos porcentuales resultante del artículo 1º del Decreto N° 484/997, de 29 de diciembre de 1997, siempre que no supere el equivalente a U\$S 0,10 (diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América) por cada dólar exportado, considerando los valores FOB declarados en los cumplidos aduaneros.-

Las empresas que acumulen el beneficio establecido por el Decreto N° 558/994, de 21 de diciembre de 1994, reducirán el tope previsto en el inciso anterior a U\$S 0,007 (siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América), pudiendo imputar U\$S 0,005 (cero coma cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América), que se utilizará en la forma establecida en el Decreto N° 558/994 citado, en cuyo caso el tope se reducirá a U\$S 0,065 (seis coma cinco centavo de centavo de dólar de los Estados Unidos de América).-

Las empresas comprendidas en el primer inciso de este artículo, que en el plazo de 240 (doscientos cuarenta) días contados a partir de la fecha del cumplimiento aduanero de exportación no hagan uso de la preferencia de la TGA (Tasa Global Arancelaria) en cualquiera de las alternativas previstas, podrán afectar los saldos al pago de impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva y a la cancelación de obligaciones con el Banco de Previsión Social.- ¹⁴²(*)

142 (*)Notas:

Redacción dada por: Decreto N° 60/999 de 03/03/1999 artículo 1.

Inciso 4º) redacción dada por: Decreto N° 332/002 de 22/08/2002 artículo 2.

Ver en esta norma, artículo: 4.

TEXTO ORIGINAL:

Decreto N° 60/999 de 03/03/1999 artículo 1,

Decreto N° 316/992 de 07/07/1992 artículo 1.

Artículo 2

Serán considerados productos aptos para ser incluidas en los beneficios dispuestos por este decreto los siguientes:

- Las autopartes que se produzcan en el país a partir de materias primas nacionales o importadas, siempre que estas experimenten una transformación en su composición, forma o estructura original y que su destino final sea una Terminal Automotriz, el mercado de reposición de vehículos automotores, o que se demuestre fehacientemente su utilización en estos vehículos;

- Las autopartes armadas en el país consistentes en conjuntos o sub-conjuntos de vehículos, siempre que sean el resultado de un proceso industrial significativo.

- Los vehículos terminados o semiterminados que se ensamblen en el país a partir de kits importados con un grado de desarme aprobado por la Dirección Nacional de Industrias.

- Las empresas fabricantes o ensambladoras de vehículos y autopartes, deberán acreditar el cumplimiento de un Valor Agregado Nacional o Regional, según los casos, acorde con los requisitos de origen exigidos por los Convenios bilaterales o multilaterales suscritos entre el país y los países importadores.

La verificación del cumplimiento de los extremos referidos en este artículo estará a cargo de la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.¹⁴³ (*)

Artículo 3

La Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería llevará el control de los valores importados y exportados por las respectivas empresas y emitirá las constancias correspondientes que certificarán que la importación corresponde efectuarse con la preferencia de 10 puntos en la T.G.A., las que serán presentadas ante el Banco de la República Oriental del Uruguay conjuntamente con el formulario de habilitación de importación de vehículos armados en origen, al tramitarse la denuncia de importación.

Artículo 4

Las empresas exportadoras referidas en el artículo 1 podrán ceder sus derechos derivados de exportaciones realizadas, a empresas importadoras de vehículos destinados a la comercialización en el mercado interno, las que serán en ese caso los beneficiarios de la exoneración de tributos dispuesta por este decreto.

La Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería controlará y autorizará si corresponde la respectiva cesión.

143 (*) Ver en esta norma, artículo: 10

Artículo 5 ¹⁴⁴ (*)**Artículo 6**

El certificado de origen de los vehículos ensamblados en el país destinados a su exportación a la República Federativa del Brasil en el marco del P.E.C. (Protocolo de Expansión Comercial) será emitido por la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Artículo 7

Elimínase la categoría G de vehículos establecida en el artículo 1 del decreto 128/970 del 13 de marzo de 1970. Deróganse los artículos 7 y 8 del decreto 464/978 del 11 de agosto de 1978.

Artículo 8

Prohíbese por un plazo de 120 (ciento veinte) días a partir de la vigencia de este decreto la importación de los bienes a que se refieren los artículos 1 del decreto 494/990, de 29 de octubre de 1990 y 1 del decreto 583/990 de 18 de diciembre de 1990.

Artículo 9

Prohíbese por un plazo de 120 (ciento veinte) días a partir de la vigencia de este decreto la importación de vehículos usados de los ítems comprendidos en la posición NADI 87.02 y subposición 07.01.02;

Artículo 10

Exclúyase de los beneficios acordados por el artículo 5 del decreto 393/991 de 29 de julio de 1991 a los productos comprendidos por lo dispuesto en el artículo 2 de este decreto según resolución de la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Artículo 11

Este decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en dos diarios de la capital.

Artículo 12

Comuníquese, publíquese.

*Fuente: IM.P.O. - Diario Oficial - 18 de Julio 1373 - TEL: 9085042, 9085180, 9085276
FAX: 9023098 - Montevideo - República Oriental del Uruguay.*

144 (*)Notas: Derogado/s por: Decreto N° 583/994 de 30/12/1994 artículo 1.
TEXTO ORIGINAL: Decreto N° 316/992 de 07/07/1992 artículo 5.

