

A PARTIR DE LA INSTAURACIÓN DEL GABINETE PRODUCTIVO, EN 2008, Y LA FORMACIÓN DE LOS CONSEJOS SECTORIALES, EN 2011, EL PAÍS VECINO APUNTÓ AL SOSTENIMIENTO DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL POR MEDIO DE LA COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. EN EL RUBRO AUTOMOTRIZ, ESTA INICIATIVA LOGRÓ RESULTADOS POSITIVOS EN MATERIA DE CRECIMIENTO, INVERSIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD, ENTRE OTROS.

# POLÍTICA INDUSTRIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL SECTOR AUTOMOTRIZ EN URUGUAY

por **SEBASTIÁN TORRES**. *Doctor en Economía por la Universidad de Leicester de Inglaterra y Magister en Estudios de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de Holanda, donde recibió el premio a la mejor tesis de Maestría en Desarrollo Internacional por parte del Banco Mundial. Ha sido docente en la Universidad de Londres, en la Universidad de la República de Uruguay y Director Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay. Adicionalmente, cuenta con una extensa trayectoria como consultor para organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo. [sebastian.torres@iaen.edu.ec](mailto:sebastian.torres@iaen.edu.ec)*





*El autor agradece al profesor Robert Wade, de la London School of Economics, y a los colegas de la School of Oriental and African Studies de la Universidad de Londres por sus sugerencias y comentarios a versiones previas de este documento, y al Instituto de Altos Estudios Nacionales por el apoyo financiero para realizar esta investigación.*

# I.

## Introducción

Durante la última década, la discusión acerca de la necesidad de una transformación de la matriz productiva en América latina como condición indispensable para alcanzar un proceso de desarrollo económico y social sostenido en el tiempo se ha instalado nuevamente en la agenda de debate público.

Varios factores internos y externos explican el resurgimiento de este “viejo tema”: primarización de las economías, problemas de competitividad y escasa incorporación de valor agregado en la producción de bienes y servicios nacionales, aumento en los niveles de desempleo y trabajo precario, desaceleración en las tasas de crecimiento en Asia, y caída del precio de las materias primas, entre otros.

En este marco, y con el objetivo de promover herramientas de mediano y largo plazo conducentes al desarrollo de los sectores agropecuario, industrial y servicios, Uruguay crea en 2008 el Gabinete Productivo, iniciando así un importante esfuerzo de coordinación interministerial que tendría como resultado la definición de políticas sectoriales para 13 cadenas productivas. Este Gabinete tenía dos objetivos centrales: la consolidación del ciclo de expansión e inclusión social iniciado en el año 2003, y la generación de una rápida respuesta a los impactos negativos que producto de la crisis financiera internacional ya comenzaban a afectar a diversos sectores productivos de la economía uruguaya. A través de este nuevo mecanismo de articulación entre organismos públicos, se buscaba además definir de forma precisa los diferentes roles y responsabilidades institucionales de cara al efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el nuevo gobierno instalado en marzo de 2005.

Como parte de este proceso de fortalecimiento institucional, y buscando ampliar la base de actores sociales que participaban en la definición de la política industrial del país, el Gabinete Productivo crea en 2011 los Consejos Sectoriales.

Estos ámbitos de trabajo tripartitos, integrados por representantes del gobierno, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, buscaban a su vez la sostenibilidad en el tiempo de la política industrial, más allá de los vaivenes electorales. En una etapa inicial, se conforman cinco Consejos Sectoriales para los sectores automotriz, biotecnología, farmacéutico, forestal-madera y naval. El objetivo de este trabajo es hacer un balance de la experiencia de estos mecanismos de coordinación público-privada, analizando en particular el caso de la industria automotriz. Por sus características particulares, el desarrollo de este sector constituye una de las apuestas de política industrial más ambiciosas:

se encuentra “lejos” del espacio-producto de Uruguay (concentrado en ventajas comparativas tradicionales, basadas en el sector agropecuario), y constituye un buen ejemplo de la forma en la que la integración regional puede fortalecer estos procesos (acuerdo bilateral Brasil-Uruguay).

Luego de revisar el marco teórico y los antecedentes institucionales que llevaron a la creación del Gabinete Productivo en el año 2008, el estudio analiza la experiencia del Consejo Sectorial Automotriz durante el período 2010-2015, destacando tanto sus principales logros como las lecciones aprendidas de cara al futuro.

# II.

## Marco analítico para la definición de la política industrial en el caso uruguayo

Considerando sus respectivas dotaciones relativas de factores de producción (trabajo, tierra, capital), y siguiendo sus ventajas comparativas tradicionales, la teoría económica neoclásica de comercio internacional concluye que los países del sur global deberían ser exportadores de bienes intensivos en recursos naturales y/o en trabajo no calificado.

Durante muchos años en América latina, y como resultado de la aplicación de políticas económicas que consideraban este postulado teórico como un “deber ser”, los esfuerzos productivos se concentraron exclusivamente en la producción de bienes intensivos en el uso de sus materias primas (minerales y alimentos). De esta forma, además, se esperaba que los países alcanzaran tasas de crecimiento elevadas y sostenidas en el tiempo, factor clave en el proceso de convergencia hacia los niveles de ingreso de los países más desarrollados.

Sin embargo, analizando los procesos de desarrollo económico y social de diferentes países en el largo plazo, la evidencia histórica comparada apunta en otra dirección. El desarrollo económico requiere diversificación, y no concentración y especialización en la producción de algunos pocos bienes primarios (o intensivos en el uso de recursos naturales).

En el caso uruguayo, y en el marco de la discusión de cara a la conformación de los Consejos Sectoriales durante los años 2010 y 2012, algunos hechos estilizados a nivel de las categorías clásicas de política industrial (como la evolución de la productividad y la incorporación tecnológica) reflejaban la importancia de afianzar estos procesos en el apuntalamiento de economías de escala en la región, y en el permanente agregado de valor al interior de las cadenas productivas, mejorando la calidad de su inserción internacional.

## III.

### La experiencia de los Consejos Sectoriales

#### 3.1. Antecedentes

En el año 2011, la conformación de los Consejos Sectoriales, ámbitos tripartitos de coordinación entre gobierno, trabajadores y empresarios para la definición de políticas productivas a través de metas, herramientas, indicadores de seguimiento y financiamiento en base a objetivos que permitieran evaluar los resultados alcanzados, inauguraba la segunda fase de trabajo del Gabinete Productivo.

La coordinación en ámbitos tripartitos implicaba un cambio metodológico y estratégico en el diseño de la política, con un Gabinete Productivo más enfocado en obtener resultados concretos de transformación productiva y cambio estructural en mediano y largo plazo, que en la mera superación de restricciones, cuellos de botella y/o fallas de mercado.

El establecimiento de metas claras y cuantificadas permitiría así identificar la forma en que la política industrial, más allá del incremento en los agregados macroeconómicos (crecimiento, exportaciones e inversión extranjera directa), se orientaba en torno a su última razón de ser: la consolidación de una nueva estructura productiva que operase como principal mecanismo de redistribución del ingreso, base indispensable para la conformación de un Uruguay cada vez más inclusivo.

En una segunda etapa de trabajo, cada Consejo Sectorial definió sobre la siguiente base, su respectivo plan industrial:

1. Visión (largo plazo).
2. Objetivos/metetas (mediano y largo plazo).
3. Planes de acción:
  - a) Matrices que identifican actividades y herramientas.
  - b) Asignación de recursos (presupuesto).
  - c) Cronogramas de implementación.
  - d) Organismos e instituciones responsables.
  - e) Evaluación y definición de indicadores (criterios para la medición de éxitos y fracasos).
  - f) Seguimiento.
  - g) Comunicación y difusión de resultados.

La visión destacaba la importancia, el rol, la orientación y el posicionamiento de la industria y del sector en particular en la estrategia de desarrollo nacional. En este sentido, se especificaron las razones de la promoción industrial incluyendo los motivos por lo que el sector seleccionado es importante para el desarrollo, el rol que juega en el estímulo de otros sectores y el posicionamiento que debería tener esa cadena de valor en los mercados nacionales, regionales y globales.

Las dimensiones clave en torno al establecimiento de objetivos abarcaron aspectos que hacían a la agregación (sector, subsectores o eslabones, productos) y horizonte temporal (trimestral, anual, quinquenal) para el logro de las metas de producción, exportaciones, inversiones y localización (tanto cuantitativas como cualitativas).

El alcance y número de esos objetivos/metetas, incluyendo cuántas metas numéricas y qué grado de detalle puede ser especificado, dependería crucialmente de las características del sector, de las estadísticas disponibles, y de las capacidades de coordinación público-privadas.

La elección inicial de los sectores automotriz, biotecnología, farmacéutico, forestal-madera y naval buscaba así diversificar la producción y las exportaciones uruguayas (más allá de la soja, celulosa, carne y arroz), tanto por la vía del agregado de valor en el sentido de las ventajas comparativas tradicionales, como a través del desarrollo de nuevos sectores generadores de ventajas competitivas sistémicas, que permitieran capturar mayores niveles de renta en las cadenas de producción globales.

#### 3.2. Consejo Sectorial de la Industria Automotriz

Desde mediados del año 2008 la cadena automotriz fue definida como prioritaria por el Gabinete Productivo, trabajándose tanto en la caracterización del sector como en la identificación de medidas de política que contemplaran las potencialidades y restricciones que dicho sector presentaba. Con el fin de profundizar este diagnóstico y de instrumentar las medidas que alcanzaran los lineamientos estratégicos del sector, se convocaría posteriormente, a principios del año 2009, a la Mesa Automotriz.

En 2011, el ámbito de trabajo tripartito establecido en la Mesa Automotriz tomaría un nuevo impulso con el lanzamiento de los Consejos Sectoriales por parte del Gabinete Productivo, efectivizándose, a su vez, algunas de las medidas planteadas durante el período 2008-2010.

El diagnóstico inicial constataba que el sector había presentado un crecimiento sostenido durante el período 2004-2010: una tasa media acumulativa anual de 16% en su valor bruto de producción (alcanzando un valor de 244 millones de dólares), y un nivel de empleo de 3.500 trabajadores. A su vez, desde 2004 se habían quintuplicado sus ventas, llegando a exportar por 485 millones de dólares en el 2011 (crecimiento acumulativo anual promedio de 19%). La demanda externa se localizaba mayoritariamente en la región (Brasil y Argentina), zona donde se destinaba más del 80% de las exportaciones.

El Plan Industrial elaborado en el ámbito tripartito identificó como visión del sector al 2030: la “consolidación de la industria como uno de los motores de crecimiento de la economía, atrayendo inversiones del exterior y consolidando sus ventajas competitivas en segmentos específicos de la cadena de valor automotriz internacional, integrados sólidamente a la cadena de valor regional”.

En el marco de esta visión, y sobre la base de los objetivos consensuados en el ámbito del Consejo Sectorial, se identificaron a su vez tres ejes estratégicos que se resumen a continuación:

#### **Eje 1:** Desarrollo productivo

**Objetivo 1:** Capacidad para competir con productos y servicios automotores regional e internacionalmente.

**Objetivo 2:** Gestionar la reglamentación técnica, certificación y acreditación en el sector.

**Objetivo 3:** Intensificar la incorporación de conocimiento en el sector.

**Objetivo 4:** Fortalecer la capacidad competitiva de las pequeñas y medianas empresas automotrices.

#### **Eje 2:** Inserción internacional

**Objetivo 5:** Profundizar la integración productiva con la cadena automotriz regional.

**Objetivo 6:** Diversificar los mercados para las exportaciones.

#### **Eje 3:** Desarrollo humano e institucional

**Objetivo 7:** Mejorar las relaciones laborales del sector.

**Objetivo 8:** Incrementar el empleo de calidad.

**Objetivo 9:** Fortalecer la capacidad de gestión de los actores sectoriales.

En base a estos 9 objetivos, el plan definiría posteriormente un total de 15 metas y 21 herramientas que abarcaron, entre otros, los siguientes aspectos: financiamiento; marco normativo; comercio exterior; integración productiva, y capacitación y certificación de calidad.

### **3.3. Resultados alcanzados**

La evolución del sector durante los años 2010-2015 fue positiva en términos generales.

Las exportaciones de vehículos y autopartes, más allá de algunos problemas de acceso al mercado brasileño y argentino, que fueron negociados puntualmente por parte del gobierno uruguayo, se mantuvieron en cifras elevadas y superaron por primera vez en la historia del sector los 530 millones de dólares en 2013.

Tanto las nuevas estrategias de las empresas transnacionales, de acompañar la instalación y expansión de empresas ensambladoras (*follow sourcing*), así como las condiciones normativas de Uruguay (acuerdo bilateral automotriz entre Brasil y Uruguay, ley de inversiones, subsidio de 10% a la exportación, y régimen de admisión temporaria), llevaron a que empresas de gran porte y reconocimiento global eligieran a Uruguay como destino donde radicar su negocio (la japonesa Takata y la china Lifan), o decidieran ampliar sus negocios (inauguración en Las Piedras de la segunda planta de Yazaki, Japón).

De esta forma, el empleo en el sector alcanzó en 2014 la cifra de 7.000 trabajadores (fuente: Banco de Previsión Social), duplicándose con respecto a las cifras de 2008. La mayor captación de mano de obra por parte del sector, junto a la localización que tuvieron las nuevas empresas y las características de las mismas, mejoraron la calidad del empleo en el conjunto del sector. Esto se vio reflejado por el hecho de que la mayoría de los nuevos trabajadores incorporados al rubro automotor provinieron de trabajos zafrales del agro o de actividades informales (realizando por ejemplo trabajo *a façon* para la industria de la vestimenta).

Asimismo, el fuerte impulso en la contratación de personal femenino, que muchas veces cumple el rol de jefa de hogar, fue muy relevante en la mejora de la calidad de vida de un segmento de la población donde las oportunidades acceso y promoción laboral eran más escasas.

De esta misma forma, la incorporación de jóvenes en la fuerza laboral de estas nuevas empresas, además de constituir una primera experiencia laboral para muchos de ellos, evitó su migración obligada a la capital del país en busca de ofertas laborales. En lo relativo a los objetivos planteados en el marco del Consejo Sectorial de Industria Automotriz, se registraron adicionalmente los siguientes avances significativos:

#### *Mejora de los acuerdos de Complementación Económica vigentes:*

► El incremento de actividad económica regional y la elevada demanda en el sector impulsaron el comercio bilateral durante el período analizado. En particular, el comercio bilateral Brasil-Uruguay se mantuvo en niveles elevados, regido por el 68° protocolo adicional del ACE2, y alcanzó cifras históricas.

► Adicionalmente, cabe destacar que el Comité Bilateral Automotriz Uruguay-Brasil se reunió de forma periódica. En este aspecto, vale puntualizar la renovación con éxito del acuerdo entre ambos países en 2011, y la rápida y efectiva resolución de problemas de acceso al mercado brasileño por parte de las empresas uruguayas.



*Desarrollo del número de proveedores de la cadena regional:*

- ▶ Se implementó el Proyecto de Intensificación y complementación automotriz en el ámbito del Mercosur, basado en tres componentes: competitividad de los proveedores autopartistas, estudio de mercado y extensión tecnológica.
- ▶ Se promovieron talleres de buenas prácticas, programas de mejora continua de sistemas de producción y capacitaciones en metodologías de resolución de problemas, medición y metrología de líneas de producción.

*Mejora de la competitividad sectorial:*

- ▶ Creación del Conglomerado Automotriz junto con el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas (PACC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

*Desarrollo humano e institucional:*

- ▶ La aplicación de sistemas de gestión de los recursos humanos modernos, a través de la provisión de guarderías, de cursos de capacitación, de premios por productividad, de movilidad dentro de la empresa, etc., resultó en avances significativos en las condiciones y perspectivas de los trabajadores.

*Considerando sus respectivas dotaciones relativas de factores de producción (trabajo, tierra, capital), y siguiendo sus ventajas comparativas tradicionales, la teoría económica neoclásica de comercio internacional concluye que los países del sur global deberían ser exportadores de bienes intensivos en recursos naturales y/o en trabajo no calificado.*

En lo que refiere a las empresas terminales uruguayas (vehículos), se reafirmó la importancia de los acuerdos comerciales de Uruguay con Brasil para el desarrollo de este subsector de la cadena, ya que su evolución dependió (y depende actualmente) mayoritariamente del acceso a los mercados de la región.

En cuanto a las empresas sistemistas, el origen foráneo de sus capitales reafirmó la integración de las mismas al plan de proveedores de las empresas terminales de la región. Es así que, al igual que las empresas ensambladoras, la razón de su localización en Uruguay dependió mayoritariamente del libre acceso a los mercados vecinos, especialmente a Brasil.

Cabe destacar, finalmente, que la integración de Uruguay con Brasil durante el período 2010-2015 registró otros avances significativos. A modo de ejemplo, y bajo el título “Nuevo paradigma bilateral”, se alcanzaron acuerdos estratégicos en los subgrupos de trabajo “Libre Circulación de Bienes y Servicios” e “Integración Productiva” (energía eólica y sector naval) del Grupo de Alto Nivel (GAN), establecido por los presidentes Dilma Rousseff y José Mujica en 2012.

En su visita a Uruguay ese mismo año, Tovar Nunes da Silva, vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, declaraba: “Nuestra intención es cada vez más importar desde Uruguay productos de calidad, llegando finalmente a la integración de las cadenas productivas en sí mismas. Son dos economías muy próximas, sobre todo en Río Grande del Sur y Santa Catarina. Existe una tendencia natural de convergencia. Sin embargo, esta convergencia no puede significar solamente la compra de artículos. No basta comprar de una empresa uruguaya para que haya integración. Es preciso crear empleos en Uruguay, en Río Grande del Sur y en Brasil para poder alimentar ese flujo comercial”.

En síntesis, la experiencia del sector automotriz en Uruguay indica que la profundización del proceso de integración productiva entre los países socios del Mercosur requiere de acciones políticas (acuerdos específicos), que van más allá de garantizar el libre comercio, y constituye un buen punto de partida desde el que proyectar acciones de integración productiva en nuevas cadenas de valor como el sector naval, el de energía eólica, el de biotecnología y otros.

Este aspecto es clave para los países de menor “desarrollo industrial relativo”, y es condición indispensable para superar las asimetrías estructurales al interior de la región.

## IV.

### Conclusiones

La experiencia del Consejo Sectorial de la Industria Automotriz en el caso uruguayo sugiere que la promoción de sectores no tradicionales en las economías de los países pequeños del sur global es todavía posible.

Los factores clave para el éxito de estas políticas incluyen, entre otros, el diseño de incentivos apropiados para las inversiones extranjeras, acuerdos comerciales que faciliten el acceso a los mercados regionales, marcos normativos nacionales que promuevan la innovación, esquemas tributarios que estén vinculados con la agregación creciente de valor en la producción nacional, y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los trabajadores.

Por otra parte, la evolución reciente de la industria manufacturera en los países latinoamericanos sugiere que la política industrial en el futuro cercano será cada vez más relevante.

La nueva política industrial deberá priorizar a aquellos sectores estratégicos que, en virtud del potencial que presenten, puedan convertirse en motores del desarrollo. En este marco, algunos criterios que podría orientar su elección serían:

- 1) Comercio y diversificación de mercados: priorizar aquellas cadenas productivas que contribuyen en mayor medida a la diversificación de la matriz productiva y exportadora, ya sea en productos como en destinos. La diversificación se halla fuertemente ligada a la intensificación de la industria y es deseable, ya que reduce las vulnerabilidades de la economía.
- 2) Valor agregado: se trata de uno de los aspectos clave, ya que la capacidad de agregar valor en el proceso productivo es un indicador del grado de sofisticación y desarrollo de una economía.
- 3) Empleo de calidad: una de las formas de lograr crecimiento económico con equidad distributiva es estimular el desarrollo de sectores que generen mejores puestos de trabajo. Esto no solamente implica mayores salarios, sino que incluye otros múltiples aspectos relativos al desarrollo de las capacidades y las posibilidades de realización personal.
- 4) Encadenamientos hacia otros sectores: la capacidad de arrastre hacia otros sectores es un aspecto fundamental a tomar en cuenta a la hora de asignar incentivos fiscales.

*En lo que refiere a las empresas terminales uruguayas (vehículos), se reafirmó la importancia de los acuerdos comerciales de Uruguay con Brasil para el desarrollo de este subsector de la cadena, ya que su evolución dependió (y depende actualmente) mayoritariamente del acceso a los mercados de la región.*



#### Referencias

- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Anthem Press, United Kingdom).
- Gabinete Productivo (2008). Documento Base del Gabinete Productivo para el desarrollo estratégico de las cadenas productivas. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2009). Cadenas de Valor I. Carnes, Lácteos, Granos, Maderas, Automotriz, Farmacéutica, TICs, Energías Renovables. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2010). Cadenas de Valor II. Bio y Nanotecnología, Avícola, Porcina, Cítricos, Textil, Vestimenta. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2010). Medidas para el Desarrollo de Cadenas de Valor. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2011) Plan Sectorial Automotriz. Montevideo: Gabinete Productivo.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006). *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*. Harvard Working paper: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/doomed-to-choose.pdf>
- IPEA (2011): *A Primarização da Pauta de Exportações no Brasil: ainda um dilema*.
- Lin, Justin (2012). *New Structural Economics*. The World Bank.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009). Estrategia Uruguay Tercer Siglo. OPP. Uruguay.
- Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the XX Century*. Harvard University working paper.