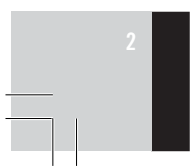


Enfoques sobre estructura productiva, inserción externa y competitividad

**Silvia Vázquez
Andrés Jung
Nicolás Albertoni
Roberto Horta**









PRESENTACIÓN

La presente publicación tiene por objetivo presentar tres estudios que analizan diferentes aspectos de la inserción externa del Uruguay con el objetivo de profundizar y aportar elementos para una mejor comprensión de una temática clave en el desarrollo económico de nuestro país.

Dichos trabajos se enmarcan en un Programa que ACDE ha venido implementando desde el año 2012 con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

El primer estudio fue realizado por Andrés Jung y Silvia Vázquez y se orienta a analizar el desempeño industrial a partir del análisis de sectores y empresas exportadoras. Analiza la evolución y estructura de la industria manufacturera en el contexto de las características de las exportaciones uruguayas en los últimos años, desde una perspectiva dada por el perfil de las empresas desde el punto de vista de su contenido tecnológico. Se discuten, asimismo, desafíos que se presentan a las políticas de desarrollo productivo, en el contexto de las tendencias esperadas a nivel internacional. Encarar procesos exitosos y duraderos de transformación productiva es una tarea compleja, que involucra a actores diversos en plazos largos. A su vez, se concluye que la forma en que se desarrollen los procesos no sólo es tan importante como el propio contenido de las estrategias, sino que constituye un componente crítico de las mismas.

El segundo estudio elaborado por Nicolás Albertoni busca encontrar algunas respuestas a interrogantes sobre la inserción externa de Uruguay. ¿El Mercosur es el único camino para la inserción comercial del Uruguay? ¿Cuáles podrían ser otras opciones para el país? Estas preguntas guían el análisis definiendo, en primer lugar, la realidad actual del Mercosur y las opciones que tiene Uruguay intra-bloque. Por otra parte, el trabajo profundiza en las opciones extra Mercosur como por ejemplo por la vía de adhesión a otro bloque regional; tomando como caso de estudio a la Alianza del Pacífico en la que Uruguay actualmente participa como miembro observador. En conexión con este segundo apartado el estudio presenta a modo de ejemplo, los casos de países



latinoamericanos que han basado su inserción comercial externa principalmente en procesos bilaterales, como es el caso de Costa Rica, Panamá y Perú. El trabajo finaliza formulando algunas opciones que a juicio del autor pueden contribuir a mejorar la inserción comercial externa del Uruguay.

Finalmente, el tercer estudio que estuvo a cargo del Dr. Roberto Horta, tiene por objetivo el estudio de la relación entre competitividad e inserción internacional. En una primera parte se analiza la inserción internacional y la competitividad desde un punto de vista conceptual, buscando relacionar ambas temáticas. Posteriormente se estudia la internacionalización y la competitividad referidas al caso de la economía del Uruguay. Finalmente se presentan algunas reflexiones y conclusiones destacándose que existe una estrecha relación entre los procesos de inserción internacional y mejora competitiva de los países y economías; que la competitividad debe ser enfocada con una visión sistémica, y que son claves los procesos de construcción competitiva, basados en una determinada estrategia y adecuada institucionalidad.

ACDE quiere dejar expresa constancia del apoyo recibido de la Fundación Konrad Adenauer, que desde hace muchos años ha venido colaborando con diversos programas y proyectos realizados por la institución, y de esa forma contribuyendo a que se profundicen temáticas de significativo valor para el desarrollo económico y social del Uruguay, y a los investigadores de la Universidad Católica del Uruguay que tuvieron la responsabilidad de elaborar los estudios que se presentan en esta publicación.

Cr. Carlos Borba
Presidente de ACDE



Desempeño industrial: una reflexión en clave de sectores y empresas exportadoras

Silvia Vázquez¹
Andrés Jung²

Asistentes

Alicia Zuasnábar³

Soledad Castagna

¹ Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay
silvazq@ucu.edu.uy

² Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay
ajung@ucu.edu.uy

³ Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay



Contenido

1. Introducción	9
2. La industria manufacturera en Uruguay, estructura y evolución reciente	11
2.1. Panorámica de la estructura productiva uruguaya a comienzos del siglo XXI	13
2.2. Evolución y estructura de la industria manufacturera.	15
2.2.1. Evolución reciente del PIB industrial	15
2.2.2. PIB industrial por grandes sectores	18
2.2.3. Inserción exportadora e incorporación de VA industrial	22
2.2.4. En síntesis	32
2.3. La inserción exportadora desde una perspectiva empresa/producto.	38
2.3.1. Evolución de exportaciones de bienes y perfil de las empresas	38
2.3.2. Exportaciones según contenido tecnológico	42
2.3.3. Exportaciones según contenido tecnológico y tamaño de la empresa	48
2.3.4. Contenido tecnológico de las exportaciones de las mayores empresas exportadoras	49
2.3.5. Contenido tecnológico de las empresas exportadoras más dinámicas	51
2.3.6. Síntesis	52
2.4. La inversión en la industria: señales sectoriales	55
2.5. Luces y sombras del desempeño industrial	59
3. Estrategia y política industrial	62
3.1. Orientaciones principales de la política industrial	62
3.2. Industrias estratégicas	65
3.3. Organización institucional	65
3.4. Instrumentos	66
3.5. Una primera mirada a la estrategia de política industrial	68



4. Desafíos para la industria y la política	72
4.1. Algunos desafíos que presentan las tendencias mundiales	72
4.2. Algunas reflexiones finales	74



1. Introducción

El presente documento tiene por objeto reflexionar acerca de la evolución y estructura de la industria manufacturera uruguaya en el contexto de lo que han sido las características de las exportaciones uruguayas en los últimos años, desde una perspectiva diferente dada por el perfil de las empresas desde el punto de vista de su contenido tecnológico. Se pretende reflexionar, asimismo, sobre los desafíos que se presentan a las políticas de desarrollo productivo, en el contexto de las tendencias esperadas a nivel internacional.

La economía uruguaya ha crecido en los últimos 15 años a un ritmo del orden del 2.6% anual. Como consecuencia de los problemas que desembocaron en la crisis de 2002, el nivel de actividad se contrajo entre 1998 y 2002 a razón de un -5.3% acumulativo anual. El período posterior, que se inicia en 2003 se caracterizó por un fuerte crecimiento de la actividad económica. El PIB global creció a una tasa acumulativa anual del 5.2% entre 2002 y 2012. El PIB industrial, por su parte, creció a un ritmo algo mayor que el PIB global hasta 2008, mostrando luego una desaceleración de su crecimiento que se observó también a nivel de la economía en su conjunto (la tasa de crecimiento de 2012 fue del 3.9%).

El crecimiento de la economía, por su parte, se dio con un incremento de las exportaciones, que aumentaron en dólares corrientes a una tasa acumulativa anual de 8,6% entre 1998 y 2012. Como en el caso del PIB, el crecimiento a partir de 2003 fue más acelerado (16.5% acumulativo anual hasta 2012, año en que alcanzaron a 8.743 millones de dólares).

Las exportaciones, que han mostrado un significativo dinamismo a partir de 2002, registran también una concentración importante. Este hecho que ha sido ya analizado en su momento (Vazquez et al, 2011; Plottier 2012), muestra una fuerte concentración en pocos rubros de origen agropecuario con bajo valor agregado industrial. Las exportaciones de carnes, cereales, oleaginosos, lácteos y maderas (primeros 5 rubros SA a 2 dígitos en monto), representaron el 61% del total de las ventas externas del país en 2012, cuando en la crisis de 2002 su participación alcanzaba al 36% del total. Los primeros 10

rubros, por su parte, representaron el 75% de las exportaciones totales en 2012, y alcanzaban al 68% del total en 2002. En este caso el proceso de concentración no se da al mismo ritmo, debido a la pérdida de peso relativo de los textiles y cueros.

En términos dinámicos, por su parte, se verifica un aumento de la concentración de las exportaciones en estos rubros en los últimos años, en particular a partir de 2007. El 78% del incremento en los montos exportados entre 2007 y 2012 se concentró en los mencionados 5 rubros del Sistema Armonizado a dos dígitos. Si se incluyen los 10 primeros rubros, el porcentaje se eleva al 83%. El 62% del incremento total de exportaciones en el período se concentra en carne, oleaginosos y cereales. Más de la cuarta parte de dicho aumento corresponde a las exportaciones de oleaginosos.

Al observar la estructura del crecimiento de las exportaciones para los 10 primeros rubros, se constata nuevamente la pérdida de peso relativo de los textiles y cueros y, sobre todo en el último período, de la pesca.

Cuadro 1

URUGUAY: Exportaciones por principales productos (agregados a 2 dígitos) - Período 2002-2012
En millones de dolares y porcentajes

Código	Descripción del producto	2002	2012	Variación 2002-12 TAA	Estructura 2002	Estructura 2012	Estructura aumento 2002-07	Estructura aumento 2007-12
'02	Carnes	285	1591	19%	15%	18%	22%	17%
'12	Oleaginosos	42	1402	42%	2%	16%	7%	28%
'10	Cereales	141	1076	23%	8%	12%	8%	17%
'04	Lacteos y miel	141	798	19%	8%	9%	8%	11%
'44	Madera y sus manufacturas	52	471	25%	3%	5%	7%	5%
	Primeros 5 rubros	661	5338	23%	36%	61%	52%	78%
'39	Plasticos	57	305	18%	3%	3%	5%	3%
'41	Pieles y cueros	213	265	2%	11%	3%	3%	-1%
'51	Lanas, hilados y tejidos	186	244	3%	10%	3%	2%	0%
'11	Molinería	51	216	16%	3%	2%	2%	3%
'03	Pesca	98	180	6%	5%	2%	3%	0%
	Primeros 10 rubros	1266	6548	18%	68%	75%	67%	83%
	Los demás	595	2196	14%	32%	25%	33%	17%
TOTAL	Todos los productos	1861	8743	17%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Cálculos del CCI basados en estadísticas de UN COMTRADE.

En definitiva, el fuerte dinamismo de la actividad manufacturera, de las exportaciones y de la economía en general, acompañado de una serie de cambios estructurales, está asociado a un proceso de concentración de las ventas externas en pocos productos con bajo valor

agregado industrial. Esto plantea algunos temas sobre los que vale la pena reflexionar: ¿Es ésto relevante en términos de condiciones para el crecimiento futuro? ¿De qué manera puede incorporarse mayor valor y conocimiento a las exportaciones uruguayas en función de sus características propias? ¿Es esta estructura productiva y de exportaciones la más apropiada para sostener e impulsar un esquema de desarrollo productivo y social sostenible? ¿Tienen un papel a jugar las políticas para promover un mayor crecimiento futuro, a la luz de los desafíos que presentan la situación y tendencias de la economía mundial? (CIU, 2011).

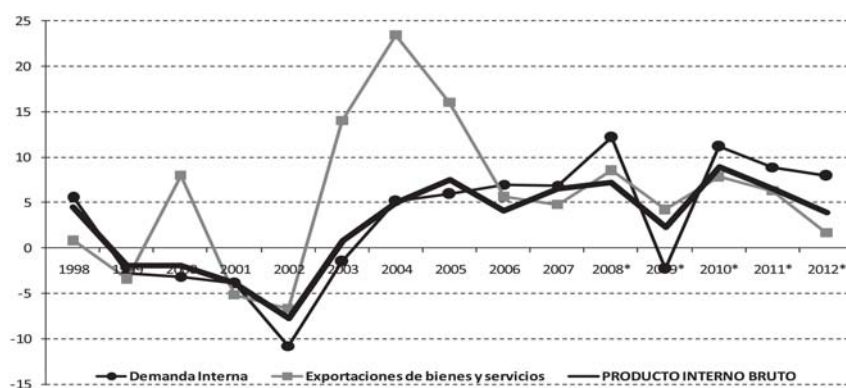
2. La industria manufacturera en Uruguay, estructura y evolución reciente

La economía uruguaya en la última década acumula un crecimiento de 5,2% promedio anual, un registro históricamente alto. No obstante, hacia 2012-13, luego de registros “casi chino” como el 8,9% de 2010, la economía vuelve a ubicarse en un ritmo de crecimiento entre 3,5% y 3,9%, similar a los promedios históricos de las últimas décadas.

Estos ciclos, son neutros para la estructura productiva nacional? Una primera pista para aproximarse a los cambios que se observan en la estructura productiva reciente puede obtenerse a partir de observar los “motores” del crecimiento por períodos. La pérdida de dinamismo que precedió a la crisis del 2002 fue en parte la reacción a shocks de origen diverso de una economía con equilibrios macroeconómicos vulnerables: shocks de origen regional (depreciación del real en 1999, crisis en Argentina en 2001), de oferta (los brotes de aftosa, sequía de principios de los 2000), y shocks internacionales (caída de precios de exportación), que afectó los ingresos y demanda interna. La salida de la crisis del 2002 fue a instancias de las exportaciones en un marco de fuerte depreciación real, elevada capacidad ociosa de la economía, incremento del precio internacional de los *commodities*. Desde 2010, el crecimiento lo impulsa la demanda interna –privada y pública – en el marco de un sector exportador que pierde dinamismo (ver gráfico 1).

Gráfico 1: PIB, demanda interna y Exportaciones

Tasa de variación anual en valores constantes, (% a precios de 2005)



Fuente: en base a datos de BCU

En este marco, por ejemplo, cabría esperar que en los últimos cuatro años los sectores que satisfacen la demanda interna (en su mayoría no transables internacionalmente) presentarían mayor dinamismo que los que son exportables, y que por tanto, hayan ganado participación en el PIB. Más complicada sería la situación si se trata de productos de exportación con elevado porcentaje de valor agregado industrial, en un marco en que los salarios reales crecen por encima de la productividad, y que el precio de los bienes industriales se estabiliza.

En este contexto, y sin pretender ingresar en el análisis de las causas, sean estas shocks externos o decisiones de los agentes locales, sean los responsables de la conducción económica del país, sean los propios agentes privados como el caso de empresas y trabajadores, sean todas estas impactando sobre el nivel de competitividad de la economía (captado por su tipo de cambio real).

El objetivo de esta sección es ingresar en el resultado de las acciones de los diferentes agentes en el marco de shocks internos y externos, sobre la estructura sectorial, y en particular en la estructura industrial y su malla empresarial.

2.1. Panorámica de la estructura productiva uruguaya a comienzos del siglo XXI

Es frecuente escuchar que la estructura de la economía uruguaya es de “base agropecuaria”. Tras observar el Gráfico 2 al menos cabe cuestionar esa histórica referencia. Es equivocada? Obsérvese que la contribución del sector primario en su conjunto⁴ al valor agregado de la economía ha variado entre 6,2 y 12,5% del PIB. La contribución al PIB de la industria, que, como se verá, en gran porcentaje se conforma por el proceso de manufactura de origen primario, oscila entre 12,9% y 16,7%.

Es cierto que si la pregunta es cuánto agrega de valor la actividad económica a los recursos naturales, en el caso del PIB primario, o cuánto a los productos de base primaria, en el caso de la industria manufacturera, la conclusión lleve a subestimar la contribución de estos sectores que siguen siendo críticos en cuanto bases de las cadenas de valor que desde allí se generan “hacia adelante” y también en cuanto demanda de innovaciones y suministros “hacia atrás”.

Es por eso que los datos de estructura sectorial del PIB se complementan con el análisis de la estructura de las exportaciones. Pese al gran dinamismo de las exportaciones de servicios, las exportaciones de bienes constituyen las $\frac{3}{4}$ partes de de las exportaciones totales, y estas son básicamente de origen industrial y, como se verá, en alto porcentaje de origen primario. Inclusive un elevado porcentaje de las exportaciones de servicios (por ejemplo fletes y seguros) está asociado a las referidas exportaciones de bienes.

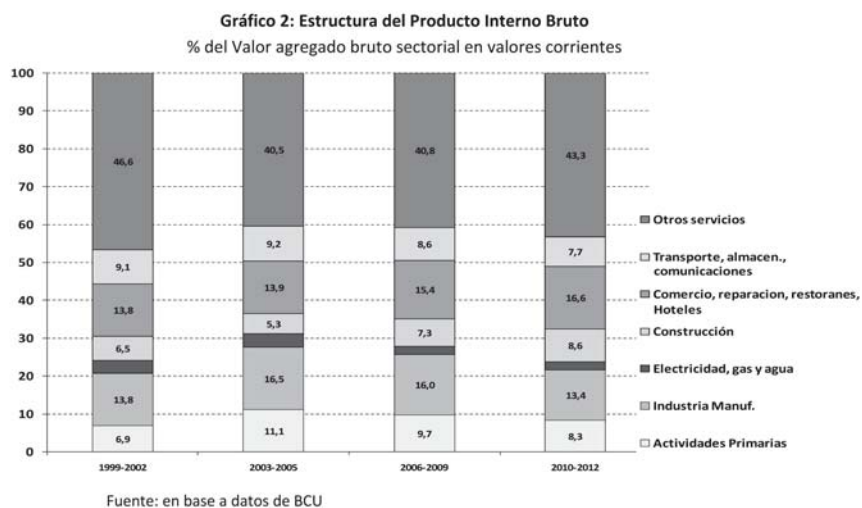
A su vez, retomando la relación entre los ciclos y la estructura sectorial, se puede apreciar la diferente contribución de los sectores primario e industria manufacturera en el valor agregado de la economía según el período.

Según se puede apreciar en el gráfico 2, el período 2003-2005, en que la economía salía de la profunda crisis económico-financiera de 2002, y lo hacía a impulsos de las exportaciones (entre mayo 2002 y mayo 2003 el tipo de cambio real aumentó 57,3%), la actividad primaria

⁴Incluye actividades agrícolas, ganadería, silvicultura, caza, pesca y minería.

y la industria alcanzan las mayores participaciones: 11,1% y 16,5%, respectivamente. Esto, en desmedro de sectores que satisfacen demanda interna, en particular los no transables internacionalmente. En este tramo 2003-2005, la construcción muestra la menor participación del período en análisis (5,3%). Esta situación la replican los “otros servicios” y comercio, restaurantes y hoteles.

En el otro extremo, tras la acumulación de pérdida de competitividad desde fines de 2007, que a fines de 2012 sitúan al tipo de cambio real de la economía 12,5% debajo del valor de junio de 2002 (previo a la eclosión de la crisis de dicho año), los sectores que incrementan su participación en el PIB son construcción, comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles, que alcanzan sus valores máximos en los períodos en comparación. Nótese que estos sectores, básicamente no transables internacionalmente, y a su vez, correlacionados con la demanda interna, son el motor de dinamismo de los últimos años. Esta vez la participación que se contrae es, por un lado, la de la industria manufacturera (13,4%), y la de transporte, almacenamiento y comunicaciones. No obstante, en este último caso, la contracción no es consecuencia de pérdida de dinamismo, sino de cambio en los precios relativos, tal como se explica más adelante.



2.2. Evolución y estructura de la industria manufacturera.

2.2.1. Evolución reciente del PIB industrial

El valor agregado industrial en la última década creció a un ritmo (5,0% promedio anual) que acompañó al de la economía en su conjunto (5,2%). La primera observación que estas cifras merecen es que para los promedios históricos de la economía uruguaya, la última década es una de muy buen desempeño, para la economía en general, y la industria en particular.

Retomando el análisis anterior se puede apreciar subperíodos con dinamismo bien diferenciado: la industria perdió dinamismo más rápido que el total de la economía en el período de contracción que detonaría en la crisis del año 2002, lo superó en el período de salida de la crisis, convirtiéndose en uno de sus motores, y desde 2009 a 2013, nuevamente crece por debajo que la economía en su conjunto, perdiendo por tanto participación. Resultaría preocupante que, en la medida que la economía retoma tasas de crecimiento en línea con sus promedios de más largo plazo (en torno al 3-4%), el dinamismo de la industria se instale en el entorno del 2,2%, que es la tasa promedio a la que creció entre 2010 y 2012, siendo que en 2013 se estima aún por debajo de esos registros⁵.

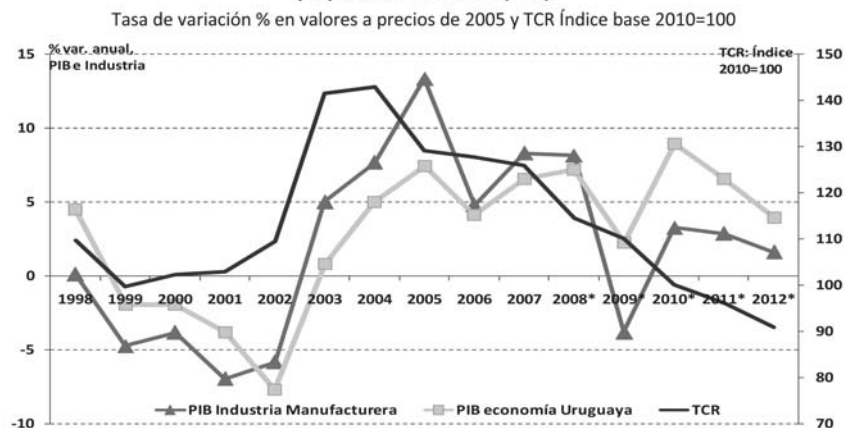
Básicamente el período de mayor dinamismo industrial coincide con el de mayores niveles de competitividad de la economía, según se puede apreciar en el gráfico 3⁶. Cabe señalar que parte del crecimiento del PIB industrial de los años 2007 y 2008 se debe a que comenzó a operar la planta procesadora de celulosa de UPM.

El crecimiento de la actividad industrial, que muestra una índice de volumen físico (IVF) que prácticamente se ha duplicado en una década (crece 90,5% entre 2003 y 2012), si bien ha impactado positivamente en el empleo del sector, lo ha hecho en forma menos que proporcional, y diferente a lo largo de la década.

⁵ Considerando la industria sin refinería.

⁶ Obsérvese que el TCR se incrementa fuertemente en el año 2002, y a partir del año 2004 comienza un proceso de apreciación real, pese al cual se mantuvo en valores relativamente elevados - lo que representa niveles mayores de competitividad - hasta el año 2008, en que ingresa en una fase de pérdida de competitividad que se profundiza anualmente. A setiembre de 2013, se suma una caída del TCR promedio del año respecto a igual período de 2012 de 11,1%.

Gráfico 3: Tasas de crecimiento anual del PIB de la economía y de la Industria Manufacturera y Tipo de Cambio Real (TCR)



Fuente: Elaboración propia en base datos de BCU

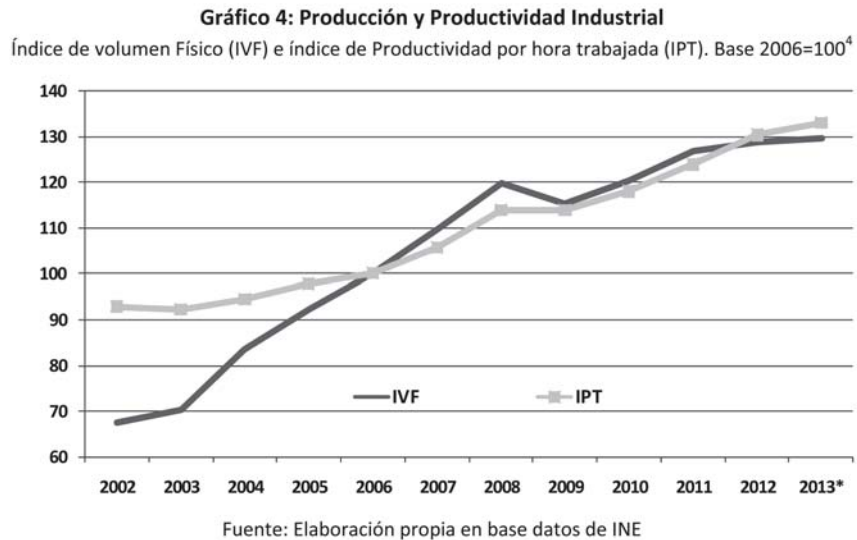
Hasta el año 2006 el crecimiento de la producción no fue acompañado a igual ritmo por la productividad, sino por el aumento de los puestos de trabajo. Esto se daba en un contexto que partía de muy elevado desempleo a nivel nacional y relativamente bajos salarios reales (que además del efecto del desempleo reflejaban el impacto de la inflación de 24,5% que se registró en el año 2002, debido a la casi duplicación del tipo de cambio en ese año).

A partir del año 2007 se acelera el crecimiento de la productividad del trabajo en el sector industrial, seguramente respondiendo a mayores tasas de inversión y salarios reales que comenzaban a recuperarse y crecer significativamente. En los cinco años que van de 2002 a 2007 la productividad creció 13,7%, en tanto en los que van entre 2007 y 2012 creció 23,4%.

La desaceleración de la producción industrial en 2012 y lo que transcurre de 2013, en un marco de productividad que continúa creciendo más rápidamente, daría cuenta de una caída en la demanda de empleo del sector. Efectivamente, el Índice de Personal Ocupado (del INE) de la industria manufacturera (fuente INE) muestra una caída

⁷ La información del año 2013 corresponde al año móvil culminado en setiembre de 2013.

de 2,2% entre 2010 y 2012 (en 2013 continuaría contrayéndose a tasa similar).



Considerando la información proporcionada sobre el INE en materia de índice de salario nominal de la industria manufacturera, con y sin refinería, se calcula y compara el salario real y la productividad por hora trabajada en la industria sin refinería⁸. Como podrá apreciarse en el gráfico 4, para el agregado de la industria el salario real ha evolucionado en línea con la productividad de la mano de obra. Como era de esperarse, en el período 2003 a 2005, en un contexto de aún elevado desempleo, la productividad crecía por encima del salario real, no obstante hacia 2009-10 se revierte la relación y, comparando ambas series con base 2008=100, se observa que las dos coinciden en índices promedio de valor 133 en el año 2013. De esta manera, para el global de la industria, y seguramente nivelando situaciones a nivel de rama que son diferentes, el salario real pagado por la industria manufacturera ha acompañado la productividad.

⁸ se grafican datos para la industria sin refinería para evitar el impacto de la operativa de Ancap sobre el resto de la industria; cabe señalar que de todos modos en períodos prolongados la diferencia entre ambas series es muy mínima.

Gráfico 5: Productividad por hora trabajada y salario real pagado en la industria
Índices Base 2006=100⁶



Fuente: Elaboración propia en base datos de INE

2.2.2. PIB industrial por grandes sectores

Así como la estructura sectorial del PIB presenta cambios que responden a los incentivos y restricciones que provienen del contexto internacional y local, y varía según períodos, pero que si considera un período de al menos una década, se observa cierta permanencia, lo mismo se puede apreciar en la estructura por clases y ramas industriales.

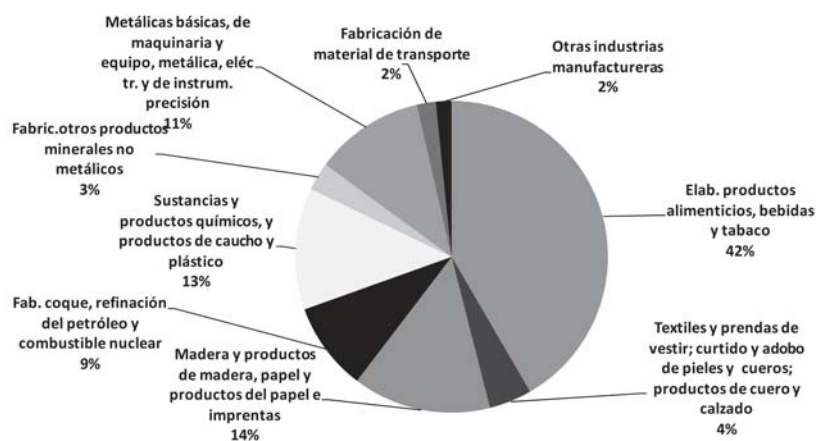
En tal sentido, el sector de producción de alimentos, bebidas y tabacos continúa siendo el sector que más contribuye a la industria manufacturera (41,6% del PIB en 2012). Dentro de este se destaca la “Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos”, que representa el 20,0%.

En este sentido, si se comparan los grandes números de la industria, se podría decir, tal como lo muestra el cuadro 2, que no ha habido grandes cambios. Para comenzar, la concentración de la industria continúa mostrando que los tres principales sectores explican 2/3 partes del PIB de la industria, siendo que la concentración se muestra creciente: pasan de explicar el 60,4% al 68,5% de la industria.

⁹ La información del año 2013 corresponde al acumulado a setiembre de 2013.

Gráfico 6: Estructura sectorial del PIB de la Industria manufacturera

% del PIB en valores corrientes, año 2012



Fuente: Elaboración propia en base datos de BCU

Considerando, para años seleccionados en tanto representan momentos de ciclos diferentes, si se ordenan las primeras tres actividades en términos de contribución al PIB industrial se tiene que: la industria de alimentos, bebidas y tabaco, era y sigue, aún más, siendo la de mayor contribución al PIB de la industria manufacturera. “Fabricación de metales básicos, de maquinaria y equipo, metálica, eléctrica y de instrumentos de precisión” y “Fabricación de sustancias y productos químicos, y productos de caucho y plástico” aparecen recurrentemente entre las tres primeras actividades industriales.

Los cambios más notorios en la evolución reciente serían la mayor participación del sector “Fabricación de madera y productos de madera, papel y productos del papel e imprentas”, básicamente a instancias de la producción de UPM, en tanto se observa una marcada contracción del sector productor de textiles y prendas de vestir; curtido y adobo de pieles y cueros; productos de cuero y calzado”. Bajo un escenario como el que se perfila en los últimos tiempos, tanto a nivel local como internacional, el crecimiento de la participación de uno y la contracción del otro se estima continuará profundizándose hacia el futuro (tal como se puede apreciar en el Cuadro).

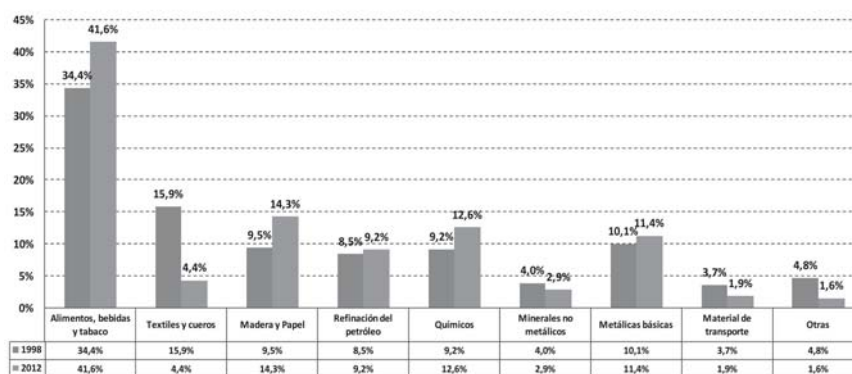
Cuadro 2: Tres mayores sectores por contribución al PIB industrial
 % de PIB de la industria manufacturera en precios corrientes, años seleccionados

	1er. mayor sector del PIB industrial	% de la industria	2do. mayor sector del PIB industrial	% de la industria	3er. mayor sector del PIB industrial	% de la industria	% acumulado por los 3 mayores sectores industrial
1998	Alimentos, bebidas y tabacos	34,4	Textiles, vestimenta y cueros	15,9	Metálicas básicas, maq. y equipos	10,1	60,4
2003	Alimentos, bebidas y tabacos	35,8	Textiles, vestimenta y cueros	15,5	Metálicas básicas, maq. y equipos	12,1	63,4
2007	Alimentos, bebidas y tabacos	42,5	Metálicas básicas, maq. y equipos	13,6	Químicos, caucho y plástico	10,0	66,1
2012	Alimentos, bebidas y tabacos	41,6	Madera, papel y cartón	14,3	Químicos, caucho y plástico	12,6	68,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos BCU

Si se observan los principales cambios en la estructura del PIB industrial considerando todos los rubros en el “punta a punta” entre 1998 y 2012, se puede ver la magnitud de, por ejemplo, el aumento de participación de Alimentos, bebidas y tabaco, así como de madera, papel y cartón y, en menor medida, de químicos y metálicas básicas. Asimismo, se puede apreciar la muy fuerte contracción del sector textil, vestimenta y cueros. La participación de este sector en 2012 es el 27% de la que era en 1998. Cabe señalar que hay que interpretar estas cifras dentro de un PIB creciente, por lo que en valores constantes, el PIB de Textiles, vestimenta y cueros, en el año 2012 es 58,9% menor que en 1998.

Gráfico 7: Comparación de la Participación de rubros en PIB Industrial
 % de participación en PIB industrial en precios corrientes, 1998 – 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU

Si se abre el período entre 1998 y 2012 en subperíodos, se puede apreciar que la consolidación de Alimentos, bebidas y tabacos y metálicas básicas se dio en el período de mayores niveles de competitividad, así como fue la época de crecimiento de Material de transporte. Estos tres rubros pierden dinamismo a partir de 2007. En la misma dirección, la situación de textiles, vestimenta y cueros, que lograba sostenerse en el período de mayor depreciación real, pse contrae rápidamente a partir de 2007.

Por el contrario, con la llegada de las inversiones en Madera, papel y cartón, este sector se dinamiza aún más en los últimos años. El sector de productos químicos es la otra excepción, en tanto su desempeño mejora en los últimos años.

Cuadro 3.a: Evolución del PIB de rubros industriales

% de variación promedio anual en precios constantes de 2005, y participación en PIB de 2012 en precios corrientes

	PIB 2012		Tasa prom. acumulativa anual (%)			
	Miles USD	%	1998 - 2012	1998 - 2003	2003 - 2007	2007 - 2012
Alimentos, beb., tabaco	2.508.905	41,6	3,7	-1,0	12,7	1,7
Textiles y cueros	265.844	4,4	-6,1	-5,4	0,8	-12,0
Madera y Papel	862.545	14,3	7,4	-4,2	9,2	18,9
Refinería petróleo	551.891	9,2	-0,6	-9,3	14,8	-3,0
Químicos	761.456	12,6	2,5	-1,5	3,7	5,5
Minerales no metál.	176.075	2,9	-2,9	-7,9	5,4	-4,1
Metálicas básicas	684.657	11,4	1,4	-0,7	5,2	0,6
Mat. transporte	117.011	1,9	-1,0	-7,0	16,5	-7,5
Otras	97.767	1,6	-2,6	-5,6	0,3	-1,9
Industria Manufacturera	6.026.151	100,0	1,9	-3,4	8,5	2,3

Cuadro 3.b: Evolución de los Puestos de Trabajo Ocupados (PTO) en la industria

% de variación promedio anual, índice 2006=100, y participación en PIB y en PTO de 2012

	2012		PTO: Tasa acumulativa anual (%)			
	PIB	PTO	1998 - 2012	1998-2003	2003-2007	2007-2012
Alimentos, beb., tabaco	41,6	46,8	3,0	4,8	3,0	1,4
Textiles y cueros	4,4	12,2	-1,8	-1,2	4,5	-7,1
Madera y Papel	14,3	11,3	4,3	5,6	6,1	1,8
Refinería petróleo	9,2	1,0	-3,7	-12,1	2,8	0,2
Químicos	12,6	11,7	2,4	1,7	4,5	1,6
Minerales no metál.	2,9	2,8	-1,4	-5,1	3,9	-1,8
Metálicas básicas	11,4	10,1	3,6	6,0	5,8	-0,5
Mat. transporte	1,9	2,1	0,3	-1,8	10,9	-5,6
Otras	1,6	2,0	3,9	9,7	9,5	-5,6
	100,0	100,0	2,0	2,7	4,3	-0,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU e INE⁷

En lo que respecta a los Puestos de Trabajo Ocupados (PTO) se puede apreciar la relativa mayor intensidad en el uso de la mano de obra del sector Textil, vestimenta y cueros (representa el 4,4% del PIB pero el 12,2% del empleo de la industria). En menor medida en términos de intensidad en el uso de trabajo, pero ocupando al 41,6% de la mano de obra del sector, nuevamente Alimentos, bebidas y tabaco se posiciona como sector clave. En lo que a estos sectores respecta, el enlentecimiento –contracción- de la producción preocupa por su eventual efecto en el mercado de trabajo, sobre todo en el sector textil, donde se esperaría que en algún momento, de no cambiar las condiciones se tendría que ajustar, en línea con su producción, más a la baja la ocupación del sector. En este caso, si continúa perdiendo dinamismo y contrayéndose, el efecto en el empleo será significativo, y más relevante que el efecto en el PIB.

2.2.3. Inserción exportadora e incorporación de VA industrial

En un mundo donde el comercio crece a un ritmo superior al de la producción, si bien la economía uruguaya ha registrado un dinamismo extraordinario, para sus propios registros históricos, está perdiendo participación en el comercio mundial, debido a que el perfil de otras economías de fuerte dinamismo es marcadamente más exportador, siendo que el propio crecimiento es consecuencia de su ganancia de cuota en el comercio mundial.

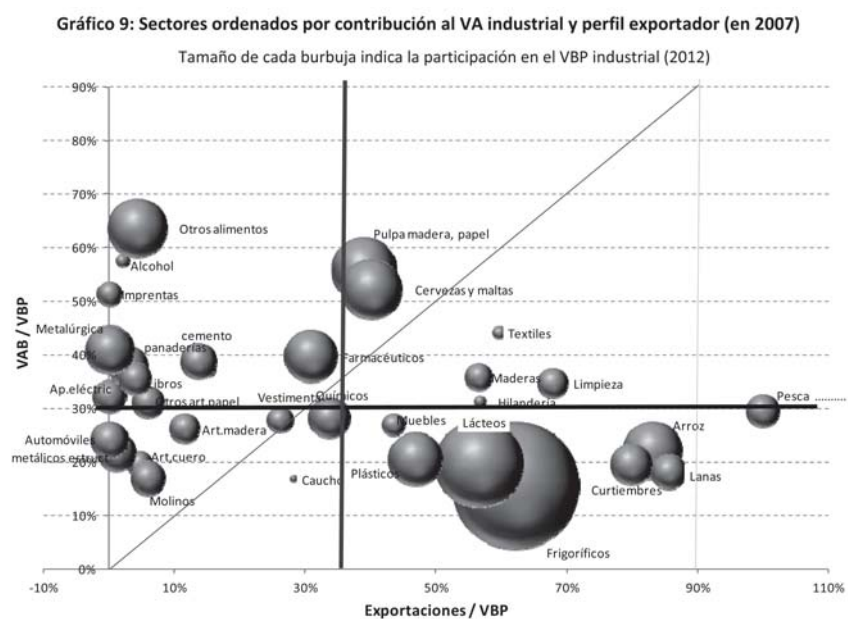
El gráfico 8 muestra cómo con exportaciones de bienes que desde el año 2003 crecen a una tasa promedio anual de 17,8%, en el marco del dinamismo del comercio mundial, las exportaciones uruguayas aún no alcanzan a representar el porcentaje que representaban en el año 1998, pese a la recuperación de la cuota que representa del comercio mundial en los últimos 5 años.

En este marco, cabe preguntar cuáles son los sectores más exportadores, qué está sucediendo con esos sectores/exportaciones y qué patrón productivo se perfila a partir de su desempeño.

¹⁰ Los puestos de trabajo ocupados del año 2012 son una estimación a partir de los datos EAE de 2007 actualizada por la variación del IPO a 2012.

A efectos de responder la pregunta previamente planteada, se analizan 36 ramas¹¹ de la industria manufacturera uruguaya (a 4 dígitos de la CIIU rev. 3 adaptada a Uruguay). Según datos del INE¹² estos sectores representan el 69,2% del VBP de la industria manufacturera en 2012 (representaban 70,6% en 2007). Estos sectores son igualmente relevantes a la hora de comprender el impacto del desempeño de la industria puesto que ocupan el 80% de los puestos de trabajo, en ambos años.

Para estudiar el desempeño/perfil de estos sectores se clasifican a partir de características estructurales a partir de datos de la Encuesta de Actividad Económica de 2007¹³ y estadísticas de comercio. Las características consideradas fueron el perfil exportador, manifestado por



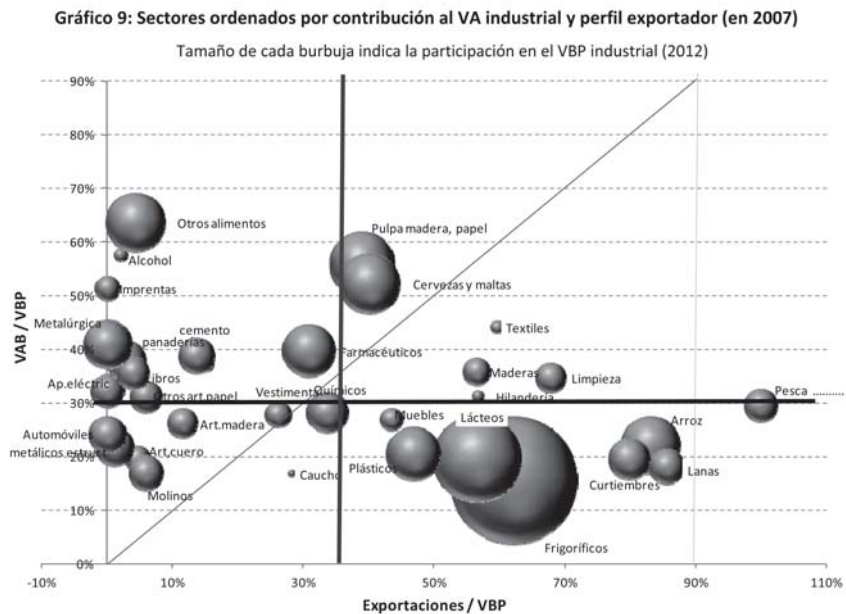
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

¹¹ Las ramas se seleccionaron en base a criterios de: contribución a VBP en los años 1998 y 2012 y evolución del sector y se decidió excluir el sector 2320: Producción de combustibles y aceites grasas lubricantes, productos bituminosos y otros productos derivados del petróleo.

¹² Ver Anexo: Metodología de bases de datos

¹³ Último año en que la información se encuentra disponible a una apertura de cuatros dígitos y en CIIU Rev. 3

el porcentaje exportado del valor bruto generado por el sector (exportaciones/VBP) y por el grado de incorporación de valor agregado industrial en el valor bruto (VAB/VBP).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

A efectos de una primera tipología, se ordenan los sectores según su perfil exportador y su incorporación de VA esté por encima o por debajo del promedio de la industria manufacturera. Cabe señalar que en 2007 el valor promedio de la industria de Expo/VBP es 34%, y la incorporación de VAB en el valor bruto es de 30%.

Una primera lectura se puede realizar según la posición en que quedan respecto a la diagonal: hay sectores que son relativamente más importantes por su contribución al VA industrial que por su perfil exportador. Estos son los sectores que quedan hacia la izquierda/arriba de la diagonal. La orientación exportadora importa en la medida que indica capacidad de generar divisas, pero que además su crecimiento no está acotado por el mercado interno.

Cabe aquí señalar que la última Encuesta de Actividad Económica del INE de la que se dispone de información abierta a nivel de clases (4

dígitos del CIU), es del año 2007. A esas alturas aún no estaba produciendo UPM. Actualizados esos valores por estimaciones conducirían a que al año 2012 cambien de panel, situándose como sector que se destaca relativamente más por su contribución a las exportaciones que a la generación de VA industrial.

Los que son relativamente más importantes por su contribución a las exportaciones que a la generación de VA industrial se ubican a la derecha-debajo de la diagonal.

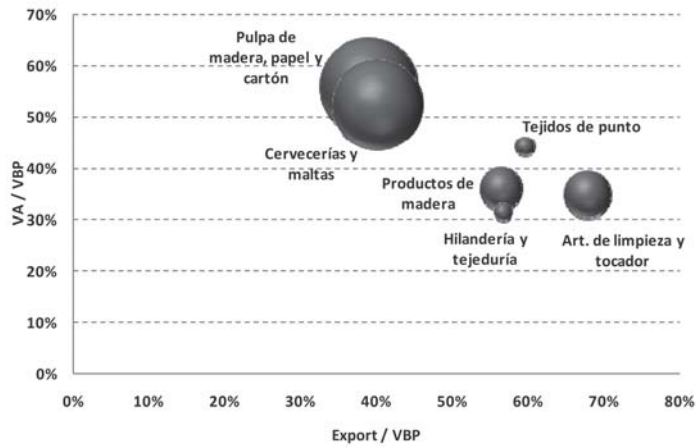
Para poder distinguir entre los 36 sectores seleccionados aquellos que combinan diferentes perfil exportador y de VA, se analizan a continuación 4 categorías. Se comienza por clasificarlos según perfil exportador (categorías I y II) y al interior de estas según su contribución de VA al VBP. En el anexo se presentan los cuadros con información resumen para cada grupo de sectores.

I.1- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA Industrial superior al promedio de la industria

Son los sectores que aparecen en el cuadrante superior derecho. O sea, presentan un perfil de elevada inserción exportadora e incorporan más de 30% de VA industrial en su valor bruto. Estos sectores acumulan el 7,3% de la producción industrial de 2007 y el 7,3% de los puestos de trabajo ocupados (PTO).

A precios constantes, estos seis sectores en conjunto aumentarían su participación en el VBP de 2012 (9,4%) respecto a 2007 (5,9%), pero esta situación no se refleja en los puestos de trabajo que ocupan en la industria manufacturera, disminuyendo su participación de 7,3% en 2007 a 5,8% en 2012.

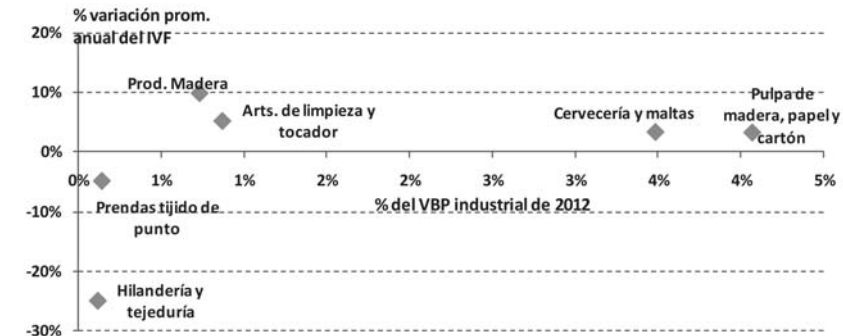
Gráfico 10: Sectores ordenados por contribución al VA industrial y perfil exportador (en 2007)
 Tamaño de cada burbuja indica la participación en el VBP industrial (2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Entre estos sectores, existen a su vez diferentes situaciones en materia de dinamismo y generación de puestos de trabajo. Cabe destacar en particular la situación de Productos de madera (excepto muebles), que si bien no es un sector importante en la economía por su facturación, está creciendo a 9,9% promedio anual. En el polo opuesto, la cadena textil: hilanderías y tejidos, y tejidos de punto, son sectores que ya están contribuyendo escasamente a la producción industrial y su nivel

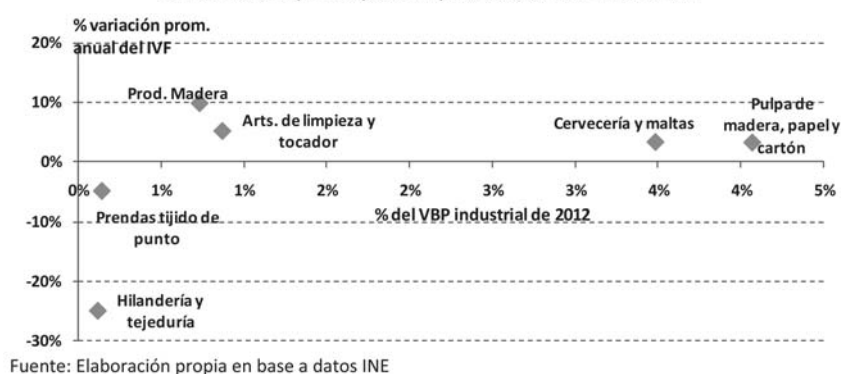
Gráfico 11: Importancia en la producción industrial y dinamismo de la producción
 % del VBP de 2012 y tasa de variación promedio anual entre 2007 y 2012
 Sectores de alta perfil exportador y con elevado % de VA en el VBP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

de actividad continúa en retroceso, presentando tasas acumulativas promedio anual negativas (24,9%, y 4,7%, respectivamente). Las clases con relativa mayor “facturación” dentro de la categoría crecen a tasas más moderadas.

Gráfico 11: Importancia en la producción industrial y dinamismo de la producción
 % del VBP de 2012 y tasa de variación promedio anual entre 2007 y 2012
 Sectores de alta perfil exportador y con elevado % de VA en el VBP



Por tanto, en general, se observa que las clases con mayor orientación a la exportación y que incorporan relativamente más valor agregado industrial (esta categoría), no son las clases “más grandes” en términos de su contribución al VBP ni al empleo de la industria.

Todas las clases de la categoría crecen en el período excepto las vinculadas a la cadena textil. Al interior de esta se observa que Hilandería y tejidos se contrae más que Fabricación de tejidos de punto (-24,9% y -4,7%, respectivamente). En el caso de las primeras, caen las exportaciones y la productividad de la mano de obra, cosa que no sucede en el otro caso, y que dentro de la cadena, podría explicar el diferente desempeño. Ambas contribuyen en forma similar al VBP y al empleo.

De las clases analizadas en esta categoría, salvo, como se refería, Hilandería y tejidos, todas muestran incrementos en su productividad. De todas las categorías, las más expuestas al comercio internacional y con mayor grado de incorporación de VA, son las que muestran más esfuerzos por mejorar la productividad (5 de 6 la aumentan).

Entre estos sectores, sólo presentan claras Ventajas Comparativas Reveladas (VCR)¹⁴ los sectores de cervezas y maltas, y de productos de madera (excepto muebles), cuyas VCR además se incrementan en el período. Pese a los incrementos de su productividad y a que la producción ha estado creciendo durante el período, los otros sectores ven caer su VCR en el período.

La pérdida de puestos de trabajo del sector textil, no se compensan con las variaciones de los demás sectores.

I-2- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA inferior al promedio de la industria

En esta categoría encontramos 4 de los 7 mayores sectores en materia de VBP industrial. Los dos mayores (Frigoríficos y lácteos), representan el 23,7% del VBP de toda la industria. Salvo 2 (plásticos, y muebles y colchones), son sectores de fuerte base primaria. La predominancia de producción de fuerte base primaria es consistente con la elevada orientación exportadora y relativamente baja incorporación de VA industrial.

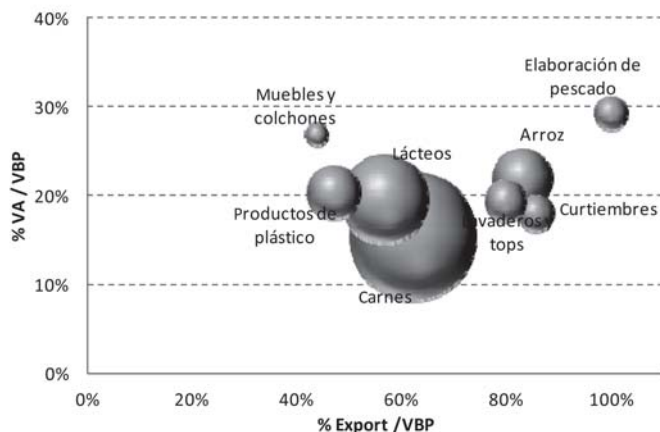
En general, los sectores que forman parte de esta categoría se presentan estables en cuanto a las participaciones en el VBP y empleo, que en 2007 alcanzaba a 34,8% y 34,7%, respectivamente.

Son sectores exportadores que presentan una participación en el comercio mundial del producto mayor de lo que pesa las exportaciones del país, o sea, en los que el comercio de la economía está relativamente especializado (esto es, presentan VCR mayor a 1). No obstante, excepto fabricación de lácteos y muebles y colchones -que las aumentan- en estos sectores en que Uruguay está relativamente especializado, está perdiendo cuota en el comercio mundial.

O sea, en los sectores en que están más concentradas tanto la producción industrial como las exportaciones, son de elevada exposición a los mercados internacionales y de bajo valor agregado industrial.

¹⁴ En términos generales, un sector o producto presenta VCR si su cuota en el comercio mundial respectivo es mayor a la del país en el comercio global. De alguna manera indica que la economía en ese producto es más eficiente penetrando los mercados internacionales de lo que es en el total de las exportaciones.

Gráfico 12: Sectores ordenados por contribución al VA industrial y perfil exportador (en 2007)
 Área de cada burbuja indica la participación en el VBP industrial (2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Como muestra el gráfico 13, en los últimos 5 años la mitad de las actividades analizadas presentan crecimiento de su producción, la otra mitad se contrae. El factor transversal: las que crecen, presentan incrementos de productividad, sin embargo las que se contraen, presentan caída de la productividad de la mano de obra.

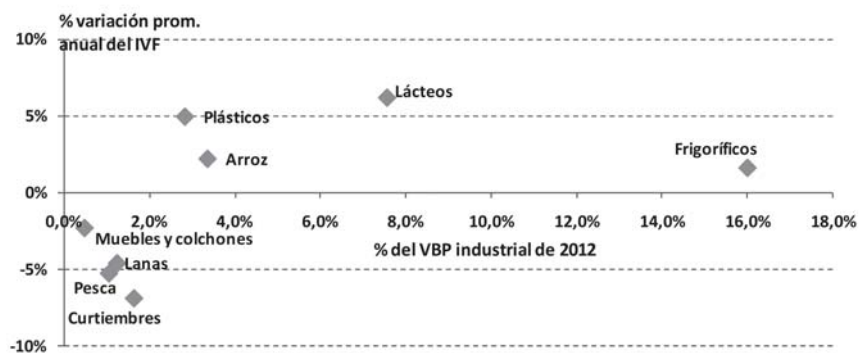
Puede apreciarse que los 4 sectores de mayor VBP de esta categoría son los que han continuado creciendo, en tanto los 4 más chicos estuvieron contrayéndose en ese lapso. Esto muestra que la concentración de la producción industrial continuaría profundizándose.

En los casos en que la producción cayó, también cayó el empleo. Por tanto, se puede apreciar que hay sectores altamente exportadores que se están contrayendo.

Cinco de las ocho clases analizadas muestran crecimiento de sus exportaciones a tasas muy elevadas (entre 12,4% y 31,4% promedio anual en los últimos 5 años), dos a tasas moderadas. No obstante, de esas 7 clases cuyas exportaciones crecen, en tres casos la producción disminuye, y también lo hace la productividad, pese a que cae también la cantidad de puestos ocupados.

Podría inferirse que, tratándose de sectores que exportan entre el 43,6% y el 100% de su producción, ven caer su producción mientras los valores exportados crecen a tasas elevadas, de donde se podría inferir un efecto precio internacional en el aumento promedio de los últimos 5 años. De ahí que, sectores que exportan por valores mayores, están contrayendo el empleo.

Gráfico 13: Importancia en la producción industrial y dinamismo de la producción
 % del VBP de 2012 y tasa de variación promedio anual entre 2007 y 2012
 Sectores de alta perfil exportador, con relativamente menor % de VA en el VBP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

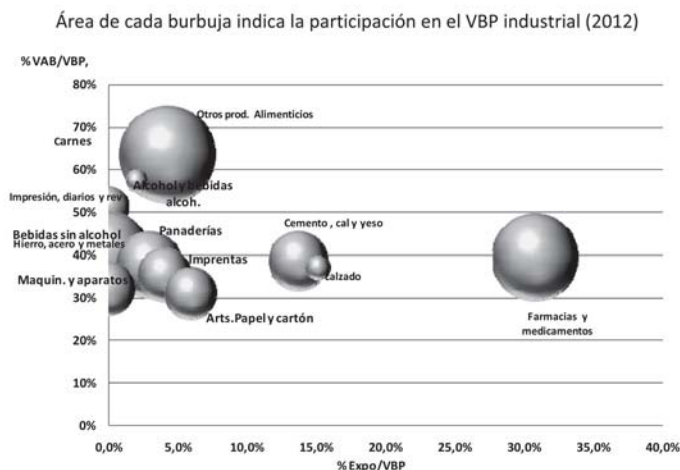
Categoría II: Sectores que de su producción exportan menos que el promedio de la industria.

En esta categoría se encuentran sectores que representan el 25,6% del VBP en 2012 (29,9% en 2007) y el 38,9% del empleo industrial en 2012 (38,1% en 2007).

II.1- Sectores con baja orientación exportadora y VAB/VBP mayor al promedio de la industria

Estos sectores son relativamente más intensivos en el empleo de mano de obra, ya que a 2007 representaban el 19,7% del VBP (17,9% en 2012 con precios constantes) y el 25,7% el personal ocupado de la industria manufacturera (27,8% en 2012). El total de las 15 clases seleccionadas en esta categoría ha perdido participación en la producción y ganado en la de empleo. No sería ajeno a esto el hecho de que en 8 de las 15 clases cae la productividad de la mano de obra.

Gráfico 14: Sectores ordenados por contribución al VA industrial y perfil exportador (en 2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

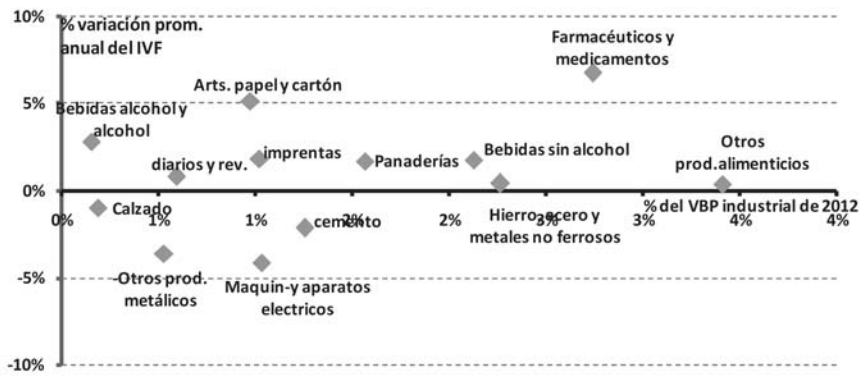
Con la excepción de Fabricación de productos farmacéuticos, que creció a una tasa promedio de 6,8%, la producción de las demás clases creció por debajo del promedio de la industria (8 de las 15 clases) o directamente se contrajo (6 de las 15). Por su parte, Fabricación de productos farmacéuticos es el que presenta mayor perfil exportador ya que orienta el 30,8% de su producción al exterior (según datos de 2007), y sus exportaciones crecieron a un ritmo elevado (13,3%). Esto se da en un contexto de incremento de la productividad, a la vez que de aumento del personal ocupado.

II.2- Sectores con VAB/VBP menor al promedio de la industria

Este grupo contribuye relativamente poco a la producción industrial uruguaya y al total de sus puestos de trabajo ocupados (10,2% y 12,9%, respectivamente, en 2007), participaciones ambas que caen en el promedio de los últimos 5 años.

Las pérdidas más importantes en volumen físico las experimentan los sectores de fabricación de prendas de vestir (-9,8%), fabricación de automotores y repuestos (-4,1%) y fabricación de cámaras y neumáticos (-29,6%). Dentro de la categoría los dos primeros sectores eran los de mayor contribución al valor de producción industrial (2,8% y 3,0% respectivamente en 2007) que experimentan una fuerte pérdida de la

Gráfico 15: Importancia en la producción industrial y dinamismo de la producción
 % del VBP de 2012 y tasa de variación promedio anual entre 2007 y 2012
 Sectores de alta perfil exportador, con relativamente menor % de VA en el VBP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

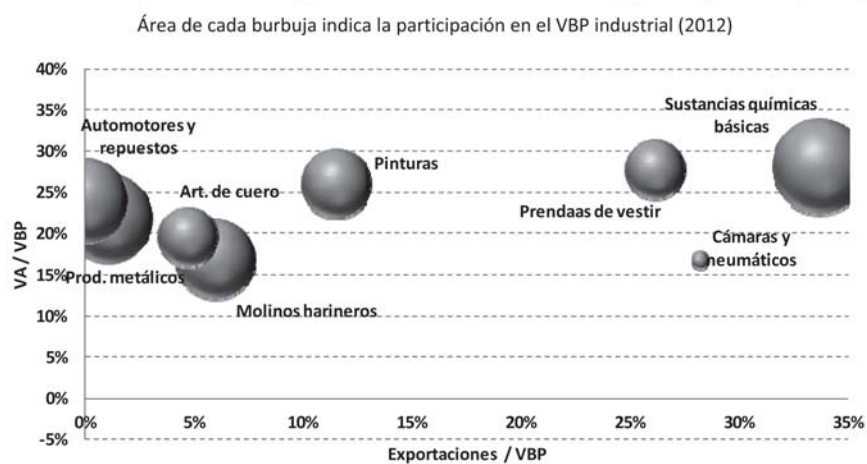
misma hacia 2012. El único sector que presenta un aumento significativo de su producción es la marroquinería. Este sector aumenta su producción a una tasa promedio anual de 14,7% y los puestos ocupados a 13,6%, pese a registrar un mal desempeño exportador (-21,3%). Este aumento se da luego de una muy mala situación previa del sector que en 2007 representaba el 0,0% del VBP y el 0,8% de los puestos de trabajo. Es decir, el sector estaba en situación delicada y registró una leve recuperación hacia el mercado interno.

La producción de sustancias químicas básicas es la de mayor inserción exportadora (33,7%) de la categoría, y sus exportaciones no crecen significativamente, y tampoco su producción en volumen físico. No obstante, sí aumentan los puestos de trabajo que ocupa a una tasa promedio anual de 10,1%.

2.2.4. En síntesis

Culminando una década de crecimiento históricamente elevado, se aprecia una industria manufacturera que ha crecido a un ritmo que en el promedio del período ha acompañado al PIB de la economía. No obstante, en los últimos tres años, en un marco en que la demanda interna desplaza a las exportaciones como motor del dinamismo productivo, la industria crece más lentamente que el promedio de la economía. Se observa así, una disminución de la participación de la

Gráfico 16: Sectores ordenados por contribución al VA industrial y perfil exportador (en 2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

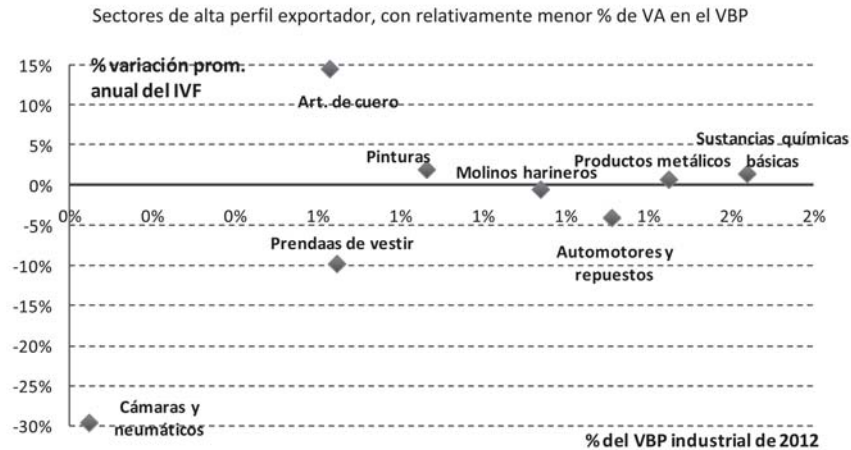
actividad industrial –y del sector primario- a favor de actividades más vinculadas al sector no transable de la economía, tales como construcción y servicios.

El crecimiento de la industria en la última década ha impactado en una mayor demanda de trabajo, aunque los puestos de trabajo ocupados crecieron menos que el PIB industrial, lo que fue posible debido al incremento de la productividad de la mano de obra en el sector.

Así como la productividad muestra períodos de mayor y menor crecimiento, también el salario real que paga el sector presenta diferente ritmo a lo largo de los años. No obstante, para el promedio de la industria, el salario real y la productividad crecieron en similar magnitud en el período.

Al interior de la industria manufacturera, analizando por sectores también se observa una elevada concentración de la producción y un proceso de profundización de la misma a nivel de grandes sectores, siendo que los tres mayores sectores explican 2/3 partes del valor agregado industrial.

Gráfico 17: Importancia en la producción industrial y dinamismo de la producción
 % del VBP de 2012 y tasa de variación promedio anual entre 2007 y 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Además de una mayor concentración de la producción, en los últimos años se observa como principales cambios en materia de la estructura productiva industrial, la emergencia de los sectores de madera y papel, y de productos químicos, y la contracción del sector textil y vestimenta. Los sectores que se contraen son más intensivos en mano de obra, en tanto los que crecen han contribuido más a la mejora de la productividad del trabajo.

A efectos de analizar el comportamiento de diferentes sectores de la industria según sus características en materia de inserción exportadora y de incorporación de valor agregado industrial, se seleccionaron 36 clases (sectores a 4 dígitos CIIU) y se tipificaron cuatro grupos según las dos variables mencionadas.

Tras recorrer las diferentes particularidades de cada grupo, se pueden generar algunas observaciones generales.

Los sectores cuyo volumen de producción más creció en los últimos años (entre 2007, año de la última encuesta abierta a 4 dígitos CIIU, y

2012) son, por orden de mayor dinamismo: artículos de cuero, productos de madera, farmacéuticos, lácteos, artículos de papel y cartón ncp, plásticos, y cervecerías y maltas.¹⁵

La primera observación es que los sectores más dinámicos no responden en su mayoría a una categoría, o sea, a diferencia del período de salida de la crisis de 2002, en que los sectores que lideraron el crecimiento eran básicamente los exportadores, en la actualidad se ha desdibujado el patrón, siendo que aparecen sectores de la 4 categorías entre los de mayor crecimiento.

No obstante, solo 2 de los 8 sectores de mayor dinamismo de la producción presentan una orientación de sus ventas al mercado externo inferior al 30% (3 de ellos exportan más de la mitad de su producción). En todos los casos, excepto en marroquinería, que exporta menos del 5% de su producción, los sectores de mayor crecimiento registraron fuertes tasas de expansión de sus exportaciones. Estas exportaciones crecieron a un ritmo muy superior al de la producción, de donde cabría inferir la posibilidad de un impacto positivo de los precios internacionales en los respectivos sectores en los últimos 5 años.

En todos los casos, salvo productos ncp de papel y cartón que exporta menos del 6% de su producción, todos los sectores que crecieron a una tasa superior al promedio de la industria, registraron incrementos de productividad de la mano de obra, siendo que las mayores mejoras en productividad se ven en los sectores de relación exportaciones/VBP superior al promedio.

No obstante, todos estos sectores de mayor dinamismo casi llegan al 20% del valor de la producción y el empleo de la industria (19,8% y 19,7% respectivamente). El grado de incorporación de VA en el valor de la producción no parece ser un factor determinante, puesto que entre los que más crecen se encuentran sectores cuya relación VA/VBP va desde 19,6% a 52,3%. Cabe recordar que son sectores con mejoras en su productividad de la mano de obra y en general con fuertes crecimiento de sus exportaciones.

¹⁵ Se consideran aquí las clases cuyo IVF creció a una tasa promedio anual mayor o igual a 3,4%, que es la tasa de crecimiento promedio de la industria en el período.

No obstante estos sectores con producción industrial relativamente más dinámica contribuyen con el 15,9% de las exportaciones del año 2012. O sea, son sectores que exportan un porcentaje en general importante de su producción, pero, salvo lácteos, no son los mayores exportadores.

En el lado opuesto, se encuentra que 16 de las 36 clases analizadas registran contracción de su producción en el quinquenio. De estas 16, en el 50% de los casos se registran caídas de la productividad. En este caso tampoco aparece la relación VA industrial/VBP como un determinante, ya que la mitad tiene una relación por encima del promedio de la industria, y la otra mitad por debajo.

Sí parece ser más determinante el desempeño exportador de estos sectores, ya que el 75% de los casos presenta tasas de variación negativa o nula de las exportaciones en el período. Sólo en 4 casos crecen las exportaciones. En el caso de Molinos harineros, no es relevante el aumento de la exportación, ya que sólo exportan el 5,9% de su valor de producción. Otros dos casos, están vinculados a la cadena textil (tops, e hilados y tejidos), por lo que se podría explicar su exportación por el impulso de instrumentos fiscal para su incentivo, pero que están fuertemente afectados por una pérdida de competitividad a nivel internacional y en el propio mercado local en relación a lo importado. Por último, en el caso de Muebles y colchones, se observa aumento de exportaciones, caída de la producción y caída de la productividad.

Los sectores que se contraen conforman el 9,6% de las exportaciones totales del año 2012, por lo que no sería por esa vía el efecto negativo sobre la economía de su contracción, sino por el efecto en el valor de la producción industrial, de la que en 2007 representaban el 38,6%, y según se estima por la proyección de su desempeño, a precios constantes en 2012 representaría sólo el 27,6%. Esto a su vez implica que pasaron de representar el 29,3% de los puestos de trabajo ocupados en la industria a representar el 21,5%.

Si bien en algunos casos se reflejan situaciones de empresas en particular (sector de lozas y cerámicas, o neumáticos), en general son sectores transables, en algunos casos sin orientación exportadora, y en otros casos, con exportaciones a la baja. En un contexto de desafíos a partir de las mejoras de productividad de la competencia internacional

en esos rubros, las condiciones locales, sin mejoras fuertes de productividad, amenazan a estos sectores.

Por último, presentando un crecimiento moderado (no negativo, pero por debajo del promedio de la industria), aparecen 9 sectores, entre ellos, frigoríficos, maderas y celulosa, arroz y químicos. Entre estos 4 sectores se acumula el 24,7% de las exportaciones del año 2012. Cuatro de los sectores orientan sus ventas al mercado interno, En el caso de los sectores de perfil exportador las exportaciones crecieron a tasas muy superiores a las de la producción, lo que se correspondería con incrementos de los precios internacionales en el promedio del periodo. Cabría observar que pese al incremento de los precios internacionales en el período, estos sectores de marcada orientación exportadora no han logrado dinamizar sus niveles de producción, pese a que en general, sentando dudas respecto del 30% de la producción y empleo de la industria en caso que se reviertan o moderen las favorables condiciones de los mercados internacionales.

En síntesis, desde 2009 la industria crece por debajo del promedio de la economía. En parte porque los sectores más dinámicos no son los que más contribuyen a la producción industrial ni a su empleo ni a las exportaciones. Los que sí más contribuyen son sectores que presentan crecimiento moderado, y entre los que se incluyen 4 de los mayores sectores exportadores de la economía. En el caso de estos sectores, con fuerte perfil exportador, su ritmo de crecimiento ha sido moderado en el contexto de exportaciones que crecen en dólares. Los sectores que se contraen representaban hace 5 años el 38,7% de la producción industrial, que a precios constante a 2012 quedaría en 27,6%. En general son sectores transables que, en un contexto en que no logran mejoras importantes de productividad podrían estar siendo afectados por problemas de competitividad. El grado de incorporación de valor agregado no parecería ser una variable determinante en el promedio de estos sectores, sí resulta más relevante el desempeño de las exportaciones y posibles problemas de competitividad de ramas transables con bajo perfil exportador.

2.3. La inserción exportadora desde una perspectiva empresa/ producto.

Uruguay ha mostrado en los años posteriores a la crisis del 2002 un crecimiento exportador destacable (17% acumulativo anual entre 2002 y 2012). El Gráfico 8 es ilustrativo al respecto, mostrando al mismo tiempo que, a pesar de dicho crecimiento, la economía uruguaya apenas está recuperando los niveles de participación en el comercio mundial de bienes que tenía en 1998.

Ya en Vazquez et al (2011) se analizaba el desempeño exportador de la economía uruguaya, y se concluía que, si bien había buenas noticias para celebrar, había 'luces amarillas' a tener en cuenta. En particular, se destacaba la creciente concentración en productos, cuando la literatura muestra que es la diversificación por productos la que impulsa el crecimiento económico sostenido y de calidad. Asimismo, se recordaba que algunas de las características del desempeño exportador (en términos de su valor agregado y de su capacidad de generar empleo de calidad) podían condicionar la sostenibilidad del crecimiento e impactar en el modelo de desarrollo del Uruguay en el mediano y largo plazo. Todo ello sujeto a la posibilidad de sostener un aumento significativo de productividad, con algunas características de contexto que influían fuertemente en el desempeño exportador, como la evolución del precio de los commodities, la evolución del tipo de cambio y de los costos internos.

En este sentido, y a partir de las luces y sombras observadas en la evolución de los diversos sectores de actividad, presentados en la sección 2.2, resulta de interés dar una mirada diferente a la inserción exportadora de la economía uruguaya en los últimos años, basada en la estructura por empresas y por tipos de productos a nivel de empresas, focalizando este análisis en el contenido tecnológico de los productos.

2.3.1 Evolución de exportaciones de bienes y perfil de las empresas

Un análisis de las exportaciones realizadas a nivel de empresas para el período 2007-2011 (Plottier et al, 2013) muestra que el número

de empresas exportadoras relevadas fueron 2.088 en 2007 y 1901 en 2011¹⁶. De este conjunto de empresas, 755 firmas participaron del mercado internacional de manera sostenida en el período, realizando exportaciones para cada uno de los años estudiados. Este sub-conjunto ha mostrado una participación relevante en el total exportado, pero es interesante destacar que ha disminuido su participación. En el año 2007, las ventas de estas empresas representaron el 95% del total de ventas de las empresas consideradas, mientras que para 2011 su participación se redujo a 87%.

La tasa de crecimiento promedio de las empresas que tienen una presencia sostenida entre 2007-2011 (14%) fue inferior a la del grupo de empresas que registraron exportaciones esporádicas (45,8%). Dado el peso de las exportaciones de los “exportadores constantes” en el total, es razonable que los valores se asemejen al total exportado.

De todas formas, la información anterior sugiere el posible ingreso de nuevos exportadores, con potencial de rápido crecimiento. En el año 2009, las exportaciones totales de bienes de Uruguay disminuyeron un 9,2%, y es interesante destacar que esta caída se explicó por la evolución de las ventas externas de los ‘exportadores constantes’ (-11%). Las ventas externas de los ‘exportadores esporádicos’ aumentaron 25,5% en el período.

Al cruzar la información de la base de datos de exportadores de URUNET con los datos del Registro Permanente de Actividad Económica del INE (RPAE), es posible caracterizar este conjunto de empresas por tamaño y sector al que pertenecen. La combinación de las bases obliga a una depuración de algunas empresas, aunque se mantiene en grandes líneas lo que se ha ya comentado (en el caso de las exportadoras continuas, se consideran 741 empresas de las 755 que integran la base original de URUNET).

De esta forma, es posible analizar el perfil de 741 empresas (37% del total de empresas en la base), que exportaron todos los años, y representaron el 92% de las exportaciones en el promedio 2007 – 2011.

¹⁶ Fuente: elaborado sobre datos de URUNET

Una de las lecturas más directas que posibilita la información del RPAE es la categorización de las empresas según tamaño y según sector de actividad. A continuación se presentan de manera resumida las principales características de las empresas exportadoras, de acuerdo a los datos correspondientes al año 2011 (Plottier et al, 2012).

Debido a las diferencias en la evolución de las ventas que se observó entre las empresas que exportaron de manera ininterrumpida entre 2007 y 2011 y las que lo hicieron de manera esporádica, el análisis se realizó dividiendo a los exportadores en estos dos grupos. Firmas que exportaron ininterrumpidamente y firmas que sólo exportaron en alguno de los años analizados.

En relación al **tamaño** según personal ocupado, la mayor parte de las empresas que realizaron exportaciones en todos los años son empresas grandes (62%) y medianas (22%). Asimismo, son empresas medianas las que conforman el mayor grupo de exportadores esporádicos (33%) mientras que tanto las pequeñas como grandes constituyen cerca del 20% en esta categoría.

Cuadro 4

Clasificación de empresas exportadoras por tramo de personal ocupado – Año 2011

	Exportan Siempre				Exportan Esporádicamente			
	N° de Empresas		% Exportaciones		N° de Empresas		% Exportaciones	
	Tamaño según Personal ocupado		Personal ocupado		Personal ocupado		Personal ocupado	
	Ventas	ocupado	Ventas	ocupado	Ventas	ocupado	Ventas	ocupado
Micro	49	83	0%	3%	137	244	1%	8%
Pequeña	138	169	1%	8%	209	247	5%	23%
Mediana	255	259	5%	22%	243	171	14%	33%
Grande	263	163	94%	62%	123	57	73%	20%
Sin dato	36	67	0%	5%	179	172	7%	16%
Total general	741	741	100%	100%	891	891	100%	100%

Nota: Los tramos de tamaño por personal ocupado corresponden a Micro (1 a 4 personas ocupadas), Pequeñas (de 5 a 19), Medianas (de 20 a 99), Grandes (de 100 y más).

Los tramos de tamaño por ventas son: Micro ventas desde 0 hasta 60.000 USD (anual), Pequeñas ventas entre 60.001 USD y 180.000 USD (anual), Medianas entre 180.001 USD y 5.000.000 USD (anual) y Grandes, ventas mayores a 5.000.001 USD (anual).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de URUNET e INE

Tomando en cuenta la categorización según ventas, se constata que hay un fuerte predominio de las grandes empresas tanto dentro de las que exportan esporádicamente como en las constantes. En este sentido, se podrían plantear hipótesis acerca del tamaño necesario, en términos de valor, de las empresas para alcanzar y posteriormente consolidar un proceso de internacionalización. Si bien se presenta la información para el año 2011, esta estructura se mantuvo estable en los demás años del período considerado.

En términos de la densidad de empresas exportadoras de bienes por sector, no sorprende que la mayor parte pertenezcan a la industria manufacturera. En todo caso, resulta interesante la evolución del número de empresas exportadoras por sector. Entre 2007 y 2011 disminuyó el peso relativo del número de firmas exportadoras de la industria, y aumentó la participación de empresas dentro del sector agropecuario, forestación y pesca, así como empresas registradas en el área comercial. El auge de la exportación agropecuaria podría explicar ambas tendencias, en un caso por empresas productoras y exportadoras, y en el otro caso por agentes de intermediación comercial vinculados a la exportación de productos agropecuarios.

Cuadro 5
Clasificación de las empresas exportadoras según actividad
(Porcentaje de empresas)

CIIU Rev. 4	2007	2008	2009	2010	2011
A Producción agropecuaria, forestación y pesca	1,6%	1,6%	2,7%	4,1%	4,6%
C Industrias Manufactureras	86,2%	84,7%	79,6%	75,4%	76,2%
G Comercio al por mayor y al por menor	11,0%	12,9%	16,8%	19,6%	18,1%
Otros	1,2%	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%
Sin dato	0%	0%	0,10%	0,10%	0,10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de URUNET e INE

2.3.2 Exportaciones según contenido tecnológico

Uno de los aspectos relevantes para analizar el perfil de las exportaciones de bienes es el contenido tecnológico de los productos exportados. Por un lado, la actual política industrial del Gobierno pone énfasis en la investigación y la tecnología, en la formación de una sociedad del conocimiento y en la promoción de nuevos sectores, basados en productos diferenciados, productividad y tecnología (MIEM, 2011). Por otra parte, diversos autores enfatizan actualmente la importancia de la estructura de las exportaciones, en términos de las capacidades que generan y la complejidad de sus productos, sobre el desarrollo. Por ejemplo, Hausmann et al (2007), han mostrado que la estructura de exportaciones de los países es algo que importa para su crecimiento y bienestar. Argumentan que, de alguna manera, ‘los países se transforman en lo que producen’, y ello debe ser tenido en cuenta a la hora de formular políticas, ya que sería oportuno generar incentivos adecuados para promover una diversificación hacia productos de mayor complejidad. Lall (2000), por su parte, argumenta que las estructuras de exportación al ser dependientes de las decisiones que se van tomando y difíciles de cambiar, tienen implicaciones para el desarrollo ya que los productos de baja tecnología tienden a crecer más lentamente que los productos más tecnológicamente intensivos.

En este caso, se intenta analizar la inserción exportadora de la economía uruguaya, clasificando las ventas externas de bienes, por productos y por empresas, de acuerdo a categorías de contenido tecnológico. La base de datos utilizada para el análisis comprende datos de las exportaciones uruguayas por empresa y por producto de las 850 empresas que exportaron continuamente entre los años 2009 y 2012¹⁷. Dicha información se combinó con los datos del RPAE del INE para el análisis de las características propias por empresa. Las exportaciones de estas empresas representaron más del 90% del total de las exportaciones uruguayas en el período.

La clasificación por categorías de contenido tecnológico es la propuesta por Lall para la exportación de manufacturas (Lall, 2000), que establece seis niveles: productos primarios, recursos basados en

¹⁷ La fuente de los datos es IQOMLA.

manufacturas, manufacturas de baja tecnología, manufacturas de tecnología media, manufacturas de tecnología alta y otras transacciones.

Los criterios que utiliza Lall (2000) para clasificar los productos en cada categoría, son los siguientes:

- **Productos primarios:** Bienes precedentes de la extracción directa de la naturaleza, utilizados como materia prima elemental para la elaboración de otros productos, que no involucran un nivel de procesamiento importante y se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra. Ejemplo: Lana, Arroz, Carne, Frutas frescas.

- **Productos manufacturados basados en recursos naturales:** Bienes simples con tecnología intensiva en mano de obra, cuyo valor agregado es bajo y se elaboran a partir de la disponibilidad de recursos naturales. Ejemplo: carnes preparadas, productos derivados de la lana, cemento, vidrio.

- **Productos manufacturados de baja tecnología:** Conjunto de bienes con características homogéneas en su tecnología, principalmente incorporada en los bienes de capital; no exigen mano de obra especializada en su elaboración y mantienen cierto grado de equilibrio entre el uso de tecnologías intensivas en capital y de mano de obra. Ejemplos: Productos textiles, ropa, productos de cuero, simples estructuras de metal.

- **Productos manufacturados de tecnología media:** Productos que exigen mano de obra especializada y tecnologías intensivas de escala en bienes de capital y productos intermedios mayoritarios. Ejemplos: Productos automotrices, productos químicos, productos de ingeniería.

- **Productos manufacturados de alta tecnología:** Productos con tecnología avanzada y con cambios tecnológicos continuos. Se da especial énfasis al diseño del producto, por lo que requieren de altos niveles de inversión en sofisticadas tecnologías intensivas en capital, así como la mano de obra con conocimientos técnicos especializados. Ejemplos: Productos eléctricos y electrónicos, productos farmacéuticos, productos ópticos.

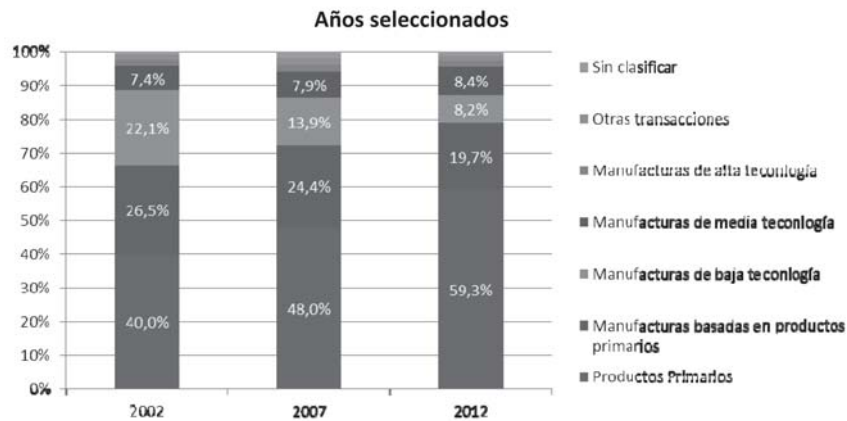
- **Otras transacciones:** Productos que no pueden ser categorizados en los grupos anteriores. Ejemplo: Productos derivados

del arte, animales domésticos, Electricidad, Películas, Oro.

Al analizar las exportaciones según el contenido tecnológico se constata que las exportaciones uruguayas constituyen principalmente productos primarios, que representan aproximadamente el 60% del total exportado en 2012. Las categorías de manufacturas con contenido tecnológico bajo, medio o alto representan un 18% del total. En los últimos diez años ha ido creciendo la participación de los productos primarios (era inferior al 50% hasta el año 2007), y disminuyendo la de productos en alguna categoría de tecnología (cerca al 25% hasta 2007).

Gráfico 18

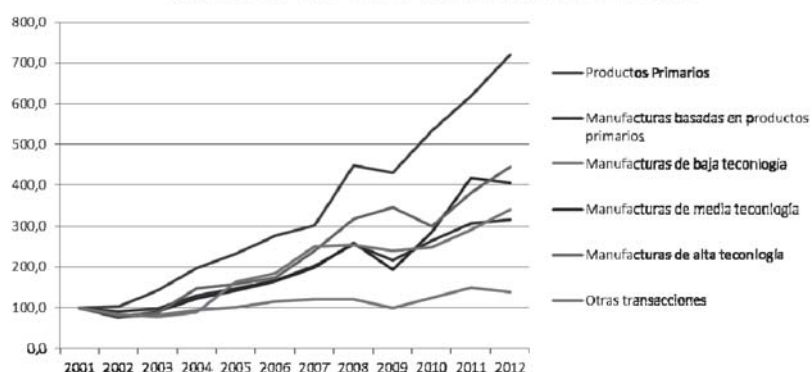
Estructura de las exportaciones según contenido tecnológico (1)



(1) Según clasificación de Lall (2000)
Fuente: elaborado con datos de Trademap

En lo que refiere al ritmo de crecimiento de las exportaciones, se observa que en el período posterior a la crisis del 2002, aumentan aceleradamente las exportaciones de productos primarios, lo que es consistente con los cambios en la estructura productiva de la economía uruguaya (creciente peso relativo de la producción y exportación de granos y carnes) y con la evolución de los precios de los commodities. En todo caso, resulta interesante la evolución de las exportaciones de productos de alta y media tecnología. Particularmente en este último caso, se destaca la evolución posterior al 2009.

Gráfico 19
Evolución de las exportaciones por contenido tecnológico (1) 2001-2012
Índice, 2001=100 – sobre valores en dólares corrientes



(1) Según clasificación de Lall (2000)

Fuente: Elaborado con datos de Trademap.

A los efectos de realizar el análisis por empresa, se las categorizó según su contenido tecnológico ponderando el nivel tecnológico de sus tres primeros productos exportados por la participación que cada uno de ellos tenían en las ventas externas de la empresa. A estos efectos, se asignaron valores de 0 a 5 a cada categoría asignada al producto respectivo: Otras transacciones (0), Productos primarios (1), Manufacturas basadas en recursos (2), Manufacturas de baja tecnología (3), Manufacturas de media tecnología (4) y Manufacturas de alta tecnología (5).

Considerando a aquellas empresas que exportaron continuamente en el período 2009-2012, según grado de contenido tecnológico, se constata que aquellas que mantienen un mayor ritmo de crecimiento entre 2009 y 2012 son las de manufacturas con contenido tecnológico (bajo, medio o alto), las cuales crecen en promedio a tasas anuales del entorno de 12%, mientras que las exportaciones de empresas de productos primarios mantienen una tasa de crecimiento de 7% en el período analizado. Cabe destacar el crecimiento observado en las exportaciones de empresas con contenido tecnológico medio, las cuales en el periodo analizado mostraron una tasa de crecimiento de 19%, superior al crecimiento de las exportaciones provenientes de productos primarios o manufacturas basadas en recursos.

Debe destacarse que, si bien las exportaciones de las empresas que exportaron de manera continua productos con mayor contenido tecnológico crecen a un ritmo mayor en los últimos cuatro años, su participación en el total exportado es reducida. Las exportaciones de productos con alto contenido tecnológico tienen un bajo peso relativo en las exportaciones totales de Uruguay, representando 1,1% en 2012. Sin embargo, al considerar aquellas exportaciones con cierto contenido tecnológico (manufacturas con contenido tecnológico bajo, medio o alto), es importante destacar que su participación en el total exportado pasó del 15,5% en 2009 al 17,9% en 2012.

Cuadro 7
Exportaciones por nivel tecnológico –empresas exportadoras continuas 2009-2012

En millones de US\$ y %

Categorías Nivel Tecnológico	FOB 2009		FOB 2010		FOB 2011		FOB 2012		Promedio 2009-2012	
	FOB	%	FOB	%	FOB	%	FOB	%	2009-2012	%
Productos primarios	3.284	67%	3.928	65%	3.975	62%	4.317	64%	3.876	64%
Manufacturas base en recursos	792	16%	997	17%	1.122	17%	1.107	16%	1.004	17%
Manufacturas de tecnología baja	420	9%	543	9%	648	10%	570	8%	545	9%
Manufacturas de tecnología media	282	6%	411	7%	553	9%	562	8%	452	7%
Otras transacciones	64	1%	78	1%	91	1%	107	2%	85	1%
Manufacturas de tecnología alta	57	1,2%	57	1%	67	1%	77	1,1%	65	1%
Total general	4.899	100%	6.013	100%	6.457	100%	6.741	100%	6.028	100%

Fuente: elaborado con datos de IQOMLA

Otro aspecto que se destaca es que las exportaciones de productos primarios muestran una mayor concentración por empresas que las exportaciones de productos de nivel tecnológico bajo, medio y, sobre todo, alto. Como puede observarse en el siguiente cuadro, el índice de Herfindal- Hirschmann (HHI) calculado para cada clasificación de Lall (2000) a partir del grado de contenido tecnológico de los productos exportados por las empresas continuas de Uruguay, muestra una mayor concentración relativa en lo que refiere a la exportación de productos primarios con un índice que se encuentra en el entorno de 0,01 mientras que las empresas que exportan productos con cierto grado tecnológico se encuentran altamente diversificadas con un índice HHI del entorno de 0.

Cuadro 8

Concentración por empresas de las exportaciones por contenido tecnológico

Índice de Herfindal-Hirschmann (HHI)

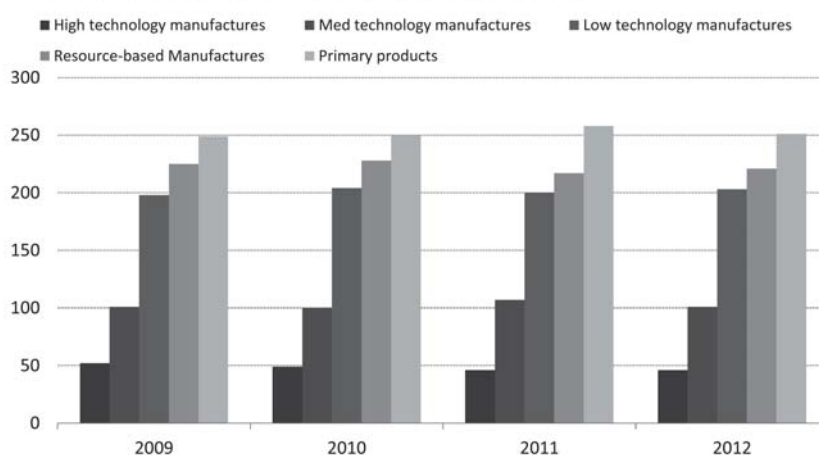
Contenido Tecnológico	HHI 2009	HHI 2010	HHI 2011	HHI 2012
Manufacturas de tecnología alta	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Manufacturas de tecnología baja	0,0005	0,0005	0,0007	0,0006
Manufacturas de tecnología media	0,0004	0,0004	0,0007	0,0007
Otras transacciones	0,0001	0,0001	0,0002	0,0002
Productos primarios	0,0109	0,0101	0,0108	0,0122
Manufacturas base en recursos	0,0012	0,0012	0,0010	0,0010
Total	0,0132	0,0123	0,0134	0,0147

Fuente: elaborado con datos de IQOMLA

En todo caso, la cantidad de empresas que exportan cada año con contenido tecnológico se encuentran en el entorno de las 350 empresas entre 2009 y 2012 representando en promedio 43% del total de empresas. En particular, las empresas con alto contenido tecnológico en 2012 totalizaron 46 empresas, lo que representa apenas el 6% del total. Esto estaría indicando la baja proporción de empresas exportadoras con alto contenido tecnológico en la economía uruguaya.

Gráfico 20

Evolución de la cantidad de empresas exportadoras



Fuente: Gráfico de elaboración propia en base a datos IQOMLA, RPAE, Naciones Unidas

2.3.3 Exportaciones según contenido tecnológico y tamaño de la empresa

La estructura de las exportaciones por tamaño de cada categoría de productos, muestra que en el caso de las manufacturas de tecnología baja y media y en otras transacciones, las empresas medianas tienen una participación relativa mayor en las exportaciones. En los demás casos, es decir productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de alta tecnología, predominan las exportaciones de las grandes empresas. La mayor participación de las pequeñas empresas se observa en las manufacturas de baja tecnología. En el conjunto, aproximadamente 40% de las exportaciones es realizada por grandes empresas y 35% por empresas medianas. El peso relativo de las pequeñas empresas en las exportaciones alcanzaría al 17%.

Cuadro 9

Estructura por tamaño de las exportaciones por nivel de contenido tecnológico – 2012 (en %)

Tamaño Tramo de ventas	Productos primarios	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas de tecnología baja	Manufacturas de tecnología media	Manufacturas de tecnología alta	Otras transacciones	Total
Grande	42,5%	51,8%	24,9%	39,4%	49,5%	25,9%	39,5%
Mediana	27,4%	27,6%	39,9%	43,0%	36,8%	35,2%	34,7%
Micro	8,4%	2,5%	4,9%	2,3%	1,6%	9,3%	4,5%
Pequeña	15,9%	12,9%	25,4%	13,4%	10,5%	22,2%	17,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaborado con datos de IQOMLA e INE

En lo que respecta al crecimiento entre 2009 y 2012, se destaca el fuerte aumento de las exportaciones de las manufacturas de alta tecnología y otras transacciones por parte de las pequeñas empresas (a un ritmo anual del 38.3% y 44.5% respectivamente). También debe destacarse la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de media tecnología por parte de empresas grandes (19.4%) y medianas (14.0%). Consideradas en su conjunto, las exportaciones de las manufacturas de media tecnología crecen en el período a una tasa del 19% y las otras transacciones al 14%, mientras que el resto crece a un ritmo cercano al del promedio general (8.3%). En términos de tamaño, las exportaciones que crecen a mayor ritmo consideradas en su conjunto, son las de las empresas grandes (8.6%).

Cuadro 10
Exportaciones según contenido tecnológico y tamaño de empresa
Crecimiento 2009-2012

	% en Exportaciones 2012	Tasa de crecimiento acumulativa anual (2009-2012)					Total
		Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Sin dato	
Productos primarios	64,3%	7,5%	3,1%	-2,9%	0,9%	-6,6%	7,2%
Manufacturas, base recursos naturales	16,5%	8,7%	12,1%	9,6%	-0,2%	13,7%	8,9%
Manufacturas de baja tecnología	8,4%	8,4%	3,6%	7,8%	1,1%	15,7%	7,7%
Manufacturas de media tecnología	8,2%	19,4%	14,0%	-11,7%	-5,0%	16,6%	18,7%
Manufacturas de alta tecnología	1,1%	7,3%	9,5%	38,3%	-	-	8,0%
Otras transacciones	1,6%	15,2%	-19,2%	44,5%	15,7%	-14,8%	13,8%
Total general	100,0%	8,6%	6,1%	1,2%	0,8%	-1,7%	8,3%
% en Exportaciones 2012		93,7%	4,6%	1,0%	0,3%	0,4%	100,0%

Fuente: elaborado con datos de IQOMLA e INE

2.3.4 Contenido tecnológico de las exportaciones de las mayores empresas exportadoras

El análisis de las exportaciones por empresas, muestra que el 45.5% de las exportaciones de bienes de Uruguay en el año 2012 es realizado por 25 empresas. Las primeras 10 de estas empresas exportadoras representaron el 27.6% de las exportaciones totales. Ello es un indicador de un grado de concentración considerable de las exportaciones a nivel de firmas.

Al analizar la clasificación de acuerdo al contenido tecnológico de las firmas, se constata una fuerte predominancia de empresas exportadoras de productos primarios. En este sentido, se observa que 20 de las 25 primeras exportadoras corresponden a empresas de productos primarios. Las primeras 10 empresas están todas clasificadas como exportadoras de productos primarios.

La única empresa exportadora de manufacturas de contenido tecnológico medio en el grupo de 25 es Cristalpet (de hecho se ubica entre las primeras 10). Una empresa (Zendaleather) corresponde a la categoría de bajo contenido tecnológico, y otras dos (ANCAP y Cervecería y Maltería Paysandú) a manufacturas basadas en recursos. El resto son empresas exportadoras de productos primarios, de las cuales la mayoría son frigoríficos y exportadores de granos. Los primeros tres exportadores en 2009-2012, por su parte, son Conaprole (lácteos) Saman (arroz) y Barraca J.W. Erro (soja).

En general estas empresas muestran un aumento en las exportaciones, destacándose los casos de los exportadores de soja, algunos frigoríficos (ej. Bilacor) y Conaprole, que siendo el primer exportador, incrementa sus exportaciones a una tasa del 31,5%.

Cuadro 11

Exportaciones por empresas y categorías de contenido tecnológico

Primeros 25 exportadores por monto en 2009-2012

Empresas	FOB 2012 (000 USD)	% en 2012	Tasa Crecimiento 2009-2012	Promedio FOB 2009 - 2012 (000 USD)	Contenido Tecnológico
CONAPROLE	462.466	6,7%	22%	344.722	Productos primarios
SAMAN	257.710	3,7%	6%	215.543	Productos primarios
FORESTAL ORIENTAL S A	192.095	2,8%	4%	180.350	Productos primarios
BARRACA JORGE W ERRO S A	86.319	1,2%	-10%	117.759	Productos primarios
FRIGORIFICO LAS PIEDRAS S A	113.906	1,6%	2%	116.357	Productos primarios
FRIGORIFICO TACUAREMBO S A	164.875	2,4%	15%	114.689	Productos primarios
ESTABLECIMIENTOS COLONIA S A	98.933	1,4%	-1%	112.389	Productos primarios
CRISTALPET S A	129.566	1,9%	12%	110.259	Manufacturas de media tecnología
FRIGORIFICO SAN JACINTO NIREA S A	118.515	1,7%	5%	110.213	Productos primarios
FRIGORIFICO CANELONES S A	126.010	1,8%	15%	109.603	Productos primarios
CROP URUGUAY SA	184.842	2,7%	12%	108.221	Productos primarios
ZENDALEATHER S A	107.322	1,6%	7%	101.089	Manufacturas de baja tecnología
PULSA SA	115.762	1,7%	8%	98.065	Productos primarios
ANCAP	94.086	1,4%	5%	91.308	Manufactura base recursos
CLEDINOR S A	96.814	1,4%	6%	90.281	Productos primarios
FRIGORIFICO MATADERO CARRASCO S A	93.772	1,4%	2%	88.979	Productos primarios
CERVECERIA Y MALTERIA PAYSANDU S A	75.631	1,1%	-5%	83.726	Manufactura base recursos
LDC URUGUAY SA	86.871	1,3%	0%	80.651	Productos primarios
LORYSER S A	103.708	1,5%	15%	80.176	Otras transacciones
MALTERIA URUGUAY S A	84.385	1,2%	11%	75.289	Productos primarios
ONTILCOR S A	70.368	1,0%	3%	69.654	Productos primarios
BILACOR S A	99.849	1,4%	60%	67.200	Productos primarios
CASARONE AGROINDUSTRIAL S A	70.015	1,0%	2%	66.611	Productos primarios
FRIGORIFICO PESQUERO DEL URUGUAY S A	48.929	0,7%	-2%	62.989	Productos primarios
AMERICAN CHEMICAL I C S A	61.808	0,9%	-2%	62.890	Manufactura base recursos

Fuente: DE en base a datos IQOMLA y RPAE

Esta predominancia de empresas categorizadas como exportadoras de productos primarios se observa claramente a partir de la estructura por productos de las ventas externas de las empresas. En el cuadro siguiente se presentan los primeros tres productos de exportación de los diez primeros exportadores.

Se comprueba que los productos corresponden a productos primarios, de base agropecuaria, sin procesamiento o con escaso valor agregado industrial (leche, carne, arroz, soja, madera, entre otros). Se destaca, por ser un caso diverso, el de la empresa Cristalpet, cuyos tres primeros productos exportados son envases de plástico, epoxy en formas primarias y placas, modelos y moldes.

Cuadro 12

**Exportaciones de las principales empresas exportadoras
Primeros tres productos exportados por empresa en 2009-2012**

Empresa	Producto 1		Producto 2		Producto 3	
	HS (4)	Descripción	HS (4)	Descripción	HS (4)	Descripción
Conaprola	0402	Leche y nata (crema)	0405	Grasas de la leche, pastas para untar	0406	Queso y requesón
Saman	1006	Arroz	2302	Salvados, moyuelos y demás	6305	Sacos y talegas para envasar
Forestal Oriental SA	4403	Madera en bruto	4401	Leña, maderas en plaquitas, aserrín	1209	Semillas, frutos y esporas para siembra
Barraca Jorge W Erro SA	1201	Habas de soja	1001	Trigo	1005	Maíz
Frigorífico Las Piedras SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina refrigerada	0204	Carne ovina refrigerada o congelada
Frigorífico Tacuarembó SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina refrigerada	1602	Preparaciones y conservas de carne
Establecimientos Colonia SA	0202	Carne bovina congelada	1602	Preparaciones y conservas de carne	0201	Carne bovina refrigerada
Cristalpet SA	3923	Envases de plásticos, tapones, etc	3907	Epoxi en formas primarias	8480	Placas, modelos y moldes
Frigorífico San Jacinto NIREA SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina refrigerada	0204	Carne ovina refrigerada o congelada
Frigorífico Canelones SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina refrigerada	4104	Cueros y pieles curtidos o <crust>
Crop Uruguay SA	1201	Habas de soja	1001	Trigo	1005	Maíz
Zendaleather SA	4107	Cueros preparados después del curtido o secado	9401	Asientos	4104	Cueros y pieles curtidos o <crust>
Pulsa SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina refrigerada	0206	Despojos comestibles de animales varios
Ancap	2711	Gas de petróleo y demás	2523	Cementos hidráulicos	2710	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso
Cledinor SA	0202	Carne bovina congelada	0201	Carne bovina fresca o refrigerada	0204	Carne ovina refrigerada o congelada

Fuente: DE en base a datos de IQOMLA .- Para SAMAN y Forestal Oriental se reemplazó el producto 3 por el siguiente por ser datos atípicos.

2.3.5 Contenido tecnológico de las empresas exportadoras más dinámicas

Además de analizar las empresas exportadoras de acuerdo a su peso relativo en el total, es interesante observar qué ocurre con aquellas empresas cuyas exportaciones crecen más rápidamente. A estos efectos, se presentan en el cuadro siguiente las 25 empresas que, exportando más de un millón de dólares al año en promedio en 2009-2012, muestran las mayores tasas de crecimiento en el mismo período.

Lo que es posible observar en este caso, es que en su mayoría son empresas que poseen contenido tecnológico medio o constituyen manufacturas basadas en recursos. Solamente 10 empresas están categorizadas como exportadoras de productos primarios. Esto está indicando que las empresas cuyas exportaciones crecen a mayor ritmo corresponden a un conjunto diverso de categorías de acuerdo a su

contenido tecnológico, en particular de nivel medio y bajo o de manufacturas basadas en recursos. Esto parecería una buena noticia en términos de diversificación de la matriz exportadora hacia productos más complejos y con mayor nivel tecnológico.

De todas formas, estas empresas no tienen un peso significativo en las exportaciones totales. El conjunto de las exportaciones de las empresas con mayor crecimiento representa el 7% del total exportado en 2012.

**Cuadro 13: Exportaciones por empresas y categorías de contenido tecnológico
Primeros 25 exportadores por tasa anual de crecimiento - 2009-2012**

Empresas	FOB 2012 (000 USD)	% en 2012	Tasa Crecimiento 2009-2012	Promedio FOB 2009 - 2012 (000 USD)	Contenido Tecnológico
NELODIR S.A.	27.208	0,4%	760%	15.857	Manufacturas base recursos
UMIS SA	4.472	0,1%	248%	2.467	Manufacturas base recursos
TAFILAR S.A.	103.129	1,5%	208%	32.241	Productos primarios
MOSSELIN DANIEL ALENCAR	2.293	0,0%	207%	1.007	Manufacturas base recursos
VINER S A	3.338	0,0%	186%	1.574	Manufacturas base recursos
DOLCE VITTA S A	362	0,0%	134%	9.963	Manufacturas de media tecnología
BREEDERS Y PACKERS URUGUAY SA	53.780	0,8%	129%	21.038	Productos primarios
FRONTERA COMERCIAL S R L	4.640	0,1%	119%	1.803	Productos primarios
ASUAN S A	3.891	0,1%	110%	1.817	Manufacturas de media tecnología
WRIGHTSON PAS S A	1.923	0,0%	100%	1.104	Productos primarios
MURADIR S.A.	1.461	0,0%	84%	1.076	Manufacturas base recursos
GRUPO TRAVERSA SA	3.603	0,1%	82%	1.424	Manufacturas base recursos
ABIELUX S.A.	93.238	1,3%	73%	45.616	Manufacturas de media tecnología
SIGMAPLAST URUGUAY S.A.	11.220	0,2%	68%	6.251	Manufacturas de media tecnología
FADISOL S.A.	10.894	0,2%	67%	6.499	Productos primarios
ESTURIONES DEL RIO NEGRO S A	2.985	0,0%	66%	1.796	Manufacturas base recursos
YAZAKI URUGUAY S A	59.452	0,9%	61%	34.428	Manufacturas de baja tecnología
BILACOR S.A.	99.849	1,4%	60%	67.200	Productos primarios
LERINUX INTERNATIONAL CORPORATION	5.688	0,1%	58%	6.042	Manufacturas de media tecnología
XUMIR S.A	2.036	0,0%	56%	1.150	Manufacturas de baja tecnología
CENTRO DE CARDIOESTIMULADORES	8.101	0,1%	55%	4.590	Manufacturas de alta tecnología
ESTANCIAS PUPPO S.A.	2.776	0,0%	54%	1.473	Productos primarios
C.I.R. SOC. ANON.	3.219	0,0%	52%	1.255	Manufacturas de baja tecnología
KEVENOLL S A	23.123	0,3%	51%	14.806	Manufacturas base recursos
PRODUCTOS DE HORMIGON ROCCO S	1.988	0,0%	49%	2.727	Manufacturas de media tecnología

Fuente: DE en base a datos IQOMLA y RPAE

2.3.6 En síntesis

Las exportaciones uruguayas han crecido a tasas importantes en los últimos años (17% anual desde 2002), aunque se observan algunos aspectos que sugieren la conveniencia de mayor análisis. Así, la participación de las exportaciones uruguayas de bienes en el comercio mundial está a niveles de 1998 y se registra una fuerte concentración

en productos de base agropecuaria con poco valor agregado industrial. Para avanzar en este camino se analizan exportaciones por empresa y por contenido tecnológico.

Hay aproximadamente unas 800 empresas que exportan continuamente en períodos relativamente largos (755 en 2007-2011, 850 en 2009-2012). Estas empresas explican en torno al 90% de las exportaciones. Las exportaciones de empresas que no han exportado de forma continua en estos períodos, parecen crecer más rápido. Una hipótesis es el posible ingreso de nuevos exportadores con potencial de rápido crecimiento, y probablemente más intensivos en tecnología o con un perfil más diverso.

Los exportadores 'continuos' son empresas básicamente grandes (62%) y medianas (22%). En los exportadores 'no continuos' tienen mayor peso las medianas (33%), aunque grandes y pequeñas tienen una participación similar, del orden del 20%.

En términos de porcentaje de empresas por sector, se observa entre 2007 y 2011 un aumento del peso relativo de las firmas agropecuarias y comerciales entre los exportadores. Las primeras pasan de 1.6% a 4.6% y las segundas de 11.0% a 18.1% (en este caso su actividad parece estar vinculada a la evolución de la actividad agropecuaria). El peso relativo de las empresas manufactureras entre los exportadores pasa de 86.2% a 76.2%.

Al analizar las exportaciones según el contenido tecnológico se constata que las exportaciones uruguayas constituyen principalmente productos primarios, que representan aproximadamente el 60% del total exportado en 2012. Las categorías de manufacturas con contenido tecnológico bajo, medio o alto representan un 18% del total. En los últimos diez años ha ido creciendo la participación de los productos primarios (era inferior al 50% hasta el año 2007), y disminuyendo la de productos en alguna categoría de tecnología (cercana al 25% hasta 2007).

Considerando a aquellas empresas que exportaron continuamente en el período 2009-2012, según grado de contenido tecnológico, se constata que aquellas que mantienen un mayor ritmo de crecimiento entre 2009 y 2012 son las de manufacturas con contenido tecnológico

(bajo, medio o alto), las cuales crecen en promedio a tasas anuales del entorno de 12%, mientras que las exportaciones de empresas de productos primarios mantienen una tasa de crecimiento de 7% en el período analizado. Las exportaciones de empresas con contenido tecnológico bajo, medio o alto, registran menor concentración por empresas que las de productos primarios.

La estructura de las exportaciones por tamaño de cada categoría de productos, muestra que en el caso de las manufacturas de tecnología baja y media, las empresas medianas representan la mayor parte de las exportaciones. En los demás casos, es decir productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de alta tecnología, predominan las exportaciones de las grandes empresas. La mayor participación de las pequeñas empresas se observa en las manufacturas de baja tecnología. En el conjunto, aproximadamente 40% de las exportaciones es realizada por grandes empresas y 35% por empresas medianas. El peso relativo de las pequeñas empresas en las exportaciones alcanzaría al 17%.

En lo que respecta al crecimiento entre 2009 y 2012, se destaca el fuerte aumento de las exportaciones de las manufacturas de alta tecnología y otras transacciones por parte de las pequeñas empresas (a un ritmo anual del 38.3% y 44.5% respectivamente). También debe destacarse la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de media tecnología por parte de empresas grandes (19.4%) y medianas (14.0%).

El análisis de las exportaciones por empresas, muestra que el 45% de las exportaciones de bienes de Uruguay es realizado por 25 empresas que, en casi todos los casos, exportaron en todos los años entre 2009 y 2012. Las primeras 10 de estas empresas exportadoras representaron casi el 28% de las exportaciones totales. Ello es un indicador de un grado de concentración considerable de las exportaciones a nivel de empresas.

Al analizar la clasificación de estas empresas de acuerdo al contenido tecnológico, se constata una fuerte predominancia de empresas exportadoras de productos primarios. En este sentido, se observa que 20 de las 25 primeras exportadoras, y de ellas las primeras 10, corresponden a empresas de productos primarios.

A estos efectos, se presentan las 25 empresas que, exportando más de un millón de dólares al año en promedio en 2009-2012, muestran las mayores tasas de crecimiento en el mismo período.

El mayor crecimiento de las exportaciones en el período 2009-2012 se observa en empresas que presentan una mayor variedad en términos de su contenido tecnológico. Esto parecería una buena noticia en términos de diversificación de la matriz exportadora hacia productos más complejos y con mayor nivel tecnológico, aunque su peso en el total exportado apenas alcanza al 7%.

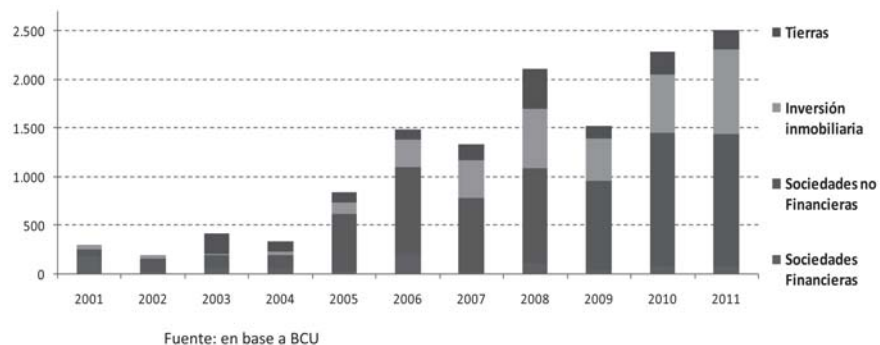
2.4 La inversión en la industria: señales sectoriales

En los últimos años Uruguay, en tanto parte del grupo de economías en desarrollo con adecuada calidad para invertir según diferentes rankings internacionales (ver Uruguay XXI), y contando con una generosa dotación de recursos naturales, no ha quedado fuera del grupo de economías atractivas para captar inversión extranjera directa (IED), en un período en que esta se redirecciona desde las economías desarrolladas a las en desarrollo.

Este boom de Inversión extranjera directa (IED) de los últimos años ha llegado en formas diversas: parte a sociedades, otras llegan como “Unidades residentes hipotéticas”, en tanto adquieren campos o inmuebles.

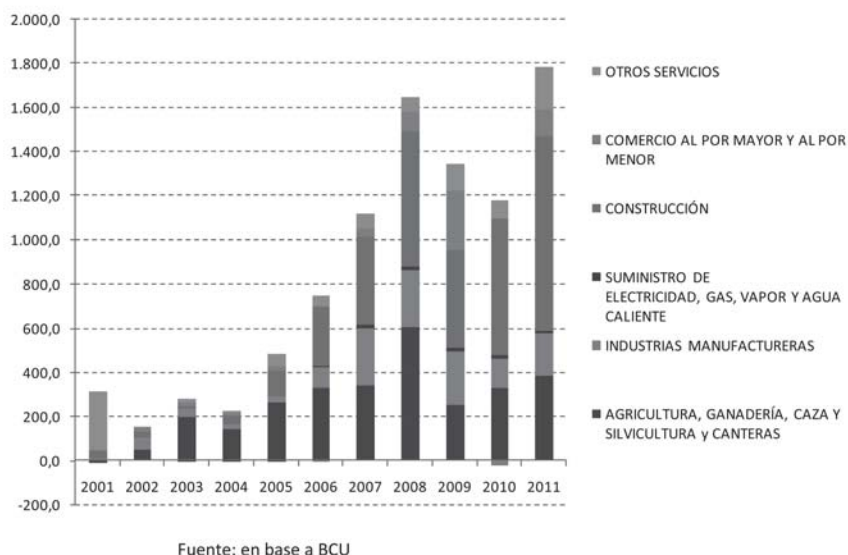
Dentro de las sociedades, algunas son financieras, pero las que no lo son han incrementado notoriamente su IED en los últimos años. No es ajeno a ese incremento la instalación en Uruguay de UPM y Montes del Plata, en su momento, cada una es la mayor IED histórica recibida por Uruguay, aunque no se agota allí el boom de ingreso de capitales para inversión productiva.

Gráfico 21: IED según tipo de inversión
Millones de USD



Precisamente la construcción de las plantas de celulosa junto con la inversión inmobiliaria explica parte del boom de la construcción en los últimos años. Obsérvese asimismo, la fuerte inversión que ha captado en los últimos años el sector primario de la economía, donde las inversiones en la agricultura (desarrollo de la soja en particular) y el boom forestal (a impulso de la instalación de las plantas procesadoras de pasta de celulosa) serían parte de los destinos de mayor dinamismo.

Gráfico 22: IED por destino sectorial
Millones de USD por sector CIU

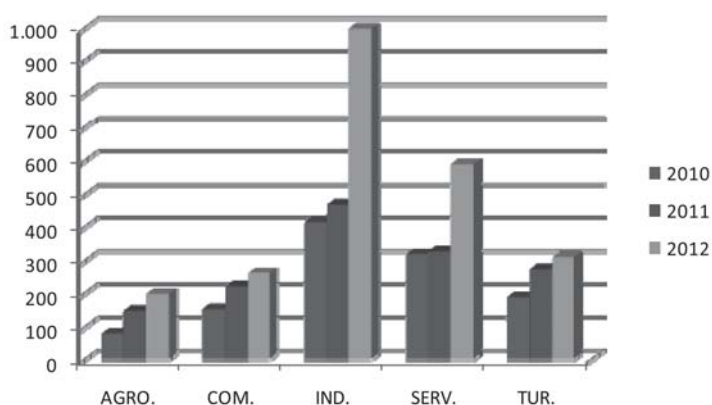


Al respecto, cabe recordar que no toda IED conforma inversión nueva para la economía. Asimismo, estas cifras dejan fuera la inversión de los agentes residentes en la economía. Por tanto, es preciso analizar complementariamente otra fuente de información que surge ante la ley que brinda beneficios fiscales a determinados tipos de inversión.

La Comisión para el seguimiento de proyectos de inversión aprobados por el Poder Ejecutivo (COMAP) para la obtención de incentivos fiscales genera una información que permite ingresar en el detalle de los destinos sectoriales de la inversión, sin distinguir entre origen nacional o extranjero.

Esta información permite identificar a la industria –en sentido amplio, según clasificación de COMAP- como un destino que capta inversiones en forma creciente. Véase que los montos de los proyectos aprobados en 2012 duplican los de años anteriores, siendo en ese sentido el sector donde más han crecido los proyectos de inversión aprobados.

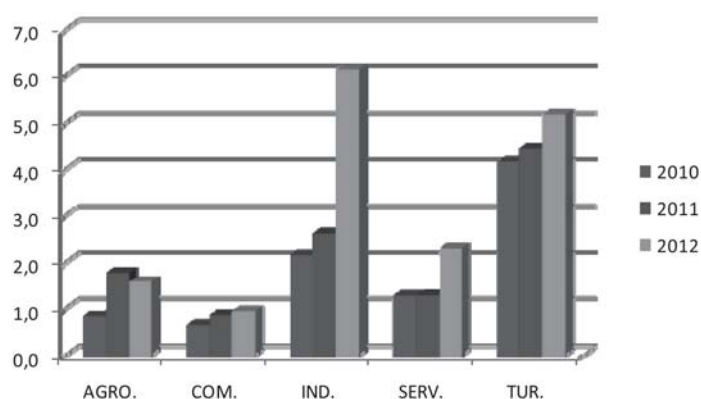
Gráfico 23: Montos de Proyectos de inversión aprobados por la COMAP
Millones de USD según sector



Fuente: COMAP/MEF

Inclusive si se calcula el monto promedio de los proyectos de inversión, se puede apreciar que la industria capta los proyectos de mayor envergadura. Y replicando la relación por valores totales en dólares, el valor promedio de los proyectos de inversión también prácticamente se ha duplicado.

Gráfico 24: Montos promedio por Proyecto de inversión aprobado por la COMAP
Millones de USD según sector



Fuente: COMAP/MEF

No obstante, la mayor parte de los grandes proyectos industriales aprobados por el Poder Ejecutivo según reporta COMAP no van dirigidos a la industria manufacturera sino a la generación de energía, en particular eólica.

Esto puede verse con desde la industria con un tinte más pesimista en tanto no es una ampliación de la formación de capital industrial que permita impulsar y sostener mayor ritmo de crecimiento del sector. No obstante, desde otro punto se vista, la buena noticia es que una de las mayores restricciones que enfrenta el crecimiento, que es la restricción de infraestructura, entre ellas la que implica la matriz energética, estaría mejorando, y además del impacto ambiental positivo cabría esperar una mayor eficiencia energética. Esto a nivel productivo, indirectamente, se podría traducir en mayor crecimiento económico. No obstante, es una inversión que no se traducirá en la generación importante de nuevos puestos de trabajo.

En casos en que sí se dirigen a la industria manufacturera, se observa una fuerte incidencia de proyectos hacia sectores de fuerte base primaria, como por ejemplo a la producción de cementos y minerales, además de los dirigidos a alimentos y bebidas, que son los que captan el mayor porcentaje.

2.5 Luces y sombras del desempeño industrial

La industria uruguaya ha registrado un crecimiento extraordinario en la última década, casi duplicando su producción y aumentando la cantidad de puestos de trabajo ocupados y la productividad a tasas también históricamente elevadas.

A lo largo de la década se presentan diferentes motores de crecimiento en la economía que también se manifiestan en la producción industrial que, desde el año 2009 crece a un ritmo por debajo de la economía en su conjunto.

La recomposición que se observa en los últimos 5 años muestra que los sectores cuyo volumen físico más crece, en general presentan un elevado perfil exportador, en un marco de exportaciones dinámicas y que muestran crecimiento de productividad. El problema de estos sectores sería que aún no contribuyen con el 20% de la producción ni del empleo, de donde su capacidad de absorción de empleo que eventualmente desplacen otros sectores es limitada.

Por el contrario, los sectores que se contraen en cinco años su participación en el VBP industrial ha caído 28,7%. En general son sectores transables que enfrentan diferentes situaciones. En el 75% de los casos, enfrentan caída de sus exportaciones, disminución de sus ventajas comparativas reveladas. Esto se daría en un marco en que no logran mejoras en la productividad que les mejore sus perspectivas de competitividad en un mundo donde la productividad ha incrementado enormemente, incidiendo a la baja en los precios internacionales. En este grupo se encuentran clases vinculadas a la cadena textil y curtiembres. Si bien existen medidas de política fiscal que tratan de sostener las exportaciones de estos sectores (por ejemplo con devolución de impuestos a las exportaciones), y en algún caso como el de Hilados y tejidos se logra que estas aumenten ligeramente, la producción del sector igual se contrae en el promedio de los 5 años. Adicionalmente al

efecto de la caída de las exportaciones, en casos en que el perfil exportador no es tan marcado, de todos, con problemas de productividad, se hace difícil competir en el mercado interno, abierto a importaciones.

Por último, los sectores que más contribuyen presentan crecimiento moderado de la producción industrial (entre 0 y 3,3% promedio anual). Cuatro de los mayores sectores exportadores de la economía, mientras crecen en promedio a ritmo elevado sus exportaciones, aún con mejoras de productividad, no logran crecer a ritmo más dinámico.

Queda en este caso, como en el de los sectores cuya producción se contrae la fuerte dependencia de los precios internacionales de los commodities, en gran parte, de importante base primaria. El grado de incorporación de valor agregado industrial no parecería ser una variable determinante en el promedio de estos sectores.

Dada, por tanto, la relevancia del desempeño exportador para el sector industrial, se realiza una primera aproximación acerca de cómo se compone la malla de empresas industriales exportadoras. Se identifica así un grupo de aproximadamente 800 empresas que exportan continuamente en períodos relativamente largos, y que explican en torno al 90% de las exportaciones.

Analizando la evolución del número de empresas por sector, se observa entre 2007 y 2011 un aumento del peso relativo de las firmas agropecuarias y comerciales y una caída de la participación de las empresas manufactureras entre los exportadores (que pasa de 86.2% a 76.2%).

Acorde con el análisis de las exportaciones de los sectores industriales clasificadas por CIU, al analizar las exportaciones según el contenido tecnológico se constata que las exportaciones uruguayas constituyen principalmente productos primarios, que representan aproximadamente el 60% del total exportado en 2012.

Si bien la producción industrial de commodities de marcado perfil exportador crece básicamente a tasas moderadas, como se señalaba, sus exportaciones en dólares han crecido a tasas promedio elevadas. Esto coincide con que en los últimos diez años ha ido creciendo la participación de los productos primarios en las exportaciones y haya disminuido la de productos en alguna categoría de tecnología.

Entre las empresas que exportaron continuamente en el período 2009-2012, las que mantienen un mayor ritmo de crecimiento entre 2009 y 2012 son las de manufacturas con contenido tecnológico (bajo, medio o alto), las cuales crecen en promedio a tasas anuales del entorno de 12%, mientras que las exportaciones de empresas de productos primarios mantienen una tasa de crecimiento de 7% en el período analizado. Por tanto, si bien las exportaciones de productos de base primaria continúan siendo las más importantes en valores, no lo son necesariamente en dinamismo. De mantenerse, esto podría ayudar a reducir el grado de concentración de las exportaciones por empresa, ya que las exportaciones de productos con algún contenido tecnológico están menos concentradas por empresas.

La estructura de las exportaciones por tamaño de cada categoría de productos, muestra que en el caso de las manufacturas de tecnología baja y media, las empresas medianas representan la mayor parte de las exportaciones. En los demás casos, es decir productos primarios, manufacturas basadas en recursos y manufacturas de alta tecnología, predominan las exportaciones de las grandes empresas. En lo que respecta al crecimiento entre 2009 y 2012, se destaca el fuerte aumento de las exportaciones de las manufacturas de alta tecnología y otras transacciones por parte de las pequeñas empresas (a un ritmo anual del 38.3% y 44.5% respectivamente). También se destaca el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de media tecnología por parte de empresas grandes (19.4%) y medianas (14.0%).

El análisis de las exportaciones por empresas, muestra que el 45% de las exportaciones de bienes de Uruguay en 2009-2012 es realizado por 25 empresas. Ello es un indicador de un grado de concentración considerable de las exportaciones a nivel de empresas, en las que predominan las exportadoras de productos primarios.

El mayor crecimiento de las exportaciones en el período 2009-2012 se observa en empresas que muestran un contenido tecnológico variado. Esto parecería una buena noticia en términos de diversificación de la matriz exportadora hacia productos más complejos y con mayor nivel tecnológico, aunque su peso en el total exportado apenas alcanza al 7%.

3. Estrategia y política industrial

Desde mediados de la década pasada se ha retomado en Uruguay la práctica de llevar adelante políticas activas de desarrollo productivo. Más allá del hecho de que siempre existieron medidas de política que podrían ser clasificadas como 'políticas industriales' el país había optado en algunos períodos por no desarrollar estrategias explícitas de intervención para promover el desarrollo productivo.

Esto no quiere decir que en las últimas décadas no hayan existido esfuerzos por definir estrategias específicas para el desarrollo competitivo de actividades productivas (en particular, manufactureras). A título ilustrativo pueden citarse los esfuerzos realizados a comienzos de la década de 1990, en las etapas iniciales del ingreso del país al Mercosur (centradas en la actividad de la Comisión Sectorial para el Mercosur - COMISEC), y más recientemente las Agendas de Competitividad, que desarrolló el Ministerio de Industria Energía y Minería en 1999 y que dio lugar a una propuesta específica de política industrial. Estos esfuerzos, sin embargo, no se acumularon institucionalmente, lo que implicó una pérdida de posibilidades de aprendizaje, conocimiento y experiencia remarcable.

En todo caso, a partir de 2007, el país comenzó un nuevo ejercicio de desarrollar políticas activas en el área productiva, cuyas bases quedaron explicitadas en las Directivas de la Estrategia Industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica (MIEM, 2008). Esta estrategia involucró en su formulación al Gabinete Productivo¹⁸, implicaba la utilización de diversas herramientas de política económica, y anunciaba una intención de trascender como política de Estado.

3.1. Orientaciones principales de la política industrial

De acuerdo a las Directivas de la Estrategia Industrial, el Gobierno jugaría un rol clave en la promoción de industrias y servicios con políticas activas de corte sectorial, estableciendo que:

- La mejora de la estructura industrial debía resultar en el

¹⁸ Ver Sección 3.3

desarrollo y adquisición de base tecnológica, potenciando las capacidades del país y la industria de bienes de capital

- La Inversión Extranjera Directa, las grandes empresas nacionales, las PYMES y las empresas estatales, tenían un papel a cumplir como pilares de crecimiento.
- Debía reforzarse la integración en redes regionales y mejorarse la inserción extraregional con nuevos acuerdos de acceso a mercados que permitan aumentar el valor agregado de los bienes exportados.
- Complementariamente, debía continuarse con el apoyo a otros sectores u inversiones ante situaciones que lo hicieran necesario, incluyendo los casos de:
 - Dificultades transitorias, que tuvieran un plan de negocios competitivo
 - Recuperación de empresas que pudieran ser competitivas en su mercado histórico
 - Reconversión de empresas hacia nuevas posibilidades productivas y/o de mercado
- Debía promoverse el desarrollo del Plan Energético y la mejora de la educación como elemento clave del desarrollo (más aún por el objetivo de adquisición de base tecnológica que se pretendía).
- La estrategia industrial sería transversalizada, comunicada y compartida con los actores relevantes: Cámaras Empresariales, Central de Trabajadores, Organismos Públicos, etc.
- Se implementaría un proceso de revisión periódica con evaluaciones independientes para asegurar transparencia y calidad de los resultados.

Estos lineamientos o directivas básicos, se mantuvieron a lo largo del período, con un grado de implementación diverso. En todo caso, el propio Ministerio (MIEM, 2011) establecía hacia fines de 2011 que su

política de desarrollo competitivo apuntaba a lograr una competitividad dinámica y sostenible, a través de:

- políticas de investigación y tecnología,
- formación de una sociedad del conocimiento,
- fortalecimiento del capital humano,
- búsqueda de la diferenciación y de la competencia por la calidad.
- Promoción de nuevos sectores, basados en productos diferenciados, productividad y tecnología.

Para ello entendía que era necesario desarrollar una política de Estado, siempre acorde a la dinámica mundial, con la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios y con el capital humano y social calificado para responder rápidamente a los mismos. Específicamente en el caso de la industria manufacturera, afirmaba que ello implicaba buscar caminos en conjunto con empresarios, trabajadores e instituciones públicas y privadas de apoyo a cada sector (centros tecnológicos y de calidad, agencias de desarrollo, etc.)

En función de lo anterior, el MIEM establecía que los puntos clave que sustentarían la política de competitividad de Uruguay eran los siguientes (MIEM, 2011):

- Fortalecimiento del tejido industrial.
- Generación de empleo, la capacitación y valor agregado.
- Búsqueda de competitividad dinámica.
- Apuesta continua a la innovación y el conocimiento.
- Establecimiento de una Política de Estado, que trascienda los períodos de gobierno.

Este enfoque quedaba contextualizado por las iniciativas del Gabinete Productivo, y debe ser complementado por las iniciativas que en materia de política económica, e incluso sectorial, lleva adelante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Desde el MEF se enfocan los

incentivos productivos la competitividad y el cambio estructural desde una lógica que parte de la inversión como motor del cambio, para generar mejoras en la productividad que sustenten mayores niveles de competitividad¹⁹. Desde este enfoque, el MEF otorga especial importancia a la política de promoción de inversiones y sus herramientas asociadas, incluyendo regímenes con especificidad sectorial.

3.2. Industrias estratégicas

En el marco de la estrategia industrial definida, el Gobierno ha establecido estímulos sectoriales para las que ha calificado como:

- **Industrias exitosas:** procurando incentivar el aumento de VAB y mejora de tecnología para industrias como: carne, leche, cuero, arroz, celulosa y madera, pesca, cítricos y minería, que conforman buena parte de la matriz manufacturera actual.
- **Industrias intensivas en mano de obra calificada:** software, farmacéuticos, automotriz, textiles y naval.
- **Instalación de nuevas industrias clave:** químicos, plásticos, equipos agrícolas, energías renovables, aeronáutica, biotecnología, audiovisuales y telecomunicaciones.

Se definieron, por su parte, los **sectores considerados estratégicos** y se establecieron consejos sectoriales tripartitos en: Automotriz, Biotecnología, Farmacéutico, Forestal madera, Naval, Vestimenta, Audiovisual, Construcción, Diseño, Química, Plástico, Metalúrgica, Oleaginosos, Olivícolas, Petróleo y gas, Minería, Aeronáutica, Nanotecnología, TICs y Electrónica.

3.3. Organización institucional

La organización institucional de la Política Industrial actual gira en torno al Gabinete Productivo, conformado por 8 Ministerios: MEF, MIEM, MGAP, MTSS, OPP, MTOP, MTyD y MRREE. Fue creado en 2008 e institucionalizado por Decreto 405/009, para fortalecer, expandir y articular la estructura productiva, aumentando el valor agregado y

¹⁹ Ver presentación realizada por el Ministro Fernando Lorenzo en el Foro Económico de ACDE, 19 de noviembre de 2013.

contenido tecnológico de la producción uruguaya, según la siguiente metodología (MIEM, 2011):

- identificación de cadenas estratégicas,
- creación de Consejos Sectoriales Tripartitos,
- diagnósticos, análisis de potencialidades y restricciones para un desarrollo y crecimiento dinámico,
- proposición de medidas específicas.

Los Consejos Sectoriales Tripartitos agrupan entidades públicas y privadas, ámbito productivo y académico, trabajadores y empresarios, coordinando acciones para aumentar la competitividad del sector. Se han aprobado Planes estratégicos de mediano y largo plazo para diversos sectores y cadenas definidas como estratégicas, como Automotriz, Naval, Farmacéutico, Bio-Nanotecnología, Madera, Vestimenta, TICs, Electrónica, Cuero, Calzado, Marroquinería, Metalmecánica, Químicos, industrias de base para las Energías Renovables²⁰.

3.4. Instrumentos

Las políticas activas que se están llevando adelante en este contexto, utilizan una variada gama de instrumentos. Entre ellos, el MIEM (2011) destaca los siguientes:

- Medidas de apoyo a la formalización, responsabilidad social e incorporación de tecnología en sectores sensibles y con alto componente de mano de obra (ejemplo: vestimenta).
- Régimen de preferencias a la industria nacional en las compras públicas, con requerimientos definidos en especificaciones, calidad y precio.
- Capacitación de los trabajadores a las nuevas tecnologías y requerimientos de la demanda, a través del INEFOP.

²⁰ Amplia información y los respectivos documentos pueden encontrarse en la página web del gabinete Productivo: <http://gp.gub.uy/es>

- El régimen de promoción de inversiones (Ley 16.906, Decreto 455/007 y Decreto 002/012 actualmente vigente).
- El régimen de promoción de Parques Industriales (Ley 17.547 y Decreto 524/005).
- El régimen de promoción de las industrias de electrónica y naval (Decreto 127/011).
- Promoción de la descentralización industrial a través de Clusters, Parques Industriales y apoyo diferenciado en el régimen de inversiones.

El MEF considera que la promoción de inversiones constituye la principal herramienta para la transformación productiva, y ha dedicado recursos y esfuerzos a extender y mejorar desde su perspectiva el uso de este instrumento. De hecho, integra a su aplicación otras herramientas complementarias como el régimen de Zonas Francas y los regímenes sectoriales. Como es tradicional en el caso de Uruguay, los instrumentos que involucran gasto o renuncia fiscal quedan en la órbita del MEF (por ejemplo, devolución de impuestos a las exportaciones), y su acción debería coordinarse con otros ministerios cuando involucra aspectos que entran dentro de sus áreas de competencia específica.

A partir de 2004, el MEF ha aprobado la instalación de nuevas Zonas Francas que se agregan a las ya existentes asociadas a las actividades logísticas. En este caso, las Zonas Francas aprobadas fueron UPM y Punta Pereira- Montes del Plata (grandes emprendimientos industriales específicos), Aguada Park y WTC (Servicios globales) y Parque de las Ciencias (Servicios especializados).

Adicionalmente, dos programas específicos se destacan para la implementación de la política definida: el Fondo Industrial y el Fondo de Desarrollo.

El Fondo Industrial (creado por la Ley N° 18.719 de diciembre de 2010) tiene por fin promover la diversificación de la estructura productiva nacional y el desarrollo de industrias de soporte que aumenten la densidad del tejido industrial y favorezcan la competitividad de las cadenas de valor existentes.

Este Fondo se aplica para cuatro tipos de sectores:

- Para el Fortalecimiento de la Base Productiva en: biotecnología, nanotecnología e industria química y software de aplicación en los procesos productivos.
- Para las Cadenas de Valor Motores de Crecimiento: madera, papel y muebles, metalmecánica y naval.
- Para las Cadenas de Valor Intensivas en Innovación: electro – electrónica, farmacéutica y audiovisual.
- Para las Cadenas de Valor Intensivas en Mano de Obra: automotriz y autopartes, minería, plásticos, calzado de cuero y marroquinería.

El Fondo de Desarrollo (FONDES del 27 de setiembre de 2011), apunta a que la banca oficial apoye el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables, en particular aquellos vinculados a sectores estratégicos y a modelos de autogestión.

3.5. Una primera mirada a la estrategia de política industrial

Más allá de la implementación de la política, la evolución y estructura de las exportaciones uruguayas y del propio sector industrial permiten explicar las principales orientaciones de la estrategia, al menos tal como se han explicitado²¹. En líneas generales, estas orientaciones tienen en cuenta aspectos relevantes de los modernos enfoques de política industrial, al priorizar la diversificación y la construcción de capacidades para el desarrollo sostenido, en un contexto de economías abiertas y competitivas.

Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), han mostrado que la estructura de exportaciones de los países es algo que sí importa para su crecimiento y bienestar. Concluyen que, permaneciendo todo lo demás igual, los países que incorporan a sus portafolios de exportación el tipo de productos que exportan los países ricos, tienden a crecer más rápido que los países que se especializan en otros bienes. De alguna manera,

²¹ Excede el alcance del presente documento evaluar la implementación de las políticas y su impacto. En este caso se pretende reflexionar sobre su orientación y los desafíos que debe enfrentar.

‘los países se transforman en lo que producen’, y en este sentido parece oportuno generar incentivos adecuados para promover una diversificación hacia productos de mayor complejidad.

Para avanzar en este camino, los países deben entrar en un proceso de diversificación productiva (Imbs y Warcziarg, 2003). En los países en desarrollo, este proceso de diversificación opera a través de la acción de emprendedores que exploran su capacidad de producir eficientemente productos generalmente nuevos para el país, aunque no lo sean para el mundo. Estos emprendedores ‘descubren’ si los niveles de productividad que pueden alcanzar les permiten competir en una economía abierta, dada la estructura de costos subyacente en sus economías. Un empresario que intenta producir un bien por primera vez en un país en desarrollo, se enfrenta a una incertidumbre de costos considerable, y la única forma que tiene de comprobar su capacidad es iniciar este proceso de ‘descubrimiento de costos’. Este proceso tiene considerables efectos externos positivos para otros empresarios. Si el proyecto tiene éxito y es rentable, otros empresarios pueden, más o menos rápidamente, imitar al pionero. De esta manera, los resultados del descubrimiento de costos del pionero se socializan. En cambio, si fracasa, las pérdidas son privadas. Esta externalidad del conocimiento incide en que los niveles de inversión en ‘descubrimiento de costos’ para nuevos productos sean sub-óptimos, a menos que el estado (o el propio sector) encuentren alguna forma de internalizar dicha externalidad negativa (Hausmann y Rodrik, 2003, Hausmann et al, 2007).

En tal entorno, la gama de bienes que una economía acaba produciendo y exportando, está determinada no sólo por los fundamentos habituales, sino también por el número de empresarios que pueden ser estimulados a participar en el descubrimiento de costos en sectores modernos de la economía. Cuanto mayor sea este número, la economía operará más cerca de su frontera de productividad (Hausmann y Rodrik, 2003).



Hausmann et al (2007), encuentran que los países que exportan productos asociados con una mayor productividad crecen más rápidamente, incluso controlando por ingreso per cápita, nivel de capital humano y características idiosincráticas de los países. Lo que impulsa este crecimiento es la reasignación de recursos de actividades de menor

productividad a las de mayor productividad, lo que requiere de procesos de construcción de capacidades a nivel de la economía. El tipo de bienes que un país produce tendría implicaciones importantes para los resultados económicos posteriores.

Un factor a destacar es que, dada la presencia de externalidades negativas en el proceso de 'autodescubrimiento' referido, y el beneficio intertemporal que se puede generar, el gobierno tiene un rol preponderante en liderar este proceso, y la calidad de su política industrial es fundamental en este sentido (Rodrik, 2004). En definitiva, la calidad de la canasta exportadora de los países determinará los beneficios que puedan obtener de la globalización (Hausmann et al, 2007), y en ello tienen un papel para jugar las políticas industriales.

Sin que ello implique evaluar los instrumentos que se están aplicando y la forma en que se instrumenta la estrategia de política, tal como está formulada ésta parece estar alineada con el referido enfoque conceptual de política industrial. De todas formas, resulta pertinente presentar algunas reflexiones en cuanto al contexto en que se desarrollan las políticas y a ciertas condiciones del proceso de implementación que condicionan sus resultados.

En primer lugar, no es menor la influencia que ejerce el contexto regional en que está inserto Uruguay (en particular por la influencia de las decisiones tomadas en Argentina y Brasil sobre la dinámica de los negocios). Garbarino et al (2008) analizan el caso de un país pequeño como Uruguay, inserto en un contexto regional dinamizado por una fuerte demanda externa por productos agropecuarios, mediatizada por multinacionales y actores empresariales (y públicos) de otros países. Concluyen que si no se definen estrategias específicas de construcción de capacidades a nivel nacional, el rol que termina jugando el país en la dinámica productiva regional queda determinado por las estrategias de los demás actores. En este sentido, y a partir del enfoque conceptual planteado, para que los empresarios nacionales se embarquen en procesos de auto descubrimiento que les lleven a desarrollar capacidades que sustenten procesos de desarrollo a largo plazo (Hausmann y Rodrik, 2003), es necesario definir e implementar estrategias y políticas adecuadas, no sólo en su contenido sino también en la manera y el timing de llevar adelante los procesos de construcción (Rodrik, 2004).



En segundo término, estos procesos de construcción, cuyos resultados se observan en el largo plazo, requieren de construcciones de carácter estratégico, consensuadas entre los actores involucrados. Esta necesidad parece estar reconocida al enunciar la estrategia de política que se pretende seguir (en el sentido de enfatizar la necesidad de políticas de estado, que trasciendan períodos de Gobierno), aunque no queda claro si las experiencias que se están procesando podrán lograr el objetivo de perdurar en el largo plazo. Para ello, entre otras cosas, es fundamental operar en un clima de confianza y compromiso mutuo entre todos los actores, en el marco de una organización institucional, con metodología adecuada, alineados por incentivos y objetivos claros y definidos. A ello debe sumarse, que no es suficiente hoy para comprender el comportamiento sectorial, y menos para definir estrategias, analizar sólo lo que ocurre dentro de fronteras. Un país pequeño, inserto en dinámicas de negocio regionales e internacionales, debe formular sus estrategias teniendo en cuenta dichas dinámicas lo que agrega complejidad.

Ello implica que avanzar hacia estrategias de transformación productiva, involucra no sólo temas de diseño, sino de articulación con las organizaciones empresariales (para tener un conocimiento directo de la situación y perspectivas de la realidad sectorial) y de implementación (Rodrik, 2004). En Uruguay se han realizado (y se realizan) esfuerzos puntuales en este sentido, aunque sin lograr generar procesos de acumulación institucional. Estos procesos involucran a muy diversos actores, en plazos muy largos. La voluntad política, el liderazgo y compromiso de largo plazo público y privado, y la forma en que se desarrollen los procesos no sólo es tan importante como el propio contenido de las estrategias, sino que debe ser un componente crítico de las mismas.

Probablemente, sólo el tiempo permitirá comprobar si las políticas que se están implementando logran alcanzar los objetivos que se plantean, consolidando al mismo tiempo procesos de construcción de capacidades y de acumulación institucional que permitan avanzar sostenidamente, de manera armónica e inclusiva. La realidad actual presenta situaciones diversas, que no permiten afirmar de manera concluyente que se estén dando de manera general procesos de construcción de capacidades y de acumulación institucional con estas características.

4. Desafíos para la industria y la política

Algunas de las características destacadas de la evolución y estructura tanto de las exportaciones uruguayas como de la actividad manufacturera, plantean de por sí algunos desafíos de futuro. Estos desafíos hacen tanto a la propia actividad empresarial como al diseño y ejecución de políticas.



Estos desafíos quedan enmarcados, además, por la propia evolución del contexto internacional y las tendencias de desarrollo tecnológico que marcan hoy la realidad económica y social en un mundo cada vez más global.

4.1. Algunos desafíos que presentan las tendencias mundiales

Los rápidos cambios que se están procesando a nivel global, marcarán un conjunto de desafíos que deberá enfrentar la industria manufacturera en los próximos años. Algunos de estos cambios y desafíos son los siguientes:

Hacia el 2050, se estima que los países de Asia representarán aproximadamente el 60% del consumo global de las clases medias. Ello está asociado al cambio en los pesos relativos de las economías (con el aumento de la participación de China e India, y de los demás países emergentes), pero marca también el hecho de que estos países ya no serán tanto una fuente de mano de obra barata, sino un mercado de consumo atractivo y dinámico. Esto representa para países productores de proteínas, como es el caso de Uruguay, una oportunidad y un desafío.

Se ha generado un proceso de globalización de las actividades manufactureras que tendrá sin dudas un fuerte impacto en las posibilidades de transformación productiva de las economías emergentes. Diversos factores han permitido la desagregación de las cadenas de valor en complejas redes globales. Entre ellos pueden citarse: los cambios en las relaciones políticas y económicas entre Este y Oeste, incluyendo la proliferación de acuerdos comerciales, el crecimiento generalizado de la información digital, mejores infraestructuras físicas y financieras, las tecnologías basadas en computación. Hoy se afirma que el mundo está enfrentado a una tercera revolución industrial, generada por



disruptores tecnológicos que permitirán producir de manera competitiva partidas pequeñas, con mayor flexibilidad y menor requerimiento de mano de obra. Ello será posible gracias a los nuevos materiales, nuevos procesos, el uso de robots y nuevos servicios colaborativos disponibles vía internet.

En este contexto, un informe recientemente publicado por el World Economic Forum (WEF, 2012) señala que las nuevas tendencias para la actividad manufacturera en los próximos veinte años determinarán que:

- La infraestructuras serán más importantes y deberán ser más sofisticadas
- Aumentará la competencia para capturar IED, lo que implicará desafíos para los países y problemas de decisión para las empresas.
- La competencia por los recursos materiales existentes en el mundo será una fuerza que orientará la innovación, e incidirá en las decisiones estratégicas de empresas y países.
- La disponibilidad de energía y las políticas asociadas a energías limpias, serán factores prioritarios,
- La habilidad para innovar aceleradamente, será la capacidad más importante para diferenciar el éxito de empresas y países.
- El capital humano capacitado y talentoso será el recurso más crítico para lograr el éxito de las empresas y la prosperidad de los países.
- El uso estratégico de las políticas públicas como facilitador del desarrollo económico será más intenso. Los resultados ganar-ganar surgirán seguramente de la colaboración entre los formuladores de políticas y los líderes empresariales.

En este contexto, también influido por complejos desafíos macroeconómicos y geopolíticos, es que debe pensarse el desarrollo industrial y la inserción externa de la economía uruguaya y formular las políticas adecuadas para facilitar su desarrollo competitivo.

4.2. Algunas reflexiones finales

La evolución que ha tenido la estructura y la dinámica sectorial de la economía uruguaya, y en particular de la industria manufacturera, al menos en el último quinquenio (y en algunos casos en un período más largo), marcan desafíos que se deberán enfrentar desde la política en los próximos años. Lo mismo ocurre con la evolución de las exportaciones, que se caracterizan por una fuerte concentración en pocos rubros de origen agropecuario, con escaso valor agregado industrial, aunque con exportaciones dinámicas con cierto contenido tecnológico.

La dinámica productiva observada, además, está inserta en una lógica regional e internacional dinamizada por una demanda externa creciente de productos de origen agropecuario. El diseño y la ejecución de las estrategias necesariamente requieren de enfoques que incorporen la influencia del contexto regional y de las tendencias internacionales esperadas sobre el tejido empresarial local. En el enfoque desarrollado por Garbarino et al (2008), la demanda externa impulsa el comportamiento de las empresas, las cuales diseñan y ejecutan sus estrategias de forma de adecuarse a los disparadores encontrados. Si bien son las empresas las que compiten por satisfacer las demandas identificadas, los gobiernos pueden apoyar (o no), con políticas específicas, para mejorar los entornos donde estas empresas deben actuar, apoyando procesos de diferenciación de forma de mejorar su posicionamiento competitivo. La posibilidad de incorporar valor agregado desde el sector industrial a las actividades de origen agropecuario que conforman el grueso de las exportaciones (que no implica necesariamente avanzar hacia adelante en la cadena pero sí incorporar conocimiento y diversificar capacidades), y el desarrollo de servicios asociados a la actividad manufacturera, parecen ser aspectos clave de una estrategia.

Las estrategias de las empresas, en términos de desarrollo de recursos y capacidades, se tienden a focalizar en recursos tangibles a la hora de dar satisfacción a demandas de carácter genérico, y en estrategias donde adicionan recursos intangibles, a la hora de iniciar procesos de satisfacción de demandas de mayor valor y exigencia. De alguna manera, el acceso a demandas diferenciadas permite desarrollar capacidades que habilitan luego a producir bienes asociados a un mayor nivel de productividad (Hausmann et al, 2007). Pueden las políticas apoyar la construcción de este tipo de capacidades?

Las políticas que pueden apoyar la construcción de capacidades en Uruguay deben tener en cuenta una serie de aspectos, a los que se ha hecho referencia en las secciones anteriores. Sin embargo hay un aspecto que parece crucial y es que estos procesos, cuyos resultados se observan en un mediano plazo, requieren de construcciones estratégicas consensuadas, de articulaciones público-privadas no corporativas y de un contexto adecuado de confianza y visión de futuro para la toma de decisiones, en un marco de estabilidad macroeconómico e incentivos alineados al modelo de desarrollo que se desea potenciar. Esto es así tanto por las dimensiones involucradas en dichos procesos, como por el tiempo requerido para percibir sus resultados finales.

Desde hace tres décadas en Uruguay se registran antecedentes de casos de diseño y propuestas de política industrial que, si bien dan cuenta de la conciencia respecto de su necesidad, también muestran que el punto crítico se presenta al llegar a la etapa de ejecución de las políticas, donde muchas veces se pierde la acumulación institucional y el aprendizaje realizado. Una lista (no exhaustiva) de iniciativas llevadas adelante desde los gobiernos de turno, podría incluir: el Programa COMISEC (con recomendaciones a nivel sectorial, y la propuesta de una agenda para la mejora de la competitividad, 1993-1995); Construyendo la competitividad industrial, liderado por el MIEM (construcción de agendas de competitividad sectorial, que dieron lugar a una propuesta de política industrial, 1998-1999); análisis y propuestas del Gabinete Productivo (desde 2007). Ha habido también instancias de intervención directa a nivel de empresas y grupos de empresas: Programa COMISEC (apoyo estratégico a empresas, entre 1994 y 1995), Programa PACPYMES de apoyo a empresas y clusters (2006 a 2009) y Programa PACC de apoyo a la competitividad de conglomerados (desde 2007). También existieron propuestas y aportes de los actores privados, y en todos estos casos, además, ha habido intentos de generar un diálogo diferente entre sector público y sector privado, que permitiera una mejor articulación de necesidades y roles. Un hecho tal vez poco conocido fue la creación de una Fundación entre la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y el MIEM para promover la competitividad de la industria (Fundación Innova, 1999-2000), que nunca llegó a operar (Jung, 2010).



En definitiva, encarar procesos de transformación productiva para generar desarrollo sustentable e inclusivo no implica sólo toma de decisiones de política pública. Es una tarea compleja, que involucra a muy diversos actores, en plazos muy largos. La voluntad política, el liderazgo participativo y abierto, la generación de confianza y compromiso de largo plazo público y privado, la permanente interacción con la realidad y tendencias internacionales, la acumulación y aprendizaje institucional y la forma en que se desarrollen los procesos no sólo es tan importante como el propio contenido de las estrategias, sino que debe ser un componente crítico de las mismas. Y cuánto más largo y complejo el proceso, más crítico es.



Referencias bibliográficas

Garbarino, P., Jung, A., Plottier, C. (2008) *La región desde una lógica de clusters: Aportes para construcciones estratégicas en Uruguay*, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) y Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.

Hausmann, R., and Rodrick, D. (2003). "Economic development as self discovery". *Journal of Development Economics*, 72(2): 603-633.

Hausmann, R., Hwang, J., and Rodrick, D. (2007). "What you export matters". *Journal of Economic Growth*, 12: 1-25.

Jung, A. (2010). 'Porqué se requiere una estrategia de desarrollo industrial'. En Enfoques Económicos, Cámara de Industrias del Uruguay.

Imbs, J., and Wacziarg, R. (2003). "Stages of Diversification", *American Economic Review*, 93(1), 63-86.

Ministerio de Industrias, Energía y Minería (2008). Directivas de la Estrategia Industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica. Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo, mayo de 2008.

Ministerio de Industrias, Energía y Minería (2011). Políticas de Competitividad en curso en el MIEM. División Política Industrial, Dirección Nacional de Industrias, Octubre de 2011. Página consultada el 16/11/2013 (<http://www.dni.gub.uy/web/industria/principal/filtros>).

Plottier, C. (2012). Uruguay: Análisis de la inserción internacional respecto al comercio y las inversiones externas. ACDE-Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo.

Plottier, C., Zuasnabar, A. y Castagna, S. (2013). Mapeo de empresas exportadoras de bienes en Uruguay. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay. Informe de Proyecto.



Rodrick, D. (2004). "Industrial Policy for the Twenty-First Century". *Faculty Research Working Papers Series*, John Kennedy School of Government, Harvard.

Uruguay XXI- Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones (2013). "Inversión extranjera directa en Uruguay- Julio 2013". <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/12/Informe-IED-en-Uruguay-Julio-2013-URUGUAY-XXI.pdf>

Vázquez, S., Plottier, C., Zuasnabar, A. (2011). "Diversificación y dinamismo exportador ¿Todas son buenas noticias? En V Jornadas Académicas, Unión de Exportadores del Uruguay y Banco de la República del Uruguay, Montevideo, Noviembre 2011.

World Economic Forum (2012). *The Future of Manufacturing. Opportunities to drive economic growth*. Geneva, Switzerland.

Información resumen de los sectores por categoría, según perfil exportador e incorporación de valor agregado industrial

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE y TradeMap

I.1- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA Industrial superior al promedio de la industria (a)

CIU	Descripción	Var. IVF	Var. Expo	Var. PTO
1553	Cervecerías y fabricación de maltas.	3,4%	19,3%	4,2%
1711	Hilandería y tejeduría.	-24,9%	-22,8%	-21,3%
1730	Fabricación de tejidos de punto.	-4,7%	4,5%	-9,8%
2021	Fabricación de productos de madera (excepto muebles).	9,9%	17,6%	6,0%
2101	Fabricación de pulpa de madera, papel y cartón.	3,3%	5,6%	0,1%
2424	Fabricación de artículos de limpieza y de tocador.	5,2%	8,6%	0,8%

I.1- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA Industrial superior al promedio de la industria (b)

CIU	Descripción	VAB/VBP	Expo/VBP	Participación			
				VBP 2007	VBP 2012	PTO 2007	PTO 2012
1553	Cervecerías y fabricación de maltas.	52,3%	40,1%	1,8%	3,5%	0,6%	0,8%
1711	Hilandería y tejeduría.	31,2%	56,7%	1,6%	0,1%	2,5%	0,8%
1730	Fabricación de tejidos de punto.	44,2%	59,6%	0,5%	0,1%	1,3%	0,8%
2021	Fabricación de productos de madera (excepto muebles).	35,9%	56,5%	0,0%	0,7%	1,3%	1,8%
2101	Fabricación de pulpa de madera, papel y cartón.	55,9%	39,0%	0,8%	4,1%	0,9%	0,9%
2424	Fabricación de artículos de limpieza y de tocador.	34,7%	67,8%	1,2%	0,9%	0,7%	0,7%
Sub Total				5,9%	9,4%	7,3%	5,8%

I.2- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA inferior al promedio de la industria (a)

CIU	Descripción	VAB/VBP	Expo/VBP	Participación			
				VBP 2007	VBP 2012	PTO 2007	PTO 2012
1511	Matanza de ganado y aves. Preparación de carnes.	15,5%	62,2%	14,8%	16,0%	14,5%	14,9%
1512	Elaboración y conservación de pescado.	29,4%	100,0%	1,2%	1,1%	3,9%	3,2%
1520	Elaboración de productos lácteos.	19,7%	56,6%	6,3%	7,6%	4,4%	6,3%
1534	Molinos arroceros.	22,0%	83,2%	3,7%	3,4%	2,0%	2,5%
1713	Lavadero y fabricación de tops.	18,1%	85,7%	3,1%	1,2%	0,7%	0,7%
1911	Curtiembres y talleres de acabado.	19,4%	79,9%	3,2%	1,6%	3,6%	2,5%
2520	Fabricación de productos de plástico.	20,4%	46,9%	1,6%	2,8%	3,9%	3,7%
3610	Fabricación de muebles y colchones.	26,9%	43,6%	0,8%	0,5%	1,6%	1,6%
Sub Total				34,8%	34,2%	34,7%	35,3%

I-2- Sectores con alto perfil exportador e incorporación de VA inferior al promedio de la industria (b)

CIU	Descripción	IVF	Var.Expo UY	Var. PTO
1511	Matanza de ganado y aves. Preparación de carnes.	1,6%	12,6%	0,0%
1512	Elaboración y conservación de pescado.	-5,2%	0,4%	-4,3%
1520	Elaboración de productos lácteos.	6,2%	18,5%	6,8%
1534	Molinos arroceros.	2,2%	13,4%	4,1%
1713	Lavadero y fabricación de tops.	-4,6%	4,5%	-2,6%
1911	Curtiembres y talleres de acabado.	-6,8%	-4,1%	-7,9%
2520	Fabricación de productos de plástico.	5,0%	12,4%	-1,3%
3610	Fabricación de muebles y colchones.	-2,3%	31,4%	-0,8%

II-1- Sectores con bajo perfil exportador e incorporación de VA superior al promedio de la industria (a)

CIU	Descripción	VAB/VBP	Expo/VBP	Participación			
				VBP 2007	VBP 2012	PTO 2007	PTO 2012
1541	Elaboración de productos de panadería.	37,9%	2,9%	1,7%	1,6%	7,1%	7,8%
1549	Elaboración de otros productos alimenticios	63,7%	4,2%	1,6%	3,4%	1,2%	1,4%
1551	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas. Producción de alcohol etílico.	57,6%	2,0%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%
1554	Elaboración de bebidas sin alcohol.	41,1%	0,0%	4,5%	2,1%	1,5%	2,4%
1920	Fabricación de calzado.	37,2%	15,1%	0,4%	0,2%	1,1%	0,8%
2109	Fabricación de artículos de papel y cartón	31,2%	5,9%	0,5%	1,0%	0,5%	0,9%
2211	Encuadernación, impresión, edición, grabación y reproducción sobre papel, excepto diarios y revistas.	35,6%	4,0%	1,3%	1,0%	2,8%	2,9%
2212	Impresión y edición de diarios y revistas.	51,4%	0,0%	1,8%	0,6%	1,9%	2,1%
2423	Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos.	39,7%	30,8%	3,1%	2,7%	2,7%	3,9%
2691	Fabricación de objetos de barro, loza y cerámica.	40,6%	14,8%	0,4%	0,0%	0,7%	0,1%
2694	Fabricación de cemento, cal y yeso.	38,8%	13,6%	1,1%	1,3%	0,6%	0,8%
2700	Industria básica de hierro, acero y metales no ferrosos.	40,9%	0,0%	1,2%	2,3%	1,6%	1,4%
2890	Fabricación de otros productos de metal.	32,7%	0,0%	0,7%	0,5%	1,6%	1,5%
3100	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	32,2%	0,0%	0,9%	1,0%	1,7%	1,7%
Sub Total				19,7%	17,9%	25,2%	27,8%

II-1- Sectores con bajo perfil exportador e incorporación de VA superior al promedio de la industria (b)

CIIU	Descripción	Var. IVF	Var.Expo	Var. PTO
1541	Elaboración de productos de panadería.	1,7%	6,7%	1,6%
1549	Elaboración de otros productos alimenticios	0,4%	7,2%	2,5%
1551	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas. Producción de alcohol etílico.	2,8%	-5,2%	1,7%
1554	Elaboración de bebidas sin alcohol.	1,7%	-11,3%	9,3%
1920	Fabricación de calzado.	-1,0%	-33,5%	-6,3%
2109	Fabricación de artículos de papel y cartón	5,1%	45,9%	10,3%
2211	Encuadernación, impresión, edición, grabación y reproducción sobre papel, excepto diarios y revistas.	1,8%	1,1%	0,0%
2212	Impresión y edición de diarios y revistas.	0,8%	-20,8%	1,7%
2423	Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos.	6,8%	13,3%	7,0%
2691	Fabricación de objetos de barro, loza y cerámica.	-45,5%	-10,0%	-41,0%
2694	Fabricación de cemento, cal y yeso.	-2,1%	-14,0%	6,2%
2700	Industria básica de hierro, acero y metales no ferrosos.	0,4%	0,0%	-2,9%
2890	Fabricación de otros productos de metal.	-3,6%	0,0%	-1,7%
3100	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	-4,1%	0,0%	-0,4%

II-2- Sectores con bajo perfil exportador e incorporación de VA inferior al promedio de la industria (a)

CIIU	Descripción	Vab/VBP	Expo/VBP	Participación			
				VBP 2007	VBP 2012	PTO 2007	PTO 2012
1531	Molinos harineros.	16,9%	5,9%	1,6%	1,1%	0,8%	0,8%
1810	Fabricación de prendas de vestir.	27,8%	26,1%	2,8%	0,6%	6,1%	3,9%
1912	Elaboración de artículos de cuero (marroquinerías)	19,6%	4,7%	0,0%	0,6%	0,8%	1,6%
2411	Producción de sustancias químicas básicas.	28,2%	33,7%	1,0%	1,6%	0,7%	1,2%
2422	Fabricación de pinturas, barnices y lacas.	26,2%	11,5%	0,9%	0,9%	0,6%	0,6%
2511	Fabricación de cámaras y neumáticos. Recauchutaje.	16,8%	28,2%	0,4%	0,0%	0,5%	0,1%
2811	Fabricación de productos metálicos estructurales	21,8%	1,0%	0,5%	1,5%	1,8%	1,5%
3400	Fabricación de automotores y repuestos.	24,1%	0,0%	3,0%	1,3%	1,6%	1,4%
Sub Total				10,2%	7,7%	12,9%	11,1%

II-2- Sectores con bajo perfil exportador e incorporación de VA inferior al promedio de la industria (b)

CIU	Descripción	IVF	Var.Expo UY	Var. PTO
1531	Molinos harineros.	-0,6%	15,2%	-0,7%
1810	Fabricación de prendas de vestir.	-9,8%	-2,0%	-8,7%
1912	Elaboración de artículos de cuero (marroquinerías)	14,7%	-21,3%	13,6%
2411	Producción de sustancias químicas básicas.	1,5%	3,5%	10,1%
2422	Fabricación de pinturas, barnices y lacas.	2,0%	21,2%	0,3%
2511	Fabricación de cámaras y neumáticos. Recauchutaje.	-29,6%	-37,6%	-23,7%
2811	Fabricación de productos metálicos estructurales	0,8%	6,6%	-4,0%
3400	Fabricación de automotores y repuestos.	-4,1%	0,0%	-3,4%



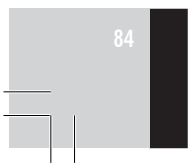
Análisis de las opciones de inserción comercial externa de Uruguay

Nicolás Albertoni ^(*)

Se agradece la colaboración
del Lic. Federico Cabrera

^(*) Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Doctorando en Administración, Universidad Católica Argentina. Investigador y docente; integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

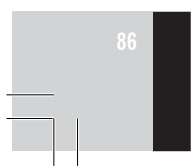




Índice

Introducción

1. La realidad actual del Mercosur y las opciones de Uruguay	
intra-bloque	87
1.1 La situación actual del Mercosur	89
1.2 Intentos de avances internos en el Mercosur durante los últimos años	89
1.3 El Mercosur y la búsqueda de flexibilidades por parte de miembros	95
2. Opciones de Uruguay extra Mercosur	108
2.1 Un caso de integración regional: Alianza del Pacífico	115
2.2 Casos de estudio de modelos de inserción de países de América Latina	115
2.2.1 <i>El caso de Costa Rica</i>	115
2.2.2 <i>El caso de Panamá</i>	118
2.2.3 <i>El caso de Perú</i>	119
3. Complementariedad Comercial de Uruguay con	
mercados estratégicos	121
3.1 Uruguay con los países de la Alianza del Pacífico	122
3.2 Uruguay, Argentina y Brasil con grandes mercados: China, Estados Unidos y la UE.	124
4. Reflexiones finales	126



Introducción

Nadie podría negar el sentido lógico que tiene el hecho de que países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y otros que integran la misma zona continental trabajen en conjunto para generar una mayor integración económica y comercial. Es justamente por esta razón, que desde la firma del Tratado de Asunción en el año 1991, el Mercosur ha sido el ámbito desde el cual Uruguay ha decidido proyectar su inserción externa. De aquí la importancia que tiene para el país que este proyecto de integración regional funcione correctamente. Al mismo tiempo surgen varias interrogantes cuando se analiza la situación actual del bloque regional. ¿El Mercosur es el único camino para la inserción comercial del Uruguay? ¿Cuáles podrían ser otras opciones para el país? Estas y otras preguntas buscan ser contestadas en este documento.

Es válido resaltar que, tal como se podrá ver en el desarrollo de este trabajo, las sub-regiones o países que en la actualidad prosperan son los que diseñan e implementan proyectos conjuntos con una mirada estratégica de la integración y el desarrollo, pero con una visión amplia de inserción económica en el mundo. En definitiva, la coyuntura internacional actual exige cada vez más pensar y actuar de forma conjunta entre países que les ha tocado compartir el mismo entorno geográfico respecto a cómo insertarse en la economía mundial.

El dilema sobre el que este trabajo busca profundizar, se plantea cuando más allá de ser conscientes de la importancia de integrarse económica y comercialmente, no es evidente que los socios de un mismo bloque compartan los objetivos de inserción externa sino más bien optan por caminos diferentes. Esto es lo que le sucede a Uruguay dentro del Mercosur: desde hace varios años se propone a Argentina y Brasil objetivos comerciales más amplios que hoy pareciera que no son prioridad para estos países en el contexto del desarrollo de sus modelos nacionales.

Buscando profundizar en la investigación realizada en el año 2012 que concluyó con un documento titulado *“Análisis de la inserción externa del Uruguay a partir de su estructura de acuerdos de integración”*

publicado en el libro *“Análisis de la inserción externa de Uruguay”*¹, en este trabajo se busca profundizar en las opciones que tiene Uruguay en materia de inserción comercial externa. El trabajo publicado en el año 2012 ha servido para plantear las bases de análisis sobre el presente. Estas bases ahora sirven para ahondar en las opciones hacia el futuro.

En una primera parte, este documento analiza la realidad actual del Mercosur y cuáles son las opciones de Uruguay intra-bloque. Es decir, considerando que desde el año 1991 Uruguay proyecta, en gran medida, su inserción externa desde el Mercosur, se analizan diferentes alternativas para que desde el bloque regional se puedan encontrar mejores beneficios para el país. En este primer apartado, también se presentan caminos intermedios como las alternativas de flexibilidad dentro del Mercosur; muchas de las cuales ya se han venido explorando en estos últimos años por los Estados Parte.

Un segundo escenario de este trabajo, profundiza en las opciones extra Mercosur como por ejemplo por la vía de adhesión a otro bloque regional. Para esto, se toma como caso de estudio la Alianza del Pacífico en la que Uruguay hoy participa como miembro observador. En conexión con este segundo apartado del estudio, también se presentan a modo de ejemplo, los casos de países latinoamericanos que han basado su inserción comercial externa principalmente en procesos bilaterales; como es el caso de Costa Rica, Panamá y Perú.

El tercer punto de este documento busca profundizar en el análisis de la Complementariedad Comercial de Uruguay con mercados estratégicos. Para lo cual se utiliza como base de análisis el Índice de Complementariedad Económica (ICC), que mide el grado de asociación entre los productos que exporta el país A y los que importa el país B. Para el caso de este trabajo se toma para el cálculo los 10 principales bienes de exportación e importación de cada país analizado. En este trabajo el índice se utiliza para analizar en un primer lugar, la complementariedad de Uruguay con respecto a los países de la Alianza del Pacífico. En segundo lugar, se estudia la complementariedad de Brasil, Argentina y Uruguay con respecto a China, Estados Unidos y la Unión Europea.

¹ Albertoni, N.; Horta, R.; Plottier, C. (2013) *“Análisis de la inserción externa de Uruguay”*. Konrad Adenauer – ACDE. Montevideo, Uruguay.

Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones uniendo los diversos enfoques planteados en el desarrollo del trabajo, buscando formular algunas opciones que contribuyen con el diseño de una inserción comercial externa del Uruguay.

1. La realidad actual del Mercosur y las opciones de Uruguay intra-bloque

El último examen comercial de la OMC (2012) sobre Uruguay resalta que el régimen de comercio e inversión del país “es abierto con pocas restricciones en frontera y un uso limitado de medidas no arancelarias”. Por otra parte, agrega que “la principal estrategia de comercio del Uruguay es seguir liberalizando el comercio y la inversión, tanto a nivel multilateral como regional. Al ser una economía pequeña y abierta, el Uruguay requiere mercados libres de restricciones y distorsiones al comercio, especialmente en el sector agrícola, el cual genera la mayor parte de sus exportaciones”. Asimismo, el informe resalta que Uruguay, al ser miembro del Mercosur debe aplicar su Arancel Externo Común (AEC) como también avanzar hacia una Política Comercial Externa Común (PCEC) con el resto de los miembros del bloque.²

Desde esta segunda perspectiva que señala el informe de OMC es desde donde se podría introducir el análisis sobre el estado actual de la inserción comercial externa de Uruguay. Por esta razón, en este apartado se estudia la realidad actual del Mercosur y su proyección futura.

1.1 La situación actual del Mercosur

La estrategia de apertura económica seguida por Uruguay desde los años setenta, siempre ha sido la de integrarse a la región para así poder tener una mayor inserción con el resto del mundo. Como país pequeño, la inserción externa de Uruguay siempre ha estado conectada con las decisiones comerciales y economías de sus vecinos más

² OMC (2012) “*Examen Política Comercial de Uruguay*”. Publicada en abril de 2012. Pág. 7. Texto completo en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp363_s.htm>.

inmediatos, Argentina y Brasil. Esta dependencia se hizo aún más evidente a mediados de la década de los setenta cuando se comienzan a desarrollar proyectos regionales de integración en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) lo que determinó que en el período 1984-1990 la mitad del comercio entre Uruguay con Brasil y Argentina se canalizara a través de preferencias y mecanismos establecidos en acuerdos como el Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE), y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC), con Brasil. Estos dos acuerdos se transformaron en los antecedentes más importantes de un proceso de integración en el Cono Sur que luego se continuaría a través diversos proyectos que hoy buscan enmarcar las relaciones comerciales y económicas de esta subregión de América Latina.

En 1990, el 40% de las importaciones de Uruguay provenían de Argentina y Brasil, lo que marcaba una notoria dependencia respecto a ambos países. Mediante el CAUCE y el PEC Uruguay pasó a contar con un acceso preferencial en ambos países para una amplia gama de rubros y, como contrapartida, otorgó mayoritariamente concesiones en bienes de los que no existía producción interna y que gozaban de poca protección. Por esta misma razón la negociación de los acuerdos y resultados favorecieron a Uruguay a través de un equilibrio de acceso al mercado de sus grandes vecinos y de concesiones que fueron una extensión de la que se venían otorgando a terceros países.³

A través del Protocolo de Expansión Comercial (PEC), Uruguay accedió al mercado de Brasil en 1989 teniendo concesiones para más de 1.600 productos industriales y agrícolas. En 1990, el 55% de las exportaciones efectuadas a Brasil y un 31,4% de las importaciones con ese origen fueron canalizadas a través del PEC.⁴ Por su parte, a través del CAUCE se estableció la eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias para un considerable número de productos de origen uruguayo con la limitación máxima de un 5% de la producción argentina del ítem respectivo. A través del CAUCE se logró en 1989 ingresar al

³ Berreta, N. (1992) "Las ventajas de ser pequeño. Apuntes para una política comercial estratégica frente al Mercosur", en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. CIESU/FESUR.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas (1990) "Uruguay en cifras", Perfil Económico. Montevideo, Uruguay.

mercado argentino, alcanzando incluso ese tope establecido del 5%, más de 2500 productos uruguayos.⁵

Pasada esta primera etapa de la inserción comercial externa del país, que iría desde mediados de los setenta hasta principios de los noventa, caracterizada por la reducción unilateral de la protección y por la promoción de exportaciones no tradicionales, se sitúa un segundo período que iría de 1991 hasta la actualidad. Esta segunda etapa del proceso de liberalización comercial de Uruguay, tiene como eje principal la firma del Tratado de Asunción a través del cual Uruguay pasa a ser Miembro Pleno del Mercosur. En sus primeros veinte años después de su fundación, el Mercosur ha sido un proyecto marcado por grandes avances en una primera etapa y de un fuerte debilitamiento en lo institucional, en los últimos años.⁶

Gerardo Caetano (2011) analiza diferentes etapas de la vida del Mercosur que van desde la fundación en el año 1991 hasta actualidad. En una primera fase, que iría desde el año 1991 hasta 1994, se habla de “fundación y primer despliegue” basado en gran medida en un proceso que se venía gestando previamente a través de los ya mencionados CAUCE y PEC. En esta primera etapa se genera la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, se desarrolló un Código de Subsidios y *Antidumping* del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en relación a los productos agrícolas; se firmó un convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay en materia de telecomunicaciones; se creó el Consejo Industrial del Mercosur; comenzaron a generarse reuniones interministeriales para el tratamiento de asuntos comunes. En este primer período, concretamente en el año 1993, también entra en vigor el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y se concluyeron acuerdos en áreas importantes como las del Arancel Externo Común (AEC). En 1994 se aprobó el denominado Protocolo de Colonia para la promoción y protección recíproca de inversiones dentro del Mercosur⁷ y se profundizaron las negociaciones para la implementación definitiva de la Unión Aduanera (con inclusión de productos a partir

⁵ Magariños, G. (1991) “Uruguay y el Mercosur”. FCU. Montevideo, Uruguay.

⁶ Albertoni, N. (2013) “Análisis de la inserción externa del Uruguay a partir de su estructura de acuerdos de integración”, en “Análisis de la inserción externa del Uruguay”. ACDE – KAS. Montevideo, Uruguay. Pp. 88-92.

⁷ Decisión GMC Nº 11/93, Colonia 17/01/94.

del 1º de enero de 1995 y una lista de excepciones que incorporaba preferentemente bienes de capital, con una vigencia aplazada hasta el año 2006).⁸

La primera etapa del Mercosur (1991-1998) ha sido definida por otros autores como la “época de oro” de la integración, en la que predominó la sintonía de intereses entre los países miembros. Debe resaltarse que durante estos primeros años el comercio interregional aumentó de un 9% en 1985 al 25% en 1998.⁹

Una segunda etapa que iría desde el año 1994 hasta el 1999, se la define como la etapa de “consolidación institucional y de anticipos de la crisis”. Uno de los hechos más importantes durante estos años fue la firma del Protocolo de Ouro Preto que establece entre otras cosas, un régimen que contribuya con alcanzar la convergencia del arancel externo común. Sobre esta etapa concretamente Caetano señala que más allá de sus logros y evoluciones positivas “no se podría ocultar la fuerte dependencia del bloque en relación a los flujos comerciales y financieros internacionales y su incapacidad y debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflictos”.¹⁰ Durante estos años, aumentaron las dificultades económicas nacionales principalmente en los países grandes que originaron planes como el de Convertibilidad en Argentina a partir de 1991 y el denominado Plan Real aplicado en distintas etapas durante la década del 90’, en Brasil. Estos cambios estructurales nacionales generaron fricciones comerciales que terminaron con perforaciones de las reglas comerciales.¹¹ Esta etapa intermedia concluyó en enero de 1999 con una severa devaluación del real, lo que afectó de inmediato la estructura comercial del bloque en su conjunto.

Esto dio paso a la denominada “fase de declive” que va desde el año 1999 hasta 2003, marcado por disputas comerciales entre Argentina y Brasil, diferencias monetarias causadas a partir de la

⁸ Caetano, G. (2011) “Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011)”, en *“Mercosur. 20 años”*. Centro de Formación para la integración Regional. Montevideo, Uruguay. Pp. 30-59.

⁹ Gratius, S. (2008) “Mercosur y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos” Ed. Iberoamericana Vervuert, Madrid .

¹⁰ Caetano, G. (2011) Op. cit.

¹¹ Idem.

devaluación del real. Durante estos años, concretamente en 2001, se mencionó por primera vez, por parte del entonces Ministro de Economía de Argentina Domingo Cavallo, la posibilidad de que el bloque se limite a una Zona de Libre Comercio.¹²

Entre el año 2002 y 2003 se da nuevamente un punto de inflexión en el Mercosur iniciado básicamente con el cambio en el Gobierno de Argentina, asumiendo Eduardo Duhalde la Presidencia y se anuncia un nuevo plan económico que tendría como base el abandono del régimen de convertibilidad peso-dólar (vigente desde 1991) y una apuesta al comercio con Brasil.¹³

Durante estos años también se desarrollan elecciones en Brasil y Paraguay, iniciándose una nueva etapa marcada por un relativo auge del enfoque político, social e institucional del Mercosur. Se plantea una nueva agenda basada en reformas institucionales como la creación del Tribunal Permanente de Revisión como consecuencia de la evolución del sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Olivos (1991) y la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (Decisión CMC N° 11/03). Este renovado impulso por reforzar las instituciones también fue originando un proceso denominado por algunos autores como “inflación institucional”.¹⁴

A partir del año 2004 se podrían destacar algunos hechos importantes como la firma del Acuerdo Preferencial de Comercio entre Mercosur y la República de la India, y la aprobación del Régimen de Origen Mercosur. En el segundo semestre de este año, con la Presidencia Pro Tempore de Brasil se avanzó aún más en las decisiones e iniciativas que hasta el momento no se habían concretado. De estas, se podrían resaltar la aprobación del Régimen de participación de los Estados Asociados al Mercosur para los países miembros de la ALADI, con los cuales el Mercosur había suscripto un Acuerdo de Libre Comercio y la aprobación de un Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el Mercosur a través del cual se habilitan facilidades para la radicación de empresarios de cualquier Estado Parte. Asimismo, uno de los proyectos de mayor relevancia durante esta etapa, que se

¹² Gratiús, S. (2008) Op. cit.

¹³ Caetano, G. (2011) Op. cit.

¹⁴ Ídem.

resalta no solo por sus dimensiones sino por su continuidad en los años posteriores, fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) a través de la Decisión del CMC N° 45/04, teniendo como objetivo “promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración”.¹⁵

En los años posteriores el hecho que marcó otro punto relevante en la historia del bloque es el anuncio de Venezuela de pasar a integrar plenamente el Mercosur, firmándose un Acuerdo Marco para la Adhesión de este país en diciembre de 2005.¹⁶ Este proceso trajo consigo varios cambios y desafíos entre los que se encuentra la nueva impronta que le pasa a dar Venezuela al bloque –ya como miembro en proceso de adhesión durante esos años– inclinándolo más hacia un perfil político que comercial.

Vale recordar que este proceso de Adhesión de Venezuela tuvo consecuencias políticas e institucionales por varios años. Concretamente en el mes de junio de 2012, se celebró en Argentina la XV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur. En la misma se plantearon una serie de hechos más bien de tipo político que han generado un nuevo escenario en el Mercosur diferente al que se venía dando hasta el momento. Durante las semanas previas a la Cumbre realizada en Mendoza se había generado en Paraguay una fuerte crisis política que comenzó en junio de 2012 cuando se produjo el desalojo de los Campos Morombí a unos 150 campesinos, que movilizó a muchos campesinos. Estos acontecimientos que terminaron con varios muertos produjeron grandes discusiones internas en el gobierno del entonces Presidente Lugo. Dándose como fase final de estos conflictos, el alejamiento del Partido Liberal Radical Auténtico del Presidente Lugo, lo que le dejará sin apoyo parlamentario.¹⁷

¹⁵ Decisión del CMC N° 45/04.

¹⁶ Texto completo en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf>.

¹⁷ Albertoni, N. (2013) “Análisis de la inserción externa del Uruguay a partir de su estructura de acuerdos de integración”, en “Análisis de la inserción externa del Uruguay”. ACDE – KAS. Montevideo, Uruguay. Pág. 71

Este proceso concluyó con un juicio político al Presidente Lugo generando de esta forma su destitución del cargo, asumiendo en su rol, el hasta entonces Vicepresidente Federico Franco. A pocas horas de concretarse esta noticia el 22 de junio, el primer paso adoptado por otros países de la región fue enviar a un importante número de cancilleres de UNASUR a la capital de Paraguay para negociar con los parlamentarios que promovieron el juicio político a Fernando Lugo. Al retornar los cancilleres a sus respectivos países, se conocieron los discursos en rechazo al nuevo Gobierno que se gestaba en Paraguay. Estos hechos originaron que durante la Cumbre de Mendoza los presidentes promovieran la suspensión política a Paraguay dentro del Mercosur. En esta misma Cumbre, no solo se generó esta suspensión política sino que también se aprobó la Adhesión de Venezuela como Miembro Pleno del Mercosur, lo que se concretó el 31 de julio en Brasilia en una Cumbre celebrada especialmente para esta adhesión. Debe considerarse que el Parlamento de Paraguay era el único que aún no había ratificado el Protocolo de Adhesión de Venezuela.¹⁸

Los últimos años han estado marcados fuertemente por la crisis global y un camino cada vez más explícito de profundizar en un Mercosur más político que económico-comercial. Esto ha promovido que durante los últimos años principalmente los países pequeños comiencen a reclamar procesos de flexibilidad para avanzar en la agenda externa nacional ya que desde el punto de vista región este sigue siendo una gran debilidad del bloque.

1.2 Intentos de avances internos en el Mercosur durante los últimos años

Vale resaltar que los intentos de avances en estos últimos años no fueron menores. En la búsqueda de progresar en la construcción de la Unión Aduanera, en 2010 se plantea a través de la Dec. CMC N° 56/10 un “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera”, fijando el siguiente plan de trabajo que si bien es muy alentador, el mismo no ha mostrado mayores avances:

- Coordinación Macroeconómica;

¹⁸ Idem.

- Política Automotriz Común (se avanza en forma bilateral);
- Defensa Comercial;
- Incentivos (identificación y establecimiento de regímenes comunes);
- Integración Productiva;
- Armonización de los Regímenes Especiales de Importación;
- Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y la Distribución de la Renta Aduanera;
- Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y Medidas Sanitarias;
- Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros Intrazona;
- Revisión Integral de la Consistencia, Dispersión y Estructura del Arancel Externo Común;
- Fitosanitarios;
- Restricciones no arancelarias;
- Coordinación sobre Medidas de Transparencia.

En relación a proyectos conjuntos, también han existido avances en los últimos años como por ejemplo la concreción de la Red de Oficinas Comerciales Conjuntas del bloque a través Dec. CMC N° 07/13. La primera Oficina Comercial Conjunta será establecida en un país del continente africano, a ser definido en la última reunión del CMC de 2013. También se ha avanzado en generar el Fondo de Garantías de Medianas y Pequeñas Empresas (Dec. CMC N° 41/08).¹⁹

Han existido intentos de avances en materia laboral dentro del Mercosur a través de la Ampliación de la Declaración Sociolaboral del bloque que aún está en proceso de revisión. Existe un consenso alcanzado

¹⁹ Porto, L. (2013) Análisis de la situación actual del Mercosur. Presentación Jornadas Somos Uruguay. Un resumen de esta presentación fue publicado en: Revista Somos Uruguay, Agosto 2013, Pp. 15-20. Montevideo Uruguay.

por el sector gubernamental, empresarial y sindical en el ámbito de la Comisión Sociolaboral. En la nueva Declaración se incorpora la adecuación de las nuevas normativas de la OIT en las áreas de salud y seguridad en el trabajo, negociación colectiva, y circulación de trabajadores. En 2013 se aprobó la Resolución 11/13 que presenta un “Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR”, dicho plan se apoya y complementa en las normativas aprobadas por el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes” y el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur”. El objetivo es el de desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a la facilitación de la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes.²⁰

Nos son para nada menores los avances que se dieron en materia de convergencia estructural. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)²¹ ha recibido más de US\$ 750 millones en contribuciones de los Estados Partes. Cerca del 90% de los recursos donados para los proyectos aprobados han beneficiado a Paraguay y a Uruguay. Debe recordarse que Uruguay aporta 2% del FOCEM y recibe 32% del mismo. Los 44 proyectos ya aprobados totalizan unos 1,4 mil millones de dólares y contribuyen a la rehabilitación de rutas y vías férreas, la construcción de líneas de transmisión eléctrica, la mejora de sistemas de agua potable y saneamiento básico, el fomento de cadenas productivas y la asociatividad micro empresarial, el control de la fiebre aftosa en la región, el apoyo a poblaciones vulnerables en regiones de frontera, entre otros. Actualmente se discute su ampliación conjuntamente con la incorporación de nuevos socios.²²

²⁰ Ídem.

²¹ Nota: EL FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) es un Fondo destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores del MERCOSUR. Operativo desde 2006, constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes - no reembolsables - con un monto total de USD 100 millones. En 10 años de duración, el FOCEM tendrá disponible recursos totales por casi USD 1.000 millones. Los objetivos del Fondo son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración. Por mayor información sobre FOCEM visitar: <http://www.mercosur.int/focem>

²² Ídem.

Lista de proyectos de FOCEM destinados a Uruguay:

Proyecto	Monto (millones USD)
Ruta 26 – Tramo Melo – “Arroyo Sarandí de Barceló”	7,9
Internacionalización de la especialización productiva, desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología, electrónica y sus respectivas cadenas de valor.	1,5
Fortalecimiento de comunidades locales con proyectos de economía social de frontera.	1,65
Desarrollo de Capacidades e Infraestructuras para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay.	1,9
Intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorios de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat.	1,4
Ruta 12: Tramo empalme Ruta 54 – Ruta 55	4,4
Interconexión eléctrica de 500 MW Uruguay – Brasil	106,6
Rehabilitación de vías férreas, línea Rivera: tramo Pintado (km 144) – Frontera (km 566).	74,8
Internacionalización de la especialización productiva, desarrollo, y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología, electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2da etapa.	3,75
Rehabilitación de vías férreas II (tramos Piedra Sola – Tres Arboles – Algorta – Paysandú. Queguay – Salto – Salto Grande).	127,3

Fuente: FOCEM - <http://www.mercosur.int/focem>

También han existido avances en materia de fondos sectoriales. Por ejemplo el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur vigente al año 2013. El mismo busca el estímulo a la agricultura familiar y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema (Dec. N°45/08). Para la concreción de este fondo existe una importante participación de Venezuela (Dec. 05/13). Otro caso de fondo sectorial a resaltar es el de Fondo de Financiamiento para el sector Educativo que busca respaldar programas y proyectos educativos que fortalezcan el proceso de integración regional. (Dec. 33/04).

Los puntos que han presentado mayor lentitud en estos últimos años son los de la agenda externa. En la actualidad desde el Mercosur existe un Acuerdo marco con México para que cada país negocie en forma independiente (Uruguay concretó un TLC en 2003); existe un acuerdo de Libre Comercio con Chile y Bolivia (1996), todo el Mercosur como bloque ya concretó un acuerdo comercial con Perú (2003), Ecuador, Colombia y Venezuela (2004). Con avances diferenciados intra bloque también se concretaron acuerdos con Israel (2007), Egipto (2010) y Palestina (2011). También el Mercosur tiene acuerdos de Alcance Parcial (paso intermediario, antes de un TLC) con India (2005),

Cuba (2006) y SACU (*Southern African Customs Union*) (2009) y entre 2012 y 2013 desde el Mercosur también se suscribieron Acuerdos Marco de Asociación con Guyana y Suriname.

En materia comercial, política y de cooperación debe recordarse que el Mercosur se encuentra negociando con la Unión Europea desde 1995, un acuerdo que prevé tres capítulos: Político, Cooperación y Comercial. Con relación a las negociaciones comerciales en enero del 2013, al margen de la Cumbre de la CELAC en Chile, los Cancilleres del MERCOSUR y de la UE asumieron el compromiso de intercambiar las ofertas a más tardar en diciembre del mismo año.²³

1.3 El Mercosur y la búsqueda de flexibilidades por parte de miembros

Previo a la formulación de propuestas sobre mecanismos de flexibilidad para el Mercosur es importante mencionar que el objetivo de ser un mercado común, tal como se establece en el Tratado de Asunción (1991), lejos está aún de cumplirse. Incluso, desde el Mercosur todavía no se podría hablar de una unión aduanera perfecta, que es un paso previo a alcanzar el mercado común. Para comprender estos mecanismos de integración económica, es válido recordar que según lo establecido en el Art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se entiende como excepciones a la obligación de aplicar de manera automática e incondicional la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), establecida en el Art. I del mismo acuerdo a las Zona de Libre Comercio (ZLC) y a la Unión Aduanera (UA).

A la ZLC se la define como “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha Zona de Libre Comercio”.²⁴

Mientras que a la UA se la entiende teóricamente como un estadio más que la ZLC en la integración económica. En este caso, cada uno de

²³ Ídem.

²⁴ Texto original del Art. XXIV: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm>.

los Estados miembros de la unión elimina los obstáculos arancelarios y no arancelarios en relación al comercio de los productos entre los miembros de la unión, al igual que ocurría con la zona de libre comercio; en cambio, se establece un Arancel Externo Común (AEC), y, por tanto, los productos provenientes de terceros Estados pagan el mismo arancel independientemente del Estado de la unión por el que se introduce la mercancía. Es decir, los Estados de la unión crean un cordón exterior, a través del AEC, respecto a las importaciones y exportaciones que se produzcan de terceros Estados y hacia terceros Estados, respectivamente. Además, y en la medida en que la tarifa exterior es única, implica indirectamente que ciertos aspectos de la política comercial de los Estados miembros de la Unión tengan que estar coordinados. De aquí que también es importante contar con una Política Comercial Externa Común (PCEC).

Reflexiones sobre la Unión Aduanera como mecanismo de integración económica

Introducida ya la definición de unión aduanera en comparación con otras modalidades de integración como lo pueden ser las zonas de libre comercio, es válido reflexionar acerca de la pertinencia o no de este modelo para determinados países.

En primer lugar, se debe resaltar que el número de acuerdos comerciales regionales (ACR) no ha dejado de aumentar desde principios del decenio de 1990. Hasta el 31 de julio del año 2013 se habían notificado al GATT/OMC unos 575 ACR (si se cuentan por separado bienes y servicios), de los cuales 379 estaban en vigor. En el contexto de la OMC, la característica común de todos los ACR es que son acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más socios. Tomando como última actualización la fecha antes señalada, del total de notificaciones de ACR recibidas por el GATT/OMC, 408 se habían presentado en virtud del artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994, 38 en virtud de la Cláusula de Habilitación y 129 en virtud del artículo V del AGCS. Si se desagrega del total de ACR, se puede ver que los acuerdos de libre comercio (ALC) y los acuerdos de alcance parcial representan más del 90% y las uniones aduaneras solamente el 10%.²⁵

²⁵ Hechos y cifras de la OMC: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm>.

Un ejemplo que se podría destacar dentro del 10% del total de ACR, es el de la Unión Aduanera de África Austral (SACU por su sigla en inglés) formada por cinco países de África Austral: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia. Es la UA más antigua del mundo, establecida el 29 de junio de 1910. A inicios de la década del 90' para el fortalecimiento de la UA los ministros de los países miembros nombraron el Equipo de Trabajo Unión Aduanera (CUTT acrónimo del inglés *Customs Union Task Team*), que fue encargado para que realice recomendaciones a los Ministros. El CUTT se ha reunido en numerosas ocasiones en los distintos Estados miembros y han avanzado en el proceso de renegociación.²⁶

Los países de la SACU si bien deben avanzar aún más en fortalecer su agenda externa de negociaciones con terceros países, han desarrollado de forma exitosa en estos últimos años su agenda interna a través del fortaleciendo de las instituciones. Cuentan con un Consejo de Ministros como el órgano supremo de la SACU que toma las decisiones y se reúne trimestralmente. Las decisiones adoptadas por este Consejo, son por consenso. También cuentan con una Comisión como el órgano administrativo, compuesto de altos funcionarios, tres Comités Técnicos de Enlace de los cuales uno está abocado específicamente al enlace agropecuario. También existe un Tribunal como órgano independiente de expertos que informa directamente al Consejo de Ministros. El tribunal se encargara de la fijación de tarifas y el mecanismo antidumping. Finalmente cuentan con una Secretaría que es la responsable de las operaciones diarias del grupo. Asimismo, se financian con los ingresos del grupo. Por otra parte, vale resaltar que este grupo de países de África del Sur no solo han avanzado en el Arancel Externo Común sino que en la actualidad ya cuentan con un Área Monetaria Común (CMA) que une a Sudáfrica, Lesoto y Suazilandia en una unión monetaria. Finalmente es válido resaltar que si se toman como variables el tamaño poblacional y el PIB de estos países miembros de SACU se puede percibir la homogeneidad que existe en la mayoría ellos. En población Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia no superan los 3 millones de habitantes cada una. Sudáfrica es el único miembro que sale del promedio de estos países contando con más de 52 millones de

²⁶ Información de OMC sobre SACU: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=7>>. Por más información sobre SACU visitar: <<http://www.sacu.int/traden.php?id=414>>

habitantes. Si se considera el PIB (PPP) en el caso de los primeros tres países ninguno supera los 30 mil millones de dólares.²⁷

Otro ejemplo que podría resaltarse es el del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) creado el 25 de mayo de 1981. Lo integran Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. Los países miembros del CCG debieron atravesar varias reformas para que recién en enero de 2013 se aprobara la puesta en marcha de la unión aduanera. Para cumplir tal cometido, estos países aprobaron procedimientos del Comité de Cooperación Económica y Financiera del CCG para el establecimiento de la unión aduanera y su cumplimiento.

Si se considera nuevamente las variables población y PIB de los países miembros, también en este caso se puede percibir cierta una homogeneidad en las escalas. Tanto Omán, Qatar como Kuwait no superan los 3.5 millones de habitantes cada uno. Por su parte, Bahrein cuenta con 12 millones de habitantes. Si se toma como referencia el PIB de estos países del CCG, se puede ver al menos tres escalas de países. Omán tiene un producto de 72.700 millones de dólares y Bahrein 28.900 millones de dólares. Por su parte, Qatar cuenta con un producto de 173.500 millones de dólares y Kuwait con 160.000 millones. Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita sería una tercera escala de países con productos de 338.700 y 597.100 millones de dólares, respectivamente. Más allá de ser claras las diferencias entre un país y otro se puede percibir un balance de poderes en el CCG.²⁸

La pertinencia de avanzar hacia la Unión Adunara (UA) y buscar caminos intermedios o incluso alternativos ha sido una reflexión constante en algunos países que integran el Mercosur, en los últimos años. En este sentido es válido recordar que en el año 2000 se marcó un hito importante en este proyecto de integración al aprobarse la Decisión 32/00 del CMC que estableció el compromiso de los países miembros del MERCOSUR a no suscribir nuevos acuerdos comerciales con terceros países sin el consentimiento previo de los demás países miembros. Esta decisión buscó avanzar en el diseño de una política comercial

²⁷ Datos extraídos de The World Factbook - *Central Intelligence Agency*.

²⁸ Datos extraídos de Base datos OMC sobre CCG: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=17>>; sitio web oficial del CCG: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=17>>.

externa común (PCEC) que tal como se señaló antes es una de las características más importantes de una UA. Considerando las transformaciones que han tenido los países que integran el Mercosur desde el tiempo en que se aprobó esta decisión Vaillant (2011) señala que “más de diez años después de esta decisión es necesario nuevamente reflexionar sobre este tema [...] Analizarlo permitirá evaluar si es sostenible mantener el alineamiento con la norma, o si llegó la hora de su revisión”.²⁹

Es por todas las razones antes expuestas que se entiende pertinente reflexionar sobre posibles caminos intermedios o incluso alternativos al bloque regional para países como Uruguay. Entre el año 2011 y 2013 existieron diversas propuestas de técnicos e incluso Presidentes de los países miembros del Mercosur para encontrar caminos alternativos que faciliten el comercio intra y extra bloque.

- ***Bilateralidad intra-bloque, el caso Uruguay-Brasil***

Este punto es uno de los más mencionados en los últimos años y muestra que si bien mucho se debate sobre el desgaste institucional del Mercosur y los escasos avances en materia económica y comercial; no existe muestra más clara de que hasta los Estados Partes del bloque empiezan a desconfiar de su eficacia, al ver la creciente bilateralidad de sus miembros para resolver los problemas importantes. En los últimos meses, el trato bilateral de los países del bloque sudamericano ha pasado a ser una de las herramientas más utilizadas para solucionar problemas que, en teoría, deberían resolverse en conjunto con los demás miembros.

La XLV Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur, ha dejado en evidencia que los países miembros del bloque han optado por profundizar los asuntos políticos desde el ámbito regional y dejar los asuntos comerciales para el ámbito bilateral. El propio Canciller Luis Almagro, de Uruguay señaló al concluir la última cumbre que “la relación comercial Paraguay-Venezuela, se va a resolver como se están resolviendo algunas cosas comercialmente en el Mercosur, cuando uno quiere un trámite más rápido, más expedito, tiene los

²⁹ Vaillant, Marcel (2011) “*Recuperar la soberanía comercial de Uruguay*”. Observatorio Económico de la Red Mercosur. Publicado el 03 de noviembre de 2011. Texto completo en: <http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=167&lang=es>.

mecanismos bilaterales para resolverlo. Uruguay tiene con Brasil el Grupo de Alto Nivel y con Argentina su Comisión de Comercio. Paraguay para resolver cualquier tema comercial con Venezuela tiene una normativa común también, que puede estar fuera del Mercosur”.³⁰

La bilateralidad intra Mercosur ya existe desde hace varios años e incluso ha sido la razón de fundación del bloque. Un ejemplo concreto se dio en el año 2006, cuando al margen del Mercosur se crea el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) entre Argentina y Brasil, en el marco del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14. Hace algunas semanas atrás, uno de los principales asesores de la diplomacia brasilera, Marco Aurelio García, confirmó que profundizarán este acuerdo de intercambio comercial con la Argentina.

El caso más reciente de bilateralidad, se dio en la reunión que mantuvieron la semana previa a la última Cumbre del Mercosur los cancilleres de Uruguay y Brasil que tuvo como objetivo profundizar en el ACE N° 2 entre ambos países. El 18 de julio de 2013, finalmente se firmó un protocolo adicional a este ACE y entre sus resultados figura la creación de una Comisión de Comercio Bilateral Uruguay-Brasil (CCB) que se reunirá semestralmente. Este protocolo también habla de profundizar la libre circulación de bienes y servicio e incluso de Arancel Preferencial.

Debe resaltarse que la agenda entre Brasil y Uruguay es muy alentadora. Entre los temas planteados en la última reunión de cancilleres figuran la Construcción del segundo puente sobre el río Yaguarón, la Reforma del Puente Internacional Barón de Mauá, la Conexión ferroviaria Brasil y Uruguay, la Hidrovía Uruguay-Brasil, la Internacionalización del Aeropuerto de Rivera, entre otros. A esto debe agregarse la importancia comercial que tiene el mercado brasilero para Uruguay. Según datos de Uruguay XXI, Brasil continuó siendo el principal destino de las exportaciones uruguayas en 2012, con una variación del 6,4% en relación al año 2011. A este destino se le exportó principalmente

³⁰ Entrevista al Canciller Luis Almagro realizada en Radio El Espectador, 15 de Julio de 2013. Ver entrevista completa en: <<http://www.espectador.com/noticias/269113/almagro-uruguay-apunta-a-desideologizar-completamente-los-vinculos-y-los-procesos-de-integracion-en-america-latina>>.

malta, leche y nata. Brasil ocupa el 20% del total exportado por Uruguay.³¹

- *Negociaciones a tiempos diferenciales para las negociaciones con la Unión Europea*

Durante el año 2013, en el mismo marco del proceso de bilateralización entre Uruguay y Brasil también se ha planteado la propuesta de avanzar a tiempos diferenciados en las negociaciones con la Unión Europea. Técnicamente, esta modalidad de “two speeds” (como ya se la ha titulado desde Europa), busca concretar temas para ambos países mencionados ya existen importantes avances pero que otros países del bloque aún no han mostrado mayores progresos.

Una modalidad similar a la que promueven Brasil y Uruguay para avanzar en este sentido fue el tomado por los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– cuando en junio de 2007 firmaron un acuerdo de asociación integral con la UE en los campos económico y político, pero los avances fueron en tiempos diferenciados. Concretamente los miembros de la CAN habían manifestado en un primer momento la determinación de avanzar en bloque en un entendimiento con la UE, pero mientras Perú y Colombia buscan un Tratado de Libre Comercio sin restricciones con los europeos, Bolivia y Ecuador expresaron temores y exigieron un tratamiento diferenciado en su condición de economías con menor desarrollo relativo, tal como finalmente fue acordado. Bolivia, que había expresado sus reservas en estas negociaciones, cedió finalmente para llegar a un acuerdo con la UE que, por su lado, se comprometió a reconocer las asimetrías entre ambas organizaciones.³²

Una de las razones más importantes para promover la negociación conjunta de Uruguay y Brasil con la UE, es que a inicios del año 2014 tanto Brasil como Uruguay pierden las preferencias comerciales con Europa dadas a través del Sistema General de Preferencias (SGP). Así mismo lo señaló el ex Canciller de Brasil Antonio Patriota al mencionar

³¹ Informe de Presidencia de la República de las Relaciones Bilaterales Uruguay-Brasil: <<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/relaciones-exteriores-acuerdo-brasil-uruguay-complementacion-economica>>.

³² Diario El Observador (2013) “*Brasil y Uruguay apuran un acuerdo comercial con la Unión Europea*”. 12.08.2013, Texto completo en. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/257203/brasil-y-uruguay-apuran-un-acuerdo-comercial-con-la-union-europea/>>.

que “hay condiciones objetivas que crearon incentivos muy fuertes para avanzar en el frente Mercosur-Unión Europea.”.³³

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea (UE) es un programa de acceso a dicho mercado que se brinda desde 1971 a países en vías de desarrollo y que consiste en la eliminación total o parcial de los derechos de aduanas para los productos que ingresan a dicho mercado. El objetivo de este marco preferencial es el de contribuir a que los países en desarrollo incrementen sus ingresos por medio del comercio internacional, sin que estos últimos estén obligados a otorgar un tratamiento recíproco a las exportaciones europeas.

Tal como lo expresa un informe especial realizado sobre este tema por el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2013) sobre este tema “el SGP aplica a todos aquellos países que el Banco Mundial no los clasifica como países con ingresos elevados y cuya oferta exportable no es suficientemente diversificada. En este sentido, en la última revisión del programa se decidió la exclusión del régimen –a partir de 2014- de varios de los países que históricamente se habían beneficiado del mismo debido a que éstos calificaban ahora como países de renta media –alta de acuerdo a la clasificación efectuada por el Banco Mundial. En este grupo de países se encuentra, hasta el momento, Uruguay”.³⁴

Debe resaltarse que Uruguay exporta al amparo del SGP de la UE por un valor mayor a los 200 millones de dólares, lo que representa un 4% del valor exportado al mundo. Al mismo tiempo, este régimen preferencial representa un 25% de las exportaciones que Uruguay realiza al mundo en productos comprendidos por el beneficio. Esto posiciona al SGP de la UE como uno de los “destinos” más relevantes para estos productos.³⁵

- ***Arancel diferencial para negociaciones con China***

³³ Ídem.

³⁴ MEF- Asesoría de Política Comercial (2013) “Análisis del impacto de la eliminación de los beneficios del SGP de la Unión Europea”. Publicado en Mayo de 2013. Texto completo en: http://www.mef.gub.uy/apc/publicaciones/serie_estudios_apc/beneficios_sgp_ue.pdf

³⁵ Ídem.

Otro de los temas manejados en los últimos años ante el enlentecimiento de la agenda externa del bloque ha sido el de establecer un arancel diferenciado para negociar con terceros países y en especial se ha mencionado el caso de China.

Esta propuesta promovida por el presidente Mujica en 2013 busca superar las restricciones no solo comerciales, sino también diplomáticas que existen para que el Mercosur pueda negociar en bloque con China. Debe recordarse que Paraguay y Taiwán establecieron relaciones diplomáticas en julio de 1957. En la actualidad, Paraguay es el único país de América del Sur que mantiene relaciones activas con ese país, cuya soberanía actualmente abarca las islas de Taiwán, Penghu, Kinmen, Matsu y otras islas menores. Esto impide que el país sudamericano también mantenga relaciones diplomáticas con China continental. Incluso desde Taiwán han resaltado este punto para mantener la cooperación otorgada a Paraguay.

Esta propuesta no ha tenido mayores avances y no solo busca superar las trabas diplomáticas antes mencionadas sino también de diferentes objetivos de los países del Mercosur en relación al mercado chino. Este último punto se analiza en apartado número tres de este trabajo.

- ***Unificar los proyectos Mercosur – UNASUR***

Otros de los proyectos manejados en los últimos tiempos ha sido el de unificar en un mismo proyecto a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con el MERCOSUR. Debe recordarse que la UNASUR, es una organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos.³⁶

Esta propuesta también fue promovida por el presidente Mujica en 2012, quien resaltó que se debería *“transformar el Mercosur en la Unasur, o al revés. En una sola cosa (...) No sé cómo se llamará, pero*

³⁶ Por mayor información sobre UNASUR visitar: <<http://www.unasur.org>>.

*hay que plantear que necesitamos caminar en otras direcciones de carácter institucional, que primero sean mucho más flexibles y que sean más realistas”.*³⁷

La UNASUR está formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Como se puede ver todos los países tienen alguna conexión directa (Estado Parte) o indirecta (Miembros Asociados) con el Mercosur. De aquí que el Presidente Mujica señaló que de continuar este proceso de ampliación del Mercosur (Bolivia y Ecuador ya están en proceso de adhesión como miembros plenos) perdía sentido seguir pensando en dos bloques diferentes.

Al igual que los demás propuestas antes mencionadas, esta última tampoco tuvo mayores avances. Igualmente es importante que sean consideradas a los efectos de este trabajo demostrando que algunos los presidentes de los Estados Parte han demostrado, a través del establecimientos de propuestas alternativas o intermedias al Mercosur, que el bloque debe repensarse y que tal como está no está siendo productivo para algunos países como por ejemplo para Uruguay.

2. Opciones de Uruguay extra Mercosur

2.1 Un caso de integración regional: Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración económica y comercial del cual hacen parte Chile, Colombia, México y Perú, establecido formalmente el 6 de junio de 2012 mediante la suscripción de su Acuerdo Marco. La Alianza incluye un importante componente de cooperación y un compromiso en materia de facilitación migratoria. La integración profunda que busca establecer la Alianza del Pacífico hace aún más atractivos los mercados de los países que hacen parte de ella frente al mundo, y especialmente frente a Asia Pacífico.³⁸ Esta iniciativa se originó en Perú en 2010, cuando desde este país se hizo un llamado

³⁷ Diario El Observador (2012) “Mujica impulsa fusión entre Unasur y Mercosur”. Nota publicada el 05.07.2012. Texto completo en: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/227512/mujica-impulsa-fusion-entre-unasur-y-mercosur/>>.

³⁸ ABC de la Alianza del Pacífico (2013) *Documento oficial de la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Mayo 2013, Cali, Colombia.

a la conformación de un Área de Integración Profunda, en donde se asegure plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En la Cumbre Iberoamericana de 2010 los Presidentes de Colombia, Chile, Perú y México instruyeron a sus Ministros para avanzar en la elaboración de una hoja de ruta que les permitiera conformar lo que inicialmente se propuso como un Área de Integración Profunda.³⁹

Los objetivos de este bloque de países son:

1) Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

2) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.

3) Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico.

Es importante considerar que Chile, Colombia, México y Perú se han caracterizado por ser países con una estructura institucional democrática sólida, con mandatarios elegidos periódicamente, mercados dinámicos y globalizados y condiciones favorables para la inversión. De acuerdo a *Doing Business 2012* del Banco Mundial, de los 32 países de la región de América Latina y el Caribe, los países de la Alianza ocupan los primeros lugares en el ranking de facilidad para hacer negocios.⁴⁰

Como bloque económico Colombia, Chile, México y Perú suman una población superior a los 209 millones de habitantes, lo que representa 36% del total de América Latina y el Caribe, con un PIB per cápita de USD 10.011 y un PIB total que representa el 35% del PIB de América Latina y el Caribe. La tasa promedio de crecimiento de estos

³⁹ Europa RL (2013) "30 Preguntas de la Alianza Pacífico". Texto completo en: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/dlat_17042013_30_preguntas_dlat_17042013_30_preguntas_es.pdf>.

⁴⁰ Banco Mundial (2012) *Doing Business 2012*. Washington, DC. Texto completo: <[http://espanol.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf)>.

países fue del 5% en 2012. Si se analizan otros datos económicos, todos los países muestran importantes avances en diferentes variables. La tasa promedio de desempleo de los países de la Alianza fue de 7.1% y la inflación promedio de 2.7%, inferior al regional de 4.6%, en 2012. En conjunto los cuatro miembros de la Alianza Pacífico representan el 50% del comercio de la región con exportaciones de USD 556 mil millones e importaciones de USD 551 mil millones en 2012. Los principales productos de exportación de los países de la Alianza del Pacífico son combustibles y productos mineros, productos agrícolas y manufacturas, por lo que su oferta resulta complementaria con los mercados de Asia Pacífico.

Los países de Alianza del Pacífico representan el 26% del total de flujos de Inversión Extranjera Directa de América Latina y el Caribe.⁴¹

Es importante resaltar que desde el punto de vista de la integración económica, la Alianza del Pacífico es un Acuerdo Marco⁴², lo que significa que los compromisos que se alcancen en el ámbito de la Alianza del Pacífico parten de la base de los Acuerdos comerciales vigentes entre los países que integran esta iniciativa; define los requisitos esenciales de participación de los países; los objetivos de la Alianza y las acciones a seguir para alcanzarlos; la institucionalidad, sus atribuciones y forma de adoptar los acuerdos, el procedimiento para participar en calidad de Estado Observador y la adhesión de nuevos Estados Parte, entre otros aspectos. Tomando como base este Acuerdo Marco se podrá avanzar hacia una mayor profundización de la integración entre los países de esta Alianza.

No es menor resaltar que si bien la Alianza del Pacífico – seguramente por haber visto los errores y aciertos de otros bloques regionales– ha sido más cautelosa al momento de plantear sus objetivos como bloque (debe recordarse que el Mercosur se funda en el 1991 pretendiendo ser un Mercado Común), en estos últimos años han sido muchos los avances en materia comercial y económica. En la actualidad, a menos de un año de su creación, dentro de la Alianza del Pacífico ya

⁴¹ ABC de la Alianza del Pacífico (2013) Op. cit.

⁴² Texto completo del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11593.pdf>>.

se ha liberalizado más del 90% del intercambio de bienes en común y se acordó alcanzar el 100% para el año 2014.⁴³

Por lo antes mencionado, al no ser la Alianza del Pacífico una Unión Aduanera (UA) técnicamente, cada país puede continuar sus negociaciones comerciales bilaterales. Esto hace que a 2013, Chile cuente con 22 acuerdos comerciales con 60 países; Colombia con 12 TLC con 30 Países; México con 12 TLC con 44 Países y Perú con 15 Acuerdos Comerciales con 50 Países.⁴⁴ La apertura ya existente en estos países que conforman la Alianza hace que en su conjunto cuenten con un importante índice de apertura comercial (IAP)⁴⁵ en relación a otros bloques regionales como el Mercosur. En 2012 el IAP de la Alianza del Pacífico fue de un 60% mientras que el del Mercosur en su conjunto fue del 30%.⁴⁶

En la Declaración Presidencial del 28 de abril de 2011 (Lima, Perú), se han creado grupos técnicos de trabajo, los cuales abordan diferentes temáticas de negociación⁴⁷:

1) Comercio e Integración: este grupo se encarga de las negociaciones de desgravación arancelaria, acumulación de origen, obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), facilitación de comercio y cooperación aduanera.

2) Servicios y Capitales: este grupo está a cargo del comercio electrónico, de las negociaciones sobre inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, transporte aéreo, transporte marítimo y servicios profesionales de ingeniería. Así mismo, se busca una integración de las bolsas de valores.

3) Cooperación: los principales asuntos que se abordan en este grupo son la plataforma de movilidad estudiantil y académica, la red de investigación científica en materia de cambio climático, mipymes, interconexión física y el Fondo Común de Cooperación.

⁴³ Diario La Tercera (2013) "*Alianza del Pacífico logra avances clave en libre circulación de personas y bienes a un año de creación*". Publicado el 08/06/2013. Texto completo en: <<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2013/06/678-527255-9-alianza-del-pacifico-logra-avances-clave-en-libre-circulacion-de-personas-y-shtml>>.

⁴⁴ ABC de la Alianza del Pacífico (2013) Op. cit.

⁴⁵ Índice de Apertura Comercial (IAC): Exportaciones + Importaciones / Producto Interno Bruto (%).

⁴⁶ Realizado en base a datos de FMI 2012.

⁴⁷ Ídem.

4) Movimiento de Personas de Negocios y Facilitación para el Tránsito Migratorio: tiene como temas principales la facilitación del tránsito migratorio y la libre circulación de personas de negocios, la cooperación consular y un programa de estudio y trabajo para estudiantes, así como el esquema de cooperación e intercambio de información sobre flujos migratorios.

5) Asuntos Institucionales: el objetivo principal es acordar todos los instrumentos relacionados con los asuntos institucionales de la Alianza del Pacífico.

Considerando las características de la Alianza del Pacífico, Felix Peña (2011) resalta que “los países miembros de la Alianza ya se encuentran vinculados entre sí por acuerdos preferenciales celebrados en el marco de la ALADI. Por lo tanto cuando se concluyan los trabajos en curso para dar cumplimiento a lo anunciado en la Cumbre de Cali, cabrá apreciar cuál es el valor agregado efectivo de lo que se acuerde en materia de desgravación arancelaria, de sensibilidad y excepciones, y de válvulas de escape, con respecto a lo que actualmente rige entre los distintos pares de países miembros. También cabrá observar si se conectan entre sí los acuerdos existentes incluyendo sus respectivas actualizaciones o si, por el contrario, se insertan en un solo y nuevo acuerdo de alcance parcial en el ámbito de la ALADI. Asimismo será interesante observar lo que se avance en materia de acumulación de reglas de origen. Los cuatro países y no es un dato menor a tener en cuenta, han concluido acuerdos preferenciales con los EEUU y con la UE. Y tres -Chile, México y Perú- participan de las negociaciones en curso para establecer el *Trans-Pacific Partnership* (TPP)”.⁴⁸

Es importante resaltar algunas diferencias entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Tomando el año 2012 como referencia, la producción del Mercosur alcanzó US\$ 3.300 millones, siendo la mayor economía de la región pues concentra el 58% del PIB latinoamericano. Le sigue la Alianza del Pacífico cuyo PIB está cerca de los US\$ 2.000 millones, lo que equivale 35% del total latinoamericano tal como se señaló en puntos anteriores. Si se toma en consideración el PIB de

⁴⁸ Peña, F. (2013) “Mercosur y Alianza del Pacífico en la Integración Regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?” Newsletter mensual - Junio 2013 publicado en <www.felixpena.com.ar>.

Bolivia y Ecuador, a lo que se podría denominar Mercosur Ampliado, el PIB total equivaldría a 60% del Producto regional. La economía del Mercosur representa 4.6% del total mundial, mientras que el de la Alianza del Pacífico equivale al 2.8%.⁴⁹

Por otra parte es importante resaltar la relevancia de los países potencia con los que cada bloque cuenta. En el caso del Mercosur, Brasil constituye el 74% de la economía de ese bloque, mientras que México equivale el 58% del PIB de la Alianza del Pacífico.⁵⁰

Las diferencias en el comercio internacional son notorias entre un bloque y otro. En este sentido se puede ver que el Mercosur cuenta con un mayor flujo comercial intrazona, que equivale al 13.7% de sus exportaciones; mientras que las importaciones intrazona por su parte alcanzan cerca del 15.5% en 2012. Por su parte, el nivel de comercio intrazona de la Alianza del Pacífico es de apenas 4% de sus exportaciones e importaciones. Esto si bien muchas veces se lo percibe como un signo de debilidad, puede traducirse en una menor dependencia regional que también tiene su justificación en la alta diversificación de destinos con la que cuentan algunos países de la AP. Así mismo, si se analizan las cifras totales de comercio internacional, se puede ver que las exportaciones de la Alianza del Pacífico superan ampliamente a las del Mercosur. En el año 2011 los países miembros de la Alianza del Pacífico en conjunto exportaron cerca de US\$ 534 mil millones, mientras que el Mercosur registró envíos por US\$ 446 mil millones. En el caso de las importaciones la Alianza del Pacífico alcanzó un total de US\$ 528 mil millones, mientras que el Mercosur totalizó US\$ 381 mil millones.⁵¹

Según un informe del Observatorio de Economía Internacional de Paraguay (2013) “la apertura económica y comercial es quizás una de las mayores fortalezas de la Alianza del Pacífico, siendo tal vez el elemento de cohesión entre sus integrantes. Desde ese punto de vista el Mercosur, al mantener un arancel externo común elevado y no incluir

⁴⁹ Guillén, S (2013) “Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacífico”. Informes del Observatorio de Economía Internacional (OBEI). Asunción, Paraguay. P. 2.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Guillén, S (2013) “Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacífico”.Op. cit.

naciones desarrolladas en su agenda comercial, pierde atractivo para los países con políticas comerciales abiertas, tal como es el caso de los miembros de la Alianza e inclusive el de Paraguay” (mirar Anexo I).⁵²

Finalmente, es importante resaltar que los avances que ha tenido este bloque en los últimos años ha despertado diversas reflexiones acerca de si no podría ser un camino posible para proyectar la inserción de Uruguay ya sea como alternativa o como un complemento al Mercosur. En este sentido Alvaro Ons (2013) señala que: “es importante considerar que es un proceso de integración comercial en sentido amplio. Cuenta con Grupos de Trabajo en diferentes áreas tales como Comercio e integración; Servicios y Capitales; Movimiento de personas de negocios y facilitación de tránsito migratorio, entre otras. Para adherirse a la Alianza se debe tener acuerdo de libre comercio vigente con cada uno de los Estados Parte. Por otra parte, es importante considerar que desde el Mercosur, existe la disciplina de negociación conjunta de acuerdos comerciales en los que se otorguen preferencias arancelarias. Finalmente es importante tener en cuenta que en la AP no hay compromiso de política comercial común”. Por otra parte, Ons señala que “puede ser compatible la pertenencia simultánea a ambos bloques, basta un mínimo de flexibilidad que consiste en habilitar instrumentos ya empleados (en términos que ya fueron planteados por Uruguay con independencia de la AP)”.⁵³

En cualquier escenario es importante resaltar, tal como ya se anticipó en este trabajo, que la AP no debe analizarse desde una perspectiva de destino comercial para Uruguay, sino más bien como plataforma de profundización de acuerdos comerciales con terceros países. Tal como se sabe, una de las razones por las cuales Uruguay ha decidido continuar en el Mercosur es para conservar un mayor peso relativo internacional. La AP le permitiría al Uruguay conservar ese mismo peso relativo con el agregado de tener una mayor libertad comercial para negociar bilateralmente, cosa que desde el Mercosur no lo está logrando.

⁵² Idem.

⁵³ Ons, Á. (2013) “La inserción económica internacional del Uruguay. Mercosur vs alianza del pacífico”. Presentación realizada en Setiembre de 2013 en el marco del Ciclo de Conferencias ACDE.

2.2 Casos de estudio de modelos inserción de países de América Latina

En este apartado se busca analizar determinados modelos de inserción comercial externa de países de América Latina, a los efectos de presentar ejemplos concretos que puedan ser considerados por Uruguay al momento de diseñar una estrategia de inserción. Se han seleccionado los casos de Costa Rica, Panamá y Perú por ser países pequeños de la región con una escala económica y comercial comparable a Uruguay.

2.2.1 El caso de Costa Rica

Definida por algunos como la Suiza de Centroamérica, Costa Rica es uno de los países más desarrollados de la región que forma parte. Paus (2007) señala que este país “ha mantenido por largo tiempo una posición especial entre los países del área, ya que combinó con éxito crecimiento económico y progreso social”. Gran parte de este éxito se atribuye a la apertura comercial que ha tenido el país en estos últimos años, lo que ha generado no solo avances en la estructura comercial del país sino en su base productiva pasando del “café a la computadora”.⁵⁴

Costa Rica cuenta con 4.695.942 de habitantes y un PIB total de \$59.790 millones de dólares lo que resulta un PIB per cápita de 12.800 dólares (2012).⁵⁵ En 2012 las exportaciones fueron de 11.440 millones de dólares y los principales destinos fueron Estados Unidos (30.7%), China (13.2%), Países Bajos (10.4%), Reino Unido (9%), México (9%). Las importaciones en el mismo año alcanzaron los 16.750 millones de dólares y los orígenes fueron Estados Unidos (46.2%), México (6.4%), Japón (6.1%), China (5.8%).⁵⁶

En los últimos años este país ha mantenido un modelo de apertura bilateral concretando un importante número de acuerdos entre los que se podrían destacar los Tratados de Libre Comercio (TLC) con México (1994), Canadá (2001), Singapur (2010) y China (2010).

⁵⁴ Paus, E. (2007) “Inversión extranjera, desarrollo y globalización ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?” Ed. UCR. San José, C.R. Pp. 193-195

⁵⁵ Datos extraídos de CIA Factbook (2012) <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Datos de PIB (2012), Paridad de Poder Adquisitivo.

⁵⁶ Ídem.

Desde la integración regional el país forma parte de Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR). Este acuerdo del que forman parte Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana es uno de los procesos de integración más importante de la región. Asimismo al ser una Zona de Libre Comercio, sus miembros, pueden avanzar en las negociaciones bilaterales con terceros países tal como lo hace Costa Rica.

Por otra parte, Costa Rica integra el Mercado Común Centroamericano, acuerdo suscrito en diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhiere en 1962.

Según datos de SICE (2013) este proyecto de integración Centro Centroamericano, en la actualidad, cuenta con acuerdos de libre comercio con Chile, República Dominicana, Panamá y Estados Unidos. Si bien han negociado como bloque, algunas partes importantes del acuerdo fueron resultado de negociaciones bilaterales entre los terceros y cada miembro del MCCA. Esto porque no todos los países han concluido sus respectivos procesos de ratificación.⁵⁷ Este mismo proceso podría ser considerado por otros proyectos de integración profunda que no han podido avanzar en conjunto para cerrar acuerdos con economías mayores. Un ejemplo importante ha sido el acuerdo de libre comercio entre los países centroamericanos con la Unión Europea formado en junio de 2012.⁵⁸

En la VII cumbre de la Alianza del Pacífico en mayo de 2013, Costa Rica se adhiere finalmente a este proyecto con la decisión de suprimir los aranceles que beneficiarán al 90% de los productos que intercambien entre los países que forman la Alianza. De esta forma pasa a ser el primer país en pasar de ser miembro observador a ser Miembro Pleno del bloque. Para poder concretar este paso, Costa Rica previamente ya contaba con TLC con los miembros fundadores de la Alianza del Pacífico, con Chile (1999), Perú (2011), México (1994) y Colombia (2013).

⁵⁷ Sistema de Información sobre Comercio Exterior - SICE (2013) "Mercado Común Centroamericano". Más información en: <http://www.sice.oas.org/sica/bkgrd_s.asp>.

⁵⁸ Más información sobre el acuerdo Centroamérica-Unión Europea en OMC, <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=676>>.

Según el último examen de Política Comercial de OMC (2013) sobre Costa Rica el país “ha profundizado la liberalización de su régimen de comercio exterior, primordialmente a través de su participación en acuerdos comerciales preferenciales, al tiempo que ha mantenido una política proactiva de atracción de inversiones, basada en el Régimen de Zonas Francas (RZF) y otros esquemas de incentivos. Esta estrategia ha permitido la diversificación de la producción y de la plataforma de exportaciones del país hacia productos y servicios de mayor nivel tecnológico, y ha facilitado la inserción de la economía costarricense en varias cadenas globales de valor”.⁵⁹

El mismo informe resalta que “el RZF ha tenido un impacto notable en la atracción de la inversión extranjera, el desempeño de las exportaciones y la creación de más y mejores empleos. No obstante, aún existe margen para reforzar los vínculos entre las actividades orientadas al mercado interno y aquéllas orientadas a las exportaciones. Además, se requieren reformas para incrementar la competitividad y mejorar el clima de negocios, sobre todo en lo que se refiere a la infraestructura, la reducción de las tarifas eléctricas y los precios de los combustibles, y la disminución de la brecha entre la oferta educativa y la demanda del mercado. En el plano macroeconómico, la consolidación fiscal es indispensable. La reciente apertura a la competencia de varios subsectores de servicios que antes constituían monopolios estatales es un paso positivo en los esfuerzos para incrementar la competitividad y la eficiencia de la economía. También lo son las reformas que se han adoptado en esferas relacionadas con el comercio tales como los regímenes de competencia, normalización, protección de la propiedad intelectual y contratación pública, entre otros”.⁶⁰

El proceso de apertura comercial de Costa Rica ha contribuido con que dicha economía crezca a una tasa promedio anual del 3,2% entre 2007 y 2012, reflejando principalmente el sólido desempeño de la demanda interna. Costa Rica logró enfrentar los efectos de la crisis económica global de 2008-2009 mediante la expansión del gasto público, a la vez que mantuvo la estabilidad financiera.⁶¹

⁵⁹ OMC (2013) “Examen de Política Comercial de Costa Rica”, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Texto completo en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s286_s.pdf>.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ídem.

2.2.2 El caso de Panamá

Panamá cuenta con una población de 3.559.408 habitantes y un PIB total de 58.020 millones de dólares. Un PIB per cápita de 15.900 dólares. Las exportaciones en 2012 fueron de 18.910 millones de dólares. Los destinos principales de estas exportaciones fueron Corea del Sur (15.7%), Estados Unidos (14.9%), Japón (8.3%), Honduras (7.8%), Indonesia (5.9%), Tailandia (5.3%). Las importaciones en 2012 fueron de 24.690 millones de dólares y los principales orígenes fueron Estados Unidos (23.6%), China (6.4%), Costa Rica (4.6%), México (4.4%).⁶²

Panamá también cuenta con una importante red de acuerdos comerciales entre los que se destacan el TLC con Canadá (2010), Estados Unidos (2007), Singapur (2006). Panamá también cuenta con un TLC con el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (2003). En materia de acuerdos regionales Panamá integra la Zona de Libre comercio entre Centroamérica y la Unión Europea (2012).⁶³

El último informe de OMC (2007) sobre Panamá resalta que “la orientación de este país hacia los servicios lo convierte en un centro internacional de actividades tales como el transporte marítimo, los servicios de distribución y la banca. En cambio, varias actividades de producción agropecuaria y manufacturera reciben ayuda en forma de protección en frontera e incentivos fiscales, algunos de ellos supeditados a la exportación. El informe también resalta que el emprender nuevas reformas, como la racionalización de los programas de asistencia y la simplificación del régimen comercial, especialmente la estructura arancelaria, ayudaría a Panamá a aprovechar la base de su ventaja comparativa como proveedor de servicios internacionales, en particular de transporte a través del Canal de Panamá, y a mantener la robustez del crecimiento económico logrado en años recientes”.⁶⁴

⁶² Datos extraídos de CIA Factbook (2012) <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Datos de PIB, Paridad de Poder Adquisitivo.

⁶³ Datos de OMC (2013) Datos comerciales de Panamá. Última actualización: lunes, 14 de octubre de 2013. Datos en: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=591&lang=3&redirect=1>>.

⁶⁴ OMC (2007) “Exámenes de la políticas comerciales de Panamá”. Pág. 1. Informe completo: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp287_s.htm>.

Los datos económicos de Panamá muestran que el país ha registrado un sólido crecimiento económico habiendo crecido su PIB a una tasa media anual del 4,9% entre 2000 y 2006, a pesar de su desaceleración a principios de la década. Como resultado, el PIB per cápita aumentó un 30% en términos nominales entre 2000 y 2006. Por otra parte, la estructura sectorial de la economía de Panamá “muestra una dualidad marcada: mientras que la productividad en el sector de los servicios es relativamente alta, la misma es baja en los sectores agropecuarios y manufactureros. Como resultado, los servicios internacionales (el Canal, la Zona Libre de Colón, los bancos internacionales, el transporte marítimo y el turismo) son competitivos a nivel mundial y constituyen el principal pilar de la economía panameña. En contraste, la producción de bienes ha necesitado la implementación de medidas de protección y asistencia que, en la mayoría de los casos, han resultado una carga para los contribuyentes y consumidores”.⁶⁵

2.2.3 El caso de Perú

Perú cuenta con una población de 29.8 millones de habitantes y PIB de de 332.000 millones de dólares⁶⁶. Con un PIB per cápita de USD 10.900. En 2012 las exportaciones del país ascendieron a los 45.640 millones de dólares y las importaciones 41.110 millones.⁶⁷

Los destinos de las exportaciones en 2012 fueron China (19.7%), Estados Unidos (15.5%), Canadá (9.4%), Japón (6.5%), España (5.2%), Chile (4.8%). En el caso de las importaciones, los orígenes fueron Estados Unidos (24.4%), China (13.9%), Brasil (6.3%), Argentina (5.4%), Chile (4.7%), Ecuador (4.5%), Colombia (4.2%).⁶⁸

Según el último examen de Política Comercial realizado por la OMC (2007) sobre Perú, el país se ha alejado de una estructura arancelaria uniforme en gran medida, lo que aumenta el nivel de asistencia eficaz para algunos sectores. La asistencia selectiva se ha concedido a través de diversos incentivos fiscales, algunos de los cuales están condicionadas a la utilización de insumos nacionales o los

⁶⁵ Ídem. Pág. 80.

⁶⁶ PIB (2012), Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

⁶⁷ Datos extraídos de CIA Factbook (2012) - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

⁶⁸ Ídem.

requisitos nacionales de transformación. Según el informe, “el actual entorno económico favorable brinda una oportunidad para inyectar una mayor competencia en el mercado interno, crear una estructura de incentivos más uniforme mediante la racionalización de los sistemas de incentivos, y la consolidación de las reformas en algunos sectores de servicios para ayudar a reducir los cuellos de botella que quedan, en particular los derivados de la deficiente infraestructura”.⁶⁹

Por otra parte, es importante resaltar que Perú cuenta en la actualidad con 15 Acuerdos Comerciales con 50 países. De estos acuerdos se podrían resaltar el TLC con Canadá (2008) con la Asociación Europea de Libre Comercio (2010), integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza; con Estados Unidos (2006); Japón (2011); China (2009); Republica de Corea (2011); México (2011) y Singapur (2008).⁷⁰

En materia de integración regional Perú integra la Comunidad Andina (CAN)⁷¹ desde 1987. La CAN también la integran Bolivia, Colombia, Ecuador. Al igual que otros bloques de integración de América Latina, la CAN le ha costado concretar acuerdos en conjunto con mercados importantes. Por esta razón, desde la CAN también se han avanzado en negociaciones a tiempo diferencial, tal es el caso del TLC de Colombia y Perú con la Unión Europea (2012). El punto más importante a resaltar es que Perú, más allá de conformar un bloque regional no ha dejado de profundizar su modelo de inserción bilateral.

Los datos económicos muestran que el PIB real del Perú creció a un tipo medio anual del 4,8% durante 2000-2006, a pesar de la fuerte desaceleración registrada en 2001. Este sólido crecimiento estuvo impulsado por una gestión macroeconómica prudente y la realización de reformas estructurales de forma sostenida durante muchos años. Por otra parte, Perú aplica la política monetaria siguiendo un esquema de metas explícitas de inflación, y para la política fiscal se han establecido por ley metas cuantitativas. La inflación ha sido baja, la situación

⁶⁹ OMC (2007) “Exámenes de la Política Comercial de Perú”. Informe completo en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp289_s.htm>.

⁷⁰ OMC (2013) Daros de Perú. Última actualización 14 de Octubre de 2013. Más información en: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=604&lang=1&redirect=1>>.

⁷¹ Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

fiscal ha mejorado y la deuda pública ha disminuido. Un entorno externo favorable, que ha facilitado la expansión del comercio y las inversiones, ha contribuido asimismo de forma importante con los buenos resultados económicos del Perú en los últimos años. En materia comercial los datos también son muy positivos ya que las exportaciones de bienes y servicios aumentaron a un tipo anual del 8,3% en términos reales durante 2000-2006; el tipo equivalente para las importaciones fue del 7%. Como resultado, la proporción del comercio de mercancías en el PIB aumentó del 27% en 2000 al 41% en 2006.⁷²

3. Complementariedad Comercial de Uruguay con mercados estratégicos

Dada la importancia que tiene para el Uruguay el análisis de destinos estratégicos con los que exista complementariedad comercial, en este apartado se analiza este factor desde dos puntos de vista.

En primer lugar, se analizará la complementariedad comercial del Uruguay con los países miembros de la Alianza del Pacífico (en adelante AP), ya sea desde el punto de vista exportador como importador. Aquí se busca analizar la importancia comercial (o no) que tienen estos países para Uruguay.

En un segundo lugar, se analizará la complementariedad económica de Uruguay, Argentina y Brasil con China, Estados Unidos y la Unión Europea (27). Para estos casos se presentan los datos desde un enfoque bilateral, ubicando a cada país como exportador y como importador. EL objetivo de este segundo punto es obtener información que permite observar las diferencias de complementariedad entre países miembros de un mismo bloque regional. A los efectos de este análisis se podría entender esta complementariedad como una medida del interés comercial (o no) que puedan tener los países analizados para avanzar en la liberación del comercio con determinados mercados.

Para realizar este análisis se utilizará el Índice de Complementariedad Económica (ICC), tal como está definido en Fossatti

⁷² OMC (2007) "Informe de Política Comercial de Perú". Publicado en octubre de 2007. Más información en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp289_s.htm>.

y Levit (2010)⁷³, el cual deriva de la propuesta original de Drysdale y Garnaut (1982)⁷⁴, utilizado extendidamente para evaluar la complementariedad del intercambio de bienes de un país ante la aparición de un nuevo espacio de integración. Un ejemplo de aplicación que se toma como referencia para la utilización del ICC en este trabajo, es la de Bustillo (2006) quien analizó el caso español ante la expansión de la Unión Europea del año 2004.⁷⁵

El ICC⁷⁶ entre dos países (A y B) mide el grado de asociación entre los productos que exportan el país A y los que importa el país B. Para el caso de este trabajo se toma para el cálculo del ICC los 10 principales bienes de exportación e importación de cada país analizado. Se entiende como “ICC bajo” a los valores menores a 100; “ICC medio” a los comprendidos entre 100 y 250; e “ICC alto” a los de valores mayores de 250. Aquello datos que presenten un resultado menor a 1 son situaciones de “no complementariedad”.

3.1 Uruguay con los países de la Alianza del Pacifico

En el cuadro siguiente se presentan los resultados del ICC considerando a Uruguay como exportador, con los cuatro países de la AP como importadores.⁷⁷ Es importante resaltar que los 10 principales productos en el caso de las exportaciones, representan el 53% del total monto total exportado por Uruguay.

⁷³ Fossatti V. y Levit L. (2010) “El sistema global de preferencias arancelarias entre países en desarrollo”. Revista del CEI - Comercio Exterior e Integración, 61-82.

⁷⁴ Drysdale P. y Garnaut R. (1982) “Trade Intensities and the analysis of bilateral trade flows in a many-country world: a survey”. Hitotsubashi Journal of Economics 22(2), 62-84.

⁷⁵ Bustillo, R. (2006) “Medición de la complementariedad económica: España frente a la Europa Oriental comunitaria”. Boletín Económico de ICE N° 2878, 9-23.

⁷⁶ El índice se calcula de la siguiente forma:
$$ICC_{AB} = \frac{\frac{X_{iA}}{X_A}}{\frac{M_{iW}}{M_W}} * \frac{\frac{M_{iB}}{M_B}}{\frac{M_{iW}}{M_W}}$$

Siendo X_{iA} las exportaciones del bien i del país A; X_A las exportaciones totales del país A; M_{iW} las importaciones mundiales del bien i menos las importaciones del bien i del país A; M_W las importaciones totales mundiales menos las importaciones totales del país A; M_{iB} las importaciones del bien i del país B; M_B las importaciones totales del país B.

⁷⁷ Tanto en este como todos los casos siguientes se consideran los 10 principales productos de exportación con una apertura de subpartida a 8 dígitos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM).

ICC de Uruguay como exportador hacia la Alianza del Pacifico							
Subpartida	Producto	Chile	Colombia	México	Perú	Alianza del Pacifico	
1	12019000	Habas de soja	6,4	52,2	48,3	22,4	129
2	02023000	Carne de bovinos deshuesada, congelada.	104,7	4,9	9,7	31,9	151
3	10019900	Trigo y morcajo (tranquillón). Los demás: Los demás	50,9	122,1	28,8	173,0	375
4	02013000	Carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada.	834,3	2,3	180,9	21,3	1.039
5	10063021	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado...	31,8	52,9	10,4	163,2	258
6	44039900	Madera en bruto, incl. descortezada, desalburada o escuadrada.	0,0	0,0	0,2	0,0	0
7	04022110	Leche en polvo, sin azucarar ni edulcorar de otro modo: leche entera	25,0	101,0	7,7	148,7	282
8	11071010	Malta, sin tostar: entera o partida	155,1	3,5	247,1	568,4	974
9	39233000	Bombonas, botellas, frascos y artículos similares.	43,0	115,5	41,3	36,5	236
10	04069020	Los demas quesos: con un contenido de humedad superior o igual al 36%	13,4	1,2	15,5	4,1	34
Primeros 10			126	46	59	117	345

Fuente: Elaboración propia utilizando ICC en base a datos de Trademap (2013)

Sobre el caso de Uruguay como exportador hacia la A/P se podrían resaltar que para todos los productos existe alguna complementariedad (salvo en el caso de la Madera) con algún país de dicha alianza. Algunos casos que se podrían resaltar son los de la carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada (NCM 02013000) y la malta sin tostar (NCM 11071010).

Si se realiza un análisis por países, la complementariedad comercial de mayor intensidad se daría con Chile y Perú y en menor medida con México y Colombia.

En el punto siguiente se analiza el utiliza el ICC desde la perspectiva de Uruguay como importador de la Alianza del Pacifico.

Para el caso de Uruguay como importador de la AP, los 10 principales productos que el país importa en el año 2012 representan el 25% del total importado por Uruguay; a través del ICC se puede observar que la complementariedad comercial en este caso presenta menor intensidad en líneas generales que la de Uruguay como exportador hacia la AP, resultando el ICC en varios casos de no complementariedad (menores a 1). En todos los casos existe un ICC medio o bajo. México

78 Idem.

ICC de Uruguay como importador de la Alianza del Pacífico						
Subpartida	Producto	Chile	Colombia	México	Perú	Alianza del Pacífico
1 27090010	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos: de petróleo	0.0	5.0	1.4	0.2	7
2 27101921	Aceites medios y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso(«gas oil »)*	1.7	13.9	1.9	8.9	26
3 87032310	Vehículos automovil transporte personas de cilindrada superior a 1500 cm3...	0.3	0.6	6.7	0.0	8
4 39076000	Politereftalato de etileno	0.3	1.8	54.8	26.8	84
5 27101922	Aceites medios y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, («fuel oil »)*	0.7	5.3	0.7	3.4	10
6 85171231	Teléfonos, incluidos los teléfonos móviles (celulares) y los de otras redes inalámbricas	0.1	0.0	1.2	0.0	1
7 87043190	Los demas vehiculos para el transporte de mercancías con motor de embolo...	6.1	0.0	130.4	0.0	136
8 31021010	Urea, incluso en disolución acuosa: c/contenido de N sup. al 45% en peso.	0.0	0.1	1.2	1.5	3
9 87032210	Vehículo automovil transporte personas de cilindrada superior a 1000 cm3...	0.4	0.1	4.3	0.0	5
10 87089990	Partes y accesorios de vehículos automoviles de las partidas 8701 a 8705	0.0	0.1	4.6	0.0	5
Primeros 10		1	3	21	4	28

Fuente: Elaboración propia utilizando ICC en base a datos de Trademap (2013)

como exportador de vehículos (NCM 87043190) es el caso de mayor magnitud.

Por otra parte es importante volver a recordar que el flujo comercial entre Uruguay y la AP ya cuenta con importantes preferencias arancelarias. Con Chile el arancel es del 0% al igual que con México (con el que Uruguay tiene un TLC), con Colombia el arancel promedio es del 1.5%, y con Perú es 5.5%.

3.2 Uruguay, Argentina y Brasil con grandes mercados: China, Estados Unidos y la UE.

En este apartado, para cada país (Uruguay, Argentina y Brasil) se analiza la complementariedad con respecto a China, Estados Unidos y la UE. En este caso, se presenta la información resumida indicada como la sumatoria del ICC de los productos.⁷⁸

⁷⁸ En el anexo 1 se presentan las tablas con los datos completos de exportación e importación de cada producto y de cada país, utilizados para el cálculo de los índices.

Para este caso los 10 productos seleccionados representan el 46% y el 43% de las exportaciones totales de Argentina y Brasil respectivamente. Para el caso de Uruguay, los productos seleccionados representan el 53% del total exportado por Uruguay.

ICC de Argentina, Brasil y Uruguay como exportadores a China, USA y la UE			
ICC con			
	CHINA	USA	UE (27)
Suma ICC 10 productos más exportados			
<i>Uruguay</i>	1.027	273	461
<i>Argentina</i>	360	24	312
<i>Brasil</i>	768	274	488

Fuente: Elaboración propia utilizando ICC en base a datos de Trademap (2013)

De la tabla anterior se puede ver que para el caso de las exportaciones de los países estudiados con respecto a China, la complementariedad comercial más importante la tiene Uruguay con un índice alto con respecto al resto (ICC 1.027), en un segundo lugar Brasil (ICC 768) y en menor medida Argentina con un ICC de 360. Para el caso de las exportaciones a los Estados Unidos, las magnitudes de complementariedad son bajas pero nuevamente se repite la distancia que existe entre Brasil y Uruguay con respecto Argentina. Finalmente, las exportaciones a la Unión Europea también son de magnitudes menores para los tres casos. Asimismo, dicho mercado muestra más complementariedad para el caso de Brasil y Uruguay que el que existe con Argentina.

En la siguiente tabla, tal como se hizo en el caso anterior, se analiza el caso de Uruguay, Argentina y Brasil como importadores de productos de los tres grandes mercados. Para este caso los 10 productos seleccionados representan el 23% y el 21% de las importaciones totales de Argentina y Brasil respectivamente. Tal como se vio antes los 10 productos seleccionados para Uruguay representan el 25% del total importado por Uruguay.

ICC de Argentina, Brasil y Uruguay como importadores de China, USA y la UE			
ICC con			
	CHINA	USA	UE (27)
Suma ICC 10 productos más importados			
<i>Uruguay</i>	44,1	78,5	70,2
<i>Argentina</i>	53,9	33,4	74,7
<i>Brasil</i>	3,3	31,2	41,4

Fuente: Elaboración propia utilizando ICC y en base a datos de Trademap (2013)

Para este último caso, se puede ver que la magnitud de los índices es notoriamente inferior al que surge del caso anterior donde se toma a los tres países como exportadores hacia los grandes mercados considerados. En términos generales no se observan diferencias significativas entre los tres países, con la salvedad del caso de Brasil como importador de productos chinos donde existe una muy baja complementariedad con respecto a este mercado. Lo que podría reflejar el bajo interés de Brasil en liberar el ingreso de productos chinos.

Como conclusión de este análisis se puede observar las diferencias de complementariedad que existen entre los tres miembros del Mercosur con respecto a los tres grandes mercados seleccionados. Asimismo, se ve una mayor correlación entre Brasil y Uruguay para el caso de las exportaciones. Este dato podría fundamentar la propuesta de estos dos países por avanzar en las negociaciones con la Unión Europea por ejemplo a un tiempo diferente que al que tiene Argentina. Viendo la complementariedad con China y Estados Unidos también podría darse un mismo escenario.

4. Reflexiones finales

Uruguay desde la perspectiva del Mercosur

Tal como se ha señalado desde el comienzo de este trabajo, nadie podría negar el sentido lógico que tiene el hecho de que países como

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y otros que integran la misma zona continental trabajen en conjunto para generar una mayor integración económica y comercial. Por esta misma razón se puede resaltar que difícilmente Uruguay pueda diseñar una estrategia de inserción comercial externa sin la consideración del Mercosur ya sea desde la participación del país de forma plena o asociada a este proyecto de integración.

- **Los avances del Mercosur en los últimos años.**

Al concluir este trabajo, se puede decir que sobre la agenda interna del Mercosur han existido diversas señales de avances como por ejemplo: los pasos tomados a partir de la Dec. CMC N° 56/10 que establece un “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera” que si bien es muy alentador no ha mostrado mayores avances; la concreción de la Red de Oficinas Comerciales Conjuntas del bloque a través Dec. CMC N° 07/13 que será establecida primeramente en un país del continente africano; la generación de un Fondo de Garantías de Medianas y Pequeñas Empresas (Dec. CMC N° 41/08); avances en materia de convergencia estructural, a través del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) que ha recibido más de US\$ 750 millones en contribuciones de los Estados Partes.

Asimismo, se puede concluir que el principal desafío del bloque pasa hoy por avanzar en su agenda externa. Siendo esta una de las principales limitantes que ven los países pequeños dentro del bloque regional y se ha transformado en el origen de propuestas que buscan una mayor flexibilidad interna para desarrollar negociaciones extra bloque. Entre las opciones más nombradas en los últimos meses, en este trabajo se mencionan el aumento de la bilateralidad intrabloque como sucede con el caso Uruguay-Brasil que ha originado la consideración de opciones como avanzar en negociaciones con terceros países a tiempos diferenciales.

- **La bilateralidad intra Mercosur**

Específicamente sobre la bilateralidad Uruguay-Brasil, es válido resaltar que nadie puede negar la importancia estratégica que tiene Brasil para el Uruguay. Es de comprender también -viendo el flujo comercial- que se utilice a este mercado como ejemplo para argumentar la importancia de que Uruguay permanezca en el Mercosur. Asimismo,

bien se podría avanzar en esta dinámica bilateral y en paralelo solicitar mecanismos de flexibilidad para que países como Uruguay puedan negociar con terceros mercados extra-bloque. Analizando los últimos años del Mercosur, se puede concluir que desde el bloque ha quedado demostrado que para los acuerdos comerciales importantes existe poco consenso interno. El caso de la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea es un claro ejemplo de lentitud, con más de 15 años de escasos avances. Con China sucede algo aún más serio, ya que Paraguay aún mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán por lo tanto, de retornar al bloque, difícilmente el Mercosur en su conjunto podría avanzar en un acuerdo común con el país asiático.

Por otra parte, se puede ver que en los últimos años ha existido una reafirmación por parte de los Estados Parte del Mercosur, de que la bilateralidad es el ámbito para resolver determinados problemas que en teoría deberían analizarse en conjunto. Desde esta nueva perspectiva, se podría señalar que en los últimos años el ámbito Mercosur se ha transformado en el espacio donde se exige a los países (como Uruguay) cumplir con sus obligaciones (por ejemplo no avanzar en negociaciones con la Alianza del Pacífico sin el consentimiento de todos los miembros) y la bilateralidad es el camino para reclamar por los derechos de los Estado Partes.

Por otra parte, se puede resaltar que es muy pertinente avanzar en el diseño de un modelo de negociación a tiempos diferenciados con mercados estratégicos tal como se ha planteado para el caso de Brasil y Uruguay con respecto a la Unión Europea (UE). En este sentido recomienda tomar como modelo de análisis el caso de las negociaciones de Colombia y Perú dentro la Comunidad Andina con respecto a la UE.

Una de las razones más importantes para promover esta alternativa es que a inicios del año 2014 tanto Brasil como Uruguay pierden las preferencias comerciales con Europa dadas a través del Sistema General de Preferencias (SGP). Así lo señaló el ex Canciller de Brasil Antonio Patriota al mencionar que “hay condiciones objetivas que crearon incentivos muy fuertes para avanzar en el frente Mercosur-Unión Europea”.⁷⁹

⁷⁹ Ídem.

- **La pertinencia de la Unión Aduanera**

Otra reflexión a través de este trabajo pasa por analizar si la Unión Aduanera está siendo un instrumento idóneo para países con escalas económicas tan distantes como sucede en el Mercosur. Un dato a resaltar es que si se desagrega el total de Acuerdos Comerciales Regionales notificados en OMC, se puede ver que los acuerdos de libre comercio, es decir Tratados de Libre Comercio y los acuerdos de alcance parcial representan más del 90% y las uniones aduaneras solamente el 10%. A través del análisis de ejemplos de determinadas Uniones Aduaneras que han progresado se podría concluir que una de las variables comunes encontradas en estas es que están formadas por países de similares escala económica lo que facilita el diseño de una Política Comercial Externa Común y un Arancel Externo Común.

- **Arancel diferencial para negociaciones con China**

Otro de los temas analizados en el trabajo ha sido el promovido por el Presidente Mujica en 2013 que busca superar las restricciones no solo comerciales, sino también diplomáticas que existen para que el Mercosur pueda negociar en bloque con China. Debe recordarse que Paraguay y Taiwán establecieron relaciones diplomáticas en julio de 1957. En la actualidad, Paraguay es el único país de América del Sur que mantiene relaciones activas con ese país. Sobre esta propuesta se puede concluir que si bien la misma no ha mostrado mayores avances, es importante que se continúe estudiando un mecanismo de este tipo para progresar en las negociaciones comerciales con China.

En este sentido se sugiere analizar como una herramienta complementaria al Arancel Externo, la utilización de las Normas de Origen. En el Mercosur son considerados originarios aquellos “productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados Partes del Mercosur, cuando resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR) diferente a la de los mencionados materiales”. Por otra parte, se señala que en los casos en que el requisito antes mencionado “no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del

MERCOSUR), bastará que el valor CIF de los insumos de terceros países no exceda el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate”.⁸⁰ Es decir, deberá contener 60% producción nacional y 40% producción de un tercer país.

Considerado estos aspectos previos se podría instrumentar un mecanismo que contenga una mayor exigencia en la normas de origen para el país que negocie con un tercer mercado fuera del Mercosur (lo que se negociará para cada caso). Esta propuesta no solo contribuye a generar mayor confianza en las economías mayores del bloque para que no surjan triangulaciones intra-Mercosur, sino que al largo plazo podría incluso contribuir con mejorar la plataforma industrial del país en este proceso de incorporar mayor valor agregado en las exportaciones del país.

Uruguay y las opciones extra-Mercosur

- El Mercosur y la Alianza del Pacífico

Tal como se ha mostrado en este trabajo, con los países que comprenden la A/P Uruguay ya cuenta con importantes preferencias arancelarias (Chile 0%, México 0%, Colombia 1.5% y con Perú 5.5%). Por estas razones es válido resaltar que desde la perspectiva de Uruguay, este bloque de países del Pacífico no se lo debería analizar desde una óptica basada en el destino comercial, sino más bien como plataforma de inserción externa. La Alianza del Pacífico puede convertirse en los próximos años en una base estratégica de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico que desde el Mercosur, Uruguay difícilmente se pueda alcanzar.

Por otra parte, considerando los escasos avances del Mercosur en su agenda externa y el creciente acercamiento comercial que tiene Uruguay con los países de la Alianza no parecería existir contradicción en procurar avanzar en ambos caminos. Es decir, avanzar en una integración política con el Mercosur y profundizar en la integración comercial desde la Alianza del Pacífico. Para esto deberían existir

⁸⁰ Cuadragésimo Cuarto Protocolo Adicional. RÉGIMEN DE ORIGEN MERCOSUR, CAPÍTULO III, Régimen General de Origen.

mecanismos de flexibilidad que permitan a los países pequeños del bloque negociar de forma diferencial con terceros países fuera del Mercosur.

- **Los casos de Costa Rica, Panamá y Perú**

Sobre estos casos de estudio analizados, es muy importante resaltar en primer lugar que en todos los casos ponen como eje central de su modelo de inserción el ámbito bilateral acompañado de importante apertura comercial unilateral. Esto ha hecho que en todos los casos exista un importante número de acuerdos comerciales de relevancia para el comercio que se justifica en gran medida en la alta diversificación que tienen estos mercados.

Por otra parte, es importante resaltar sobre estos países que en ninguno de los casos han dejado de profundizar su integración regional. Ya sea en el caso de los países centroamericanos a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) o de Perú a través de la Comunidad Andina (CAN), han existido mecanismo de flexibilidad para que se pueda avanzar en las negociaciones bilaterales ya sea por la vía de negociaciones directas o a tiempos diferenciales como fue el caso ya mencionado de Perú y Colombia con la Unión Europea.

Sobre la Complementariedad Comercial de Uruguay con mercados estratégicos

- **Uruguay y la complementariedad con la Alianza del Pacífico**

En primer lugar se puede decir que, considerando los resultados ICC para los principales 10 productos exportados por Uruguay en 2012 (lo que representa un 53% del total), para el caso de Uruguay como exportador hacia la A/P se observó que para todos los productos existe alguna complementariedad (salvo en el caso de la Madera). Otros casos que se podrían resaltar son los de la carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada (NCM 02013000) y la malta sin tostar (NCM 11071010). Si se realiza un análisis por países, la complementariedad comercial de mayor intensidad se daría con Chile y Perú y en menor medida con México y Colombia.

Para el caso de Uruguay como importador de la A/P, considerando los 10 principales productos que el país importó en el año 2012 (lo que representan el 25% del total importado por Uruguay); a través del ICC se puede observar que la complementariedad comercial en este caso presenta menor intensidad en líneas generales que la de Uruguay como exportador hacia la A/P, resultando el ICC en varios casos de no complementariedad (menores a 1). En todos los casos existe un ICC medio o bajo.

En términos generales se podría concluir que según el índice utilizado, resultaría más atractivo para Uruguay considerar la A/P como un mercado de destino que de origen de mercancías.

- Argentina, Brasil y Uruguay y su complementariedad China, Estados Unidos y la Unión Europea

Sobre los resultados del ICC se puede concluir que dentro del Mercosur existe una diversidad muy marcada en relación a la complementariedad de sus miembros con China, Estados Unidos y la UE. Por ejemplo con respecto a China, la complementariedad comercial más importante la tiene Uruguay con un índice de ICC alto con respecto al resto, en un segundo lugar Brasil y con un número bastante menor a estos dos primeros países aparece Argentina que tiene una complementariedad con China muy diferente en relación a la que tienen sus socios.

Para el caso de las exportaciones a los Estados Unidos, las magnitudes de complementariedad son bajas pero nuevamente se repite la distancia que existe entre Brasil y Uruguay con respecto Argentina.

Finalmente, las exportaciones a la Unión Europea también son de magnitudes menores para los tres casos. Asimismo, dicho mercado muestra más complementariedad para el caso de Brasil y Uruguay que el que existe con Argentina.

Para el caso de los tres países analizados del Mercosur con respecto a las importaciones de China, Estados Unidos y la UE se puede concluir que también desde esta perspectiva existen importantes diferencias entre los tres países. Quizá el caso más llamativo es el de Brasil como importador de productos chinos donde existe una muy baja

complementariedad con respecto a este mercado. Lo que podría reflejar el bajo interés de Brasil en liberar el ingreso de productos chinos.

Como conclusión general del análisis de complementariedad de Argentina, Brasil y Uruguay con respecto a China, Estados Unidos y la UE, se puede decir que en términos generales existe una mayor correlación entre Brasil y Uruguay para el caso de las exportaciones a dichos mercados. Este dato podría fundamentar la propuesta de estos dos países por avanzar en las negociaciones con la Unión Europea por ejemplo a un tiempo diferente que al que tiene Argentina. Viendo la complementariedad con China y Estados Unidos también podría darse un mismo escenario.

Este último factor bien podría transformarse en un argumento más para considerar la importancia que tienen avanzar en mecanismos de flexibilidad que permitan a determinados países del Mercosur concluir acuerdos comerciales que desde el bloque conjuntamente no se están pudiendo concretar. De no existir mayores avances en este sentido en los próximos años, bien podría Uruguay reconsiderar cuál debe ser su modelo de inserción comercial externa hacia el futuro y para ese debe tener en cuenta nuevos proyectos existentes como la Alianza del Pacífico o incluso una estrategia que combine la pertenencia a un proyecto regional –desde donde busque fortalecer el peso político internacional– que no implique avanzar en negociaciones con terceros países.

ANEXOS

Anexo 1

Cuadro de agendas externas del Mercosur y la Alianza del Pacífico al año 2012

Bloque	Países	Asia												Unión Europea	Estados Unidos
		Australia	Brunei	China	Corea	Hong Kong	India	Japón	Malasia	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Vietnam		
Mercosur Ampliado	Argentina	AAP												EN	
	Bolivia	AAP												EE	
	Brasil	AAP												EN	
	Ecuador	AAP												EE	
	Paraguay	AAP												EN	
	Uruguay	AAP												EN	
Alianza del Pacífico	Chile	TLC	TLC	TLC	TLC	EN	AAP	AA	TLC	TLC	TLC	EN	TLC	TLC	
	Colombia			EE	EN			EE						TLC	TLC
	México	EN	EN					AA	EN	EN	EN	EN	EN	TLC	TLC
	Perú	EN	EN	TLC	TLC			AA	EN	EN	TLC	TLC	EN	TLC	TLC

Fuente: Observatorio de Economía Internacional de Paraguay (2013) en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, UE-DG Trade y el Boletín N° 1 del Observatorio de América Latina – Asia Pacífico. **TLC**: Tratados de Libre Comercio, **AA**: Acuerdos de Asociación, **AAP**: Acuerdos de Alcance Parcial, **EN**: En Negociación, **EE**: En Estudio.

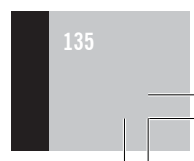
Nota: El TLC UE-Comunidad Andina fue ratificado por ambas partes, aunque las negociaciones continúan a fin de explorar la posibilidad de incluir a Ecuador y Bolivia.



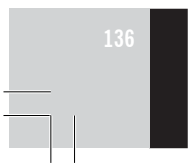
Inserción Internacional y Competitividad

Roberto Horta ^(*)

* Doctor en Economía y Dirección de Empresas, Economista, Director del Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay
rhorta@ucu.edu.uy



135

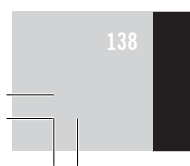




Contenido

1. Introducción	139
2. Internacionalización y competitividad	141
2.1. Internacionalización	141
2.2. Competitividad	143
2.3. Los procesos de construcción competitiva	145
3. La inserción externa del Uruguay	147
3.1. A nivel de la economía	147
3.2. A nivel de empresas	152
4. La evolución de la competitividad en la economía uruguaya	153
5. Reflexiones finales	157
Bibliografía	159





1. Introducción

El tema de la inserción internacional ha pasado a ser uno de los temas clave de las políticas de desarrollo de los países, dado que por un lado es impensable un crecimiento y desarrollo aislado de la economía internacional y, por otro lado, es necesario establecer políticas definidas sobre qué tipo de inserción internacional es la más adecuada para cada país en su etapa de desarrollo. Es por ello, que los países tienen que ser activos en la construcción e implementación de una de las políticas más significativas actualmente, pues es un hecho la internacionalización de la actividad económica, como así también sus efectos, ya sean positivos o negativos, y resulta imprescindible definir adecuadamente qué tipo de inserción internacional es la que permite alcanzar mejores niveles de vida y bienestar para la población.¹

A su vez, la inserción internacional de las economías está estrechamente relacionada con los niveles de competitividad que es posible alcanzar, dado que la participación activa en la economía internacional implica que las empresas han logrado acceder a niveles que les permitan competir adecuadamente en los mercados externos. Y para ello, no sólo es clave la existencia de políticas públicas que promuevan la competitividad de la economía y el territorio, sino también, la existencia de diversos aspectos meso y microeconómicos que permitan que las empresas implementen adecuadas estrategias para alcanzar niveles crecientes de competitividad internacional.

Es por ello, que la temática de la inserción internacional se relaciona directamente con la temática de la competitividad, y podemos afirmar que nos es posible ser exitoso en una estrategia de inserción internacional si no se han alcanzado niveles crecientes de competitividad.

Uruguay es una economía pequeña que ha mostrado en las últimas décadas un proceso creciente de inserción internacional con particularidades propias, como ser un aumento de la apertura comercial, incremento en el comercio de servicios y niveles crecientes de inversión extranjera directa, junto con una mayor concentración en las exportaciones de bienes, por un lado, y diversificación de destinos por

¹ Horta (2013)

otro.² A su vez, el país ha venido logrando avances en diferentes áreas que tienen incidencia directa en la competitividad nacional y empresarial. Pero a la vez, se detectan limitaciones que requieren definiciones de políticas y estrategias que consoliden los avances logrados y busquen minimizar las situaciones menos favorables.

Las potencialidades de crecimiento de la economía uruguaya están directamente determinadas por los resultados de su relacionamiento con el resto del mundo y para ello es necesario alcanzar niveles crecientes de competitividad, no sólo en la propia comparación nacional, sino también, y posiblemente más importante, en la comparación con los países con los cuáles se compite en los mercados internacionales.

Como se ha expresado en alguna oportunidad analizando el tema de los países pequeños y la globalización, ésta les brinda a los países más chicos muchas oportunidades ya que “es más sustentable ser pequeño en una economía internacional abierta y globalizada que en un mundo con economías cerradas al intercambio global”.³ Pero dicha sustentabilidad debe lograrse y mantenerse, como lo indica la experiencia internacional de los países más exitosos, a través de un proceso permanente de construcción competitiva.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, este documento tiene como objetivo reflexionar sobre esta relación entre inserción internacional y competitividad, haciendo una referencia expresa a la situación de la economía uruguaya.

Luego de esta introducción, en el capítulo segundo se analiza la inserción internacional y la competitividad desde un punto de vista conceptual, buscando relacionar ambas temáticas; seguidamente se analiza la internacionalización y la competitividad referidas al caso de la economía de Uruguay. Finalmente se presentan algunas reflexiones y conclusiones que se consideran importantes dejar planteadas sobre la temática analizada.

² Plottier (2013).

³ Perales (2009).

2. Internacionalización y competitividad

Una mirada a la realidad internacional de las últimas décadas muestra que los países que han tenido más éxito que otros, medido éste por el crecimiento del ingreso nacional unido a mejoras en diferentes aspectos de la realidad social, son aquellos que, entre otros importantes aspectos, han sabido desarrollar una adecuada política de inserción económica internacional, que les ha permitido acceder a nuevos mercados, sea tanto para colocar su producción exportable, como para obtener los insumos y los productos necesarios para el consumo de sus empresas y sus habitantes.⁴

Ese proceso de inserción externa o internacionalización está estrechamente ligado con las capacidades competitivas de las economías, tanto a nivel macro como microeconómico.

2.1. Internacionalización

A nivel macroeconómico la internacionalización se basa en determinadas estrategias y políticas que buscan aprovechar las ventajas que brinda la globalización de los mercados. Pero hay que entender que una economía no se internacionaliza sólo por incrementar las relaciones comerciales y financieras con el exterior, sino que la internacionalización de una economía significa que su tejido económico se ha incorporado a los mercados mundiales de productos, factores y activos financieros. Una economía se internacionaliza en los mercados de productos, al intercambiar volúmenes crecientes de bienes y servicios; en los mercados de factores, buscando mantener e incrementar las diferencias de costos factoriales; y en los mercados de activos financieros, logrando flujos crecientes de movimientos de capitales e inversiones.⁵

Por lo tanto, es necesario la implementación de estrategias y políticas de mediano y largo plazo que permitan que el proceso de internacionalización se vaya gestando y consolidando, en el marco de la política macroeconómica que brinde estabilidad y claridad al desarrollo de los negocios.

⁴ Horta (2013b).

⁵ Requeijo González (2003)

Desde el punto de vista microeconómico, existen un conjunto amplio de aproximaciones al concepto de internacionalización empresarial. A pesar de dicha amplitud, es posible encontrar que, en general, se considera a la internacionalización empresarial como un fenómeno de naturaleza evolutiva, mediante el cual las empresas, en un período de tiempo relativamente amplio, van gestando transformaciones y cambios, acumulando experiencias, comprometiendo recursos, analizando riesgos, y adoptando fórmulas institucionales diversas, en el marco de un conjunto de decisiones estratégicas que van estableciendo relaciones estables con los mercados externos.

En dicha definición nos encontramos con una serie de aspectos o elementos clave que, desde las distintas perspectivas, caracterizan y delimitan el concepto de internacionalización de las empresas.

Dichos aspectos clave es posible resumirlos en los siguientes puntos:

- decisión de estrategia empresarial,
- que implica una determinada estrategia de crecimiento,
- mediante un proceso evolutivo y dinámico,
- que requiere de un aprendizaje gradual en el tiempo,
- comprometiendo crecientes recursos y capacidades,
- en un proceso de adaptación de la organización a los mercados exteriores.

Pero hay que tener en cuenta que las empresas crecen y se desarrollan en un determinado entorno que, a su vez, las condiciona. Y cuando las empresas se internacionalizan no sólo influyen los entornos nacionales sino que pasan a ser relevantes los entornos internacionales.

El entorno facilita o entorpece el desarrollo de las empresas y su capacidad de ser competitivas nacional e internacionalmente. Se ha demostrado ampliamente que existe una estrecha relación entre las condiciones del entorno nacional e internacional y las posibilidades competitivas de las empresas.

Hay, por lo tanto, una estrecha relación entre internacionalización y competitividad, no sólo desde una visión estrictamente microeconómica y empresarial, sino también a nivel meso y macroeconómico. No es posible la internacionalización si no existen condiciones competitivas que permitan que las empresas tengan presencia en los mercados exteriores. Las empresas que logran éxito en los procesos de internacionalización poseen determinadas capacidades competitivas y participan en entornos meso o macroeconómicos que estimulan la competitividad.

Surge, entonces, la pregunta sobre cuáles son las condiciones más relevantes del entorno que en definitiva están condicionando ya sea positiva o negativamente las posibilidades de desarrollo y competitividad de las empresas. Al dar respuesta a este interrogante, aparecen dos conjuntos importantes y significativos de factores: aquellos que se relacionan con la estructura productiva y dotación de factores que existen en la economía, por una parte, y aquellos factores que tienen que ver con el conjunto de instituciones y políticas que los países aplican.⁶ Lo que es claro es que los entornos influyen en la competitividad de las economías y de las empresas que se desarrollan y realizan sus actividades en dichos entornos.

En definitiva es posible afirmar que en los procesos de internacionalización influyen factores del entorno nacional e internacional, externos a las empresas, pero también influyen un conjunto de factores internos como sus recursos y capacidades competitivas, e implica la asunción de determinados riesgos y el compromiso de recursos.

2.2. Competitividad

El concepto de competitividad aplicado a los países se relaciona directamente con el tema de cómo varía la productividad de las economías, y cómo ello se refleja en mayores niveles de ingreso y bienestar en forma sustentable, es decir, cómo se logran mayores niveles de prosperidad, participando en los mercados internacionales. La competitividad depende, por lo tanto, de la mejora continua de la productividad a largo plazo, o dicho de otra manera, competitividad es sinónimo de capacidad para alcanzar aumentos en productividad que

⁶ Alonso (2012)

se mantengan en el tiempo. Es decir, que los países se vuelven más competitivos cuando aumentan su capacidad para lograr mejoras de productividad, que permiten un mejor nivel de prosperidad para sus habitantes.

En todo este proceso, pues la competitividad es un proceso, resulta fundamental el papel de la innovación, ya que en definitiva la mejora del nivel de vida de una sociedad es función del crecimiento de la productividad de su economía, y la base para lograrlo es la aplicación de continuos esfuerzos de innovación, la que principalmente se da en las empresas, pero requiere de contextos y políticas apropiados. La innovación es un elemento clave en la promoción de la competitividad en una economía globalizada y, en particular en el desarrollo competitivo de cualquier empresa.

Existen diversos enfoques conceptuales sobre la competitividad de una economía, ya sea desde una perspectiva macroeconómica, centrándose en los aspectos macroeconómicos que inciden en la competitividad de una economía, o enfocándose en los aspectos meso económicos o microeconómicos relacionados con los factores que posibilitan que los sectores y las empresas sean más exitosas en los mercados nacionales o exteriores.

A los efectos de este trabajo nos parece oportuno hacer referencia al enfoque que desarrolla el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, que desde una perspectiva de mediano y largo plazo y con un enfoque sistémico considera que:

“la competitividad de un país o región, es su capacidad de alcanzar incrementos sostenidos de productividad, que permitan mayores niveles de ingreso y empleo, junto con una justa distribución de lo creado”.⁷

En dicho enfoque hay una clara relación entre los aspectos económicos y sociales a la hora de analizar la performance competitiva de las economías, y el logro de dichos objetivos se sustentan básicamente en tres tipos de factores: los relacionados con el entorno

⁷ Instituto de Competitividad, UCU.

macroeconómico, con la calidad de las instituciones y con el entorno microeconómico y sectorial donde operan las empresas.

A nivel del entorno macroeconómico estamos hablando de una adecuada consistencia entre las políticas fiscal y monetaria o cambiaria. Junto con ello, la necesidad de mantener una inflación reducida y estable, equilibrio en las cuentas fiscales o déficits financiados en el marco de un endeudamiento sostenible, y reducidos niveles de desempleo. Pero ello no alcanza para mantener e incrementar la productividad y por ende la competitividad. Es condición necesaria pero no suficiente. Se requiere, también, una institucionalidad que garantice el desarrollo de los negocios junto con un adecuado desarrollo de las infraestructuras. Y finalmente, dado el contexto macro y una institucionalidad moderna y estable, es en la interacción de las empresas con su entorno micro donde se juega la productividad y el crecimiento y se fomenta la innovación y la incorporación de tecnología.

En definitiva, la competitividad nacional, regional y empresarial se va construyendo en la interacción de todos esos factores o, en la terminología del Profesor Michael Porter del Instituto para la estrategia y la Competitividad de la Universidad de Harvard, en la interacción de los determinantes de la competitividad.

2.3. Los procesos de construcción competitiva

Por otra parte, la experiencia internacional demuestra que los procesos de construcción competitiva requieren de una determinada institucionalidad que de soporte y coordinación a las diversas acciones que el propio proceso requiere. Construir competitividad es pensar y mirar hacia el futuro, con activa participación de actores públicos y privados, por lo que la institucionalidad permite una adecuada coordinación e involucramiento de los actores y a diferentes niveles de participación y decisión.

Es importante que el sector público asuma un rol articulador y, por otra parte, que los actores privados participen con una actitud proactiva. Los sectores, público y privado, cuando trabajan juntos en forma coordinada generan una serie de externalidades positivas, logran estrategias más inteligentes y pueden movilizar las plenas capacidades de un país, impactando así en la competitividad.

Ejemplos interesantes en materia de institucionalidad para la competitividad existen en diferentes países. En la región se pueden citar los casos de Colombia, Perú y Chile, con más o menos éxito. En Europa son muy interesantes los casos de Irlanda y del País Vasco, entre otros.

De dichas experiencias haremos referencia en particular al caso de **Colombia** que es sumamente ilustrativo, a través de la conformación de un Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Dicho sistema está integrado por un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad.⁸

Para el cumplimiento de sus funciones, el SNCI cuenta con las siguientes instancias:

- La Asamblea Nacional de Competitividad, que es el foro de rendición de cuentas del Sistema;
- La Comisión Nacional de Competitividad con participación pública y privada;
- La Secretaría Técnica Mixta encargada de articular con las variadas instancias públicas y privadas la formulación de las políticas relacionadas con la competitividad;
- La Coordinación Nacional de Comisiones Regionales encargada de diseñar los lineamientos y articular las acciones y políticas al nivel regional.

A nivel nacional existe la Comisión Nacional de Competitividad, encabezada por el Presidente de la República y con amplia participación y espacio para el liderazgo por parte del sector privado, con las siguientes características:

- Es la máxima autoridad nacional de competitividad
- Es el escenario ideal para que el sector público y privado discutan

⁸ Ramírez Vallejo (2008)

y articulen los planes y estrategias de acción para mejorar la competitividad y productividad de los mercados nacionales.

- Así mismo, permite la adopción de políticas y acciones para fortalecer la capacidad competitiva y productiva del país frente a los TLC.
- En el rediseño institucional juega un papel fundamental la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y las Regiones, creada en 2005.
 - Busca identificar y solucionar las diferentes trabas que afectan la competitividad del país.
- Cuenta con una secretaría mixta que es ejercida conjuntamente por el Director del Departamento Nacional de Planeación y por un representante del sector privado.

A nivel regional existen, a su vez, las Comisiones Regionales de Competitividad que son las instancias encargadas de articular las acciones entre el sector privado, la academia y el sector público, que aportan desde sus competencias y capacidades en la solución de trabas o las fallas de coordinación que limitan la productividad empresarial y la competitividad de las regiones.

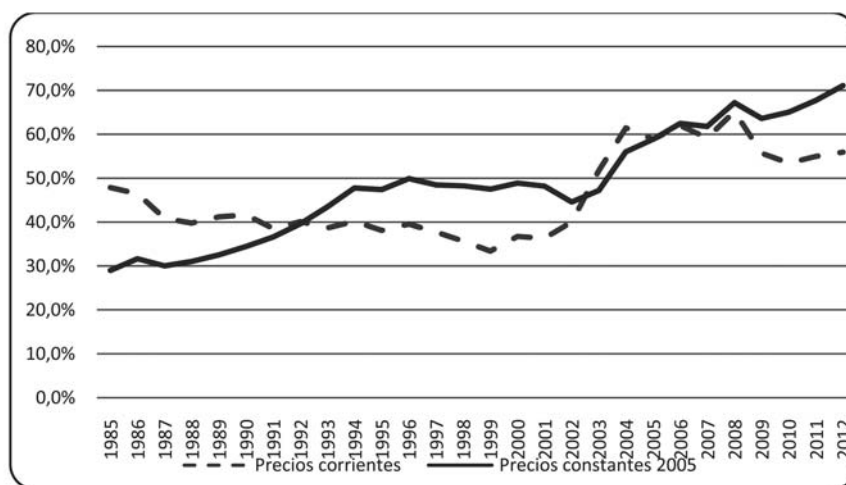
3. La inserción externa del Uruguay

3.1. A nivel de la economía

La economía uruguaya ha seguido un proceso de inserción internacional comprobable al analizar su evolución registrada en las últimas décadas, donde han jugado un papel importante, por un lado, las políticas públicas que al optar por determinadas acciones o estrategias han marcado el camino impulsando acuerdos de integración y relación comercial con otras economías, y por otro lado, las propias estrategias empresariales, que inmersas en un entorno globalizado han buscado aprovechar las mejores oportunidades para desarrollar sus negocios, y de esa manera han implementado diversas formas de relacionamiento internacional.

Como se aprecia en el siguiente gráfico el **grado de apertura** de la economía uruguaya (exportaciones más importaciones en relación al PIB), ha experimentado una evolución creciente en los últimos 30 años.

Gráfico 3.1: Evolución del grado de apertura en Uruguay (1985-2012)
Índice 1970=100

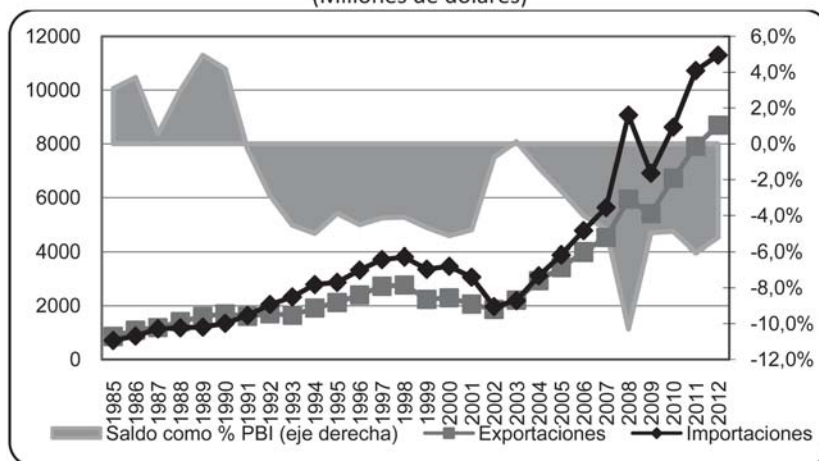


Fuente: Elaboración propia con datos del BCU

Es importante hacer notar que las exportaciones de bienes y servicios crecen de 1.300 millones de dólares en 1985 a 13.110 millones en 2012, es decir multiplicándose por algo más de diez veces; por otra parte, las importaciones de bienes y servicios pasaron de 1.020 millones a 14.809 millones de dólares en dicho período, un incremento de algo más de 14 veces.

El **comercio de bienes**, por su parte, ha presentado como característica fundamental a partir de inicios de los años noventa del siglo pasado, la de ser deficitario y en torno a un 4% del PIB, con una clara evolución creciente, que a partir del año 2004 se ha verificado con tasas de variación mayores a nivel de importaciones que de exportaciones, como es posible apreciar en el gráfico siguiente.

Gráfico 3.2: Evolución del comercio de bienes en Uruguay (1985-2012)
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU

Un número importante de sectores, más allá de los tradicionales sectores procesadores de materias primas agropecuarias, que fueron los primeros en estar expuestos a la competencia internacional, dependen actualmente de los mercados externos al haberse comenzado a diversificar las exportaciones, generando vínculos comerciales y de otra índole con el exterior.

Esta mayor diversificación exportadora debe ser profundizada en los próximos años tendiendo a que surjan nuevas actividades productivas orientadas al exterior, además de que sigan incrementándose las actividades de las cadenas de producción originarias en las materias primas agropecuarias.

Si bien hay un marcado dinamismo exportador, se detecta una cierta concentración en productos, situación que no es de las más deseables para promover el crecimiento de largo plazo, además de generar determinadas vulnerabilidades frente a situaciones de cambios en el contexto nacional e internacional.

El crecimiento de las exportaciones de bienes en los últimos años se explica principalmente por el incremento de las exportaciones de productos agropecuarios. Entre fines de la década del noventa y fines

de la década de los 2000, el aumento de las exportaciones de bienes supera los 3.500 millones de dólares. El 66% de dicho crecimiento se explica por el aumento de las ventas externas de: carne (principalmente carne bovina), cereales (arroz y trigo), semillas (soja), lácteos y madera.⁹

El comercio con los países del Mercosur ha venido perdiendo participación relativa en el total del comercio exterior de Uruguay. En la década de los años noventa el comercio con los países del Mercosur representó en promedio un 43,1% del comercio total. Dicho porcentaje se redujo al 36,8% en la década de los dos mil y ya está en el 31,2% en el período 2010-12. Por otra parte, se observa que la región tiene un peso relativamente superior como proveedor de Uruguay que como destino de sus exportaciones. En los últimos tres años las exportaciones de bienes al Mercosur representaron un 25,2% del total, mientras que las importaciones alcanzaron casi un 36%.

A su vez, el país debe analizar en profundidad la viabilidad futura del Mercosur, a partir de considerar que la región y el resto del mundo tienen roles diferentes, pero complementarios en el crecimiento y el desarrollo de la economía uruguaya.

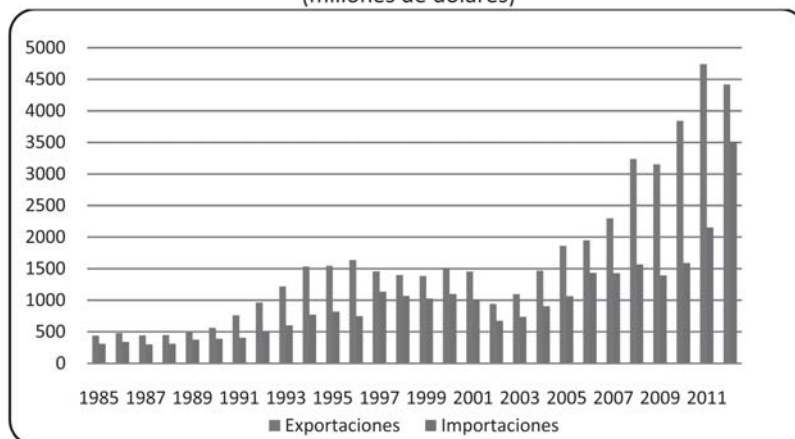
Cuadro 3.1: Uruguay - Relación del comercio con Argentina y Brasil respecto al total (porcentajes)

Períodos	Comercio total	Exportaciones	Importaciones
1980-89	28,7	26,4	31,5
1990-99	43,1	42,6	43,6
2000-09	36,8	27,7	44,5
2010-12	31,2	25,2	35,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Uruguay

El **comercio de servicios** en Uruguay, al igual que sucede en la gran mayoría de las economías a nivel internacional, representa un porcentaje bastante inferior al comercio de bienes, ubicándose en promedio en un 30% del comercio total. Lo que lo diferencia del comercio de bienes, es que el comercio de servicios muestra un saldo superavitario, con oscilaciones según los períodos y coyunturas propias. Este saldo superavitario ha contribuido a disminuir el saldo deficitario del comercio de bienes y de esa manera mejorar el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos.

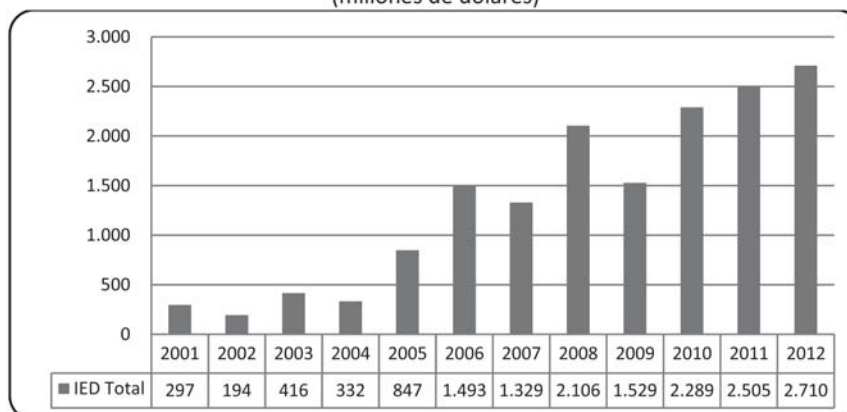
Gráfico 3.3: Uruguay - Evolución del comercio de servicios (1985-2012)
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU

Dada la evolución que ha venido mostrando el comercio de servicios, llegando a representar cerca de una tercera parte de las exportaciones totales del Uruguay, la estrategia de inserción internacional del país debe buscar incorporar plenamente a los servicios en las relaciones externas, de manera de contribuir a generar empleo de calidad

Gráfico 3.4: Evolución de la IED en Uruguay
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU

de modo sustentable, con incorporación de valor y conocimiento, característico de este tipo de sectores.

El proceso de apertura y liberalización comercial que ha experimentado la economía uruguaya no sólo ha significado incrementos importantes en los volúmenes y valores comercializados con el exterior, sino que también ha contribuido a niveles crecientes de **inversión extranjera directa** (IED) con las lógicas consecuencias positivas sobre el crecimiento general de la economía.

3.2. A nivel de empresas

Las empresas en la búsqueda de mercados, en el marco de los procesos actuales de globalización, se internacionalizan, en general, en base a dos alternativas estratégicas: la exportación o la producción en el exterior. En el caso de Uruguay la exportación es la principal forma de internacionalización empresarial. Por tal motivo, en el marco de la evolución creciente de las exportaciones uruguayas, resulta interesante analizar algunos datos vinculados a la actividad exportadora a nivel de empresas individuales, aspecto pocas veces analizado.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra el número de empresas exportadoras que han exportado montos superiores a los 10.000 dólares anuales, y su evolución en el período 2000 a 2012.

En primer lugar, se aprecia un incremento del 30% en el número de empresas con alguna actividad de exportación, pasando de 1.070 en el año 2000 a 1.395 en el 2012. En segundo lugar, se comprueba que algo más de las tres cuartas parte de las empresas exportan menos

Cuadro 3.2: Uruguay - Número de empresas exportadoras

Valor exportado en dólares	2000		2004		2008		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Entre 10 mil y 100 mil	431	40,3	550	46,2	645	45,0	567	40,6
Entre 100 mil y 500 mil	283	26,4	294	24,7	343	24,0	326	23,4
Entre 500 mil y 1 millón	106	9,9	86	7,2	101	7,1	103	7,4
Entre 1 y 10 millones	196	18,3	192	16,1	231	16,1	265	19,0
Más de 10 millones	54	5,0	69	5,8	112	7,8	134	9,6
TOTALES	1.070	100,0	1.191	100,0	1.432	100,0	1.395	100,0

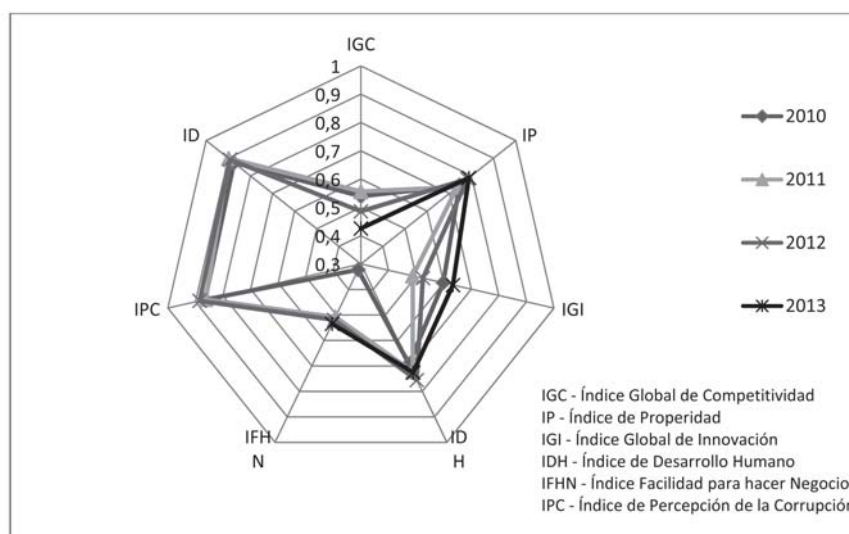
Fuente: Elaboración propia con datos de URUNET

de un millón de dólares al año; aproximadamente un porcentaje cercano al 16% exporta entre uno y diez millones y sólo un 6% de las empresas exportan más de diez millones. Estas empresas que exportan más de diez millones de dólares al año pasaron de 54 en el año 2000 a 134 en 2012.

4. La evolución de la competitividad en la economía uruguaya

El país ha avanzado en diversas áreas mientras que en otras existen todavía importantes desafíos para lograr avances sustantivos en la competitividad. Una aproximación al nivel alcanzado en todos esos temas es posible realizarla vía el análisis de los rankings internacionales que posicionan a los países según un número considerable de variables y opiniones de los agentes económicos. A su vez, dichos indicadores permiten analizar el posicionamiento relativo del país en relación a los demás países.

Gráfico 4.1: Uruguay en los principales Indicadores Internacionales de Competitividad



Fuente: Elaboración propia

Nota: El gráfico muestra la posición relativa de Uruguay en relación al total de países en cada Índice. Cuanto más cerca de 1 está indica una mejor posición; si está en 0,5 es que Uruguay se posiciona en la mitad del conjunto de países; si está en 0,3 es que un 70% de los países analizados está mejor que Uruguay.

En el Gráfico 4.1 se muestra la evolución del posicionamiento competitivo de Uruguay, para los últimos cuatro años, en siete de los principales índices internacionales que analizan diversos aspectos que hacen a la competitividad de una economía. Estos índices hacen referencia a diferentes variables y aspectos relacionados de una u otra forma con el proceso competitivo. Su utilización permite apreciar, teniendo en cuenta su respectivo alcance, cómo se posiciona un país en relación a los demás países considerados.

Hay que tener en cuenta que este tipo de indicadores elaborados para un grupo muy grande de países son útiles en diversos aspectos pero también presentan ciertas limitaciones. Por un lado, permiten comparar la posición de un país en relación a los demás, tanto a nivel del indicador agregado como a nivel de los diversos indicadores que conforman el índice global. Por otra parte, presentan varias limitaciones que es necesario tener en cuenta a la hora de analizarlos. Así por ejemplo, un conjunto de amplio de las variables utilizadas se obtiene de encuestas realizadas a los agentes económicos, por lo que son datos subjetivos. Por otra parte, se agregan los diferentes componentes utilizando ponderaciones que varían entre los años y entre los países según su nivel de ingreso, y también, al trabajar con una muestra amplia de países, la calidad de la información de base suele ser sumamente heterogénea, aspectos todos estos que dificultan las comparaciones.

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, analicemos qué nos dice la información de los Índice presentados en el Gráfico 4.1 en relación al Uruguay, tanto en comparación con años anteriores como en su comparación con otros países.

En el **Índice de Competitividad Global** que elabora el *World Economic Forum*, Uruguay se encuentra en el tercer quintil de países, habiendo empeorado 22 lugares en los dos últimos años, pasando del lugar 63 en 2011 al lugar 85 en 2013. Esta evolución se explica tanto por cambios operados en la situación del país, como por el hecho de que otros países mejoraron su posicionamiento en relación a Uruguay.

De los 12 pilares que integran el ICG, los pilares en que Uruguay está mejor posicionado son: Instituciones (36) y Disposición Tecnológica (48). En materia de Infraestructura (55) se ha empeorado en los últimos años. Por otra parte está mal posicionado y a su vez ha empeorado en:

Eficiencia del Mercado laboral (139), Sofisticación de los Negocios (91), Sofisticación del mercado Financiero (90) y Estabilidad Macroeconómica (85). En este último pilar, donde el país retrocedió 22 posiciones, ha influido el incremento del déficit fiscal y la mayor inflación registrados en 2012.

El Cuadro 4.1 muestra el posicionamiento de Uruguay en el Índice de Competitividad Global en los últimos seis años en relación a ocho países latinoamericanos. Se observa como el país entre los años 2009 y 2011 mejoró su posición relativa en relación a la mayoría de los países latinoamericanos llegando a estar en mejores posiciones respecto a Colombia, Perú, Argentina y Ecuador. Ahora bien, en los dos últimos años el país ha perdido posición relativa en su comparación con los países de América Latina y en el 2013 sólo posiciona mejor que Argentina de los ocho países analizados en el Cuadro 4.1. Es llamativa la comparación con Ecuador, país con el cual llegamos a estar 40 lugares mejor en 2009 y que en el 2013, estamos 14 lugares peor. Con Panamá, país que en estos últimos seis años siempre ha posicionado mejor que Uruguay, pasamos de estar 6 lugares atrás en 2009 a 45 lugares atrás en 2013. Estas comparaciones son claras en mostrar evoluciones muy diversas en los procesos de construcción competitiva.

Cuadro 4.1 - Posiciones de cada País respecto a Uruguay en el Índice de Competitividad Global

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Uruguay con relación a:						
Argentina	13	20	23	22	20	19
Brasil	-11	-9	-6	-10	-26	-29
Chile	-47	-35	-34	-32	-41	-51
Colombia	-1	4	4	5	-5	-16
Costa Rica	-16	-10	-8	-2	-17	-31
Ecuador	29	40	41	38	12	-14
Panamá	-17	-6	-11	-14	-34	-45
Perú	8	13	9	4	-10	-24

Fuente: Elaboración propia

En el **Índice de Prosperidad**, que construye *Legatum Institute*, Uruguay está relativamente bien posicionado ocupando el lugar 30 en 142 países, aunque ha perdido algunas posiciones al haber estado en el lugar 28 en el año 2010. En el ranking 2013 Uruguay está por

encima de Costa Rica y Chile, que son los países latinoamericanos que le siguen en este Índice. A su vez, el país posiciona bastante mejor que Argentina y Brasil que están en la posición 45 y 46 respectivamente. Este Índice busca medir la prosperidad no sólo a partir de los ingresos, sino incorporando también diversos aspectos que hacen al bienestar de las personas.

A su vez, en el **Índice Global de Innovación** elaborado por Cornell University, INSEAD and WIPO, Uruguay muestra avances y retrocesos en los últimos años, mejorando en 2013 al ubicarse en la posición 52, por debajo de Costa Rica (39) y Chile (46), pero mejor que Argentina (56), Colombia (60) y Brasil (64). Mientras que Costa Rica y Chile se ubican en el segundo nivel de países en materia de innovación, Uruguay todavía está en el conjunto de economías que este Informe las cataloga como de “bajo desempeño” en temas de innovación.

En materia de facilidad en hacer negocios, el Índice del **Doing Business** del Banco Mundial ubica a Uruguay en la mitad de los 180 países relevados. El país se ubica en la posición 88 en el Informe 2013, con una mejora de dos posiciones respecto a 2011. En este último año, de los diez temas que analiza este índice, Uruguay retrocedió en seis de ellos, permaneció igual en uno y sólo mejoró en tres. Todos estos datos indican que existen muchas áreas de mejoras en materia de los temas necesarios a la hora de realización de negocios en el país, aspecto importante a la hora de competir en un mundo globalizado.

Finalmente, se comprueba como el país mantiene una muy buena posición en temas institucionales: en el **Índice de Democracia** el país se ubica en el lugar 18 a nivel mundial en una lista de 167 países, en una posición más ventajosa que los demás países de la región; por otra parte, en el ranking sobre **Percepción de la Corrupción** Uruguay se posiciona en el lugar 20, compartiendo dicha ubicación con Chile, como los dos países con menor corrupción en América Latina.

En definitiva, con una mirada sistémica y de mediano y largo plazo, y a partir de información variada sobre el posicionamiento competitivo elaborada por diferentes organismos a nivel internacional, se comprueba que el país presenta situaciones dispares según los temas analizados. Muy buen posicionado en temas vinculados al contexto político institucional y a la percepción de determinados valores como la

corrupción, aunque existen algunos problemas en temas macroeconómicos, de infraestructura y en temas relacionados con los factores que promueven la eficiencia y la innovación, necesarios para lograr incrementos sostenidos en la productividad.

Por otra parte, en la comparación regional, aunque Uruguay no se haya deteriorado en temas que hacen a la competitividad, o incluso mejorado en alguno de ellos y empeorado en otros, algunos países de la región, como Chile, Panamá, Perú, Ecuador, están mostrando avances importantes por lo que en la comparación con dichos países Uruguay ha perdido posicionamiento competitivo. Esto es importante, pues en un mundo global no alcanza con mantener o mejorar los aspectos que hacen a la competitividad en relación con períodos anteriores, sino que dicha mejora tiene que ser también en relación a los demás países, pues cada uno busca ser más competitivo y productivo.

5. Reflexiones finales

Analizada la relación entre inserción internacional y competitividad y la evolución del comportamiento de la economía uruguaya al respecto, se resumen algunas reflexiones y conclusiones que se entiende prioritarias a los efectos de consolidar el proceso de construcción competitiva que permita una profundización y mejora de la inserción internacional del país.

Existe una estrecha relación entre los procesos de inserción internacional y mejora competitiva de los países y economías. Ello implica que la estrategia de inserción internacional debe tener en cuenta los diferentes aspectos que influyen en los procesos de mejora de la competitividad, teniendo en cuenta que el principal objetivo del proceso competitivo es que los ciudadanos puedan alcanzar altos niveles de bienestar en un sentido amplio, el cual se vea reflejado no sólo en los niveles de ingreso, sino también en diversos indicadores sociales

En ese sentido, se considera clave el enfoque de competitividad que con una visión sistémica tenga en cuenta que:

- La competitividad es un proceso más que un estado, y requiere ser evaluada en términos relativos.

- La mejora sostenida de la productividad es el resultado del proceso.
- Los aspectos de distribución de los frutos de la ganancia de productividad forman parte del concepto.

Los procesos de internacionalización y mejora competitiva son siempre procesos de largo plazo, y requieren que los actores públicos y privados desarrollen sus estrategias pensando y actuando en términos de lo que implica el enfoque sistémico de competitividad.

Por ello, los procesos de construcción competitiva tienen que tener en cuenta y jerarquizar aspectos como:

- La estrategia
- Los niveles, ya sea competitividad país, regional, empresarial.
- La institucionalidad

Son diversas las experiencias internacionales de institucionalidad de los procesos de mejora competitiva y, en general, muestran que:

- La institucionalidad para la competitividad debe ser un proceso de abajo hacia arriba que implique la movilización del sector privado, sus organizaciones y la sociedad civil para la discusión sobre el marco conceptual compartido.
- Debe ser una institucionalidad con independencia política, esencial para la continuidad del proceso, y debe ser orientada hacia la acción para que el proceso se valide y así se evite convertirse en un esquema pasivo.
- La organización institucional para la competitividad no obedece a una fórmula preestablecida, sino que se deben adaptar a las realidades de cada país o región.

Bibliografía

ALONSO, J.A. (2012), “Calidad Institucional y Entorno Empresarial”, *Mediterráneo Económico* N° 21.

HORTA, R. (2013), “La Inserción Internacional del Uruguay, un tema clave de su desarrollo futuro”, en “Análisis de la Inserción Externa del Uruguay”, ACDE – KAS.

HORTA, R. (2013b), “La Internacionalización de la Economía Uruguaya”, Instituto de Competitividad, Working Paper.

PERALES, J. R. (2009). “La economía política de la inserción internacional del Uruguay”. Woodrow Wilson International Center for Scholars y CURI, febrero de 2009.

PLOTTIER, C. (2013), “Uruguay: Análisis de la Inserción Internacional Respecto al Comercio y las Inversiones externas”, en “Análisis de la Inserción Externa del Uruguay”, ACDE – KAS.

RAMÍREZ VALLEJO, J. (2008), “Competitividad regional en Colombia: Marco conceptual, hallazgos y recomendaciones”, Centro de Estrategia y Competitividad.

REQUEIJO GONZÁLEZ, J. (2003), “La Internacionalización de la Economía Española”, *Revista de Economía*, ICE N°811, pp 97-111.



ISBN 978-9974-8440-0-1

Diseño e impresión:
IMPRESORA GRIFELMAN S.A.
José Serrato 3589. Telfax: 2216 4874 / 2215 9245
Montevideo, Uruguay

Dep. Legal N° 361.261 - 2/2014

