

Exportación Inteligente

Un puente entre
el sector Exportador
y la Academia

Jornada Académica 2006

Universidades participantes

- Universidad de la República
- Universidad Católica
- Universidad de Montevideo
- Universidad ORT
- Universidad de la Empresa



Exportación Inteligente



Un puente entre el sector Exportador y la Academia

Jornada Académica 2006

Universidades participantes

Universidad de la República
Universidad Católica del Uruguay
Universidad de Montevideo
Universidad ORT
Universidad de la Empresa

Diseño, impresión y encuadernación:

Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1727 - Tel.: 203 4760

mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal N° 341.908

Comisión del Papel. Edición amparada al Decreto 218/96.

Presentación

La Unión de Exportadores del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay han conjugado esfuerzos para la creación de un espacio que busca promover una ventaja competitiva a través de la generación del conocimiento y su aplicación e involucramiento de futuros profesionales con la actividad exportadora que hemos denominado Programa Académico “Exportación Inteligente”.

Los documentos que se desarrollan en la presente publicación fueron presentadas en la “Jornada Académica del 2006” realizadas el 6 de diciembre próximo pasado.

Esperamos poder contribuir a acercar a nuestras Universidades a las realidades empresariales y a éstas al conocimiento generado y acumulado por nuestros Centros de Estudio.



Ec. Fernando Calloia
Presidente
Banco de la República Oriental
del Uruguay



Cr. Rodolfo Merzario
Presidente
Unión de Exportadores
del Uruguay

Contenido

I	Estructura exportadora y componentes de Valor Agregado	
	Universidad de la República	7
II	Competitividad y sus factores determinantes	
	Universidad Católica	33
III	Sendas de inserción internacional para Uruguay	
	Universidad ORT.....	61
IV	Reflexiones sobre política de Exportación	
	Universidad de Montevideo	79
V	Instrumentos de política para la inserción internacional de las Pymes	
	Universidad de la Empresa.....	91



• Estructura exportadora y componentes de Valor Agregado

Ec. Gabriela Mordecki
Matías Piaggio

CONTENIDO

1.	Introducción	8
2.	EL DESEMPEÑO EXPORTADOR	8
2.1	Estructura y evolución.....	8
3.	VALOR AGREGADO EN LOS BIENES EXPORTADOS	11
3.1	Valor Agregado a través del proceso productivo	11
3.2	Valor Agregado Nacional	15
3.3	Generación de empleo de las exportaciones	16
4.	SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	20
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	21
6.	ANEXO I: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTO Y DESTINO GEOGRÁFICO	22
7.	ANEXO II: CUADROS ESTADÍSTICOS	26

1. Introducción

El presente documento¹ analiza la estructura de las exportaciones uruguayas, considerándolas de acuerdo con los tipos de productos exportados y los destinos a los que se dirigen. Asimismo, en la segunda parte del trabajo se estudia el valor agregado generado por las exportaciones, para lo que se utilizan diferentes enfoques. En primer lugar, se analiza el valor agregado en las exportaciones a través del proceso productivo. En segundo lugar, se realiza una aproximación al valor agregado nacional incorporado en los productos exportados que utilizan en su elaboración materias primas importadas a través del régimen de admisión temporaria. Por último, se estudia la potencialidad para la generación de empleo de las principales ramas exportadoras, como una aproximación del valor agregado por el factor trabajo en los diferentes sectores que integran la pauta exportadora uruguaya.

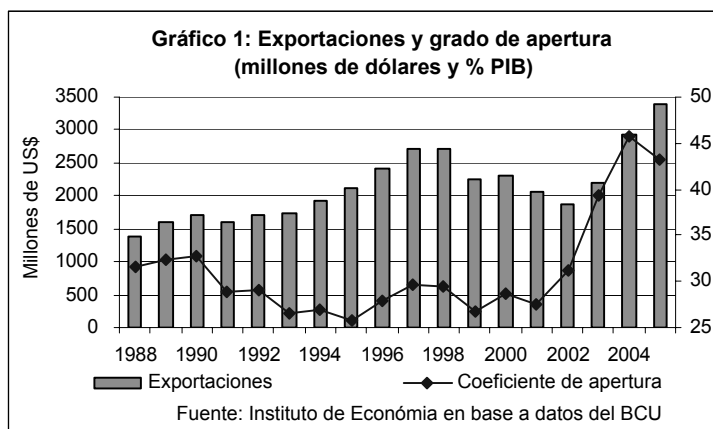
2. EL DESEMPEÑO EXPORTADOR

2.1 Estructura y evolución

La evolución de la economía uruguaya en los últimos quince años se dio conjuntamente con la mayor apertura del país, conjugado con el establecimiento del Mercosur a partir de 1991 y del plan de estabilización aplicado en la década de los 90. En el Gráfico 1 se puede apreciar la fluctuación de las exportaciones en el período 1988 – 2005, acompañando la expansión de la economía hasta 1998 y liderando su posterior recuperación.

En el período se produjeron cambios significativos respecto a los destinos de las exportaciones. Desde principio de los años noventa se consolidó el proceso de integración económica, que había comenzado con el CAUCE y el PEC² una década atrás, a través del Mercosur.

Lo anterior, sumado a la aplicación de planes de estabilización similares en los

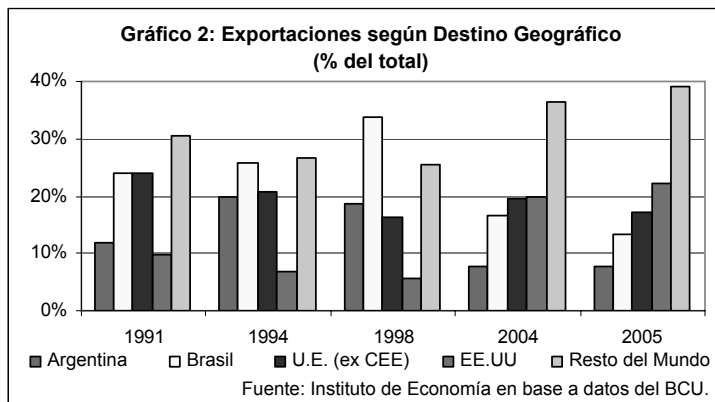


1. Elaborado en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, por Gabriela Mordecki (coord.) y Matías Piaggio.

2. CAUCE: Convenio Argentina-Uruguay de cooperación económica y PEC: Protocolo de complementación económica (con Brasil).

tres países,³ llevó a una creciente concentración de los productos exportados en los países de la región durante los años 90 (Gráfico 2).

Tanto el crecimiento económico como el proceso de integración se vieron frenados por la crisis regional de fines de los 90. La recuperación económica posterior tuvo lugar en el marco de un mayor acceso a mercados más dinámicos (como el estadounidense, una vez superada la crisis de la aftosa) lo que implicó un proceso de extrarregionalización de las exportaciones, reduciéndose la participación de la región en el total de 55% a 23% entre 1998 y 2005, al tiempo que la participación de las exportaciones a Estados Unidos aumentó de 6% a 22% del total en el mismo período.



El crecimiento de las ventas externas durante los 90 no fue acompañado de una mayor incorporación de valor agregado a las mismas. Éste se verificó de la mano de un incremento de las exportaciones de productos básicos, acompañando el proceso de desindustrialización que experimentó la economía nacional a lo largo de esta década (Cuadro 1). Este fenómeno se profundizó con la crisis, aunque habría comenzado a revertirse parcialmente en los años de crecimiento posteriores a la misma.

Cuadro 1: EXPORTACIONES POR TIPO DE PRODUCTO

Participaciones en el total – Promedios anual

	1991	1994	1998	2004	2005
Alimentos básicos	28.4%	31.6%	38.7%	44.5%	45.5%
Materias primas	26.6%	21.5%	15.1%	19.2%	18.2%
Industriales de origen agropecuario	30.0%	22.6%	23.0%	18.5%	17.8%
Industriales de origen no agropecuario	15.0%	24.3%	23.2%	17.7%	18.5%

Fuente: Instituto de Economía, en base al Banco Central del Uruguay.

Si bien la característica agropecuaria y agroindustrial de la pauta exportadora uruguaya se mantuvo a lo largo de la última década, las exportaciones de alimentos básicos incrementaron su participación en el total a lo largo de todo el período, y en especial a partir de 1998. Este fenómeno guarda una estrecha relación con el mencionado cambio en los destinos de exportación.

3. En Uruguay se aplicó un plan de estabilización basado en un ancla cambiaria con una banda de flotación a partir de 1991, fecha similar a la del inicio del Plan de convertibilidad en Argentina, por el que se fijó un peso igual a un dólar. En Brasil se estableció el plan real en junio de 1994, el que también fijó una banda de flotación para la moneda. El plan real terminó con la devaluación brasileña de enero de 1999, la convertibilidad argentina con el abandono de la paridad en enero de 2002 y el plan de estabilización uruguayo con el abandono de la banda de flotación en junio de 2002.

tación posterior a la crisis, a lo que se sumó el notable aumento en las exportaciones de carne debido al ingreso al mercado norteamericano.

Similar fenómeno se constata respecto a las exportaciones de materias primas, las cuales a diferencia de los alimentos básicos disminuyeron a lo largo de la década de los 90, retomando la senda de crecimiento tras llegar a su mínimo en 1998, cuando representaban 15% del total. Este fenómeno está relacionado en parte con el cambio en los destinos de exportación, ya que aumentó la participación de las exportaciones de este tipo de producto tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea, representando en 2005 el 18,2% del total.

Las exportaciones de bienes industriales presentaron un comportamiento dispar en función del origen de las materias primas a partir de las que son elaborados (de origen agropecuario o no agropecuario). Por un lado, los productos industriales de origen agropecuario disminuyeron sostenidamente su participación en el total de exportaciones desde principios de la década del 90, y no lograron recuperarse una vez superada la crisis. Por otra parte, una vez superada esta coyuntura, los productos industriales sin origen agropecuario retomaron el crecimiento en el total. Esto último se debió, básicamente, a que estos productos se exportan fundamentalmente a Argentina y Brasil, que a partir de 2003 incrementaron su demanda.

Recuadro 1

I. Productos básicos y agroindustriales

- “Alimentos básicos”: se incluye las exportaciones de productos alimenticios muy asociados con la producción agropecuaria, como por ejemplo carne, lácteos, cítricos, arroz, cebada y oleaginosos, entre otros.
- “Materias primas”: se incluye todos los bienes cuyo destino será su transformación en otros procesos de producción, ya sea de origen agropecuario (como lanas, tops, cueros y madera, entre otros) o no (como energía eléctrica y pescado).

II. Productos industriales

- “De origen agropecuario”: se incluye los productos manufacturados cuyos insumos provienen de la actividad ganadera y agrícola, como alimentos elaborados, bebidas, tabaco, textiles, manufacturas del cuero y papel.
- “De origen no agropecuario”: se incluye las restantes exportaciones manufactureras pero cuyos insumos provienen de la propia industria –como vidrio, cerámica, químicos, textiles sintéticos, plásticos y metalmecánica, entre otros.

3. VALOR AGREGADO EN LOS BIENES EXPORTADOS

Se entiende por *valor agregado* el valor adicional que se incorpora a los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo. Corresponde a la suma de los pagos a los factores productivos implicados en la producción, es decir, la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo, el excedente de operación y los impuestos a la producción netos de los subsidios correspondientes. Sin embargo, resulta muy difícil identificar de qué factor proviene la mayor parte del valor agregado en cada producto exportado.

Este hecho ha despertado varias interrogantes acerca como aproximarse al estudio del valor agregado a los bienes exportados y la manera de llevar adelante el análisis. El primer cuestionamiento surge de preguntarse que procesos productivos incorporan mayor o menor valor al producto final, lo que se podría responder a través de un análisis global del valor agregado total a los bienes exportados en función de la estructura de las exportaciones. Sin embargo, esta aproximación puede resultar parcial, ya que muchas veces no es el total del valor agregado al valor final del producto el que resulta de interés. Por ejemplo, gran parte de este valor final podría ser incorporado en el exterior a través de materias primas importadas, sobrestimando el valor agregado a las exportaciones, si nos referimos a este producto como estrictamente uruguayo.

Por otro lado, el hecho de que un proceso productivo incorpore valor al producto final no siempre significa lo mismo. Esto puede llevarse a cabo de distintas maneras, ya sea a través del manejo de altas tecnologías o de procesos manufactureros intensivos en mano de obra. En este último caso, se analizará el proceso de incorporación de valor a través del trabajo, de manera de ver su relación con el mercado laboral.

De este modo, se ensayan tres aproximaciones al tema. En primer lugar, se analiza el valor agregado generado específicamente a través del proceso productivo de los bienes exportados (sección 3.1), como forma de caracterizar el valor agregado de estos productos según la naturaleza de las materias primas y la complejidad tecnológica del proceso productivo. En segundo lugar, para el caso de exportaciones de bienes producidos a partir de materias primas importadas, se intenta determinar el valor agregado nacional en estos bienes exportados (sección 3.2). Por último se plantea el estudio de la manera en que la fuerza de trabajo del proceso productivo incorpora valor al bien final, a través de la generación de empleo (sección 3.3.).

3.1 Valor Agregado a través del proceso productivo

La estructura de las exportaciones a lo largo de los últimos quince años, ha evolucionado con un incremento en la participación de los alimentos básicos (Gráfico 3). Esta categoría de productos incorpora menos valor a través del proceso productivo, mientras que los productos industriales, que incorporan más valor, han aumentado su participación muy levemente, a lo largo de este período, en el total de exportaciones.

Como sugieren los próximos gráficos, en las ventas de bienes a los países de la región se aprecia un peso de los productos industriales superior al que se verifica en el resto de los destinos (Gráfico 4).

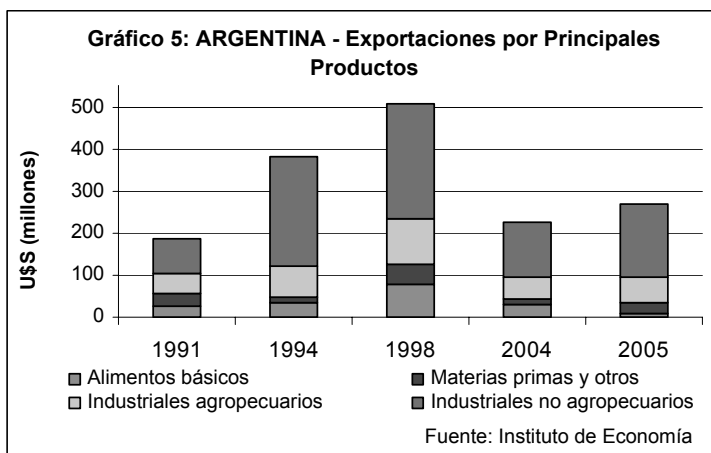
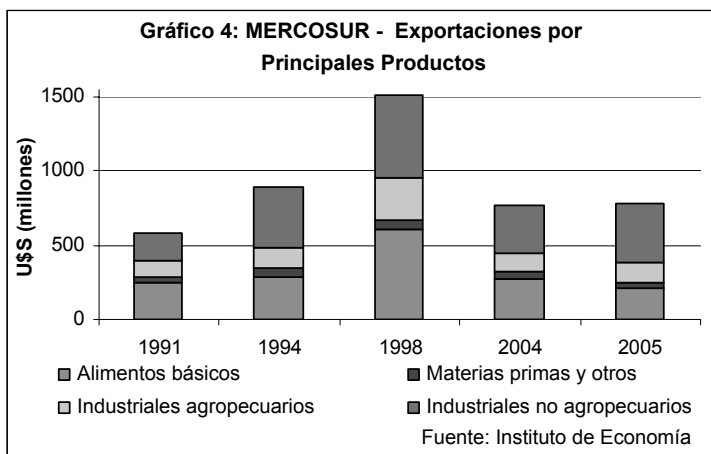
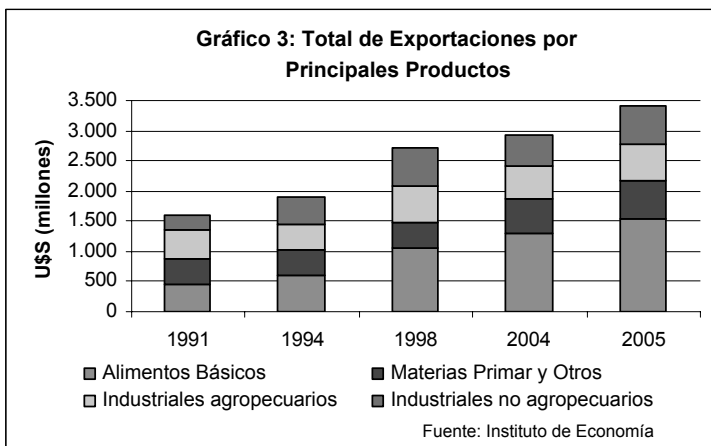
Esta estructura que se observa en la región, se debe en gran medida a la naturaleza de los productos exportados hacia Argentina, donde

las ventas que predominan son las manufactureras, principalmente sin origen agropecuario (63%) y derivadas de la transformación de materias primas agropecuarias (alrededor de 23%)

(Gráfico 5). En el primer caso, se destacan el papel de los productos metalme-cánicos (fundamentalmente productos de la industria automotriz), los químicos y los plásticos, en el segundo el papel, textiles y vestimenta de lana y los alimentos.

En la medida que la especialización productiva de Argentina y Uruguay es similar, este tipo de evidencia permite argumentar que el comercio entre ambos países es de carácter intraindustrial, antes que interindustrial,⁴ como el que domina al comercio exterior observado en su totalidad.

Por su parte, si bien las ventas con destino a Brasil muestran un predominio de los alimentos básicos (históricamente algo más de la mitad de las exportaciones



4 Se entiende por comercio intraindustrial a las exportaciones e importaciones simultáneas de productos que se pueden identificar como de un mismo sector y mientras que el interindustrial corresponde al comercio entre sectores diferentes.

a ese país, siendo alrededor de 45% de éstas en 2005), reproduciendo el comportamiento global de las exportaciones, el segundo rubro en importancia a este país es el de bienes industriales no agropecuarios. Este rubro experimentó un crecimiento constante a lo largo de los últimos 15 años, tanto en su nivel como en su participación en el total, alcanzando casi 45% del total en 2005, lo

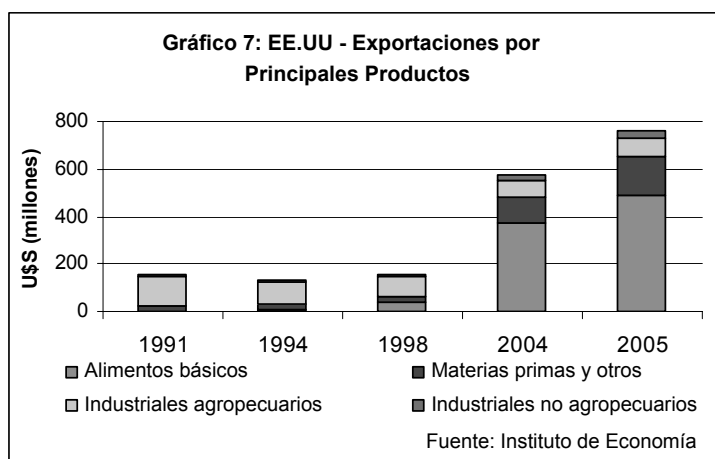
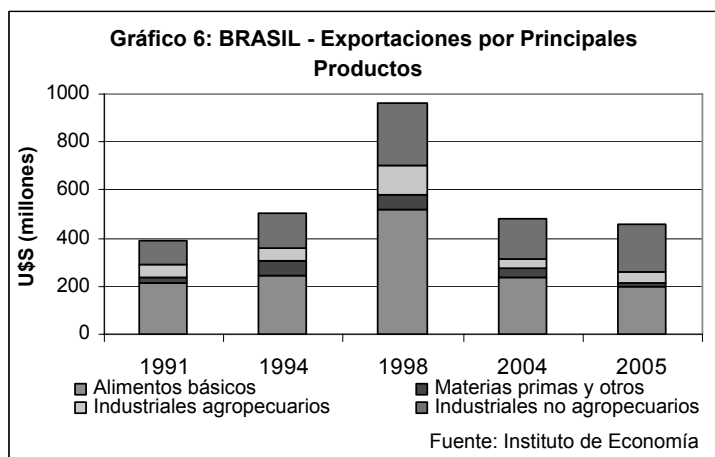
que destaca el creciente contenido manufacturero de estas ventas, a pesar de que su nivel aún es muy inferior al registrado en 1998, antes de la crisis (Gráfico 6).

Entre los primeros, los principales productos exportados son arroz y lácteos; entre los segundos, los más importantes son plásticos, metalmecánica y químicos.

De esta manera, queda claramente identificada la importancia en el comercio a la región, en lo que respecta al valor agregado a través del proceso productivo, llegando los bienes industriales sin origen agropecuario a representar aproximadamente el 62% del total en 2005.

Estados Unidos es el destino que incrementó en mayor grado su participación en las ventas uruguayas al exterior. Este significativo aumento implicó un fuerte cambio en la importancia relativa de los diferentes rubros en la pauta exportadora hacia ese país. En particular, se destaca la fuerte caída del peso en el total de los bienes industriales de origen agropecuario – principal producto en esta estructura a inicios de los noventa– y el notable aumento de los alimentos básicos –que eran los de menor relevancia– hasta invertirse la relación luego de 2002 (Gráfico 7).

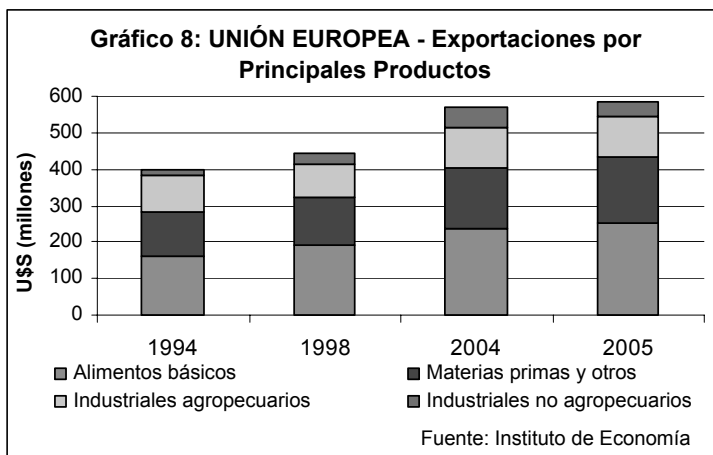
El descenso de las exportaciones de productos industriales agropecuarios hacia Estados Unidos se explica por todos los rubros, con especial incidencia de las manufacturas de cuero, los textiles y vestimenta de lana, el calzado y alimentos elaborados. En el aumento de las exportaciones de alimentos básicos fue determinante el muy significativo crecimiento de las exportaciones de carne vacuna (a principios de los noventa representaban solamente 1% de las ventas hacia ese mercado y en 2005 superaron el 64%).



Si bien las exportaciones con mayor valor agregado a través del proceso productivo son las de menor peso en lo que respecta a este destino, estas han crecido a lo largo de los últimos quince años. Es decir, la evolución de las ventas a Estados Unidos derivó de la apertura de este mercado a varios rubros, lo que ha incrementado muy significativamente sus importaciones provenientes de nuestro país.

Por otro lado, las exportaciones hacia la Unión Europea fueron las que exhibieron menores cambios en su estructura, y por lo tanto en el valor agregado a través del proceso productivo, manteniéndose relativamente constante esta estructura, al tiempo que aumentaron significativamente los niveles exportados durante el período de análisis.⁵ Para el promedio del período, 40% de las ventas fueron de alimentos básicos, 32% de materias primas agropecuarias y otros, 22% de bienes industriales agropecuarios y el restante 6% correspondió a productos industriales no agropecuarios.

En estos dos últimos casos es donde se aprecian algunas alteraciones, con un aumento moderado de los últimos en desmedro de los primeros (Gráfico 8).



Finalmente, las exportaciones con destino a China han vuelto a alcanzar los valores de mediados de la década de los noventa, tras sufrir una caída de aproximadamente 34% entre los años 1994 y 1998, debido en gran parte a los efectos de la crisis asiática de 1997. Más allá de esto, lo más interesante de la evolución de las exportaciones a China tras el aumento posterior a 1998 es la diversificación de los productos que se destinan a este país.



Las materias primas siguen siendo el tipo de producto predominante hacia dicho destino, pero mientras en los años previos a la caída de 1997 estos representaban casi el total de las exportaciones, en el año 2005 pasaron a representar el 60%, incrementándose los productos

⁵ En los casos de Argentina, Brasil y EE.UU. se contaba con información desde 1991 en tanto que, para la UE, la clasificación propuesta se construye a partir de 1994.

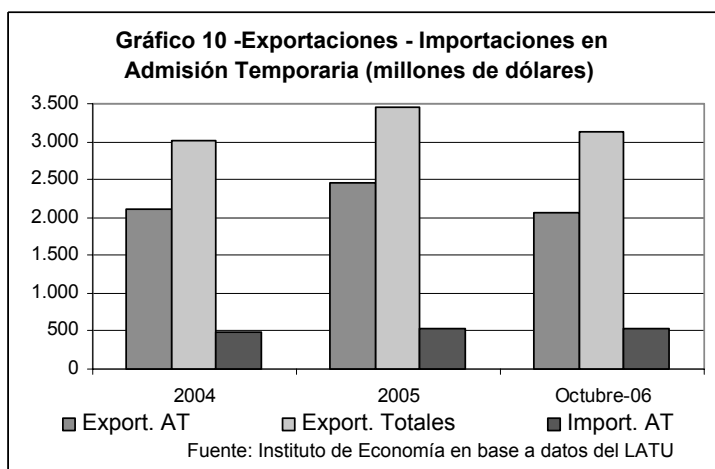
manufacturados (principalmente de origen agropecuario), que alcanzaron el 26,8% del total, constituido básicamente por tops y lanas sucias y lavadas. El incremento de este último tipo de productos en el total de exportaciones a China indica un aumento en el valor incorporado en los productos que se exportan a este destino.

El análisis anterior marca claramente la concentración de exportaciones con mayor valor agregado a través del proceso productivo en la región, en particular hacia Argentina. Por otro lado, los productos básicos son claramente predominantes en lo que respecta a las exportaciones extra regionales, pero el aumento del comercio hacia estos nuevos destinos lleva consigo un incremento no solo de estos productos, sino también de productos industrializados, lo que indica un mayor valor agregado en este tipo de bienes, como son los casos de Estados Unidos y China.

3.2 Valor Agregado Nacional

Otra aproximación hacia el valor agregado en las exportaciones se puede realizar a través de la diferencia entre el valor que se agrega a nivel nacional, ya sea a través de materiales, capital o trabajo, y el valor generado fuera del país, incorporado en las materias primas importadas.⁶ Para realizar este análisis se consideraron las importaciones realizadas a través del régimen en admisión temporaria.⁷ Para realizar el análisis se tomaron las exportaciones realizadas a partir de los bienes importados en admisión temporaria y a partir de esos dos valores se calculó el porcentaje de valor agregado nacional incorporado en el proceso productivo (Cuadro 2).

Como se aprecia en el (Gráfico 10), el nivel de importaciones en régimen de admisión temporaria se incrementó 13% en 2005 y al cabo de 2006 se incrementaría en una cuantía algo mayor. Las exportaciones aumentaron algo más: 14,6% las totales y 15,8% las provenientes de admisión temporaria, ambas en 2005.



6 Esto no es estrictamente hablando el valor agregado de las exportaciones. Porque si bien se sustraen los insumos importados, habría que contabilizar también los nacionales.

7 Estas importaciones se gestionan a través del Decreto N° 380 / 004. Por este régimen las empresas pueden importar materias primas sin pagar aranceles, las que deberán ser reexportadas en un plazo máximo de dieciocho meses. Asimismo, el decreto permite a las empresas industriales, por sí o por intermedio de empresas comerciales, cursar la importación de los bienes que el decreto ampara, con excepción de los contenedores.

Cuadro 2: Balanza Comercial de Bienes en Admisión Temporal
(2005, millones de dólares) (1)

	Importaciones AT (2)	Exportaciones AT (3)	Valor agregado de las Exp.AT
Industrias del Cuero	95,8	275,2	65,2%
Forestal	1,9	17,2	88,9%
Lácteos	8,2	157,4	94,8%
Lanas	20,6	68,9	70,2%
Industria Metálica	7,9	9,4	15,9%
Metalmecánica	37,1	50,3	26,3%
Papel	11,0	39,2	72,1%
Pescado	10,7	64,6	83,5%
Plástico	115,2	138,0	16,5%
Industria Química	83,9	157,4	46,7%
Tabaco	8,9	21,1	58,0%
Textiles	10,6	44,7	76,3%
Total	411,6	1.043,4	60,6%

(1) Se considerarán las 50 primeras empresas en el uso del régimen de AT para el año 2005.

(2) Expresado en dólares CIF

(3) Expresado en dólares FOB

Fuente: Elaboración propia en base a LATU.

Al observar el comportamiento de las importaciones y exportaciones en régimen de admisión temporal a nivel sectorial, los sectores que se destacaron en 2005 fueron la industria del cuero, la de productos plásticos y la de productos químicos. En un nivel menor se destacaron las empresas que producen manufacturas de lana y las de productos metalmecánicos.

Al analizar el valor agregado por cada sector a los bienes importados en admisión temporal, sobresalen los que manufacturan el cuero y los productores de lácteos. El elevado valor agregado de este último sector viene dado por el hecho de que los bienes importados en régimen de admisión temporal por la industria láctea son generalmente envases para los diferentes productos, que no constituyen la esencia del valor final del producto, por lo tanto, la mayor parte de dicho valor es de origen nacional. Un fenómeno similar se da con la producción de pescado que utiliza importaciones en régimen de admisión temporal durante su proceso productivo, que también son fundamentalmente envases.

De acuerdo con las importaciones realizadas en admisión temporal, y observando las exportaciones totales, que utilizan insumos provenientes de este tipo de importaciones, más del 60% de las exportaciones corresponde a valor agregado nacional.

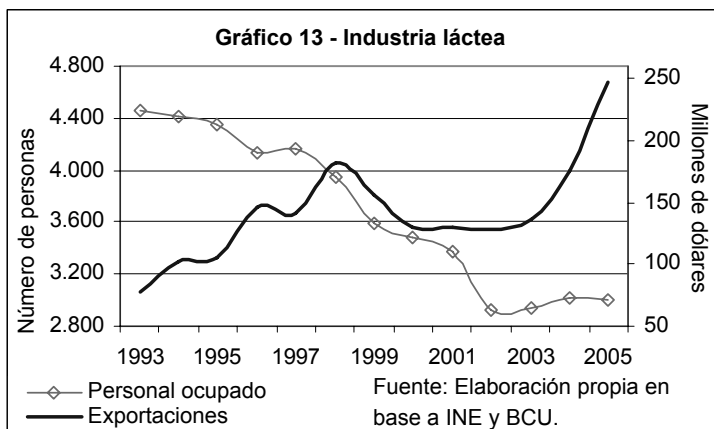
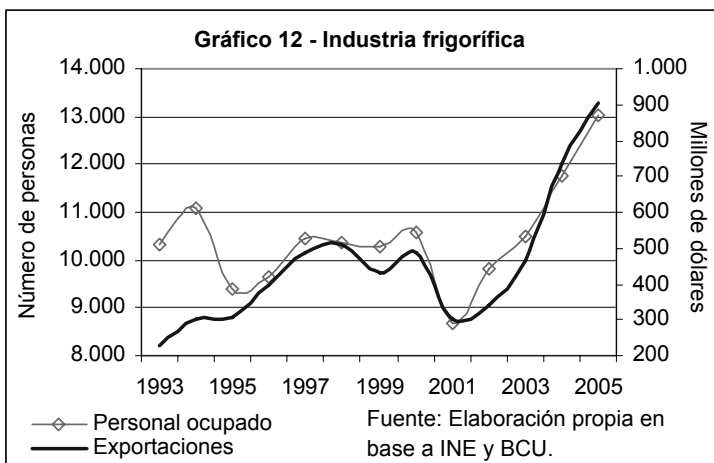
3.3 Generación de empleo de las exportaciones

La tercera forma de aproximarse al tema de valor agregado en los productos exportados, fue analizar la creación de puestos de trabajo asociada a estas exportaciones. En el Gráfico 11 se aprecia la relación entre ambas variables a nivel de las exportaciones industriales. Allí se

observa un primer período en la década de los noventa, en el cual a pesar del incremento del valor de las exportaciones, la cantidad de empleo se contrajo en forma persistente. Varios factores incidieron en dicha evolución. En primer lugar la tercerización de la producción y de muchos servicios vinculados a la industria, implicó que las estadísticas relevadas por el Instituto Nacional de

Estadística (INE) no captaran esos empleos. A ello se suma la naturaleza de la Encuesta Industrial del INE, la cual solamente releva el empleo formal. Asimismo, muchas ramas industriales realizaron inversiones que implicaron tecnologías ahorradoras de mano de obra, lo que permitió aumentar la producción con menor cantidad de empleo. Este proceso se consolidó con la crisis, y en la recuperación posterior el empleo reaccionó pero con menor dinamismo que los valores exportados. Sin embargo, existen diferencias importantes en el comportamiento de los diferentes sectores de la industria exportadora.

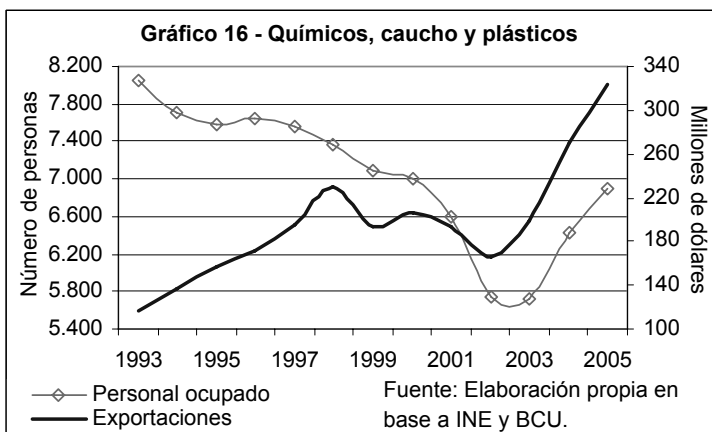
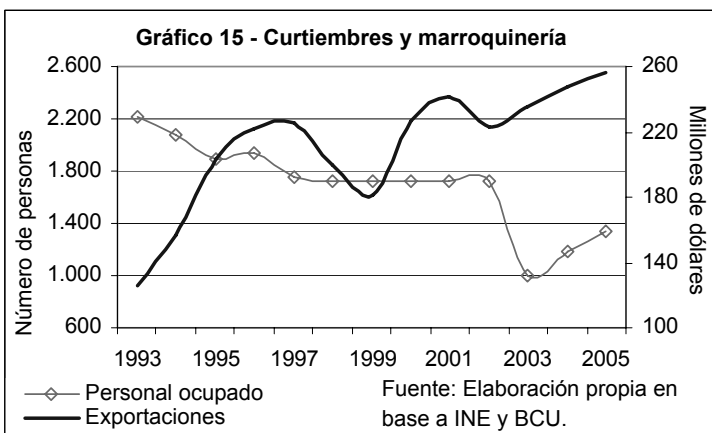
En primer lugar, luego de la crisis, la industria frigorífica ha sido la más dinámica dentro de las exportaciones y este comportamiento fue acompañado por el crecimiento de los puestos de trabajo (Gráfico 12). Pero existen otras ramas, que aunque experimentaron un dinamismo importante, el ajuste en el empleo generado no fue en la misma medida. La industria láctea es un ejemplo de este tipo de comportamiento, en



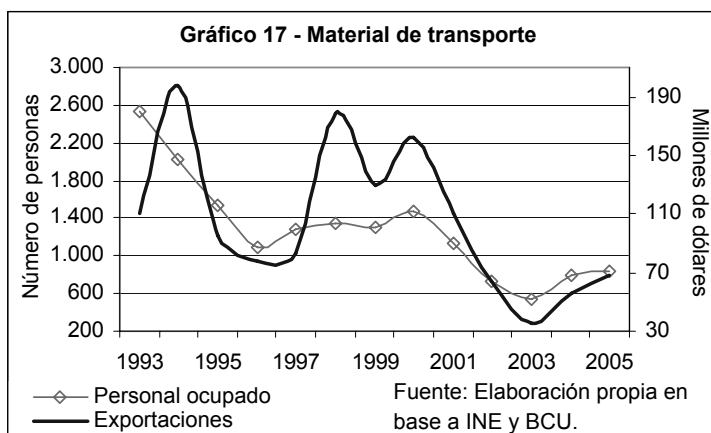
el cual las exportaciones experimentaron un dinamismo muy grande, mientras que el empleo apenas reaccionó con respecto a los valores mínimos alcanzados en la crisis (Gráfico 13).

Otras industrias poseen comportamientos diversos. Un sector que tiene un elevado coeficiente de empleo es el de la industria textil, sin embargo, estas exportaciones prácticamente no se recuperaron luego de la crisis, por lo que el empleo en el sector tampoco lo hizo (Gráfico 14). Este sector es uno de los que más sufrió la tercerización, por lo que el trabajo está incorporado en el valor exportado, pero no se refleja en los puestos de trabajo relevados, porque la Encuesta Industrial del INE no los capta.

Por otra parte, en la industria de curtiembres y marroquinería, a pesar de que las exportaciones cayeron levemente con la crisis, el ajuste en el personal ocupado fue mucho más intenso, y a partir de 2003 el empleo comenzó a recuperarse pero desde valores muy deprimidos (Gráfico 15). Tres sectores que experimentaron un crecimiento importante luego de la crisis, fueron los químicos, los plásticos y el caucho, comportamiento que fue acompañado por la creación de empleo en estos sectores (Gráfico 16). Por último, el sector de material de transporte, experimentó una baja significativa



va de sus exportaciones durante la crisis y su posterior recuperación fue aún leve (Gráfico 17). Sin embargo, la creación de empleo acompañó el desempeño del sector.



CUADRO3: PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA EXPORTADORA
(número de personas)

	1993	1998	2002	2005
Firgorífica	10.331	10.374	9.797	13.013
Lácteos	4.461	3.940	2.918	3.000
Molinos Arroceros	1.371	1.139	965	1.280
Productos del Mar	3.047	2.098	1.847	2.285
Productos Alimenticios (1)	3.201	2.667	1.786	1.870
Textiles y Prendas de Vestir	26.765	15.221	7.094	9.426
Curtiembres y marroquinería	2.213	1.721	1.721	1.336
Papel y productos de papel	2.904	1.799	1.402	1.488
Productos químicos	3.659	3.112	2.924	3.946
Caucho	1.050	892	80	s/d
Plástico	3.340	3.370	2.728	2.958
Metálicas básicas	690	841	595	919
Material de transporte	2.527	1.343	733	845
Total (2)	65.560	48.517	34.590	42.367

(1) Incluye productos alimenticios diversos y molinería, excepto molinos arroceros.

(2) Este total corresponde a aproximadamente 80% de las exportaciones totales

Fuente: Elaboración propia en base al INE.

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La evolución de la economía uruguaya en los últimos quince años se verificó conjuntamente con la mayor apertura del país, conjugado con el establecimiento del Mercosur a partir de 1991 y del plan de estabilización aplicado en la década de los 90. Una vez superada la etapa más intensa de la crisis de 2002, las exportaciones fueron uno de los componentes más dinámicos de la demanda, con una tasa de expansión promedio anual de 22% entre ese año y 2005 y una participación creciente del comercio en el PIB, constituyéndose en uno de los principales factores que lideraron la recuperación económica reciente.

Esta trayectoria estuvo acompañada por un proceso de sostenida extra regionalización de las exportaciones, en el cual perdieron participación los destinos regionales y ganaron los países del hemisferio norte, fundamentalmente Estados Unidos. Simultáneamente, los bienes manufacturados disminuyeron su contribución a las ventas totales, consolidándose el protagonismo de los bienes agropecuarios y, muy especialmente, de los alimentos. De todos modos, hacia Argentina y Brasil las exportaciones siguieron mostrando un contenido manufacturero y por lo tanto de valor agregado muy superior al de mercados alternativos.

A partir del análisis de la estructura de las exportaciones, se relacionó directamente los tipos de productos comercializados con el valor agregado a través del proceso productivo. El estudio mostró una evolución de la estructura con un incremento de la participación en el total de los alimentos básicos en los últimos quince años, siendo la región el principal destino de los productos con procesos productivos que más valor agregan. En lo que respecta al comercio extra regional, ha disminuido el valor agregado de los productos que se exportan a Estados Unidos, debido principalmente a la apertura de este mercado a productos básicos como la carne, a finales de los 90 y por ende, de las exportaciones de este producto, mientras que lo contrario ha sucedido con China. Este es un mercado al cual ha aumentado el valor agregado de los productos exportados en los últimos años, y que ha incrementado la demanda de bienes manufacturados, principalmente de manufacturas de cuero.

En cuanto al valor agregado a nivel nacional, destacan sectores como la industria química o el plástico, cuyas importaciones de materia prima constituyen una parte importante de las exportaciones, lo que redundo en una baja generación de valor agregado.

Por último, en lo referente a la creación de empleo, la industria exportadora uruguaya se ha vuelto más ahorradora de mano de obra, como consecuencia de los nuevos procesos productivos y la creciente tercerización del empleo. Sin embargo, es necesario investigar más profundamente esta relación, tomando en cuenta no solamente la cantidad del empleo, sino también la calidad del mismo. Por ello, debería incorporarse en dicho análisis, la relación del valor agregado generado a través del factor trabajo con el componente tecnológico del proceso productivo de los productos exportados.

De esta forma logramos caracterizar el valor agregado de las exportaciones tanto a través de los procesos productivos como del valor agregado nacional y a través del factor trabajo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Instituto de Economía, (2005), *“Las Exportaciones Uruguayas: evolución y fuentes de competitividad”*, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Convenio BROU / Udelar.
- Instituto de Economía, (2006), *“Informe de Coyuntura: Uruguay 2005 – 2006”*, Área de Coyuntura, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Gabriela Mordecki es economista, licenciada en economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Posee una especialización en Economía Industrial de la Universidad de Blumenau (FURB - Brasil), un Diploma en Integración Regional de la Universidad de Amberes (UFSIA – Bélgica) y actualmente cursa el Doctorado en Economía en la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar.

Desde 1992 se desempeña como investigadora en el Instituto de Economía de la Facultad de CC.EE.A. de la Universidad de la República, en el Área de Coyuntura, donde es responsable del Sector Externo de los Informes de Coyuntura que elabora dicha Área. A partir de abril de 2005 es la Coordinadora del Área. Además es docente de Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y de Economía en la Universidad Católica.

Matias Piaggio es estudiante de la licenciatura en economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Se encuentra en la actualidad elaborando el trabajo monográfico de finalización de los estudios de grado.

Desde 2006 es docente G° 1 en la cátedra de Estadística II en la Facultad de CC.EE.A. de la Universidad de la República y becario en el Instituto de Economía de la misma institución.

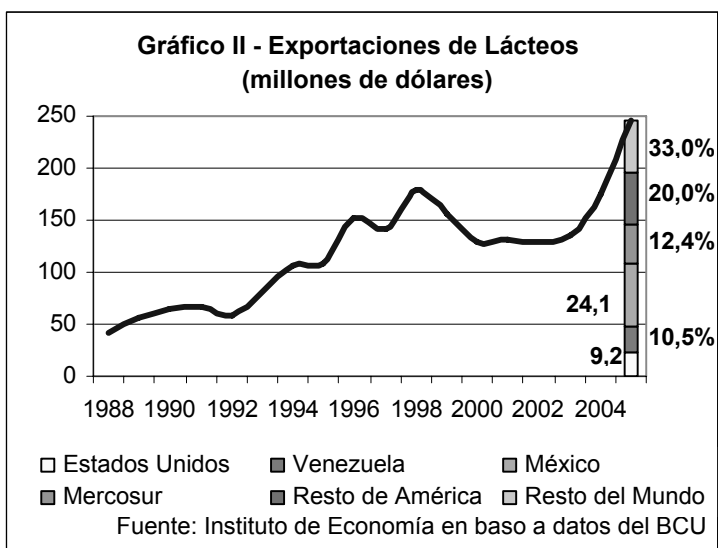
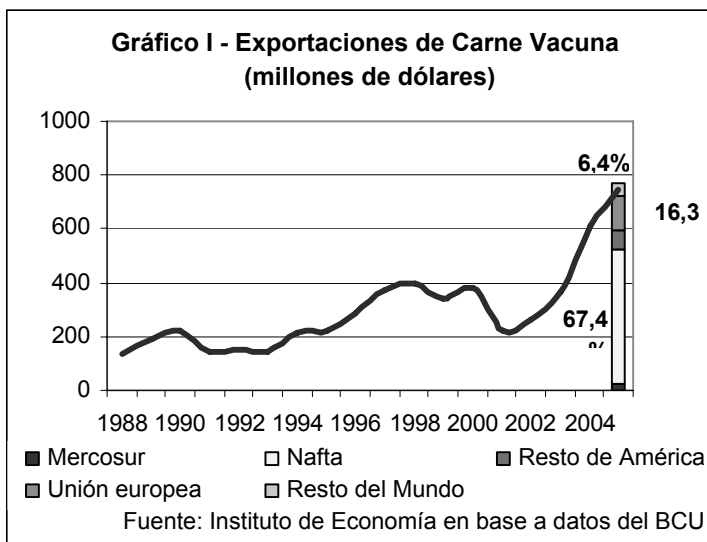
6. ANEXO I: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTO Y DESTINO GEOGRÁFICO

Al analizar la evolución del nivel de exportaciones de los principales productos, notamos que todos ellos, sin importar su peso en el total de las exportaciones, sufrieron una caída ya sea a finales de los noventa o principios de la década siguiente, dependiendo del destino de los mismos, retomando una senda creciente a partir de 2002, siendo que algunos productos destacan por su dinamismo.

Las exportaciones de carne vacuna presentan un crecimiento sostenido a lo largo de la década de los noventa (Gráfico I), presentando una significativa caída en 2001, como consecuencia del brote de aftosa que sufrió el país en ese año. A partir de 2002 se retoma la senda de crecimiento en las exportaciones de este producto, con la recuperación paulatina de los mercados, creciendo a tasas récord. Uno de los principales mercados que se recuperó

y en el cual la expansión fue vertiginosa, fue el estadounidense, lo que además fue ayudado por un brote de "vaca loca" en Canadá, e impidió que Estados Unidos importara carne vacuna desde este país. La Unión Europea es otro importante destino para las exportaciones de carne vacuna, aunque es un mercado más tradicional en este rubro. El explosivo crecimiento presentado por las exportaciones de este producto tras la crisis de 2002, superando los valores históricos de exportaciones, fue también consecuencia de la devaluación del peso y el aumento en la competitividad que este hecho implicó.

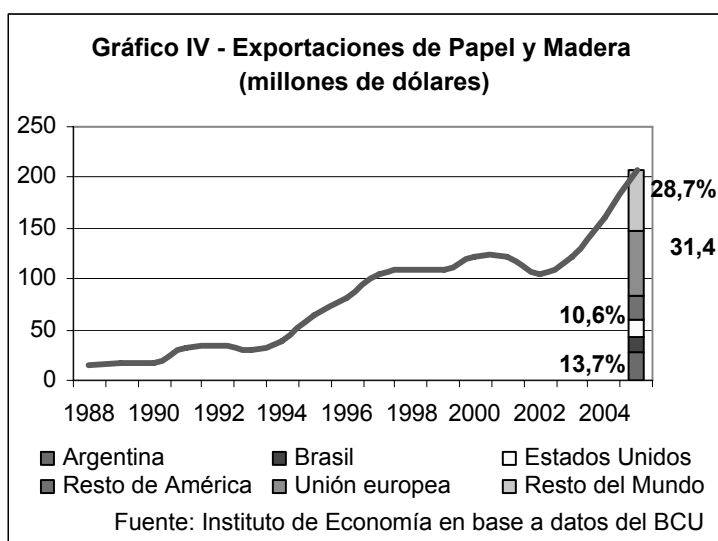
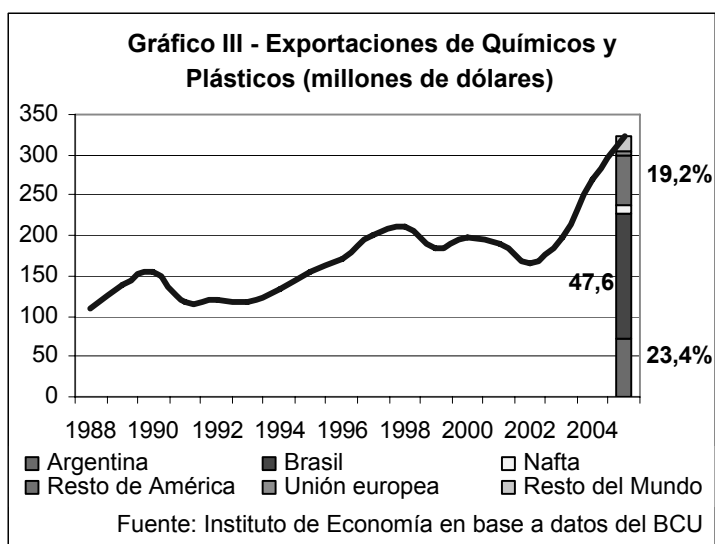
Las exportaciones de productos lácteos en los últimos años, también presentaron



una caída importante durante la crisis y una posterior recuperación, también superando sus valores históricos (Gráfico II). La caída de las exportaciones de este producto se produjo a partir de 1998, en relación directa con la crisis brasileña, llegando a un piso de 128 millones de dólares en 2002, profundizada por la crisis argentina. La recuperación de las exportaciones de los productos lácteos se vio impulsada tanto por el aumento en la competitividad antes mencionado, así como por la diversificación de los destinos. Disminuyó el peso de las exportaciones a la región, insertartándose en nuevos mercados, como el venezolano y el mexicano, que han visto crecida su participación como destinos de exportación de productos lácteos, básicamente en 2005.

Similares trayectorias de crecimiento han seguido las exportaciones de productos químicos y plásticos y las de papel y madera, las cuales si bien, también sufrieron el impacto de las crisis financieras que afectaron a la región entre los años 1998 y 2002, este ha sido menor que el sufrido por las exportaciones de productos básicos (Gráficos III y IV). Ambas trayectorias presentan un sostenido crecimiento a lo largo de los años noventa, disparándose tras la salida de la crisis. Por otro lado, el destino de las exportaciones de estos productos no fueron los mismos. Mientras en 2005 los productos químicos y plásticos se destinaron mayormente a la región, como producción de bienes complementarios a las industrias brasileñas y argentinas, las exportaciones de papel y madera fueron destinadas principalmente a la Unión Europea (sobre todo debido a la relación de las empresas madereras con Europa) y al Resto del mundo, aunque fundamentalmente la madera, ya que las exportaciones de papel se destinan a la región.

Las exportaciones de textiles y vestimentas de lana presentaron una profunda caída a partir de 1998 en di-



recta relación con las crisis en la región, a lo que se sumó la pérdida de competitividad durante toda la década de los noventa (Gráfico V). Como consecuencia de ello, cayó la participación de este tipo de productos en las exportaciones a la región a partir de 1998. Sin embargo, dichas exportaciones retomaron la senda creciente tras la salida de la crisis financiera apoyadas en la recuperación de competitividad, al tiempo que también se produjo de manera simultánea una diversificación en los destinos, surgiendo principalmente China y el Sudeste Asiático.

Al analizar la evolución de las manufacturas del cuero se distingue similar fenómeno respecto a la diversificación de los destinos de exportación, surgiendo China y Tailandia como nuevos demandantes de este tipo de productos en los últimos años, los que son utilizados como materia prima fundamentalmente para la industria del calzado (Gráfico VI).

Estas exportaciones han crecido de manera oscilante, alcanzando actualmente niveles similares a los máximos alcanzados en la pasada década.

Finalmente, las exportaciones de productos metalmecánicos, con un peso significativo en el total de exportaciones, registraron grandes oscilaciones a partir de 1994, luego de haber experimentado un fuerte crecimiento en la primera mitad de los noventa. La fuerte caída a partir de 2001 fue consecuencia de la crisis argentina, ya que dicho país es receptor de la gran mayoría de la producción de este tipo de bienes (Gráfico VII). A partir de 2003 las exportaciones de estos bienes retomaron la senda de crecimiento, alcanzando valores similares a los que se exportaban en 1997. Claramente, en la actualidad, las exportaciones de este tipo de productos se destinan a la región, aunque en menor medida, también se dirigen a otros países del continente.

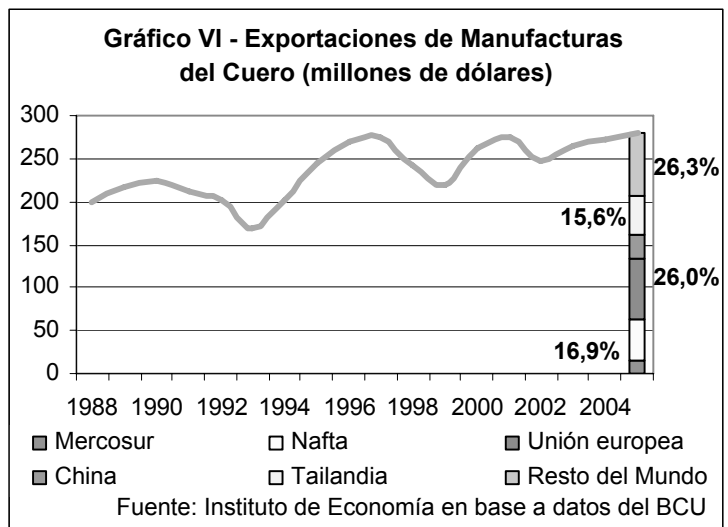
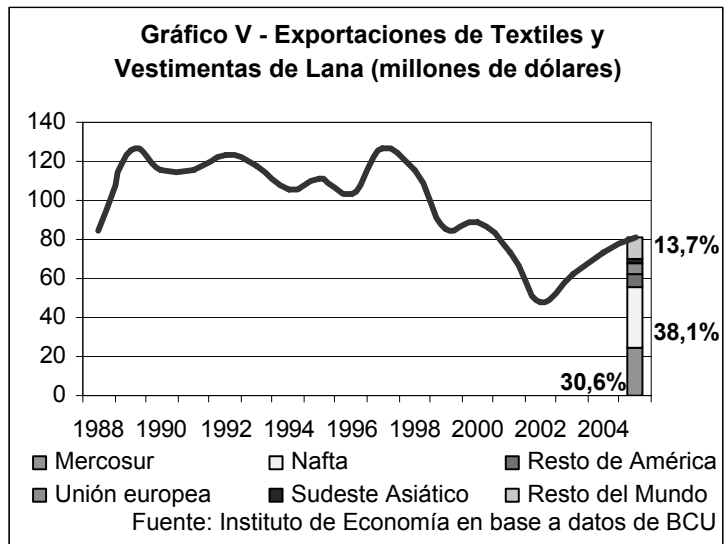
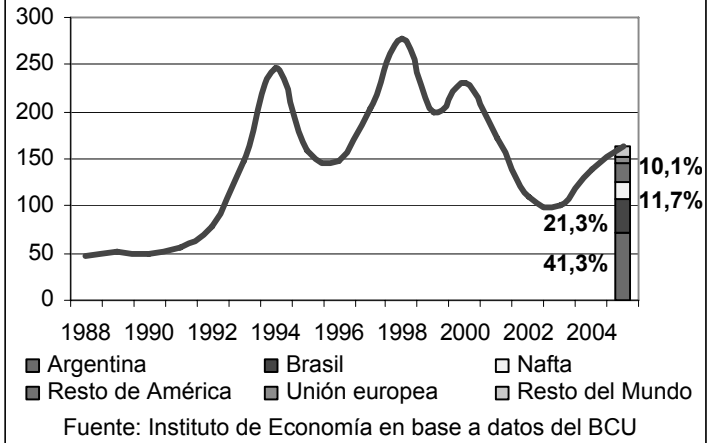


Gráfico VII - Exportaciones de productos metalmecánicos (millones de dólares)



7. ANEXO II: CUADROS ESTADÍSTICOS

CUADRO I: EXPORTACIONES PAIS - REGION / PRODUCTO
(1991, millones de dólares)

	Argentina	Brasil	MERCO-SUR	EE.UU.	China	Resto del Mundo	Total
I. PRODUCTOS BASICOS	56,0	228,5	287,3	25,7	100,4	466,3	879,7
AGROPECUARIOS	29,7	218,9	251,4	8,5	90,3	399,3	749,5
ALIMENTOS (1)	27,9	206,3	236,6	3,8	0,0	213,4	453,8
Carne vacuna	0,7	21,1	21,8	1,1	0,0	120,3	143,1
Carne ovina	0,9	1,5	2,4	0,0	0,0	16,9	19,3
Otras carnes	1,7	0,0	1,7	0,0	0,0	10,0	11,7
Lacteos	21,2	25,6	46,9	2,3	0,0	18,5	67,7
Citricos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,2	30,3
Arroz	2,6	110,1	112,7	0,0	0,0	3,2	115,8
Cebada	0,0	39,7	42,0	0,0	0,0	0,0	42,0
Otros	0,8	8,3	9,1	0,5	0,0	14,2	23,8
MATERIAS PRIMAS	1,8	12,6	14,8	4,7	90,3	185,9	295,7
Lanas sucias y lavadas	0,9	0,4	1,3	4,6	8,6	56,4	71,0
Tops	0,0	6,4	6,5	0,0	81,7	96,8	184,9
Cuero	0,0	3,4	3,4	0,0	0,0	2,1	5,6
Madera	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	6,0	6,2
Animales vivos	0,8	1,6	2,6	0,0	0,0	11,3	14,0
Otros	0,1	0,7	0,8	0,0	0,0	13,2	14,0
NO AGROPECUARIOS	26,2	9,6	35,9	17,2	10,1	67,0	130,2
Energia electrica	25,6	0,0	25,6	0,0	0,0	0,0	25,6
Pescado	0,0	9,5	9,6	17,2	10,1	64,9	101,7
Otros	0,6	0,0	0,7	0,0	0,0	2,2	2,9
II. INDUSTRIALES	132,0	154,6	294,1	129,4	0,3	295,6	719,4
DE ORIGEN AGROPECUARIO	49,0	51,6	103,8	121,7	0,3	254,1	479,8
Alimentos, beb. y tabacos	1,9	11,1	14,3	24,1	0,0	40,9	79,2
Textil y vest. lana	12,5	22,3	35,3	33,2	0,2	47,0	115,7
Otros text. y vestim.	7,0	8,9	16,3	5,3	0,0	6,1	27,7
Manufact. del cuero	0,9	7,8	9,2	45,8	0,0	156,0	211,1
Calzado	2,7	0,7	3,4	13,3	0,0	2,9	19,6
Papel	23,9	0,8	25,3	0,0	0,0	1,1	26,4
SIN ORIGEN AGROPECUARIO	83,0	102,9	190,3	7,7	0,0	41,6	239,6
Vidrio y ceramica	4,1	3,9	8,4	3,9	0,0	11,2	23,5
Quimicos	16,5	44,9	63,7	0,3	0,0	11,4	75,4
Plasticos	12,5	27,0	40,1	0,0	0,0	2,7	42,8
Textil y vest. sintet.	13,6	12,1	26,1	0,1	0,0	5,6	31,8
Metalmeccanica	33,7	12,7	46,9	0,9	0,0	7,3	55,1
Otros	2,5	2,5	5,1	2,4	0,0	3,4	11,0
III. TOTAL	187,9	383,0	581,4	155,1	100,7	762,0	1.599,1
Incidencia de cada destino (%)	11,8%	24,0%	36,4%	9,7%	6,3%	47,6%	100,0%

(1) En 1991 las exportaciones de oleaginosos están incluidas en el rubro otros.
Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

CUADRO II: EXPORTACIONES PAIS - REGION / PRODUCTO
(1994, millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Mercosur	EE.UU.	NAFTA	Resto de América	Unión Europea	China	Resto del Mundo	Total
I. PRODUCTOS BASICOS	48,2	293,0	348,2	30,7	61,4	64,8	282,8	112,6	146,1	1.015,8
AGROPECUARIOS	39,1	282,0	327,6	18,5	48,4	64,6	268,1	90,1	130,2	928,9
ALIMENTOS	35,2	236,5	276,8	6,5	33,1	46,7	161,5	0,1	85,7	604,0
Carne vacuna	3,4	30,6	34,0	3,7	3,7	19,2	96,2	0,0	62,2	215,2
Carne ovina	1,3	5,0	6,3	0,0	0,0	0,1	9,9	0,0	3,0	19,4
Otras carnes	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	10,6	0,1	0,6	11,7
Lacteos	25,5	59,5	85,3	1,6	10,1	8,9	0,5	0,0	0,5	105,3
Citricos	0,2	0,2	0,4	0,0	1,2	0,1	36,5	0,0	14,4	52,6
Arroz	2,7	110,7	113,4	0,0	15,8	18,3	0,2	0,0	3,7	151,3
Cebada	0,5	28,4	33,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,6
Oleaginosos	0,1	0,5	0,5	0,1	0,1	0,0	3,2	0,0	0,9	4,7
Otros	1,3	1,7	3,0	1,0	2,2	0,0	4,5	0,0	0,5	10,2
MATERIAS PRIMAS	3,9	45,4	50,7	12,1	15,3	17,9	106,6	90,0	44,5	324,9
Lanas sucias y lavadas	0,1	2,0	2,1	9,8	10,7	6,9	31,5	8,8	3,6	63,5
Tops	0,7	5,1	5,8	0,4	2,7	9,5	53,9	81,2	22,2	175,3
Cuero	0,0	1,4	2,1	0,0	0,0	1,4	3,3	0,0	4,4	11,1
Madera	1,3	0,0	1,4	0,4	0,4	0,0	6,8	0,0	3,2	11,8
Animales vivos	1,2	36,5	38,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	8,0	46,6
Otros	0,6	0,5	1,1	1,5	1,5	0,2	10,9	0,0	3,1	16,6
NO AGROPECUARIOS	9,1	11,0	20,6	12,2	13,0	0,2	14,7	22,5	16,0	86,9
Energia electrica	7,5	,	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5
Pescado	0,2	11,0	11,3	12,2	13,0	0,2	14,7	22,5	14,1	75,7
Otros	1,4	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	3,8
II. INDUSTRIALES	334,1	199,5	550,7	99,9	130,4	27,4	114,4	2,5	72,2	897,6
DE ORIGEN AGROPECUARIO	74,3	53,1	134,8	91,9	117,7	16,3	102,4	2,2	59,5	432,9
Alimentos, beb. y tabacos	8,1	13,7	25,7	12,2	17,6	1,8	14,3	0,0	7,5	66,9
Textil y vest. lana	23,3	24,6	48,8	14,8	23,3	8,9	16,2	0,0	9,0	106,1
Otros text. y vestim.	7,6	2,0	10,3	0,5	0,7	0,1	0,4	0,0	0,1	11,5
Manufact. del cuero	4,1	12,1	16,7	52,9	64,6	5,1	70,6	2,2	41,9	201,1
Calzado	7,6	0,5	8,6	11,4	11,5	0,1	0,8	0,0	0,4	21,4
Papel	23,6	0,1	24,7	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,5	26,0
SIN ORIGEN AGROPECUARIO	259,9	146,4	416,0	8,0	12,8	11,2	12,0	0,3	12,7	464,8
Vidrio y ceramica	9,7	7,3	17,7	5,3	7,8	1,3	4,5	0,0	0,8	32,0
Quimicos	28,8	28,2	60,9	0,3	0,5	4,3	2,3	0,0	3,5	71,4
Plasticos	9,5	47,3	59,0	0,4	0,5	2,5	0,2	0,0	0,7	62,8
Textil y vest. sintet.	12,0	18,8	31,3	0,1	0,9	1,0	2,3	0,0	0,4	36,0
Metalmeccanica	193,6	38,5	234,1	1,1	2,2	1,8	2,3	0,3	6,4	247,2
Otros	6,4	6,3	13,0	0,8	0,8	0,3	0,4	0,0	0,8	15,3
III. TOTAL	382,3	492,5	898,9	130,6	191,8	92,2	397,2	115,0	218,3	1.913,5
Incidencia de cada destino (%)	20,0%	25,7%	47,0%	6,8%	10,0%	4,8%	20,8%	6,0%	11,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

CUADRO III: EXPORTACIONES PAIS - REGION / PRODUCTO
(1998, millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Mercosur	EE.UU.	NAFTA	Resto de América	Unión Europea	China	Resto del Mundo	Total
I. PRODUCTOS BASICOS	126,4	540,6	674,5	59,9	76,8	135,6	324,5	65,9	189,2	1.466,4
AGROPECUARIOS	101,4	501,2	610,0	47,0	62,0	134,5	302,8	52,5	169,4	1.331,1
ALIMENTOS	77,9	477,0	562,2	40,7	54,4	121,5	191,4	0,6	124,0	1.054,2
Carne vacuna	44,3	75,2	119,7	32,7	35,2	45,7	112,8	0,0	85,1	398,5
Carne ovina	2,8	9,9	12,7	0,6	0,7	0,2	12,1	0,0	7,7	33,4
Otras carnes	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	11,2	0,2	1,0	12,6
Lacteos	10,0	123,5	133,8	6,5	14,5	23,5	2,7	0,0	5,9	180,2
Citricos	0,8	1,9	2,8	0,0	1,8	0,1	40,4	0,4	7,6	53,1
Arroz	3,5	214,4	218,0	0,0	0,0	40,9	3,0	0,0	9,2	271,1
Cebada	7,0	38,5	51,1	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	52,0
Oleaginosos	5,8	0,0	5,9	0,0	0,0	0,4	1,4	0,0	4,2	11,9
Otros	3,6	13,5	18,1	1,0	2,2	9,9	8,0	0,0	3,3	41,5
MATERIAS PRIMAS	23,5	24,2	47,8	6,3	7,6	13,0	111,4	51,9	45,4	276,9
Lanas sucias y lavadas	0,1	0,4	0,5	2,3	3,2	2,2	14,2	2,1	1,4	23,7
Tops	0,5	3,8	4,3	0,1	0,3	9,5	59,2	49,6	18,0	141,0
Cuero	0,5	0,4	0,9	0,0	0,1	0,3	0,7	0,0	0,2	2,3
Madera	1,0	0,6	1,6	3,0	3,0	0,3	24,7	0,0	10,8	40,3
Animales vivos	19,9	18,3	38,2	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	11,7	50,4
Otros	1,5	0,8	2,3	0,9	0,9	0,4	12,3	0,1	3,2	19,3
NO AGROPECUARIOS	25,0	39,4	64,5	12,9	14,8	1,1	21,7	13,4	19,8	135,3
Energia electrica	12,6	0,0	12,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6
Pescado	1,0	39,1	40,2	12,9	14,8	1,1	21,6	13,3	17,8	108,9
Otros	11,3	0,3	11,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	2,0	13,8
II. INDUSTRIALES	378,7	380,7	835,4	95,6	127,4	46,8	121,5	10,1	116,6	1.257,7
DE ORIGEN AGROPECUARIO	105,5	119,2	284,9	88,3	115,6	26,9	88,5	10,0	100,5	626,4
Alimentos, beb. y tabacos	19,8	42,1	118,6	8,8	11,0	5,7	22,6	0,2	10,6	168,8
Textil y vest. lana	31,3	41,2	73,2	11,6	25,5	7,4	4,7	0,2	5,2	116,3
Otros text. y vestim.	7,3	3,4	11,6	0,2	1,1	0,8	0,1	0,0	0,0	13,6
Manufact. del cuero	6,3	5,2	12,5	57,8	68,0	8,6	60,8	9,6	83,7	243,2
Calzado	6,2	0,3	6,6	9,5	9,6	0,2	0,3	0,0	0,0	16,7
Papel	34,6	26,9	62,4	0,5	0,5	4,1	0,1	0,0	0,8	67,8
SIN ORIGEN AGROPECUARIO	273,3	261,5	550,5	7,4	11,8	20,0	33,0	0,1	16,1	631,4
Vidrio y ceramica	24,7	4,8	30,8	2,3	3,6	1,9	23,5	0,1	1,7	61,6
Quimicos	27,8	55,9	94,2	0,4	1,1	9,3	3,8	0,0	8,2	116,6
Plasticos	25,1	64,8	90,8	0,9	1,0	2,8	0,2	0,0	0,9	95,6
Textil y vest. sintet.	22,4	33,6	56,3	0,2	1,5	1,3	0,1	0,0	0,1	59,4
Metalmeccanica	169,6	90,2	262,2	1,5	2,4	3,5	5,0	0,0	4,9	278,0
Otros	3,7	12,2	16,2	2,2	2,2	1,1	0,4	0,0	0,3	20,3
III. TOTAL	505,1	921,3	1.509,9	155,5	204,2	182,4	446,0	76,0	305,8	2.724,1
Incidencia de cada destino (%)	18,5%	33,8%	55,4%	5,7%	7,5%	6,7%	16,4%	2,8%	11,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

CUADRO IV: EXPORTACIONES PAIS - REGION / PRODUCTO
(2004, millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Mercosur	EE.UU.	NAFTA	Resto de América	Unión Europea	China	Resto del Mundo	Total
I. PRODUCTOS BASICOS	42,8	274,7	321,0	485,2	612,2	121,4	403,2	73,9	337,6	1.869,2
AGROPECUARIOS	33,6	240,2	277,2	381,4	507,4	118,8	358,6	53,6	299,9	1.615,5
ALIMENTOS	28,1	235,9	267,3	369,2	493,1	110,4	236,7	1,6	196,4	1.305,5
Carne vacuna	2,5	14,7	17,2	342,4	415,8	46,7	92,1	0,7	37,4	609,8
Carne ovina	0,1	6,2	6,3	0,2	0,2	0,0	22,9	0,2	0,8	30,4
Otras carnes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0	3,3	11,8
Lacteos	7,6	26,3	34,4	19,0	66,8	36,0	0,9	0,5	36,2	174,7
Citricos	0,2	0,4	0,6	0,0	1,4	0,0	48,7	0,3	5,2	56,2
Arroz	2,4	113,1	115,5	0,1	0,4	26,6	2,6	0,0	34,9	180,0
Cebada	0,0	68,9	71,5	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,7	73,0
Oleaginosos	13,9	0,1	13,9	0,6	0,7	0,0	31,8	0,0	75,3	121,7
Otros	1,5	6,3	7,9	6,9	8,0	0,2	29,2	0,0	2,7	48,0
MATERIAS PRIMAS	5,5	4,2	9,9	12,2	14,3	8,4	122,0	52,0	103,5	310,0
Lanas sucias y lavadas	0,2	0,2	0,4	0,7	0,9	0,5	6,9	10,9	3,2	22,9
Tops	0,0	1,5	1,5	0,3	0,6	5,5	49,6	39,1	12,8	109,1
Cuero	2,3	1,2	3,5	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	1,7	6,1
Madera	0,7	0,1	0,8	10,6	12,0	1,3	50,6	0,8	41,0	106,4
Animales vivos	0,1	0,3	0,5	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	35,9	37,0
Otros	2,2	0,9	3,1	0,7	0,7	0,9	14,3	0,6	9,0	28,6
NO AGROPECUARIOS	9,2	34,6	43,8	103,8	104,8	2,6	44,5	20,3	37,7	253,6
Energia electrica	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Pescado	0,1	6,9	7,1	11,7	12,7	2,6	43,7	20,0	37,4	123,5
Otros	9,0	27,7	36,7	92,1	92,1	0,0	0,8	0,3	0,3	130,1
II. INDUSTRIALES	180,5	209,0	444,5	92,1	188,0	79,9	167,0	39,1	143,2	1.061,6
DE ORIGEN AGROPECUARIO	50,9	38,5	121,9	67,3	129,8	28,6	110,1	33,4	118,6	542,4
Alimentos, beb. y tabacos	10,8	11,9	45,1	13,7	30,5	8,2	26,6	1,1	16,2	127,6
Textil y vest. lana	9,9	8,3	18,3	16,3	34,1	5,5	4,4	0,6	11,3	74,1
Otros text. y vestim.	1,4	0,8	2,2	1,1	3,6	1,8	0,4	0,0	1,3	9,3
Manufact. del cuero	5,0	3,2	12,7	35,0	59,4	4,6	78,0	31,7	88,2	274,6
Calzado	1,5	0,1	1,6	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	2,0
Papel	22,4	14,2	42,1	1,1	2,1	8,5	0,6	0,0	1,5	54,7
SIN ORIGEN AGROPECUARIO	129,6	170,5	322,6	24,8	58,2	51,3	56,8	5,7	24,7	519,3
Vidrio y ceramica	6,9	6,7	14,1	5,1	10,9	1,9	21,4	2,1	0,6	51,0
Quimicos	28,7	39,1	84,9	4,2	7,6	21,4	4,7	1,3	11,0	130,8
Plasticos	27,9	88,1	116,9	1,2	5,4	11,9	2,6	1,2	2,3	140,3
Textil y vest. sintet.	6,1	3,4	10,1	1,5	8,9	1,2	0,4	0,0	1,0	21,5
Metalmeccanica	53,5	31,5	88,2	7,5	19,4	14,0	6,0	1,1	9,5	138,2
Otros	6,6	1,8	8,4	5,4	6,1	0,9	21,8	0,0	0,2	37,4
III. TOTAL	223,3	483,7	765,5	577,4	800,2	201,3	570,1	113,0	480,8	2.930,8
Incidencia de cada destino (%)	7,6%	16,5%	26,1%	19,7%	27,3%	6,9%	19,5%	3,9%	16,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

CUADRO V: EXPORTACIONES PAIS - REGION / PRODUCTO
(2005, millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Mercosur	EE.UU.	NAFTA	Resto de América	Unión Europea	China	Resto del Mundo	Total
I. PRODUCTOS BASICOS	36,4	211,5	252,3	653,8	766,0	185,1	434,5	81,1	450,2	2.169,3
AGROPECUARIOS	14,4	201,6	220,5	508,6	620,0	175,1	382,1	67,3	412,3	1.877,3
ALIMENTOS	9,9	197,2	211,5	489,4	598,1	166,2	249,9	9,4	314,6	1.549,6
Carne vacuna	2,8	19,6	22,4	461,3	502,7	51,7	121,8	2,2	45,3	746,0
Carne ovina	0,3	11,1	11,4	0,0	0,0	0,7	21,5	0,4	3,3	37,3
Otras carnes	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0	5,3	13,9
Lacteos	4,0	26,3	30,7	22,6	88,2	69,1	0,7	0,4	57,6	246,7
Citricos	0,2	1,0	1,2	0,0	1,5	0,1	51,1	0,2	9,5	63,5
Arroz	1,8	66,0	67,8	0,0	0,0	37,1	3,4	0,0	91,6	199,8
Cebada	0,0	66,8	70,7	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	74,4
Oleaginosos	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	3,4	31,1	6,2	93,9	135,2
Otros	0,8	6,2	7,1	5,1	5,3	0,5	12,0	0,0	8,1	33,0
MATERIAS PRIMAS	4,5	4,4	9,0	19,2	21,9	8,9	132,2	57,9	97,7	327,6
Lanas sucias y lavadas	0,2	0,3	0,5	0,4	0,8	0,6	6,3	18,6	1,9	28,7
Tops	0,0	0,8	0,8	0,1	0,9	4,3	49,0	35,4	16,2	106,6
Cuero	0,3	1,6	1,9	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0	1,9	5,0
Madera	1,4	0,1	1,5	16,5	18,0	1,8	64,4	1,1	55,2	141,8
Animales vivos	0,1	0,6	0,7	1,6	1,6	1,3	0,4	0,1	13,5	17,6
Otros	2,6	1,0	3,6	0,6	0,6	0,9	12,0	1,8	9,1	28,0
NO AGROPECUARIOS	22,0	9,9	31,9	145,2	146,0	10,0	52,4	13,8	37,9	292,0
Energia electrica	11,1	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1
Pescado	0,2	7,1	7,3	12,4	13,2	3,7	52,3	13,6	37,7	127,7
Otros	10,6	2,8	13,5	132,8	132,8	6,4	0,1	0,3	0,2	153,2
II. PRODUCTOS INDUSTRIALES	230,6	246,8	528,7	107,5	221,9	100,2	152,8	38,4	193,3	1.235,2
DE ORIGEN AGROPECUARIO	61,0	44,7	135,4	79,7	148,3	33,6	111,3	31,4	144,9	604,8
Alimentos, beb. y tabacos	9,0	14,5	43,3	30,9	53,3	7,7	32,3	1,8	27,0	165,4
Textil y vest. lana	12,4	12,3	24,9	14,9	31,0	6,1	5,6	2,1	11,7	81,3
Otros text. y vestim.	2,6	0,5	3,1	1,1	4,1	2,1	0,3	0,2	2,5	12,3
Manufact. del cuero	8,7	2,6	15,1	31,7	57,5	6,0	72,5	27,3	100,6	279,0
Calzado	1,4	0,2	1,9	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,1	2,4
Papel	26,9	14,6	47,2	1,0	2,3	11,7	0,3	0,0	3,0	64,5
SIN ORIGEN AGROPECUARIO	169,6	202,0	393,2	27,8	73,6	66,6	41,6	7,0	48,4	630,4
Vidrio y ceramica	8,1	6,1	15,1	4,3	25,9	1,7	0,8	1,8	24,0	69,3
Quimicos	34,0	45,8	94,4	1,6	4,7	29,8	5,4	1,8	13,6	149,7
Plasticos	38,2	107,8	147,2	2,3	6,3	16,6	0,8	1,0	1,5	173,4
Textil y vest. sintet.	8,1	2,4	11,0	0,3	9,6	1,5	0,3	0,0	0,8	23,1
Metalmeccanica	71,3	36,8	112,4	9,7	17,4	16,0	6,8	2,4	8,2	163,1
Otros	9,9	3,1	13,2	9,6	9,8	0,9	27,5	0,0	0,3	51,8
III. TOTAL	267,0	458,3	781,0	761,3	987,9	285,3	587,3	119,6	643,5	3.404,5
Incidencia de cada destino (%)	7,8%	13,5%	22,9%	22,4%	29,0%	8,4%	17,3%	3,5%	18,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

CUADRO VI: PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA EXPORTADORA
(1993 - 2005, número de personas)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Firgorífica	10.331	11.093	9.376	9.661	10.464	10.374	10.294	10.592	8.659	9.797	10.482	11.776	13.013
Lácteos	4.461	4.413	4.351	4.136	4.168	3.940	3.584	3.481	3.375	2.918	2.938	3.009	3.000
Molinos Arroceros	1.371	1.111	1.006	964	1.163	1.139	1.075	1.169	1.166	965	1.010	1.099	1.280
Productos del Mar	3.047	2.141	2.443	2.381	1.910	2.098	1.811	1.800	1.573	1.847	1.952	2.090	2.285
Productos Alimenticios (1)	3.201	2.742	2.865	2.794	2.817	2.667	2.308	2.166	2.031	1.786	1.499	1.601	1.870
Textiles y Prendas de Vestir	26.765	22.696	18.643	15.159	16.314	15.221	11.302	10.560	7.871	7.094	8.048	9.378	9.426
Curtiembres y marroquinería	2.213	2.077	1.896	1.933	1.755	1.721	1.721	1.721	1.721	1.721	1.004	1.187	1.336
Papel y productos de papel	2.904	2.561	2.274	2.183	2.032	1.799	1.500	1.454	1.452	1.402	1.403	1.452	1.488
Productos químicos	3.659	3.470	3.479	3.398	3.133	3.112	3.098	3.071	3.019	2.924	3.229	3.654	3.946
Caucho	1.050	928	919	965	1.017	892	624	621	326	80	s/d	s/d	s/d
Plástico	3.340	3.317	3.183	3.276	3.417	3.370	3.366	3.315	3.261	2.728	2.499	2.772	2.958
Metálicas básicas	690	644	636	835	889	841	783	674	635	595	756	848	919
Material de transporte	2.527	2.033	1.547	1.087	1.280	1.343	1.294	1.478	1.136	733	546	790	845
Total (2)	65.560	59.225	52.619	48.772	50.359	48.517	42.758	42.101	36.226	34.590	35.367	39.657	42.367

(1) Incluye productos alimenticios diversos y molinería, excepto molinos arroceros.

(2) Este total corresponde a aproximadamente 80% de las exportaciones totales

Fuente: Elaboración propia en base al INE.

CUADRO VII: VALOR AGREGADO DE LOS SECTORES EXPORTADORES (1997)

	Peso de la rama en el total de exportaciones	VBP (mill. de \$ de 1997)	VAB	VAB/VBP	Puestos de trabajo ocupados (Nº de personas)
Firgorífica	17,8%	9.253	1.574	17,0%	10.464
Lácteos	5,2%	3.868	1.020	26,4%	4.168
Productos del mar	3,3%	514	196	38,2%	1.910
Molinos Arroceros	8,5%	2.484	303	12,2%	1.163
Productos Alimenticios (1)	4,0%	9.070	3.385	37,3%	16.666
Tabaco	1,0%	2.227	1.696	76,1%	456
Textiles	13,5%	4.992	1.952	39,1%	8.736
Prendas de vestir	4,7%	2.127	810	38,1%	10.647
Curtiembres y marroquinería	8,3%	2.956	700	23,7%	1.755
Papel y productos de papel	1,9%	1.509	588	38,9%	2.032
Productos químicos	5,5%	5.151	2.285	44,4%	5.367
Destilados de petróleo	0,0%	8.611	5.452	63,3%	1.054
Caucho	1,6%	555	250	45,0%	1.533
Plástico	0,0%	1.984	809	40,8%	3.417
Minerales no metálicos	1,5%	2.088	1.099	52,6%	5.314
Metálicas básicas	1,9%	1.601	626	39,1%	1.036
Máquinas y aparatos eléctricos	1,7%	821	340	41,4%	1.799
Material de transporte	3,0%	938	425	45,3%	2.299
Otros sectores de actividad	5,4%	11.179	5.708	51,1%	21.392
TOTAL	100,0%	72.199	29.354	40,7%	101.206

(1) Incluye productos alimenticios diversos y molinería, excepto molinos arroceros.

Fuente: Elaboración propia en base al INE.



II • Competitividad y sus factores determinantes

Ec. Andrés Jung
Ec. Silvia Vázquez

CONTENIDO

1.	Introducción	34
2.	LA RELEVANCIA DEL TEMA LA COMPETITIVIDAD EN CONTEXTO	34
3.	COMPETITIVIDAD: EL SISTEMA Y SUS NIVELES	36
3.1	Las empresas y el entorno.....	36
3.2	De la competitividad de entornos y empresas	38
4.	EL ENTORNO EMPRESARIAL: ENTORNO MACRO Y ENTORNO MICRO(EL NIVEL MESO).....	39
4.1	El entorno macro: incidencia en la competitividad de las variables y políticas macroeconómicas	39
4.2	El entorno micro y la competitividad: la importancia de medir.....	49
5.	LAS DECISIONES DE LAS EMPRESAS	51
5.1	Competitividad en las Empresas	51
5.2	¿Qué revela la inserción externa sobre la competitividad uruguaya.....	52
6.	SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES	57
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	59

1. Introducción

Este documento pretende ofrecer una presentación ordenada de algunos temas clave que hacen a la discusión de la competitividad empresarial en el contexto de la economía uruguaya, y de factores clave que inciden en su determinación. Dicho abordaje se plantea desde un plano teórico, pero tratando también de aportar algunas mediciones de la situación en la economía uruguaya actual. Asimismo, se asume el desafío de tratar de aportar desde la academia al debate acerca de los espacios de política que se pueden identificar para la creación de entornos competitivos.

A estos efectos, se presentará en primer término la relevancia del tema, poniéndolo en el contexto del debate actual sobre el tema y destacando algunos aspectos relevantes de ese debate. Seguidamente se hace referencia al concepto de competitividad como sistema y a los distintos niveles que involucra.

En tercer lugar se hace una presentación con cierto detalle de los factores del entorno que inciden en la competitividad, sean éstos de nivel macroeconómico o estén referidos a aspectos más propios del nivel meso económico. En este punto se discutirán aspectos vinculados a las diferentes áreas de política que, vía sus efectos sobre el tipo de cambio real estarían incidiendo en la competitividad de la economía, así como mediciones alternativas de la competitividad a nivel del entorno de las empresas.

Luego, analizando la competitividad a nivel de las empresas, se pone el foco en sus procesos de toma de decisiones, los desafíos que enfrentan, y cuál es el perfil predominante de las empresas en el futuro.

Finalmente, y luego de presentar algunos aspectos salientes de la inserción externa uruguaya, mirados en clave de su competitividad revelada, se presenta una síntesis y algunas reflexiones finales.

2. LA RELEVANCIA DEL TEMA. LA COMPETITIVIDAD EN CONTEXTO

Que la competitividad es hoy un tema relevante es algo evidente. Existen foros y reuniones internacionales de alto nivel que se dedican a evaluar la competitividad de los países, se escriben publicaciones sobre el tema y diversos actores como gobiernos, agencias internacionales, organismos multilaterales, académicos y organizaciones empresariales están preocupados por comprender los factores que están detrás de la competitividad y por promoverla. Es decir que más allá de la visión de cada uno, puede decirse que, objetivamente, existe una demanda real por análisis y propuestas conducentes a la generación de espacios competitivos.

Cabe preguntarse porqué la competitividad se ha puesto de moda (en el mundo hace ya unos cuantos años). Pueden intentarse diversos abordajes, pero en todo caso está presente la rapidez con que está cambiando la naturaleza de la competencia internacional, lo que obedece a diferentes razones entre las que puede citarse (Lall, 2001):

- Liberalización de los flujos de comercio y de inversión, lo que determina una mayor movilidad de bienes y servicios (con el consecuente aumento de intensidad en la competencia) y también de capitales para producir (por lo cual se hace relevante pensar en qué es necesario para generar un ámbito apropiado para la inversión).
- Reducción de costos de transporte y comunicaciones. Esta reducción de costos, que se ha hecho muy fuerte, refuerza el fenómeno anterior, y hace que la competencia sea más cercana e intensa. Así, por ejemplo, la reducción de costos de transporte y logística, ha hecho posible ciertas combinaciones de compra de materia prima en un lugar (por ejemplo Uruguay) para procesar en otro (por ejemplo China), para vender en un tercero (por ejemplo Estados Unidos). En el área de servicios, los costos de comunicaciones han hecho desaparecer las distancias y los límites territoriales (por citar un caso, los *call centers*).
- Velocidad del cambio tecnológico, lo que implica cambios en las formas de competencia no sólo por reducción de costos, sino también por nuevos productos, nuevos procesos de manufactura sincronizados que se hacen posibles, nuevas formas de cooperación tecnológica.

Esto implica el surgimiento de nuevos sistemas internacionales de producción, que involucran a diversos países y regiones. Un actor central en estos nuevos sistemas internacionales de producción son las corporaciones transnacionales (que representan dos terceras partes del comercio mundial, del cual la mitad corresponde a comercio intrafirma). Estas empresas contratan fuera cada vez más a través de vínculos estrechos con proveedores y clientes (Lall, 2001).

Para poder integrarse en estos sistemas, se requieren ciertos niveles y tipos de habilidades, capacidades, instituciones e infraestructura. Para “ser competitivo” es necesario desarrollarlas y fortalecerlas. El análisis de competitividad es una forma de abordar estos problemas y demandas estructurales, generando una base para propuestas integradas en estrategias coherentes.

En la década del noventa se ha dado una discusión sobre si era relevante o no trabajar sobre la competitividad. El mayor crítico en este sentido ha sido Krugman (1994, 1996), quien ha afirmado, entre otras cosas, que el análisis de competitividad referido a países es una ‘obsesión peligrosa’. De todas formas, esto implica hacer referencia a los niveles a los que se aplica el concepto, al concepto en sí que se utiliza (es decir cómo se define competitividad), y a algunos aspectos conceptuales que (si bien no se analizarán en detalle) vale la pena al menos mencionar.

A qué niveles se aplica el concepto?. Puede hablarse de empresas competitivas o de países o regiones competitivas. A nivel de empresa, no hay discusión sobre qué implica ‘ser competitivo’. La empresa que no alcanza ciertos niveles mínimos de competitividad desaparecerá del

mercado. Es más complejo (y difuso) definir el concepto de competitividad a nivel nacional: ¿se asocia a la idea de comercio? ¿se vincula con la necesidad de mayor productividad?. En ambos casos, ¿qué aporta el concepto?.

Un segundo aspecto es qué se entiende por competitividad. La definición de OCDE (1994) establece que: “Competitividad debe entenderse como la capacidad de empresas, sectores, regiones, naciones, regiones supranacionales para generar, estando y permaneciendo expuestos a la competencia internacional, niveles relativamente altos de ingresos y de ocupación de los factores en forma sustentable.”

El adoptar una visión de este tipo, implica una asociación clara entre competitividad y productividad, en la que:

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

Finalmente, para terminar de contextualizar la competitividad como tema, es necesario establecer que existe una base teórica para discutir los aspectos que involucra el análisis. Tal vez ello no es así en un mundo de competencia perfecta y fluido funcionamiento de los mercados en base a los supuestos tradicionales de la economía neoclásica. Sin embargo, en un mundo de mercados imperfectos, incertidumbre, efectos acumulados y dependencia de sendero, donde hay diferencias en economías de escala, potencial tecnológico y efectos de derrame, no parece haber soluciones automáticas. En este caso, es necesario avanzar tecnológicamente con costo y esfuerzo hacia tecnologías más complejas, intensivas en habilidades específicas, y ello implica encarar la construcción de “espacios competitivos” (Lall, 2001).

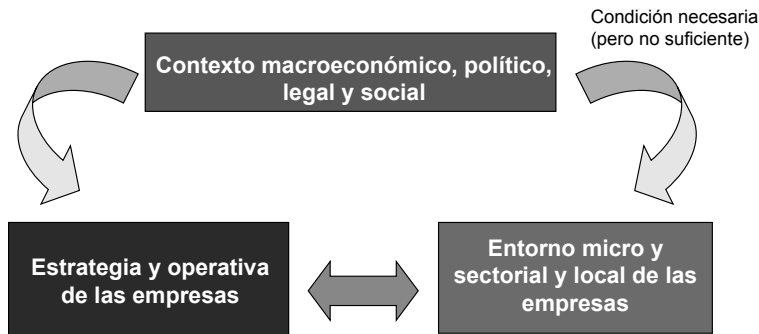
De todas formas, y más allá de estas consideraciones, permanece el hecho de que los países están preocupados por desarrollar estrategias de competitividad y medir los resultados. Resulta entonces pertinente plantearse qué factores son los más relevantes.

3. COMPETITIVIDAD: EL SISTEMA Y SUS NIVELES

3.1 Las empresas y el entorno

Existen diversos enfoques conceptuales para abordar los temas de competitividad. El más extendido es el de Porter, quien a partir de su estudio sobre la ventaja competitiva de las naciones (Porter, 1990), ha sido un referente en este tema. Sin embargo, también han realizado sus aportes otros autores, como los de la escuela sistémica alemana (Esser et al. 1996) y Lall (2001), entre otros.

De todas formas, cualquiera sea el enfoque conceptual de partida, se plantean aproximaciones sistémicas, con tres niveles ineludibles: el empresarial, el meso y el macroeconómico. Gráficamente, y desde una aproximación porteriana, puede presentarse de la siguiente manera:



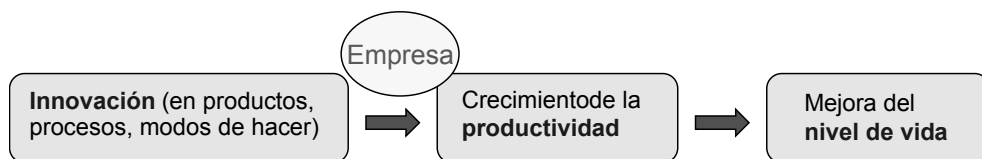
Esto puede expresarse sintéticamente estableciendo que, dado el contexto macro, es en la interacción de las empresas y su entorno micro donde se juega la productividad y el crecimiento.

A partir de este enfoque conceptual, puede afirmarse que contar con un contexto macroeconómico, institucional, legal y social adecuado, es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar 'áreas base' competitivas. Ello resulta intuitivo, ya que sin un funcionamiento macroeconómico ordenado que asegure estabilidad, o sin instituciones que funcionen adecuadamente, o sin un sistema legal que ofrezca garantías o sin un entorno social que asegure condiciones de cohesión social, es difícil concebir el desarrollo de empresas competitivas.

Sin disminuir, entonces, la importancia del entorno macroeconómico, se entiende que resulta clave trabajar a nivel mesoeconómico, de clusters y de empresas para generar ventajas competitivas, ya que:

- la base última de competitividad está en la capacidad de las empresas para innovar y desarrollar estrategias de mejora de la productividad;
- la productividad con que las empresas operan depende en buena parte de la calidad del entorno en que funcionan;

En todo esto 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 innovación, la que principalmente se da en las empresas (Porter, 2006).



En este sentido, es importante tener en cuenta dos aspectos fundamentales:

- La innovación no sólo es alta tecnología. Se da en todos los clusters e industrias, y sobre todo a nivel de las empresas.
- Mejorar la capacidad innovadora involucra muchos aspectos, y va mucho más allá de la política de ciencia y tecnología tradicional. Tiene que ver con las condiciones de com-

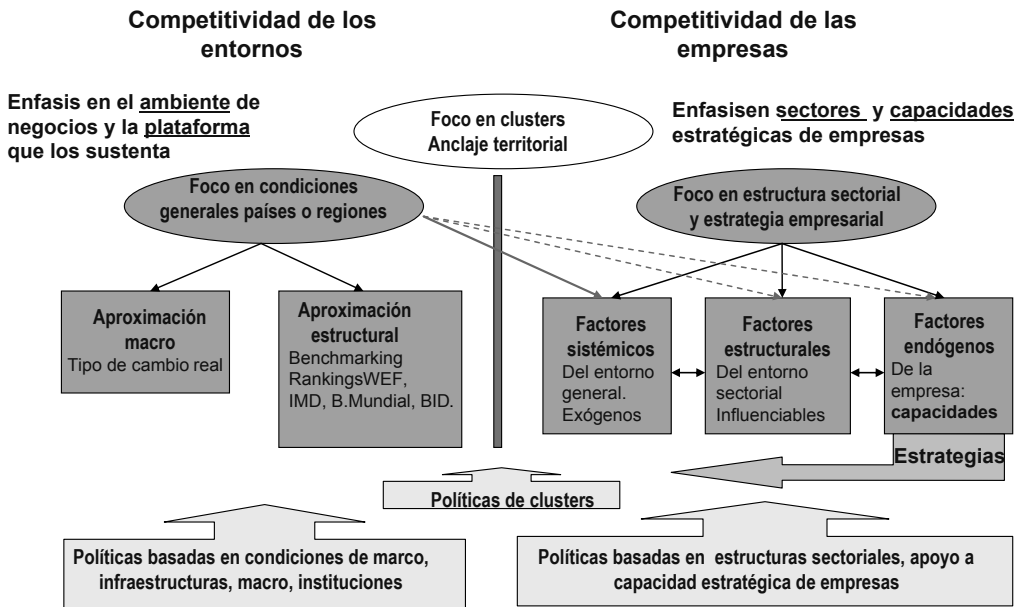
petencia, la disponibilidad y calidad de los factores, con una demanda exigente, y con todo lo que permita generar un contexto con incentivos que favorezcan la innovación.

3.2 De la competitividad de entornos y empresas

Si bien al abordar el tema de competitividad y sus factores es importante diferenciar niveles y clarificar conceptos, es importante tener en cuenta que la economía es un sistema, y que por tanto cuando se habla de competitividad de los entornos no se puede olvidar la competitividad de las empresas, y viceversa. Los factores que influyen en cada caso pueden clasificarse para su análisis de diversa manera, pero se influyen mutuamente.

Del mismo modo, según sea donde se ponga el foco, es posible trabajar sobre el funcionamiento de los sectores y las capacidades de las empresas o sobre el ambiente de negocios y la plataforma que los sustenta. Según sea el énfasis que se defina será la combinación de políticas, pero en todo caso siempre el abordaje deberá ser sistémico para tener éxito.

Un caso específico de este tipo de aproximación son los clusters. Actualmente está extendida en el mundo la utilización del enfoque de clusters, como herramienta analítica y como instrumento de política para el desarrollo de áreas y empresas competitivas. Este enfoque tiene larga tradición en economía, pero ha tomado fuerza en su aplicación a nivel internacional desde principios de la década del 90. Una presentación detallada del tema y de su aplicación al caso uruguayo puede verse en Jung et al. (2006a, 2006b).



4. EL ENTORNO EMPRESARIAL: ENTORNO MACRO Y ENTORNO MICRO (EL NIVEL MESO)

Abordando el fenómeno de la competitividad desde un enfoque sistémico e integral, cabe analizar los aspectos del entorno en el que se desempeñan las empresas que afectan su capacidad de competencia y desarrollo, de modo a saber cómo operan y procurar la identificación de espacios de política.

La economía uruguaya desde tiempos inmemoriales ha estado preocupada por la evolución de sus variables macroeconómicas, al punto que se entiende necesario alertar desde la academia a los responsables de la política económica acerca de cuán igualmente crítico es no desatender los aspectos meso y micro económicos para ingresar a una senda de desarrollo sostenible. La relación entre los aspectos macro, micro y mesoeconómicos se torna evidente en un análisis de los determinantes de la competitividad.

4.1 El entorno macro: incidencia en la competitividad de las variables y políticas macroeconómicas

Al abordar desde la macroeconomía los factores vinculados a la competitividad, dados el objetivo y alcance definidos para este documento, el análisis se focalizará en aquellos que permitan identificar espacios de política, de modo a aportar por esa vía al debate a la construcción de espacios competitivos.

En este marco, se analiza la estabilidad macroeconómica, en su carácter de prerrequisito para el desarrollo de la capacidad de competencia de una economía, así como el comportamiento del tipo de cambio real (TCR), en calidad de variable que más específicamente brinda desde la macro una medida del estado de competitividad, analizando la información disponible para Uruguay. Asimismo, ingresando en los aspectos que hacen a los determinantes del TCR, se analizará la incidencia sobre la competitividad de políticas sobre áreas específicas de la economía y de aspectos regulatorios e institucionales..

Estabilidad macro: prerrequisito para la competitividad

En la sección 2.1 se afirma que un contexto macroeconómico adecuado –además del social, legal e institucional- constituye una condición necesaria pero no suficiente para la creación de “áreas base” de competitividad; aquí se analiza por qué es una condición necesaria. Diferentes estudios empíricos muestran que contar con un entorno macroeconómico estable es un prerrequisito para la competitividad. Esto se deriva de que la competitividad está asociada, entre otros factores, a las decisiones de inversión, tanto en capital físico como humano. En la medida que para las decisiones de inversión son críticas las expectativas que formen los tomadores de decisión, un ambiente macroeconómico estable favorece la competitividad vía una mayor

acumulación de factores (trabajo e inversión), así como vía una asignación más eficiente de los mismos.

Más que una preocupación de los economistas, la estabilidad macro importa a las propias empresas en la medida que un ambiente con mayor incertidumbre se traduce en un mayor costo para dichas empresas, requiriendo tomar otro tipo de coberturas de riesgo, costo por la necesidad de acceso a mayor información, costo más elevado del financiamiento, etc.

Asimismo, ante mayor percepción de riesgo, cuando se los corrige por este factor, existen proyectos de inversión que quedan sin ser ejecutados.

De aquí surge un primer espacio de política económica que favorece la competitividad: apuntar al equilibrio y estabilidad macroeconómica. En forma resumida, se podría decir que habría que apuntar a mantener una inflación en niveles bajos y estables, ya que no solo una inflación alta es perjudicial para la toma de decisiones, sino también lo es su variabilidad. El control de la inflación tampoco es una obsesión de los economistas, sino que es una variable que refleja diferentes tipos de desequilibrios, por lo que una inflación genuinamente baja y estable es indicador de la presencia de determinados equilibrios en la economía. Entre el set de variables que hacen a la estabilidad económica, además habría que incluir una cuenta corriente de la balanza de pagos en equilibrio, un nivel bajo de desempleo, unas finanzas públicas saneadas y un sector financiero en orden.

Por tanto, el entorno macroeconómico estable es un prerrequisito para construir un entorno empresarial competitivo, por lo que las políticas que coadyuvan a dicha estabilidad, indirectamente favorecen por esa vía a la competitividad. Asimismo, hay políticas macroeconómicas que afectan más directamente a la capacidad de competencia de una economía, y que en este apartado las analizaremos a partir de su relación con el tipo de cambio real.

Midiendo la competitividad a nivel macro: el Tipo de Cambio Real

Si bien el “puente” entre la academia y el sector empresarial se construye sobre la base del desarrollo de conocimientos aplicados, para contribuir a profundizar el estado del debate actual se asume la responsabilidad de tratar, de la forma más amigable, de poner sobre la mesa conceptos cuya comprensión puede resultar árida, pero que en la medida que sean incorporados permiten enriquecer la agenda del debate. Por tanto, se dedicará un breve espacio a presentar el concepto de tipo de cambio real, para luego avanzar hacia la identificación de espacios de política que tiendan a mejorar la competitividad.

El tipo de cambio real (TCR) es una de las variables más importantes de una economía, en la medida que refleja la situación en materia de equilibrio interno y externo de la misma. Asimismo, el tipo de cambio real es un indicador resumen de la competitividad externa de una economía, que en el largo plazo captura el costo interno de producir bienes que se comercializan internacionalmente. Cuando se registra un aumento del TCR se habla de una mejora de la competitividad¹.

¹ Para economías pequeñas y abiertas como la uruguaya, altamente integrada comercialmente a la región, cabría realizar algunas precisiones que tienen que ver con una serie de supuestos implícitos en tal afirmación. No obstante, dado que dicho análisis escapa al alcance del presente documento, se sugiere para su comprensión la lectura de Bergara et al (1995).

Sin ingresar en el análisis de aspectos teóricos complejos, sólo revisando los factores que se manifiestan a través de este indicador, se puede lograr una aproximación ilustrativa de aspectos económicos estructurales que afectan la competitividad.

El TCR en el precio relativo entre dos canastas de bienes: $TCR = \frac{P_T}{P_N}$

donde :

P_T : Precio de los bienes y servicios transables (T) (bienes comercializables o susceptibles de comercialización internacional)

P_N : Precio de los bienes y servicios no transables (N). (Bienes y servicios que por motivos naturales -perecederos, costo de transporte, etc- o de política -barreras arancelarias y para-arancelarias- no pueden ser comercializados internacionalmente.

El TCR es por tanto una variable real, por lo que sus determinantes (*fundamentals*) y los efectos de su comportamiento son también reales. Si bien en el corto plazo el TCR puede manifestar el resultado de políticas macro, en el largo plazo refleja las condiciones estructurales de competencia de la economía.

El TCR tiene efectos reales tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Desde el lado de la estructura productiva, afecta la asignación de recursos productivos entre los sectores productores de bienes y servicios transables y no transables (ante un aumento del TCR, al enfrentar un incremento relativamente del PT respecto del PN, el sector productivo tenderá a reasignar mayor inversión y trabajo al sector donde se pagan relativamente mejores precios). Visto desde otro punto de vista, para precios que como los P_T , vienen dados internacionalmente, un TCR más alto implica que la economía internamente presenta un costo de producción menor en términos de bienes no transables. Por el lado de la demanda, afecta las decisiones de consumo entre bienes y servicios transables y no transables. De este modo, un incremento del TCR tenderá a redireccionar el gasto en consumo hacia bienes NT, en la medida que son relativamente más baratos, reduciendo de esa manera el desequilibrio en las cuentas externas de la economía.

Las dos canastas de bienes y servicios que se relacionan a través del TCR presentan diferentes determinantes en su proceso de formación de precios. Por un lado, el precio local de los bienes y servicios transables o comercializables internacionalmente (P_T) en el largo plazo tiende a comportarse en línea con el precio internacional de dichos bienes expresado en moneda local a través del tipo de cambio nominal (TCN). Esto responde a que en una economía abierta, donde aspectos tales como costos de transporte, aranceles, y costos propios de los procesos de comercialización internacionales tienden a ser estables, la evolución de los mismos, vía importación/exportación queda arbitrada con los mercados internacionales.

En el caso de los bienes y servicios que no pueden ser comercializados a nivel internacional (NT) los precios no se arbitran dado que los excesos de oferta o demanda no pueden ser exportados o importados, respectivamente, con lo que dichos desequilibrios ajustan vía precio.

De este modo, el precio de los bienes No Transables se determina por el “juego” de oferta y demanda de los mismos².

$$P_T : \quad P_T = TCN \cdot P_T^*$$

$$P_{NT} : \quad \text{Oferta (NT)} = \text{Demanda (NT)}$$

Espacios de política elevar el TCR y mejorar la competitividad

De la propia definición del Tipo de cambio real se puede inferir dónde pueden operar espacios de política para mejorar la competitividad (aumentar el TCR). Por el lado de los P_T :

Tipo de cambio nominal: en una economía abierta e integrada financieramente al resto del mundo, esto es, con libre ingreso y egreso de capitales, existen escasos grados de libertad para mantener en el largo plazo el valor de la divisa extranjera fuera de su precio de equilibrio (aquel que fijaría el mercado de acuerdo a la oferta y demanda de dólares en la economía). Sí claramente hay espacio para mejorar el grado de predecibilidad, evitar fluctuaciones de corto plazo que puedan confundir y traducirse en decisiones ineficientes, etc, pero si se apunta a un modelo de desarrollo sostenible, no debiera pensarse en el tipo de cambio nominal como variable que, en la medida que se la mantenga por encima de su valor de equilibrio permitiría ganar y sostener competitividad.

No obstante, cabe resaltar la importancia de la consistencia temporal, tampoco se puede apuntar en el largo plazo al desarrollo de un país basándose en la expansión del sector exportador, y en el corto plazo desatender caídas transitorias del tipo de cambio nominal que pueden comprometer decisiones de inversión que claramente no son consistentes con la senda de largo plazo. Atender esta consistencia entre políticas de corto y largo plazo no son menores cuando se considera que penetrar y desarrollar un mercado puede costar años, en tanto con desalineamientos significativos del TCN dichos mercados se pueden perder en unos pocos meses.

Precios internacionales: como economía pequeña somos tomadores de precios, por lo que P_T^* viene dado y no constituye una opción de política.

Factores que operan sobre la oferta y demanda de bienes no transables: aquellos factores que inciden sobre la cantidad y composición de la demanda de bienes y servicios no transables, públicos y privados, inciden en alguna medida sobre el precio de los mismos. Considerando que P_N relativamente más elevados son la contracara de mayor costo de producción de los bienes Transables, una mejora de la competitividad que se manifieste en un aumento del TCR, requeriría evitar presiones al alza sobre los P_N . Esto se puede conseguir tanto trabajando por el lado de oferta de los mismos (cantidad, eficiencia de producción, etc) como sobre su demanda.

Vinculado a este punto se abre un amplio espectro de espacios de política que en la medida que apuntan a aspectos estructurales de la economía, tienen la “desventaja” de normalmente

2 Buitier, (1988) desarrolla un modelo de economía dependiente que ofrece un marco teórico muy riguroso, consistente y adaptable a realidades como la de la economía uruguaya, particularmente es un enfoque muy rico para discutir la implementación de instrumentos alternativos de política.

no ofrecer resultados visibles en lo inmediato, pero la “ventaja” de que, en la medida que las herramientas sean las adecuadas –y adecuadamente implementadas, inclusive desde consideraciones de la economía política- tienden a lograr resultados sostenibles en el tiempo.

Las reformas estructurales en general deberán apuntar a mejorar la estructura de incentivos de modo a remover las distorsiones que impidan avanzar hacia mercados más eficientes y generar un dinamismo sostenible en la economía. A modo de ejemplo se citan algunos espacios de políticas.

Espacios en la Política fiscal: Por el lado del gasto: Desde los modelos teóricos más primitivos la teoría propone que los aumentos del gasto público se traducen en desplazamiento (“crowding out”) de la inversión privada, o en desplazamiento de las exportaciones (vía disminución del TCR, afectando la competitividad), en la medida que a mayor gasto, mayor presión sobre la demanda, y por tanto presión al alza de los P_N y con eso de los costos de producción. Pero no es sólo cuestión de cantidad, sin duda importa también la calidad del gasto. Por ejemplo a priori es preferible el gasto de inversión (en capital físico o humano) al gasto corriente. Pero tampoco se trata de cualquier inversión, sino de aquella con retorno económico-social positivo, y en particular, aquella complementaria de la inversión privada. Por ejemplo, los casos de inversión en infraestructura son ejemplo de gasto que genera “crowding in” de la inversión privada, o sea, la promueve.

Por el lado de los ingresos públicos: aspectos tales como el diseño de la estructura tributaria además de modificar la estructura de incentivos que actúan tanto sobre decisiones de producción como de gasto, se visualizan como un componente de los costos de producción, afectando directamente el nivel de precios. También se puede considerar dentro de este ítem la política tarifaria de los servicios públicos en la medida que suelen perseguir fines recaudatorios sin pegarse a la lógica de la eficiencia empresarial.

También la política de financiamiento del déficit fiscal tiene sus efectos sobre la competitividad, ya que en la medida que se recurra a financiamiento externo se estará incrementando la oferta de divisas en el mercado cambiario, afectando el tipo de cambio nominal. Contrariamente, se podrá afectar la tasa de interés en moneda nacional y vía esta, el costo de financiamiento de las empresas.

Por el lado de la regulación/administración de los servicios públicos y sus efectos sobre los costos de los mismos, pero también por la calidad de los que hace a parte de la infraestructura de servicios que afectan directamente la eficiencia del sistema productivo.

Otra área de política es la vinculada a las medidas orientadas a mejorar el **grado de competencia del mercado** (regulaciones, desmonopolizaciones, etc), en la medida que afecta la calidad, disponibilidad y el precio de diferentes servicios, muchas veces neurálgicos para la

ecuación de costos de las empresas, tales como los servicios de suministro de energía, comunicaciones, y los que hacen a la logística, etc.

Por otra parte, la **estrategia de inserción internacional** obviamente es vital para el desarrollo de economías pequeñas con mercado interno muy limitado como para impulsar un crecimiento sostenible. No obstante, la estrategia de inserción internacional también se vuelve crítica en la medida que pauta las posibilidades de acceso eficiente a mercados internacionales para la obtención de materias primas e insumos, que permitan integrar cadenas de valor globalmente competitivas. En esta área también se incorporan las estrategias de integración regional, las políticas concretas de internacionalización de las empresas, etc.

Las reformas en el **sistema financiero** deberían apuntar a hacerlo más eficiente, de modo a que permita financiar la inversión. Para ello se necesita desarrollar una oferta de crédito de largo plazo y a costo accesible, cuidando además aspectos que, ante una estructura de la oferta de crédito inadecuada, pueden terminar en descalce financiero/cambiarío de las empresas.

El **mercado de trabajo** ha demostrado ser un área de elevada sensibilidad, en la medida que los costos laborales impactan fuertemente en la estructura de costos de las empresas, pero también en el bienestar social. En este sentido, se requieren medidas que permitan conectar la oferta con la demanda de trabajo. En este caso se debe abordar desde políticas que revisen el diseño del sistema educativo, políticas de fijación de salarios considerando la productividad, y en la mejora del sistema de reglas para un mejor relacionamiento, disminuyendo el grado de incertidumbre, y conflictividad, variables que operan sobre las expectativas de los inversores.

En general: las reformas deben apuntar a crear un sistema con reglas claras, predecibles y que brinden incentivos adecuados.

Evolución reciente del TCR en Uruguay y los desafíos acerca de su evolución futura

Habiendo revisado rápidamente algunos factores, y cómo, pueden incidir sobre el TCR y por tanto sobre la competitividad, cabe preguntarse: cuál sería el nivel del TCR deseable?. La respuesta de la teoría es clara: el TCR debe estar en línea con su nivel de “equilibrio”.

El TCR de equilibrio es aquel que determina que simultáneamente en la economía se verifiquen un equilibrio interno (inflación baja y estable, y desempleo bajo), y equilibrio externo (resultado sostenible de la cuenta corriente, en que la economía no se endeuda ni ahorra sostenidamente). Bajo estas condiciones de equilibrio, el TCR determina una asignación óptima de factores productivos (inversión y trabajo) y de demanda de los bienes y servicios Transables y No Transables.

De esta afirmación directamente se desprende que las políticas macroeconómicas debieran evitar desalineamientos de corto plazo del TCR respecto del nivel de equilibrio. Esto vale tanto para desvíos hacia abajo (generalmente cuando se utiliza el tipo de cambio como ancla nominal para controlar la inflación), como para arriba, cuando termina traduciéndose en mayor inflación, minando así la inicial ganancia de competitividad, y los salarios reales. El TCR

de equilibrio es determinado por variables reales: la política fiscal, monetaria y cambiaria no cambian el TCR de equilibrio, pero pueden apartar a la economía de él³.

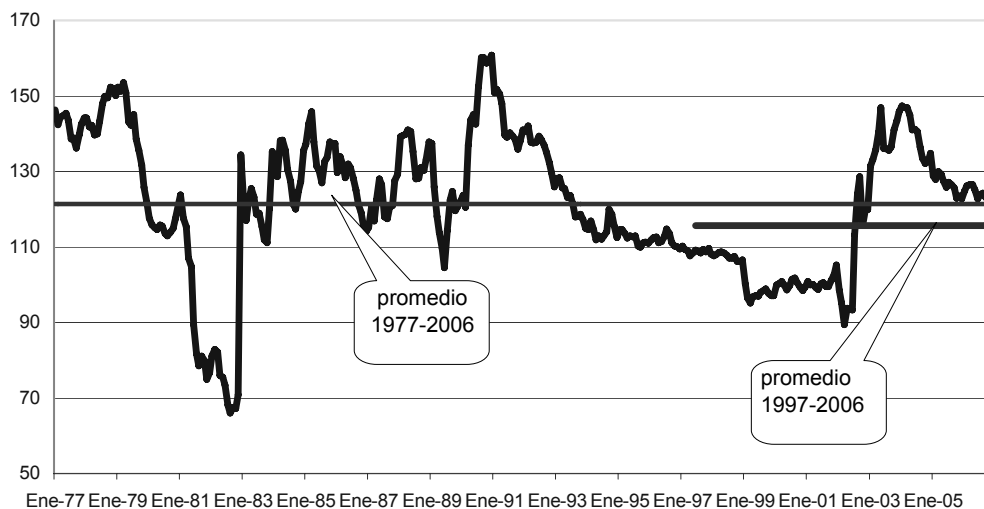
El problema entonces no es tanto que “baje” el TCR sino que el problema es cuando esta caída del TCR no acompaña una caída del nivel de equilibrio que, por ejemplo, podría estar cayendo como resultado de reformas estructurales, en cuyo caso no se afectaría la competitividad.

También es un problema cuando se detecta una inconsistencia dinámica: mientras se debe esperar trimestres-años por los resultados de las reformas estructurales... un mercado se pierde en un mes. En este caso, suavizar la volatilidad en el corto plazo del TCR –por ejemplo actuando sobre el valor de la divisa- puede ser una medida acertada para la competitividad.

En la práctica se enfrenta el problema de estimar correctamente ese nivel de “equilibrio” del TCR, puesto que el mismo constituye una referencia teórica, no observable. Dado que la estimación del nivel de equilibrio es una tarea técnicamente compleja, en el debate diario se utiliza como una aproximación del mismo aquel nivel que en promedio, en el largo plazo, se ha venido observando. No obstante, en la medida que el TCR de equilibrio es una variable dinámica debido a que sus determinantes van cambiando, esta aproximación es muy poco rigurosa y por ello se presta a diferentes interpretaciones. Por ello, los analistas en una rápida lectura de “dónde está el TCR”, lo comparan con niveles promedio de diferentes períodos.

Evolución del TCR global en Uruguay en referencia a promedios históricos

TCR efectivo global base 2002=100



Fuente: elaboración del Departamento de Economía (UCU) en base a datos del BCU

3 Por ejemplo, si el TCR permanece por encima del nivel de equilibrio, se observarán “ventajas” tal como mejora de la competitividad, y con ella del resultado de las cuentas externas de la economía (saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos), y la reducción del desempleo. No obstante los costos asociados a ese TCR sobredepreciado (por encima del nivel de equilibrio) es que el nivel de consumo de las familias (y por tanto su bienestar) también será inferior al de equilibrio, los salarios reales serán inferiores a los de equilibrio, y se registrarán presiones inflacionarias (vía mayores P_t), que atentarán contra el objetivo de estabilidad.

Independientemente de dónde se estime el nivel de equilibrio del TCR para la economía uruguaya a fines del año 2006, se podría diagnosticar que la economía no se encontraría en una situación de atraso cambiario⁴, de dónde, más que una preocupación por su nivel actual, el foco de la preocupación se traslada a las expectativas sobre su evolución. En tal sentido, las inquietudes respecto a la tendencia decreciente del TCR, que a estas alturas simplemente sería de haber consumido las ganancias de competitividad obtenidas tras la depreciación del TCR que siguió al cambio de régimen cambiario de junio del año 2002, surgen a la vista de los siguientes conflictos entre TCR elevado (y mayor competitividad así medida) y otros objetivos de política.

En este marco, el **desafío que enfrenta la política económica** pasa a ser administrar objetivos contrapuestos:

Competitividad vs cumplimiento de la meta inflacionaria, evitando utilizar el tipo de cambio como ancla nominal para los precios, tentación que se podría sortear en la medida que el régimen es de tipo de cambio flexible, y en que se coordinen las políticas fiscal, monetaria y financiera del Estado para no incidir sobre éste.

Competitividad vs disminución del ratio (Deuda pública)/PIB, puesto que ante una deuda dolarizada, una forma muy efectiva de mejorar dicho ratio es a través de la apreciación de la moneda.

Crecimiento de la competitividad vs recuperación salarial, ya que la primera se beneficia de TCR más altos, pero esta situación lleva como contracara la caída de la capacidad de compra de los salarios e ingresos en general en moneda nacional.

¿Cómo se resuelven dichos conflictos? Dado que el objetivo último de la política económica es mejorar el bienestar de la población, el crecimiento (vía mayor competitividad) no debiera darse a costas de menores salarios reales. Los aumentos de la productividad concilian salarios más altos con mayor competitividad, y a través de ésta, con un crecimiento sostenible de la economía vía el sector transable (impulso exportador). Asimismo, con una economía con un sector productivo dinámico debido a mejoras en su productividad, el logro de los otros objetivos mencionados también se resuelve.

Para aumentar la productividad es necesario remover distorsiones vía la implementación adecuada de las reformas estructurales, aumentar la inversión en capital físico y humano, y mejorar su eficiencia apostando a capacitación, innovación, mejoras en las formas organizacionales, entre otros.

Qué dicen las cifras en Uruguay?⁵ En base a los conceptos revisados, se puede apreciar que la economía uruguaya registró una fuerte ganancia de competitividad tras la depreciación cambiaria del año 2002, que se manifestó en un fuerte incremento de los P_T en relación a los P_N , relación que comienza a revertirse a partir del año 2004, donde en un marco de recuperación económica –y del natural *overshooting* del TCN, convergiendo a valores de equilibrio tras haberse sobredisparado- los P_N adquieren mayor dinamismo.

4 El concepto de “atraso cambiario” va más allá de la evolución de la inflación en dólares, y que hace referencia a situaciones en que el TCR que se observa en la economía está por debajo (atrasado) respecto del nivel de equilibrio.

5 El análisis de la evolución de las distintas variables se puede encontrar desarrollado en mayor detalle en Vázquez (2006).

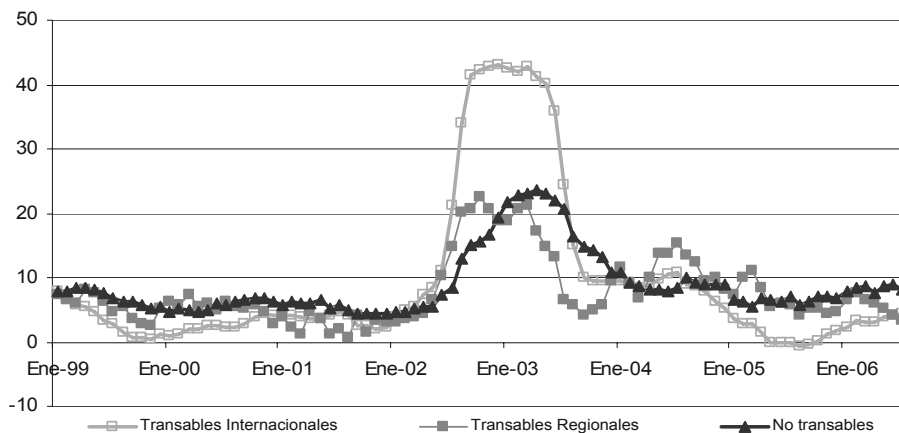
Cuando se analizan datos de mediano plazo, como el comportamiento en promedio para el año 2006 respecto de un año atrás, se observa que ha continuado un ligero proceso de apreciación del tipo de cambio real (el tipo de cambio real efectivo promedio cae 1.1% en el año 2006, luego de la apreciación real de 9.6% durante el año 2005). A partir de algunas estimaciones realizadas del tipo de cambio real de equilibrio (Aboal, 2003) y Gianelli et all, 2006), se podría concluir que aún la economía presentaría un tipo de cambio real ligeramente superior al de equilibrio, esto es, que la evolución de las variables nominales como inflación y tipo de cambio aún no comprometen la competitividad de la economía o, dicho en palabras de más fácil interpretación, aún no habría atraso cambiario.

No obstante, la inquietud acerca de la trayectoria del TCR surge ante la dificultad para identificar políticas sostenibles que tiendan a mejorar la capacidad de competencia de las empresas uruguayas más allá de un período de evolución favorable de los precios internacionales, dado que éstos en el corto plazo estarían apuntalando un desempeño exportador basado en los *commodities*, pero que, cuando se analiza la ecuación de costos de algunas firmas manufactureras, se aprecia una dificultad creciente para sostener una inserción internacional y competir localmente con bienes importados.

Por tanto, de acuerdo a estas cifras se podría concluir que la economía aún no se introduce en una situación de atraso cambiario, pero que inquieta al sector productivo el avance de la inflación en dólares. De hecho, la programación financiera en que se sustenta la Ley del Presupuesto Nacional contempla que continúe un lento proceso de inflación en dólares hacia fines del período de gobierno.

Precios Transables (Internacionales y Regionales) y No Transables

Variación interanual (%)



Fuente: elaboración del Departamento de Economía (UCU) en base a datos del BCU

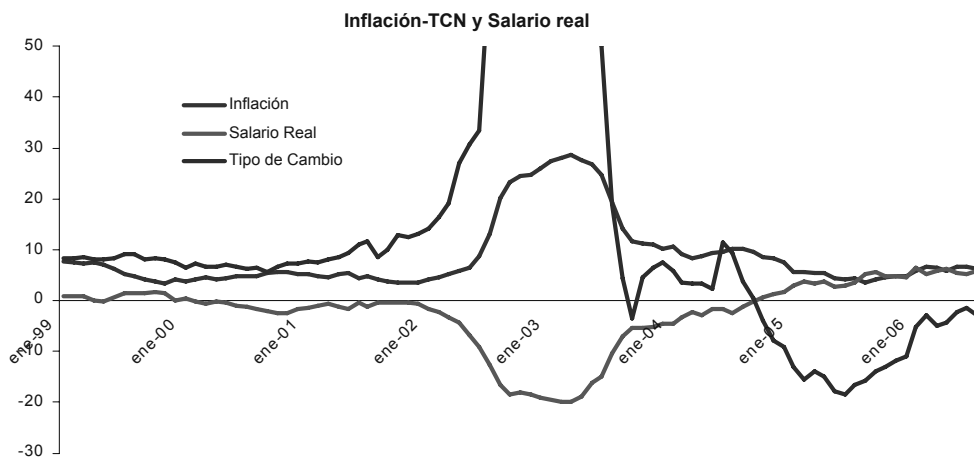
Abriendo el TCR, a partir de la evolución de los índices de precios elaborados por el BCU, se confirman las observaciones previas: desde mediados del año 2004, y durante el año 2005, el precio de los bienes transables fue el factor que, tras su retracción, facilitó la convergencia de la inflación a niveles acordes al rango de referencia, en tanto en el año 2006, mientras los precios de los bienes transables también crecen (3.8% y 6.3% los transables internacional y regionalmente, respectivamente para el promedio anual), lo hacen muy por debajo del ritmo al que crecen los precios no transables (7.9%). Por tanto, sigue cayendo el TCR, pero en un contexto de inflación más dinámica.

Detrás de estos comportamientos se observa que las tarifas públicas, y los gastos de salud están entre los que más impulsaron el precio de los no transables, en tanto que el aumento de los precios transables en alguna medida refleja la mayor inflación internacional, puesto que el tipo de cambio ha caído ligeramente en el período de referencia.

Este aumento más rápido de los precios no transables que de los transables es la contracara de la percepción de pérdida de competitividad de la economía.

Siguiendo a Harberger (1990), se puede simplificar dicha observación remitiéndose a la observación de dos de los precios relevantes para tal desempeño: el tipo de cambio nominal y los salarios. Desde mediados del año 2004, en que a través del ingreso de capitales y el comienzo de estabilización de las expectativas de los agentes, el tipo de cambio nominal comenzó a registrar un proceso de apreciación del peso uruguayo, dicha variable cedió a los salarios reales el rol de impulsor de la dinámica de precios. Dicho proceso se observó durante el año 2005 y se mantiene hacia el 2006. En tal caso, con un tipo de cambio nominal estabilizado, el incremento del salario real (junto con el precio de los energéticos) impulsan una inflación (6,4% al cierre del año 2006) con características de inflación de costos, difícil para el BCU de controlar desde la política monetaria. En este marco, los precios de bienes no transables son los que continúan impulsando la inflación.

Precios, Tipo de cambio y Salarios Variación interanual (%)



Fuente: elaboración del Departamento de Economía (UCU) en base a datos del BCU

En síntesis, desde la política macroeconómica, la mejor manera de colaborar con la competitividad es a través de ofrecer un entorno macroeconómico e institucional estable que estimule una inversión productiva eficiente. Esto es:

- Políticas macroeconómicas de corto plazo consistentes con la estrategia de desarrollo de largo plazo, contemplando una evolución predecible del TCR y alineada con su senda de equilibrio
- Equilibrio sostenible entre ingreso y gasto de la economía
- Inflación baja y estable
- Consistencia entre política fiscal, cambiaria y monetaria
- Reglas de juego claras, predecibles y que brinden incentivos adecuados: operan sobre las expectativas de los agentes, incidiendo en las decisiones de inversión, con consecuencias en mejoras de la productividad
- Consistencia temporal: contemplar que los tiempos de las políticas no son los tiempos del mercado
- y aunque no es exclusivamente “espacio de políticas macro”: avanzar hacia las reformas estructurales que actúen sobre los fundamentos microeconómicos, aumentando la eficiencia y por tanto la productividad

4.2 El entorno micro y la competitividad: la importancia de medir

El aporte desde la macroeconomía al desarrollo competitivo no es menor, especialmente en economías en proceso de desarrollo, en las que varios de los aspectos requeridos no han estado presentes de manera sostenida a lo largo del tiempo. Sin embargo, es necesario recordar que el proceso de construcción de una economía competitiva es complejo, en su desarrollo influyen muchas variables, es responsabilidad de todos los actores, y no sólo de aquellos que formulan la política económica. En los procesos modernos de construcción competitiva, la participación tiene un rol fundamental, así como la descentralización en la toma de decisiones, los cambios de roles en los sectores público y privado, la importancia de los aspectos locales, entre otros.

En estos procesos complejos, en los que juegan muchos factores y diversos actores, en general los países tienden a:

- Compararse con otros (idealmente los mejores), y por tanto hacen *benchmarking*
- Poner su atención en el nivel y evolución de algunos indicadores que consideran clave (precios, costos, inversión, tecnología, infraestructura, capital humano, etc.).

Sea a nivel del entorno microeconómico general o de los entornos específicos (hoy frecuentemente trabajados como clusters), los países necesitan de indicadores que les permitan monitorear y, en definitiva, gestionar sus procesos de construcción competitiva. Obviamente

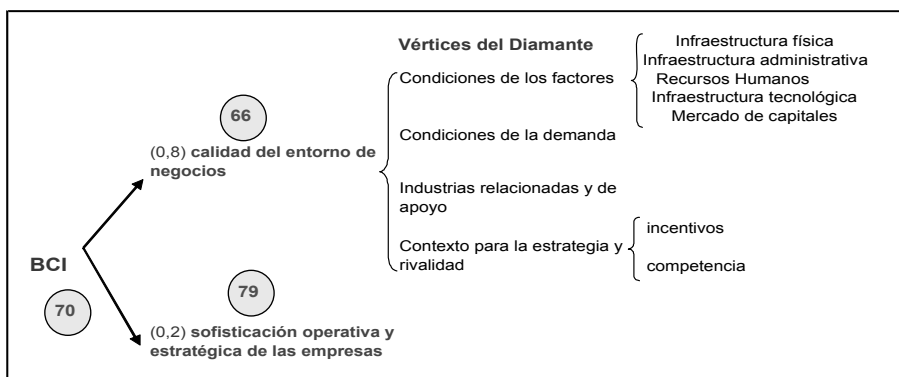
los indicadores tienen limitaciones, pero constituyen un avance frente a la alternativa de no medir.

Existen hoy diversos indicadores internacionales que se utilizan para evaluar el entorno de los negocios. Algunos de los más conocidos son el *Global Competitiveness Report del World Economic Forum*, y *Doing Business* del Banco Mundial. También los países preparan sus propios indicadores de competitividad, donde incluyen variables macro, pero sobre todo ponen énfasis en los indicadores de nivel mesoeconómico, ya que es en ese nivel en el que basan su competitividad.

Sólo a título ilustrativo, se presenta seguidamente la ubicación de Uruguay en el Índice de Competitividad de los Negocios del Global Competitiveness Report. Dicho índice evalúa la calidad del entorno de negocios en una economía (para lo cual considera un conjunto de variables que organiza a partir del modelo del diamante de Porter), y la sofisticación operativa y estratégica de las empresas. Esto es, considera la calidad del entorno (a la que asigna una ponderación de 0.8) y la de las empresas (a la que asigna una ponderación de 0.2).

De acuerdo a este índice, Uruguay está ubicado en el lugar 70 (en 117 países), con una situación algo mejor en la calidad del entorno (66 en el ranking), y algo peor en la calidad de las empresas (79 en el ranking). Si se observa su evolución a través del tiempo, se observa un fuerte retroceso en la ubicación de Uruguay en el ranking como consecuencia de la crisis del 2001/2002, y un leve mejoramiento posterior.

Global Competitiveness Report: Índice de Competitividad de los Negocios



70 Ranking de Uruguay (en 117 países)

Fuente: WEF, GCR 2005-2006

EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN DE URUGUAY EN EL BCI (entre 117 países)

	2001	2002	2003	2004	2005
BCI	45	62	71	77	70
Sofisticación operativa y estrategias de las empresas	48	63	77	80	79
Calidad del entorno de negocios	45	61	68	76	66

Fuente: WEF, The Global Competitiveness Report 2005 - 2006

5. LAS DECISIONES DE LAS EMPRESAS

5.1 Competitividad en las Empresas

En todo caso, y más allá de si las condicionantes del entorno favorecen o no su competitividad, el hecho es que las empresas son las que compiten en el mercado, las que producen y las que exportan. Por lo tanto se enfrentan a realidades que les exigen permanentemente definiciones estratégicas y toma de decisiones, las que indefectiblemente deben pasar por la prueba del mercado. Es decir las empresas que logran desarrollar sus ventajas competitivas, son las que tendrán un mejor desempeño. Las que no lo logren, muchas veces se verán forzadas a salir del mercado.

El mundo actual, con su velocidad de cambio, implica un desafío permanente para las empresas. Los profundos cambios en los mercados, el comportamiento de los consumidores y la tecnología representan para las empresas desafíos de adaptación: muchas veces, deben desarrollar nuevas estrategias y aprender nuevas formas de operar. Y deben hacerlo dentro de plazos cortos y sin perder sus equilibrios financieros.

Por eso es que las empresas están intensificando sus prácticas de cooperación y trabajo en redes. Es que la formación de equipos, la constitución de redes y las visiones horizontales sustituirán a la verticalidad y rigidez de las organizaciones y al peso de las burocracias públicas y privadas que no agreguen valor.

En consecuencia, y dejando de lado por el momento la calidad de los entornos, es importante plantearse qué hacen las empresas a la hora de mejorar su competitividad. En este sentido, algunas claves pasan por:

- Manejar la empresa en función de los clientes. La orientación a la demanda es un aspecto clave de la competitividad.
- Aprender: convertir los productos y servicios en experiencias. Actualmente, el conocimiento constituye la fuente principal de ventajas competitivas, por lo cual toda organización debe tomar el aprendizaje como fundamental.
- Ofrecer más valor agregado. Cada vez más, la justificación de las organizaciones, y específicamente de las empresas, es agregar valor. Sólo serán competitivas las empresas que generen valor en forma genuina. Para ello es necesario aprender e innovar: cada vez más las empresas basan su ventaja competitiva en la innovación.
- Medir con sentido estratégico. Es sabido que no es posible gestionar sin medir. Sin embargo, y cada vez más, los sistemas de información que alimenten la toma de decisiones en las empresas deberán tener una orientación estratégica: es decir, no tanto a la información contable que registre adecuadamente lo que ocurrió, sino la información relevante para valorar y evaluar las opciones que se tiene por delante.

- Preocupación por la calidad de los productos y procesos. Si es necesario estar orientado al cliente y agregar valor genuinamente, aprendiendo y siendo competitivo en el mercado es imprescindible trabajar sobre la calidad (de productos y procesos).

Qué instrumentos utilizan las empresas para trabajar en este sentido? Todo indica que las empresas exitosas en la mejora permanente de su competitividad, ponen su foco en algunos aspectos básicos, como:

- Motivación y formación de los recursos humanos.
- Sustitución de confrontación por colaboración.
- Revisión continua de los estándares que aplican.
- Incorporación permanente de la innovación y tecnología.
- Comunicación eficiente.
- Compromiso manifiesto de los líderes.

De esta manera, las empresas que tenderán a liderar los procesos de mejora de competitividad son empresas especializadas, flexibles, orientadas hacia el mercado, prontas para realizar alianzas, en búsqueda de conocimiento y permeables a las tecnologías.

Conscientes de que las empresas con estas características son la clave para el logro de su prosperidad futura, muchos países se preocupan por promover y generar entornos favorables para su surgimiento, implantación y desarrollo. Lo que conduce nuevamente a la importancia de los entornos.

5.2 ¿Qué revela la inserción externa sobre la competitividad uruguaya?

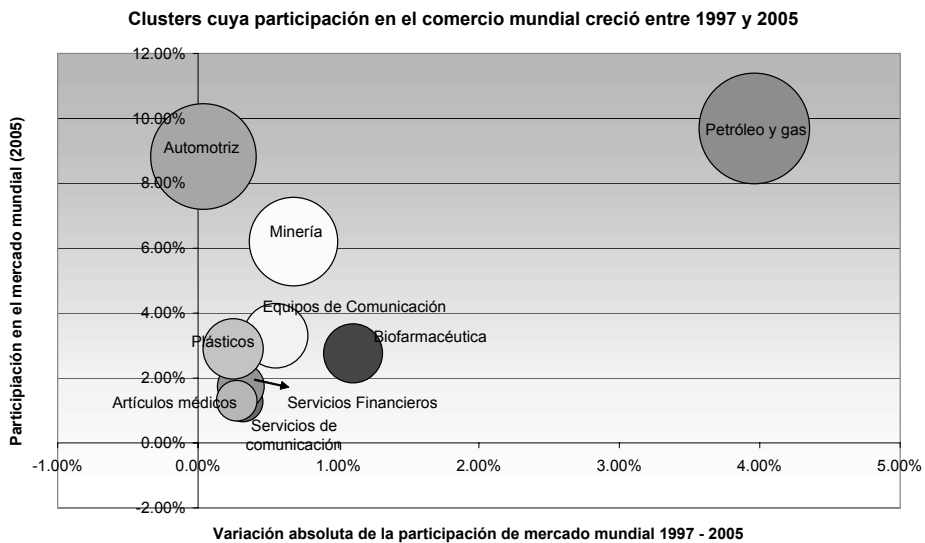
La consideración de la situación de competitividad de una economía, y mucho más si se mira desde la perspectiva de la exportación, pasa por su inserción externa. En tal sentido, se presentan a continuación dos aspectos relevantes para poder extraer algunas conclusiones:

- Qué clusters están aumentando y cuáles disminuyendo su participación en el comercio mundial.
- En qué muestra Uruguay especialización relativa, y cómo está evolucionando dicha especialización.

Quién gana y quién pierde participación en el comercio mundial

En lo que respecta al comercio mundial, el análisis de la evolución reciente (1997-2005) muestra que, además del petróleo y gas que constituye un caso especial por el comportamiento de sus precios, aquellos clusters que han ganado participación en los flujos de comercio son: biofarmacéutica, equipos de comunicación, minería, servicios financieros, servicios de comunicación, artículos médicos y plásticos.

Cuando se identifican los clusters que han disminuido su participación en el comercio mundial durante el mismo período, se observa que algunos son clave para la economía uruguaya: productos agropecuarios, hospitalidad y turismo, textiles, vestimenta, productos forestales, alimentos procesados, cuero y sus productos. También se reduce la participación de otros clusters como el de tecnologías de la información, tecnologías de la producción, vehículos aeroespaciales y entretenimiento y equipos de reproducción.



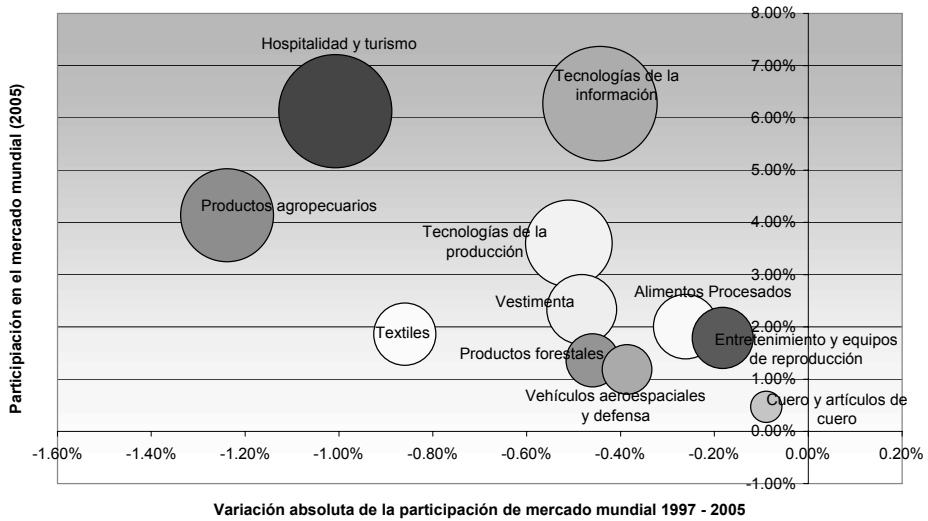
Fuente: Elaboración propia en base a datos del International Cluster Competitiveness Project, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Copyright 2006 by the President and Fellows of Harvard College. All rights reserved.

Uruguay: una mirada a la especialización

Dado este tipo de evolución del comercio mundial, ¿cuáles son las características de la inserción externa de la economía uruguaya?

En el gráfico siguiente, se presenta la especialización relativa por clusters de la economía uruguaya (indicada para 2004 en el eje vertical) y su evolución (indicada en el eje horizontal para 1997-2004). Se observa que la mayor especialización relativa, a este nivel de agregación, se da en cuero y artículos de cuero, productos agropecuarios y pesca. En casi todos los clusters se registra una disminución en la cuota de mercado mundial, especialmente en cuero y artículos de cuero, textiles, hospitalidad y turismo, servicios financieros y alimentos procesados.

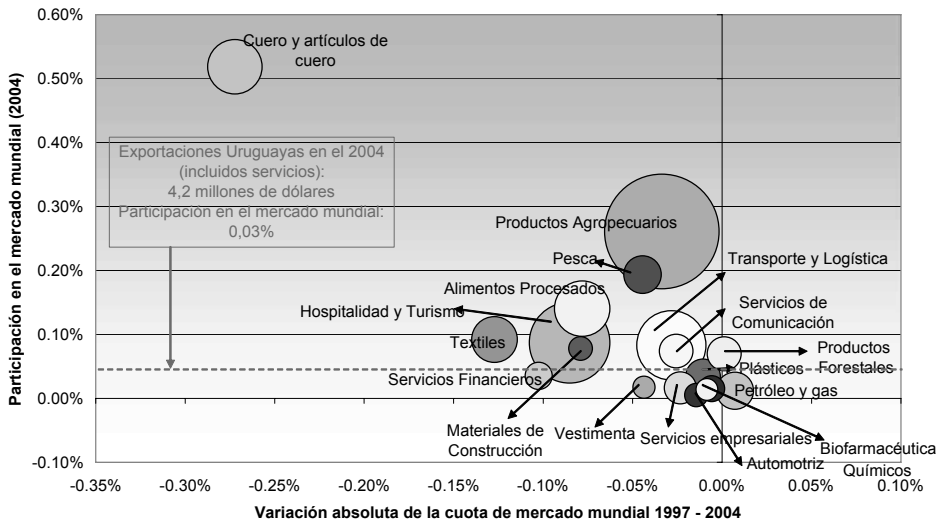
Clusters cuya participación en el comercio mundial disminuyó



Fuente: Elaboración propia en base al International Cluster Competitiveness Project, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Copyright 2006 by the President and Fellows of Harvard College. All rights reserved.

Por tanto, cuando se analiza la inserción externa de la economía uruguaya a la luz de la evolución del comercio mundial, se concluye que Uruguay está especializado en clusters que pierden participación en los flujos de comercio mundial y que, adicionalmente, pierde cuota de mercado en los mismos.

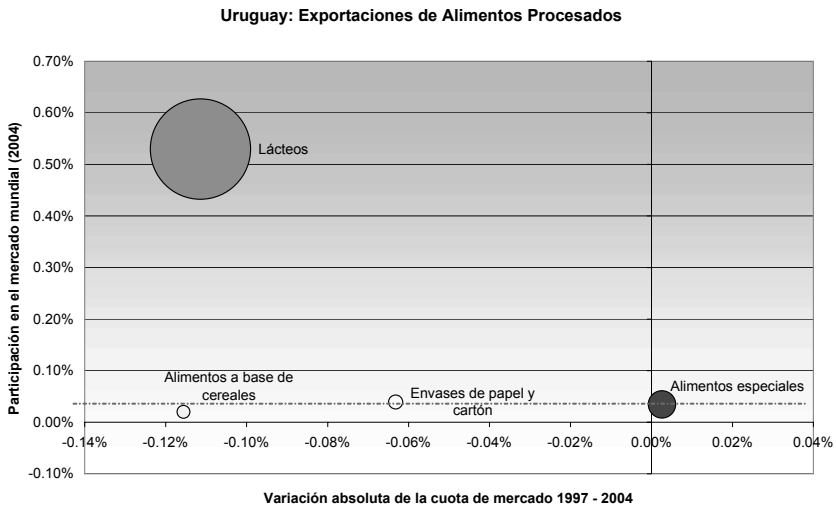
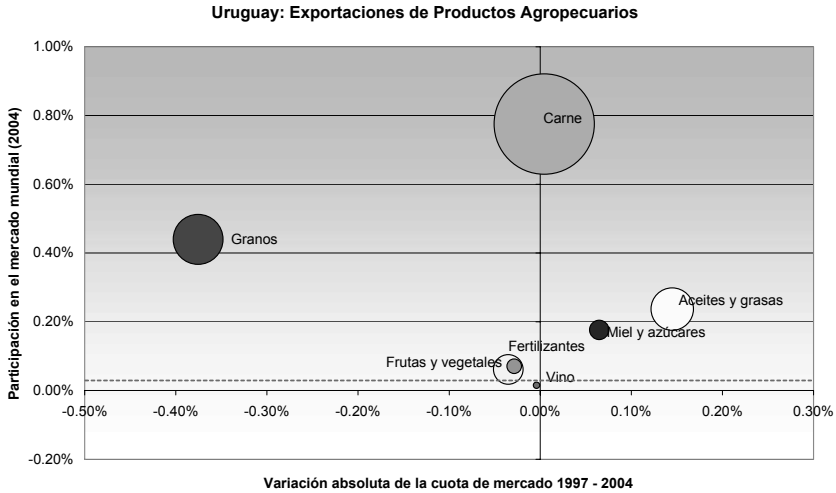
Uruguay: Evolución de las exportaciones por cluster 1997 - 2004

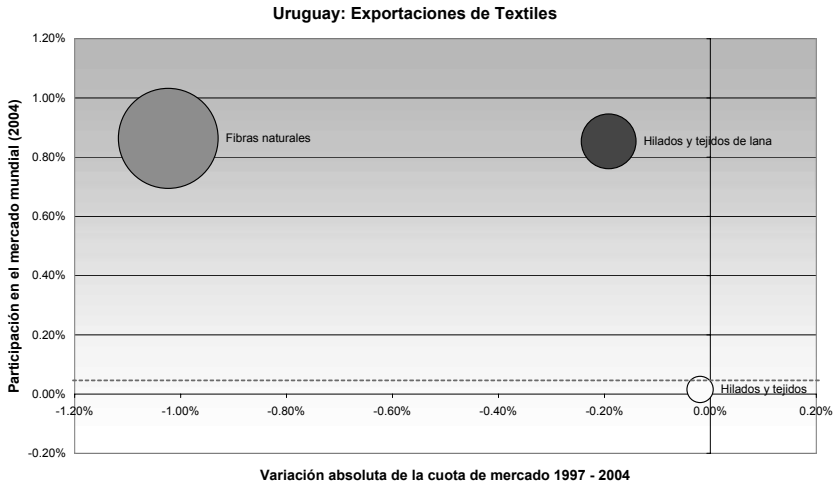


Fuente: Elaboración propia en base al International Cluster Competitiveness Project, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Copyright 2006 by the President and Fellows of Harvard College. All rights reserved.

Una mirada dentro de algunos de estos clusters, muestra que:

- en el caso de los productos agropecuarios se pierde cuota de mercado en granos, mientras que se gana en aceite y grasas y en miel;
- en el caso de los alimentos procesados el mayor retroceso es en los lácteos, y alimentos a base de cereales;
- en los textiles, la mayor pérdida de mercado se da en las fibras naturales.

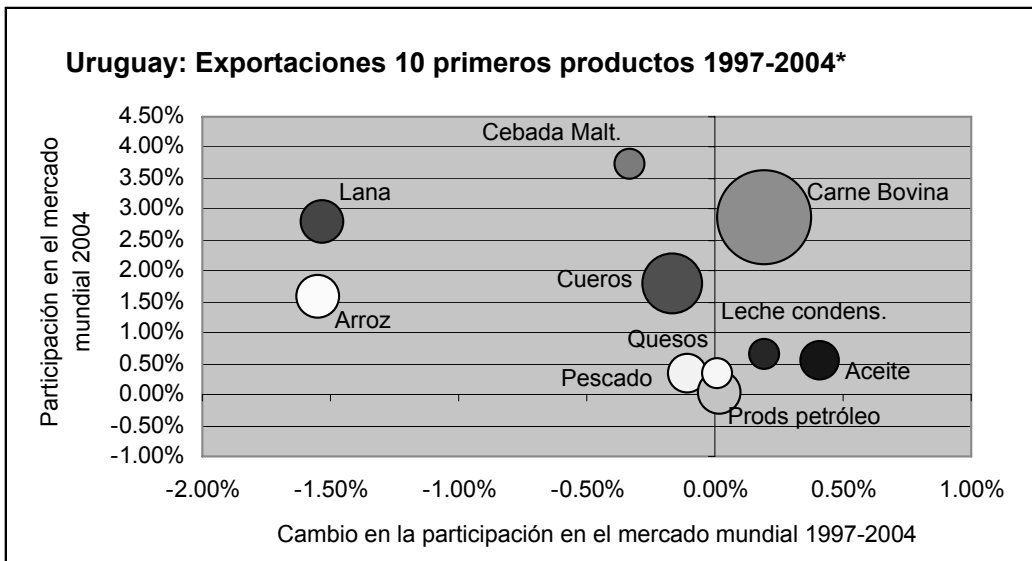




Fuente: Elaboración propia en base al International Cluster Competitiveness Project, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Copyright 2006 by the President and Fellows of Harvard College. All rights reserved

Si se avanza hacia un mayor nivel de desagregación, y se analiza la inserción en el mercado mundial por productos, se tiene que:

- la mayor especialización relativa se da en cebada malteada, carne bovina, lana, cueros y arroz.
- salvo en la carne bovina, en la que se gana cuota de mercado, se disminuye la participación en el comercio mundial de lana, arroz, cebada malteada y cueros.



Fuente: Elaboración propia en base al International Cluster Competitiveness Project, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Copyright 2006 by the President and Fellows of Harvard College. All rights reserved.

6. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Algunas características de la inserción externa de la economía uruguaya, muestran que la especialización relativa de la economía uruguaya se da:

- en clusters que pierden participación en el mercado mundial
- en productos con escaso valor agregado
- en la mayoría de los casos, perdiendo participación en los respectivos mercados mundiales
- diez rubros concentran más de la mitad de las exportaciones de bienes. En varios casos, también pierden participación en el mercado mundial.

Más allá de otros aspectos que pueden ser relevantes, esta situación pone en evidencia la necesidad de trabajar para tener empresas más competitivas funcionando en entornos de mayor calidad, que constituyan un soporte para un mayor desarrollo empresarial exportador.

En esta línea, **¿qué puede hacerse para que las empresas uruguayas sean más competitivas?** Como criterios generales, puede afirmarse que es necesario:

- Cuidar la calidad y los atributos de identidad de las empresas existentes (que sean empresas modernas, innovadoras).
- Promover el espíritu emprendedor, para que se enriquezca el tejido empresarial con nuevas empresas (lo que también es una fuente de innovación).
- Generar mejores entornos para un desempeño competitivo de las empresas.

¿Qué puede hacerse para que el entorno macroeconómico coadyuve a la creación de espacios competitivos?

Ofrecer un entorno macroeconómico e institucional estable, con políticas macroeconómicas de corto plazo consistentes con la estrategia de desarrollo de largo plazo, que contemplen una evolución predecible del TCR y alineada con su senda de equilibrio. Avanzar hacia las reformas estructurales que actúen sobre los fundamentos microeconómicos, contribuyendo así a aumentar la eficiencia y por tanto la productividad del sistema productivo. Esto en un marco de coordinación de políticas, de consistencia dinámica y de reglas claras y estables.

Los **casos exitosos a nivel internacional permiten identificar una serie de aspectos que son claves para la construcción de espacios competitivos**, y que deberían ser tenidos en un proceso de este tipo:

- Son procesos complejos, en los que influyen muchos factores e intervienen muchos actores. Requieren de pensamiento estratégico y de una perspectiva de largo plazo.

- Las empresas son un actor clave del proceso: las organizaciones empresariales (privadas y públicas, grandes y pequeñas, nacionales y multinacionales) son las generadoras de valor en una economía.
- No hay recetas a aplicar en todos los casos, ni respuestas únicas a las preguntas. Es fundamental el aprendizaje dentro del proceso.
- Se observa que tanto el sector público como el privado asumen nuevos roles, con una lógica de colaboración en el marco de estrategias compartidas.
- La participación y el liderazgo son ingredientes fundamentales de los procesos de construcción competitiva. Sin embargo, no de cualquier manera: la primera debe basarse en metodologías adecuadas, el segundo debe ser participativo.
- Estos procesos se orientan a la adquisición de atributos singulares. La clave parece ser potenciar lo que es propio y diferencia. Siempre agregando valor.
- Los procesos de construcción competitiva tienden a basarse en el desarrollo de clusters. Ello se basa en los fundamentos económicos de los clusters, en particular en la importancia de la geografía y de lo local.
- La premisa básica es que la fuente principal de ventajas competitivas es el conocimiento y la innovación. Las estrategias tienen como punto de partida que la prosperidad es algo que se crea sobre esta base.
- La importancia de la cooperación y el funcionamiento en redes. La propia complejidad de los procesos, la velocidad de los cambios, la importancia del conocimiento llevan a la necesidad de sumar para competir.
- Se comprueba que no es suficiente contar con políticas o reglas claras y más o menos bien fundadas teóricamente: es importante la construcción de instituciones, la fundamentación en valores, el cuidado de los procesos.
- Es necesario medir los esfuerzos, los avances, las situaciones relativas. Si bien no hay sistemas perfectos de indicadores, es imprescindible medir.

.....

Andrés Jung tiene un Diploma en Estudios Avanzados en Economía y Administración de Empresas, Área de Economía Aplicada, en la Universidad de Deusto (País Vasco, España), donde es Candidato a Doctor. Es Licenciado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Profesor Titular de Economía en la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay. Coordina el Programa de Competitividad Empresarial y Regional (PCER) y es Director de la Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Empresariales. Actualmente es también Director de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay. Ha trabajado extensamente en temas vinculados a competitividad empresarial y regional, análisis y políticas asociadas y Pymes, tanto desde el sector privado como desde el sector público.

Silvia Vázquez es Magister en Economía Aplicada, Mención Macroeconomía, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Obtuvo un Diploma de Especialización en Programación Financiera en el marco del Programa Interamericano de Macroeconomía (PUCC Chile). Es Economista por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Es docente de cursos de economía de grado y Postgrado en la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay (FCE/UCU), habiendo previamente dictado cursos en universidades del exterior; es Coordinadora Académica de la Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Empresariales. Integra el Departamento de Economía de la FCE/UCU, donde coordina el Programa de Economía Aplicada (PEA). Profesionalmente se ha desempeñado en el sector privado en el área de asesoramiento económico a empresas, y en consultorías para el sector público y privado, en áreas de análisis económico y coyuntura.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aboal, Diego (2003): Tipo de cambio real de equilibrio en Uruguay. DT3/02. Instituto de Economía. Facultad de CCEE. UDELAR.
- Bergara, M., Dominioni, D., Licandro, J. (1995): Un modelo para entender la “Enfermedad Uruguaya”. Revista de Economía, Vol.2, Nro. 2, Segunda Época.
- Buiters, W. (1988): “Structural and Stabilization Aspects of Fiscal and Financial Policy in the Dependent Economy,” *Oxford Economic Papers*, 40 1988, 220-245.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1996): Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development, German Development Institute (GDI).
- Gianelli, D., Mednik, M. (2006): Un Modelo de Corrección de Errores para el Tipo de Cambio Real en el Uruguay: 1983:I-2005:IV. Versión preliminar: Agosto 2006, BCU.
- Harberger, A. (1990), Aplicaciones del análisis del Tipo de Cambio Real, Estudios de Economía, Departamento de Economía de la FCEA de la Universidad de Chile, vol.17, Nro.1.
- Jung, A., Garbarino, P., Duran, C., Jerusalmi, C., Plottier, C. (2006a), Clusters en Uruguay: Un aporte para el análisis y la discusión de políticas. Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) y Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.
- Jung, A., Garbarino, P., Duran, C., Jerusalmi, C., Plottier, C. (2006b), Un aporte a los procesos de construcción competitiva basados en clusters, Cuaderno de Economía No. 1, Departamento de Economía, Universidad Católica del Uruguay.
- Krugman, P. (1994a): Competitiveness: A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, 73 (2).
- Krugman, P., 1996, ‘Making sense of the competitiveness debate’, *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 3, 17-25.
- Lall, S., 2001, ‘What competitiveness is and why it is important’, en Lall, S., *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1-30.
- Porter, M. E (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Porter, M. E. (2006), *Microeconomics of Competitiveness Course*, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School.
- Vázquez, S. (2006): El desempeño de la economía uruguaya: un abordaje analítico. Cuaderno de Economía, Departamento de Economía, Universidad Católica del Uruguay, Nro.1



III • Sendas de inserción internacional para Uruguay

Ec. Isidoro Hodara

CONTENIDO

1. Introducción	62
2. EL ÁMBITO REGIONAL	63
2.1 Adelantos y diagnósticos	65
2.2 Hacia una superación de la situación actual.....	68
3. EL ÁMBITO MULTILATERAL.....	70
4. EL ÁMBITO BILATERAL	72
5. COMENTARIOS FINALES	75
6. BIBLIOGRAFÍA.....	77

1. Introducción

Este trabajo pretende reseñar, con ánimo prospectivo, los diferentes ámbitos por los que transita la inserción internacional de nuestro país, con el propósito de discernir su importancia para la formulación de su política comercial externa. Se ha procurado realizar un trabajo eminentemente práctico, orientado a la comprensión del rol de cada uno de los ámbitos analizados y su interacción. Ello lleva a dejar de lado algunas de las formalidades que signan los trabajos exclusivamente académicos para contribuir a llegar a una audiencia más amplia, particularmente en el mundo empresario. No se trata, entonces, de una tónica teórica o de una explicación de circunstancias actuales sino de un esfuerzo por identificar, con la vista puesta en el futuro, elementos de juicio de interés para el desarrollo de nuestro comercio exterior. Como queda dicho, entonces, el trabajo se centra en los aspectos de política comercial externa. Quedan fuera de este estudio otros aspectos de interés para la inserción internacional del Uruguay, como los relacionados con la promoción del comercio internacional y de las inversiones.

Se han seleccionado tres ámbitos como los más relevantes para los temas de política comercial en la inserción internacional del Uruguay: el regional el multilateral y el bilateral. En primer lugar se analiza, en el Capítulo 1, **el ámbito regional**. El mismo incluye tanto al MERCOSUR como a las negociaciones comerciales con terceros países que pueden realizarse en conjunto con sus países miembros. En el Capítulo 2 se examina el **ámbito multilateral**, que se desarrolla esencialmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Ese ámbito influencia, a veces de manera decisiva, las negociaciones comerciales con terceros países, tanto a través del ámbito regional como del bilateral. El Capítulo 3 pasa revista a la inserción internacional que pueda verse lograda por la vía de **otras negociaciones comerciales**, incluidos acuerdos bilaterales de los que constituye un caso particular el de las negociaciones de esa naturaleza con los Estados Unidos. Un capítulo final reseña algunos comentarios basados en las conclusiones principales del presente estudio.

Se hace necesario adelantar aquí una precisión: estos ámbitos no pueden visualizarse como compartimientos estancos. En realidad ninguno de estos ámbitos necesariamente excluye *a priori* a los demás y una armoniosa inserción internacional del Uruguay requiere de la juiciosa combinación de esfuerzos desplegados en los tres ámbitos en la proporción que en cada circunstancia resulte aconsejable.

2. EL ÁMBITO REGIONAL

La región constituye un punto de partida ineludible para el análisis de la inserción internacional de nuestro país. Como dijéramos en oportunidad de un llevar a cabo un análisis similar, que mantiene su validez en lo esencial:

“La selección del escenario regional para comenzar el análisis no es casual. La comarca es, para nuestra economía y para nuestra sociedad, a la vez *habitat*, vecindario, área de expresión y destino irrenunciable, aunque nunca excluyente, de la inserción en el ámbito más amplio posible para el desarrollo de nuestro comercio exterior.”¹

El entorno regional es, entonces, por varias razones, punto de partida ineludible de esta reflexión. El MERCOSUR es también una suerte de prisma a través del cual podemos ver al resto del mundo en materia comercial. La calidad de la visión que nuestro entorno regional nos proporcione a este respecto es muy importante para determinar el éxito del relacionamiento con el resto del mundo de este grupo de países con todavía muy pequeña participación a nivel global, y particularmente de nuestro país. Esto implica, por supuesto, que en determinadas circunstancias el entorno regional puede jugar un papel muy funcional a una inserción internacional exitosa de nuestro país, y que es razonable procurar que sean esas y no otras las circunstancias que prevalezcan en definitiva.

La opción realizada en su momento por la que el acuerdo regional adoptó la modalidad de una unión aduanera, implica la tendencia a colocar buena parte de la política comercial en una suerte de condominio, lo que hará aun más relevante la tarea de lograr que el entorno regional se vaya encauzando en una senda lo más funcional posible a esa exitosa inserción internacional del conjunto y de nuestro país. Por este conjunto de razones el capítulo relativo al ámbito regional habrá de merecer una extensión mayor que la de los restantes capítulos.

La región pasa por dificultades circunstanciales, pero lo más preocupante es que es posible discernir que en varios casos existen carencias o defectos de diseño que no son solamente circunstanciales.

Desde el inicio conviene formular una precisión metodológica: una cosa son las dificultades circunstanciales por las que está pasando la región y otra muy diferente son las que aquejan al MERCOSUR como tal. Hay, como en toda distinción de esta naturaleza, un cierto grado de superposición, de influencia mutua entre ambos fenómenos. Pero el rigor del análisis debe enfocarse en permitir distinguir entre ambos, al menos en la mayoría de los casos. Esa distinción es esencial para no errar ni en el diagnóstico ni en la prospectiva.

¹ Ponencia sobre Opciones para la inserción internacional de Uruguay, publicada en “Uruguay: Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros”, Centro de Estudios Estratégicos 1815, Banda Oriental, Montevideo, 2002

Los problemas de la región no son sólo los problemas que se ven en las cifras de comercio, ni se solucionan si circunstancialmente esas cifras suben. Ilustremos con un ejemplo. Cuando la devaluación brasileña primero y argentina después provocaron un descenso en el comercio intrarregional, se multiplicaron las iniciativas de relanzamiento del MERCOSUR. La idea subyacente parecía ser que lo ocurrido fue un mero accidente del camino y que se requería solamente un nuevo impulso para que el emprendimiento integrador volvería a funcionar sin mayores dificultades.

Los hechos demostraron que el diagnóstico no era el adecuado. Ni el relanzamiento inicialmente postulado ni otras iniciativas con óptica similar que le siguieron pudieron lograr que el MERCOSUR se dirigiera a un mejor funcionamiento. En realidad, el deterioro no se detuvo a pesar de los sucesivos intentos de relanzamiento.

Lo que esta sucesión de acontecimientos pone en evidencia, entonces, es que más que un relanzamiento, el MERCOSUR parece estar necesitando un repensamiento. El diagnóstico ya no sería, entonces, el de un simple accidente en el camino sino el de la existencia de fallas de diseño que es necesario identificar con precisión y procurar corregir. No parece haber dudas de la necesidad de esta tarea: el MERCOSUR es perfectible y esa tarea es central para una inserción internacional exitosa para el Uruguay.

Entretanto, se han venido manifestando en nuestro país expresiones de un creciente y difundido sentimiento de insatisfacción con el MERCOSUR. Las manifestaciones de esta insatisfacción adquieren forma diversa, desde aseveraciones en el sentido de que en el estado actual el MERCOSUR tiene escaso atractivo para el Uruguay hasta reclamos para que nuestro país tenga en el MERCOSUR un estatuto similar al que en ese marco tiene hoy Chile.

Las razones esgrimidas para esta insatisfacción son también diversas. Incluyen, entre otras, las siguientes:

- las trabas enfrentadas por nuestras corrientes de exportación a la región;
- la tendencia de los dos socios de mayor dimensión económica de llegar a arreglos bilaterales aún si ellos se apartan de aspectos esenciales del MERCOSUR;
- el encarecimiento de ciertos bienes como consecuencia de la aplicación actual o prevista del AEC y la orientación que este podría producir en la dirección de abastecerse de productos con características subóptimas tanto en lo competitivo como en lo tecnológico;
- el desconocimiento de pronunciamientos del sistema de solución de controversias por parte de países socios del MERCOSUR;
- los efectos negativos para ciertos sectores productivos uruguayos derivados de políticas comerciales y de estímulos regionales o nacionales aplicados otros países socios;
- asimetría en el impacto de los desequilibrios macroeconómicos y de las políticas adoptadas respecto de los mismos;
- incumplimiento, al menos de momento, de la promesa de regionalismo abierto como un principio rector de la integración de la región, con consecuencias negativas por lo menos en la obtención de mejores condiciones de acceso a los principales mercados mundiales.

2.1 Adelantos y diagnósticos

Esta sección tiene como propósito auscultar en las diversas opiniones que se han venido vertiendo respecto de la sensación de inconformidad con el MERCOSUR que ha sido perceptible en los últimos años en Uruguay, sin perjuicio de que las mismas razones puedan aplicarse análogamente a otros países miembros del MERCOSUR. La explotación permitirá discernir algunas tendencias profundas y validar algunas hipótesis respecto de las causas profundas y valederas de tal inconformidad.

La sensación de disconformidad se comenzó a generalizar apenas se hicieron sentir las consecuencias de la devaluación brasileña de enero de 1999. Una manifestación temprana, apenas unos pocos meses después de ese detonador, fue la que formuló el Ing. Alvaro Ramos:

“Quizás los nuevos gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay (países a la sazón en proceso electoral; nota del autor) vean que más vale una zona de libre comercio bien administrada que una Unión Aduanera en recesión.”²

Con la lucidez que le caracteriza, Gustavo Magariños, apenas un poco más tarde que Alvaro Ramos, describe de manera precisa la situación en que se encuentra el MERCOSUR y el déficit de credibilidad que está en la base de la desconformidad uruguaya (aunque, justo es subrayarlo, esa falencia afecte, en diferentes medidas, a cada uno de los socios y al conjunto del emprendimiento).

Nos proporciona este intérprete privilegiado de la integración latinoamericana, nada menos que en su contribución al Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR que lanzó el entonces Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, este contundente diagnóstico:

“Todo esfuerzo de imaginación creadora sobre el futuro del MERCOSUR debe basarse en un diagnóstico de validez incontrovertible respecto de su situación actual: transcurrido más de un decenio de su instauración como sistema institucional de integración en el Cono Sur, afronta una seria crisis que algunos definen como existencial, otros como de coyuntura y causada en gran parte por la recesión económica que afecta a la región, y los menos como una decrecimiento acorde con la complejidad y los recurrentes vaivenes propios de este tipo de programas multinacionales. La pérdida de credibilidad ocasionada por la enorme distancia que ha medido entre el ambicioso proyecto original y la capacidad real de las Partes para implementarlo, así como por los reiterados incumplimientos de compromisos asumidos, es notoria y común a empresarios, analistas, sectores informados de las opiniones públicas nacionales y aun a numerosos dirigentes y negociadores gubernamentales. En los hechos, el *mercado común* establecido por el Tratado de Asunción ha vuelto a ser, por ahora, sólo un credo que simboliza

2 Ramos, Alvaro, La encrucijada del MERCOSUR, en Enfoques Económicos, Epoca II, Año 1, No. 1, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, setiembre 1999, p.13

la fe en la "idea-fuerza" de la integración latinoamericana vigente desde hace más de medio siglo. Ante este desaliento generalizado, los actores políticos, jefes de Estado y otros gobernantes de alto nivel procuran restaurar la confianza perdida con repetidas promesas de apoyo a una empresa común que califican de irreversible. Sin embargo, tales declaraciones tienen valor relativo, pues son ya de rutina cuando se afrontan situaciones adversas y no se aciertan soluciones para resolverlas." ³

Más recientemente, INTAL en su informe anual No. 11 sobre el MERCOSUR, por ahora disponible solo en versión portuguesa, da cuenta del impacto que el incumplimiento del objetivo del regionalismo abierto ha tenido en la cohesión entre los países miembros del MERCOSUR, con particular. En su capítulo dedicado al análisis de la agenda de las negociaciones externas, la primera sección se denomina "*As tensões entre os sócios na coordenação da agenda externa*", un título por demás elocuente. La sección recoge algunos puntos salientes de estas tensiones:

"Na ausência de progressos relevantes, cresceram as tensões entre os sócios do MERCOSUL quanto às prioridades da agenda externa. Embora as divergências em relação à política comercial externa do bloco não sejam novidade no MERCOSUL, pela primeira vez registraram-se movimentos que vão além da simples manifestação de interesse por acordos bilaterais for a do formato 4+1. ...O relatório do governo uruguaio a OMC, divulgado em abril deste ano no âmbito da Trade Policy Review (WT/TPR/G/163), evidencia os rumos que o país deseja percorrer na sua inserção internacional. Defende o multilateralismo, o regionalismo aberto no MERCOSUL, e acordos bilaterais como esforços de complementares de ampliação de acesso a mercados para produtos uruguaios..."

...No início de setembro de 2006, o presidente do Uruguai, Tabaré Vazquez, encaminhou aos demais presidentes dos países do bloco, através do presidente do Brasil - país que ocupa a presidência pro tempore do MERCOSUL- uma carta em solicita a "flexibilização das negociações externas, a traves da incorporação da bilateralidade, seja no marco das negociações conjuntas ou permitindo negociações individuais". ⁴

En presencia de múltiples manifestaciones y motivaciones para este sentimiento de insatisfacción resulta conveniente tratar de discernir una jerarquización para enfocarnos en los temas más relevantes para un repensamiento del MERCOSUR desde el punto de vista de los intereses uruguayos pero sin perder de vista las necesidades del conjunto.

Desde la perspectiva uruguaya, entonces, resulta claro que la evaluación del MERCOSUR está acompañada de consideraciones acerca de la observancia o no de las disciplinas que resultan de la existencia del Arancel Externo Común adoptado por el grupo. Pasa por la observan-

³ Magariños, Gustavo, La integración multinacional es también un arte de lo posible, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, Clodoaldo Hugueneu Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 207-208.

⁴ INTAL, Informe MERCOSUL No. 11, Buenos Aires, Noviembre 2006, pp. 84-85

cia plena o no del AEC uno de los nervios centrales para sopesar los costos y beneficios desde el punto de vistas de los intereses de nuestro país. El próximo texto, elaborado recientemente por dos reconocidas especialistas uruguayas, aporta nítidamente elementos de juicio en este mismo sentido.

“The definition of this CET (AEC, acotacion del autor) has been a conflictive issue, as long as there are strong asymmetries among the member countries, not only in relation to their economic size but also regarding their specialization in production and trade. The smallest countries in the MERCOSUR are more open, more specialized and a larger share of their total trade is intra-bloc. Their integration to the MERCOSUR deeply affected their external relations and their output composition. On the contrary, for the largest countries, especially Brazil, their integration to the MERCOSUR has had much less impact on production and trade. Several studies show that the CET approved in Ouro Preto was more consistent with the Brazilian interests than with those of the other members. Olarreaga and Soloaga (1998) show that national lobbies’ activity, weighted by country size, has been the strongest determinant of the structure of the CET approved by the MERCOSUR in 1994. Therefore, the Brazilian interest prevailed over those of the small countries... The small countries tried to protect their interests through exceptions that delayed the full enforcement of the CET, maintaining the effective protection to local industries.”⁵

Este texto enfoca los efectos de la observancia del AEC sobre la protección efectiva. De manera análoga pueden señalarse los efectos de los costos, para las economías más pequeñas, asociados con el desvío de comercio. El desvío de comercio es, debe reconocerse, prácticamente inevitable en cualquier emprendimiento de integración. En el caso del MERCOSUR se ve particularmente potenciado, y de manera asimétrica, por las grandes diferencias de dimensión económica y, consecuentemente de la mayor frecuencia con la que la economía menor protege a través del AEC a bienes que ella no produce. Obsérvese que el fenómeno inverso (protección por parte de una de las economías mayores de bienes solo producidos en las economías menores) es mucho menos frecuente y de un alcance escasamente significativo.

Un elemento de juicio que parece generalizado en el estado de disconformidad que en Uruguay se aprecia respecto del MERCOSUR es la convicción de que hay un desbalance entre los costos y beneficios derivados de ser miembro del grupo. De las diversas razones invocadas para este desbalance, hay una que se destaca: los costos asociados con proteger lo que Uruguay no produce pero los socios mayores sí producen (y que pueden resultar en transferencias importantes a los demás socios) no se ven compensados con algún grado de equiprobabilidad en la radicación en nuestro país de inversiones para atender el mercado regional.

Esta falla es el resultado de la existencia de interrupciones intempestivas de los flujos de exportación a los mercados vecinos. En presencia de estas interrupciones, ningún inversor razonable localizaría sus inversiones orientadas al mercado regional en Uruguay. Se rompe así

⁵ Laens, Silvia y Terra, María Inés, MERCOSUR: Asymmetries and strengthening of the Customs Union - Options for the Common External Tariff, presentado en el Seminario Uruguay: Disparidades regionales e inserción internacional, BID, Montevideo, octubre de 2006, p. 1

el equilibrio básico de ventajas y desventajas, y el acuerdo regional se ha demostrado incapaz de asegurar el fin de este estado de cosas. La baja calidad del acceso a los mercados vecinos obtenido en el seno del MERCOSUR está en la raíz de esta disconformidad.

Así planteado el tema, se comprende con más claridad la razón por la que las inquietudes de Uruguay pasan la mayor parte de las veces por el cuestionamiento de la observancia del AEC. El mantenimiento de la Admisión Temporal, la subsistencia de los regímenes especiales, las excepciones aplicando niveles inferiores a los del AEC, el entusiasmo por que prosperen instancias negociadoras, como en su momento el ALCA o con la UE son todos ejemplos de esta preocupación. El mantenimiento de esta tendencia por parte de dos administraciones que corte ideológico disímil parece poner de manifiesto la profundidad de esta inquietud más allá de modas, preferencias o improvisaciones.

2.2 Hacia una superación de la situación actual

En esta sección plantearemos sucintamente una línea argumental que apunte a superar la percepción negativa del MERCOSUR que parece difundirse en Uruguay a partir de un desbalance notorio entre los costos y los beneficios de su membresía en el acuerdo regional.

- Las integraciones maduras se preocupan por el mantenimiento de la cohesión entre los países miembros, priorizando evitar erosiones del *affectio societatis*. Así lo hace la Unión Europea, que en Maastricht reforzó la preservación de la cohesión como uno de los objetivos centrales de la unión.⁶
- Las integraciones no tan maduras tienen también buenas razones para preocuparse en el mismo sentido, por lo menos por dos razones: una de elemental justicia y otra más compleja de funcionamiento armonioso de la sociedad y efectiva unidad entre los miembros
- Priorizar el mantenimiento de la cohesión por encima del apego a perfecta adaptación a un modelo formal de integración es esencial. Apartamientos consensuados, de una entidad que no alcance a desvirtuar el entendimiento, son a menudo esenciales para mantener el correcto balance de costos, beneficios y posibilidades de un miembro en particular, como lo pone en evidencia el tratamiento que se acordó aplicar en el caso de Manaos. La UE tiene algunos ejemplos célebres más por el cuidado que evidencian que por la difusión que alcanzaron (por ejemplo, el tratamiento acordado para las importaciones de Alemania Federal procedentes de la República Democrática Alemana).⁷

6 En el curso de las negociaciones para llegar a Maastricht, el entonces Secretario de Estado Español para las Comunidades Europeas llegó a proclamar "Sin cohesión no habrá tratado", *El País Internacional*, 8/12/91.

7 Véase al respecto el Protocolo Anexo al Tratado de Roma: Treaty establishing the EEC - Protocol on German internal trade and connected problems, 1957

En realidad, la idea explícita de consensuar flexibilidades como mecanismo de mejora del MERCOSUR no es totalmente nueva. Cuando en el 2002 se publica la compilación de los textos de reflexión sobre el MERCOSUR que fuera lanzada por el Presidente Fernando Enrique Cardoso, la contribución del analista argentino Félix Peña ya incluía, dentro del subtítulo “De algunas fallas metodológicas en la construcción del MERCOSUR”, la siguiente consideración:

“Difícil sería, sin embargo, encontrar en el proceso del Mercosur una relación de causalidad que explique las dificultades económicas por las que han atravesado los socios. Podría en todo caso formularse la hipótesis que los compromisos asumidos en el Mercosur **no tuvieron el alcance suficiente para evitar o atenuar impactos de la crisis evidenciada a partir de 1998** - por ejemplo, en materia de disciplinas macroeconómicas - **o la flexibilidad para permitir la adaptación consensuada y previsible de instrumentos de política comercial a las dificultades producidas** - por ejemplo, en materia de cláusulas de escape aplicables al comercio intra-regional y al arancel externo común.”⁸(negrita del autor de la cita; subrayado nuestro).

Los emprendimientos de integración han encontrado a lo largo de su historia ocasiones en las que debieron optar entre, por un lado, apearse a la rigidez del modelo ideal de integración elegido (unión aduanera, para el caso del MERCOSUR) o, por otro, consensuar apartamientos del modelo que permitiesen desarrollar y fortalecieran la cohesión entre los países miembros. Pueden citarse, entre otros, los variados ejemplos de apartamientos consensuados que permitieron:

- que la República Federal de Alemania no cobrase, por más de cuatro décadas, el arancel externo común a las mercaderías de la República Democrática Alemana mientras los demás miembros del Mercado Común Europeo sí lo hacían;
- que Bolivia pudiese concertar un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR sin entrar conflicto con su membresía en la Comunidad Andina;
- que el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea implicase movimientos compensatorios en la Política Agrícola Común (inclusión del aceite de oliva en la PAC a resultas de los altos costos de la adhesión para España en materia de carnes y granos) a pesar del principio que estipulaba que los países ingresan a la unión en las condiciones vigentes en el momento de su adhesión;
- que Groenlandia, parte integrante de Dinamarca, no aplique ni el arancel externo común ni las demás medidas de política comercial común ni las relativas a la PAC, a pesar de ser parte integrante de un país miembro de la Unión Europea como Dinamarca;
- que Brasil pudiese aplicar la normativa preexistente para Manaus hasta 2013, fecha hasta la que los usuarios de ese esquema contaban con una garantía para sus derechos de

8 Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, Clodoaldo Hugueneu Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 276-277.

orden constitucional, a pesar de aplicarse todas las demás zonas francas del MERCOSUR con exclusión de Tierra del Fuego una normativa drásticamente diferente.

La normativa MERCOSUR no incluye en la actualidad disposiciones que privilegien la preservación de la cohesión entre los países miembros. Tampoco las incluía el Tratado de Roma. Si desde Roma se pudo evolucionar para llegar a Maastricht, caminos habrá para evolucionar desde Asunción al tratado que incorpore esta dimensión al MERCOSUR y habilite a apartamientos consensuados para salvaguardar la cohesión entre los países socios.

Corresponde caracterizar la naturaleza de los apartamientos consensuables con arreglo a este principio:

- deben usualmente responder a problemas que afectan particularmente a un país miembro
- el apartamiento no puede ser de magnitud tal que desvirtúe la naturaleza del emprendimiento integrador
- el apartamiento debe contribuir directa o indirectamente al reequilibrio de los costos y beneficios de la interacción para el país afectado, sin afectar sensiblemente ni el equilibrio para los demás países miembros ni para el emprendimiento en su conjunto.

Si este diagnóstico es correcto, y se transita por el camino de salvaguardar la cohesión entre los socios, la solución a la disconformidad uruguaya puede ser fácil de encontrar y reforzará a la vez las disciplinas del grupo en su conjunto. ¿Cuándo podemos llegar a la convicción en torno a este punto? Mientras no lo hagamos, y prioricemos en cambio la igualdad jurídica (cuando no todos tienen problemas de la naturaleza del de la garantía constitucional para Manaos o del del comercio interalemán de fines de los años 50) o el intento de compensación por la vía de simples transferencias financieras, no se estará respondiendo ni a la naturaleza del problema enfrentado por Uruguay ni se estarán sirviendo los intereses de una integración madura. Este es el cerno que requiere de nuestra atención, nuestro entendimiento y nuestros esfuerzos para que el MERCOSUR recupere la vitalidad perdida.

3. EL ÁMBITO MULTILATERAL

En términos de política comercial, el ámbito multilateral está corporizado esencialmente en la Organización Mundial del Comercio. El ordenamiento multilateral tiene para Uruguay, como para todos los países pequeños, el atractivo de un conjunto de reglas vinculantes que, a pesar de sus imperfecciones, pone a resguardo sus derechos contra medidas arbitrarias que puedan vulnerar sus corrientes de comercio.

Para Uruguay la OMC representa además la esperanza de una solución posible para el tratamiento injusto que resulta de que el comercio y las distorsiones por subsidios en lo que

respecta a productos agrícolas esta sometido a disciplinas mucho más laxas que las aplicables al resto de las mercaderías. Dada la naturaleza de los esquemas de subsidios aplicados por los principales países desarrollados y la competitividad a ellos asociada, la OMC es prácticamente el único ámbito con posibilidades de atenuar o eventualmente superar los problemas planteados por los subsidios a la agricultura.

Esta constatación comporta dos corolarios:

- la importancia que para Uruguay tiene el comercio agrícola convierte al ámbito multilateral en una prioridad estratégica, y
- las eventuales contrapartidas por parte de Uruguay provendrán de otros sectores y áreas temáticas de las negociaciones.

Ambas resultancias se encuentran resumidas en el texto siguiente, extraído de una reciente tesis de graduación para la Licenciatura de Estudios Internacionales de Universidad ORT Uruguay:

“En el caso particular de Uruguay, la porción de la oferta exportable nacional que el sector agrícola representa (gracias a la competitividad natural de la que goza) lo convierte, casi de forma automática, en una cuestión jerárquica en la agenda comercial del país. Sin embargo, la eventual concreción de acuerdos en materia de comercio multilateral agrícola no ha de lograrse sin que se materialicen a cambio otros referidos a los nuevos temas (priorizados por los países desarrollados). Ello genera la necesidad de que estos últimos asuntos sean incorporados al debate interno, para lograr una posición negociadora coherente y fundada en una ecuación de costo-beneficio, elaborada concienzudamente, aun cuando las cuestiones agrícolas continúen siendo esenciales para el país.”⁹

Si la superación de las notorias medidas distorsivas del comercio agrícola practicadas por los principales países desarrollados es en sí misma un objetivo de primer orden para la política comercial uruguaya, existe otra dimensión en la que esta superación traerá indirectamente beneficios para una mejor inserción internacional del Uruguay. Las prácticas distorsivas plantean, por su sola persistencia, dificultades en casi todas las negociaciones comerciales con países desarrollados que puedan encararse, tanto en el seno del ámbito regional como en el de las demás negociaciones comerciales. En caso de superarse este problema se eliminara en consecuencia uno de los obstáculos más frecuentemente esgrimidos para detener y eventualmente abortar las negociaciones del MERCOSUR con países desarrollados. En efecto, en buena medida las negociaciones birregionales MERCOSUR – Unión Europea y las de alcance continental en el marco del ALCA pudieron ser frenadas por la imposibilidad de solucionar los problemas de subsidios en una negociación bilateral. Implícita o explícitamente el argu-

9 Coll, Shyra y Hodara, Eliana, La construcción de la posición negociadora del estado uruguayo para la Ronda Doha, Tesis para la obtención de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay, Montevideo, 2005, pp. 6 y 7

mento fue esgrimido tanto en Argentina como en Brasil por sectores ajenos a la agricultura que encontraron en él una cobertura apta para diferir o anular esas negociaciones. Al hacerlo, contribuyeron de manera importante a que MERCOSUR no cumpliera con su promesa de practicar un regionalismo abierto, al frustrar las negociaciones con las dos principales potencias comerciales del orbe.

Las acciones en este ámbito multilateral no se limitan meramente a las reuniones en el seno de la OMC. Incluyen asimismo los contactos bilaterales y plurilaterales tendientes a mejorar las posibilidades de éxito en la arena multilateral. La acción en el marco de los grupos G20, o de Cairos, o el *lobby* en Bruselas, las capitales europeas o Washington con este propósito quedan también dentro del ámbito multilateral. Por último, queda también incluida en este ámbito la incorporación o no a los acuerdos plurilaterales sobre tecnología de la información y sobre telecomunicaciones ya concluidos bajo los auspicios de la OMC.

4. EL ÁMBITO BILATERAL

Clasificamos en este ámbito las demás negociaciones comerciales no incluidas en los dos capítulos anteriores. Ciertamente, la preferencia de principio es que tales negociaciones puedan ocurrir en el marco del MERCOSUR, que daría así cumplimiento a la promesa con que fuera creado de practicar un regionalismo abierto. Dada la poca verosimilitud de que esto ocurra en el marco regional en el mediano plazo, el ánimo de principio debería de ser, en cualquier caso, el de no vulnerar las preferencias regionales acordadas.

Las negociaciones comerciales de este género pueden, mientras tanto, proporcionar remedio al desbalance de costos y beneficios para Uruguay que deriva de la actual situación en el seno del MERCOSUR, y lo haría sin afectar de manera significativa la situación para los demás países miembros del emprendimiento de integración. Esta consideración parece presidir el espíritu de la presensación realizada por Uruguay en propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, en octubre de 2006, y que refleja aspectos esenciales de lo que a este respecto ha sido tratado en el presente estudio:

“En el caso particular de Uruguay, las asimetrías resultan fundamentalmente del tamaño de su mercado doméstico y, en consecuencia, debe buscarse la forma de compensar la ausencia de expectativas ciertas en cuanto a la construcción de un mercado ampliado y la apertura de terceros mercados vía la negociación conjunta. Esto se obtiene, lógica y directamente, a través de la flexibilidad en la negociación con terceros para los socios menores, tanto dentro de procesos MERCOSUR como a través de procesos propios.

La propuesta de flexibilidad es realista, fundamentada, técnicamente factible y puede ayudar a profundizar efectivamente el MERCOSUR sin violentar objetivos fundacionales. Las razones son las siguientes:

i) Las importaciones de Paraguay y Uruguay son marginales en las importaciones totales desde extra-zona de los países del MERCOSUR (no alcanzan al 5%), por lo que el desvío que podría generarse por esta vía respecto de una eventual política comercial común es también marginal en términos del conjunto. A su vez, esta “perforación”, fundada en una necesidad nacional de implementación efectiva de una estrategia de crecimiento liderado por exportaciones, sería de magnitud muy inferior a otras que difícilmente sean eliminadas en los plazos acordados y que están legítimamente fundadas en necesidades de desarrollo regional.

ii) Se puede avanzar y mucho en materia de política comercial común, tendiendo a que la única fuente de desvío sean las preferencias comerciales a terceros otorgadas unilateralmente por los socios menores. De este modo, se mejora la distribución de los costos y beneficios de la protección, haciendo factible el avance de la política comercial común en los socios menores, que son quienes pagan en muchos casos por la protección a los productores de los socios mayores sin una contrapartida de beneficios.”

iii) No hay de hecho un efecto negativo de relevancia sobre los productores de Argentina y Brasil que sólo perderían acceso relativo en mercados que son relativamente marginales en comparación con el conjunto de sus dos países.

iv) Las Decisiones CMC 54/04 y 37/05, que refieren a la eliminación del doble cobro del AEC, proporcionan la herramienta técnica que posibilita todo lo anterior, en la medida que permiten separar las importaciones de extra-zona, y otorgarles un tratamiento diferente, según cumplan o no con la política arancelaria común.”¹⁰

La situación actual del MERCOSUR, incluyendo respecto de los costos y beneficios que plantea para Uruguay crea además dos incentivos para este tipo de negociaciones bilaterales:

a) por un lado, la apertura por varios años a la competencia sin aranceles a casi toda la producción de nuestros vecinos limita los intereses defensivos que puedan manifestarse por parte de la producción local respecto de un acuerdo bilateral. Puede afirmarse *a priori* que se pasaría del paradigma tradicional para Uruguay de negociaciones comerciales que privilegiaban los intereses defensivos a uno en el que los mismos tendrían un peso mucho menor;

b) por otra parte, la licuación de los costos asociados con el desvío de comercio se computa como una ventaja adicional desde el punto de vista de las importaciones. La circunstancia de que la aplicación del AEC pueda hacerse más estricta en el MERCOSUR (posible desmantelamiento de algunos regímenes especiales de importación, convergencia hacia el AEC en productos como los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, etc.) sólo amplifica este efecto.

Una caracterización de aquellos socios comerciales con los que resulte más conveniente entablar negociaciones debería incluir los siguientes elementos de juicio:

¹⁰ Uruguay y el MERCOSUR, propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, 24 de octubre de 2006, pp. 17 y 18

- un mercado importante al que puedan acceder productos de exportación de interés para Uruguay
- calidad de las condiciones de acceso pactadas, en condiciones jurídicamente creíbles y vinculantes de manera hacer posibles las inversiones para la exportación a ese destino
- una oferta diversificada en condiciones competitivas, particularmente de aquellos productos que Uruguay actualmente no produce pero protege a través de la aplicación del AEC

Para completar esta caracterización, correspondería señalar que los acuerdos de la naturaleza examinada en este capítulo tendrían en general los siguientes atributos:

- deberían adoptar alguno de los formatos recogidos en el Artículo XXIV del Acuerdo General, presumiblemente el de zona de libre comercio
- tienen en general límites a su plena efectividad hasta que no se resuelvan los temas agrícolas en las negociaciones multilaterales

En este punto corresponde mencionar que un eventual acuerdo con EE.UU. cumple con el perfil que viene de delinearse, agregando un factor adicional de interés: al presente existen sectores exportadores uruguayos que se encuentran discriminados en el mercado americano respecto de los proveedores de otros orígenes. Ello resulta tanto de la multiplicidad de acuerdos comerciales que ese país ha celebrado como de iniciativas legislativas unilaterales concediendo unilateralmente acceso preferencial a ese mercado (como Caribbean Basin Initiative, Andean Trade Preferences o Africa Growth Opportunities Act). Esta circunstancia ha llevado a que las exportaciones uruguayas de productos en los que tiene una importante tradición, como los tejidos y vestimentas de lana, deban abonar hoy aranceles de entre 18 y 25% para acceder al mercado americano. Todos los competidores importantes del continente americano y de Africa del Sur, entre otros, disfrutan de acceso preferencial sin arancel. Esta discriminación desaparecerá de concretarse un acuerdo comercial con los EE.UU.

El escenario de las negociaciones comerciales incluidas en el presente capítulo no se circunscribe exclusivamente al caso de EE.UU., y posiblemente casos como los de Japón, Corea o Canadá compartan algunas de las características antes reseñadas. Si no se incluye en este elenco a la Unión Europea es esencialmente en consideración al hecho de que el mandato existente para los negociadores europeos habilita exclusivamente negociaciones con el MERCOSUR en tanto unión aduanera y no a negociaciones con sus países miembros a título individual.

5. COMENTARIOS FINALES

- Los tres escenarios son parte de un único emprendimiento: la inserción internacional exitosa del país
- Están interrelacionados: el primero (regional) condiciona a los demás, y genera la necesidad del tercero (otras negociaciones); el segundo (multilateral) gravita particularmente sobre el tercero (otras negociaciones); las otras negociaciones se influyen entre sí y tienen impacto sobre el MERCOSUR
- Es necesario concebir la estrategia con unicidad de criterio y objetivos, porque son múltiples las oportunidades en que cada uno de los escenarios incide en los restantes. Para ello habrá que:
 - Consensuar ideas fuerza
 - Identificar prioridades
 - Asegurar la consistencia de los planteos y las acciones en cada uno de los escenarios
- El éxito en los planteos en el ámbito regional es esencial para optimizar la inserción internacional del Uruguay
- El tránsito por el tercer ámbito de negociación parece imprescindible en lo inmediato, ante lo inverosímil de una pronta modificación de las perspectivas en el seno del MERCOSUR

Estos comentarios no hacen más que poner de relieve la constatación inicial: ninguno de estos ámbitos necesariamente excluye *a priori* a los demás y una armoniosa inserción internacional del Uruguay requiere de la juiciosa combinación de esfuerzos desplegados en los tres ámbitos en la proporción que en cada circunstancia resulte aconsejable.

En este punto debemos llevar cuenta de que estamos circunscribiendo el análisis, de acuerdo con los términos de referencia recibidos, a los temas relacionados con la política comercial. No obstante, como nos lo recuerda Sergio Abreu hay más en la vecindad que lo comercial, y ciertamente más que lo que alcanza a cubrir el MERCOSUR. En sus propias palabras:

“...en el caso de los vínculos con los países vecinos, debemos tener claro que el Mercosur no cubre todos los aspectos de las relaciones de vecindad. Siempre habrá un margen de vinculación y negociación bilateral, más o menos amplio, con Argentina y Brasil, al margen del Mercosur o que puede ser utilizado tanto dentro como fuera del Mercosur. La relación multilateral entre los cuatro países se concreta y respalda, en parte, en articulaciones bilaterales que sólo son posibles entre dos países.”¹¹

11 La inserción externa del Uruguay: visión política y estratégica, en Reflexiones para un MERCOSUR viable, Fundación Konrad Adenauer y Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (eds.), Montevideo, 2006, p. 34

Recapitulando, entonces, en términos de política comercial, estos tres ámbitos son parte de un único emprendimiento que es la inserción internacional exitosa de nuestro país. Esta interrelación esencial no puede desconocer el hecho de que, en términos generales, el éxito en el relacionamiento regional, incorporando la preservación de la cohesión como principio básico del emprendimiento, es crucial para fluida marcha de la inserción comercial internacional del Uruguay. El reconocimiento de este principio –que fue planteado hasta aquí sólo como funcional para Uruguay- es un realidad un aporte al buen funcionamiento del MERCOSUR en su conjunto. En primer lugar porque el principio esta a disposición de las necesidades legítimas de cada uno de sus miembros. En segundo lugar, porque incrementa la dotación de recursos institucionales del MERCOSUR en su conjunto, incorporándole un principio propio de integraciones maduras. Privilegiando la cohesión por sobre el apego a un modelo formal contribuye a solidificar al grupo y hace posibles progresos en la integración que son, en su ausencia, fuertemente resistidos por los países miembros que se perciban vulnerados en sus intereses por un notorio desequilibrio entre los costos y beneficios resultantes del MERCOSUR.

El estudio termina entonces como comenzó, resaltando el rol crucial del éxito en el relacionamiento regional para optimizar las posibilidades de inserción internacional de nuestro país.

Isidoro Hodara, Economista especializado en Comercio Internacional. Fue Director General de Comercio Exterior entre 1985 y 1990. Desde 1991 es Catedrático de Comercio Exterior en Universidad ORT Uruguay y desde 1998 Coordinador Académico de Postgrados en Negocios Internacionales en la misma Universidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Análisis de los eventuales impactos para la industria derivados de la firma de un TLC con Estados Unidos, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 2006
- Coll, Shyra y Hodara, Eliana, La construcción de la posición negociadora del estado uruguayo para la Ronda Doha, Tesis para la obtención de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay, Montevideo, 2005
- Evaluación de la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona, Informe de avance, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Montevideo, 2006
- Evaluación preliminar de un posible acuerdo con los Estados Unidos, en el sitio web de la Presidencia de la Republica (www.presidencia.gub.uy), 2006
- García Peluffo, Juan Ignacio, MERCOSUR: Más allá de la coyuntura, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 127 a 146, Clodoaldo Hugueneu Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002
- Hodara, Isidoro, Ponencia sobre opciones para la inserción internacional de Uruguay, en “Uruguay: Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros”, pp. 63 a 69, Centro de Estudios Estratégicos 1815, Banda Oriental, Montevideo, 2002
- INTAL, Informe MERCOSUL No. 11, particularmente su Capítulo 4 (A agenda de negociações externas, pp. 83 a 124), Buenos Aires, Noviembre 2006
- Laens, Silvia y Terra, María Inés, MERCOSUR: Asymmetries and strengthening of the Customs Union - Options for the Common External Tariff, presentado en el Seminario Uruguay: Disparidades regionales e inserción internacional, BID, Montevideo, octubre de 2006
- Magariños, Gustavo, Hacia el MERCOSUR 95 Bases para una negociación equilibrada, en Comercio e Integración, Tomo III, pp. 47 a 68, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994
- Magariños, Gustavo, La integración multinacional es también un arte de lo posible, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 207 a 220, Clodoaldo Hugueneu Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002
- Peña, Félix, Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 271 a 288, Clodoaldo Hugueneu Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 276-277
- Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Montevideo, 2006
- Ramos, Alvaro, La encrucijada del MERCOSUR, en Enfoques Económicos, Epoca II, Año 1, No. 1, pp. 11 a 13, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, setiembre 1999

- Reflexiones para un MERCOSUR viable, Fundación Konrad Adenauer y Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (eds.), Montevideo, 2006
- Terra, María Inés, El comercio exterior de Uruguay en los noventa, creación y desvío de comercio en la región, CEPAL, Documento LC/MVD/R.157.Rev.1, Montevideo, 1997
- Treaty establishing the EEC - Protocol on German internal trade and connected problems, 1957
- Uruguay y el MERCOSUR, propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, 24 de octubre de 2006



IV • Reflexiones sobre política de Exportación

Dr. Jorge Fernández Reyes

CONTENIDO

1. Introducción	80
2. CONTEXTO	81
3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	83
4. POLÍTICA DE EXPORTACIÓN	83
5. INSTITUCIONALIDAD	85
6. ADECUACIÓN A LOS REQUERIMIENTOS DEL MERCADO	87
7. INSTRUMENTACIÓN	87
8. CONCLUSIONES	88

En primer lugar, se expresa el agradecimiento de la Universidad de Montevideo, por la invitación que le fuera formulada, dado que la misma permite participar en este evento donde la temática propuesta y su proyección en la investigación de la misma, es de vital importancia para el Uruguay.

En segundo lugar, se felicita a las entidades organizadoras por la iniciativa planteada, porque permite al sector académico participar en forma conjunta con el sector real en el análisis e investigación de la exportación desde el Uruguay, es decir, cuando se cuestiona la ausencia de una interrelación fluida o falta de contacto del sector académico con la realidad, se puede afirmar que son instancias de esta naturaleza las que posibilitan conocer de primera mano las inquietudes y necesidades de la actividad comercial - en el caso del sector exportador - y consecuentemente realizar tareas de análisis e investigación con conocimiento de la realidad.

1. Introducción

Se ha sostenido en innumerables oportunidades, que el Uruguay es un país que en su desarrollo económico se encuentra *dramáticamente condicionado* al sector exportador o más bien dicho, a la exportación de sus bienes y con mayor relatividad a los servicios.

Esto no es novedoso, ya que el país, ha tenido y tiene una *firme vocación exportadora*, desde las tradicionales materias primas provenientes del sector agropecuario, como de aquellos productos con incorporación de valor agregado nacional, en la búsqueda de la consolidación del sector industrial vinculado a las materias primas.

Válido es señalar, que en la actualidad - por distintas razones que no es del caso desarrollar en esta instancia - es el “mercado” el que determina la estrategia y orientación exportadora de un país y por ende de los empresarios, esto es, no se produce o exporta lo que el país o los productores e industriales quieren, sino que por el contrario, la producción e industrialización y consecuentemente la exportación responde a los requerimientos del “mercado”, en el marco de las reglas del comercio mundial.

Esta sencilla premisa, es el principio y fin de cualquier estrategia exportadora de un país como el Uruguay, y la clave está centrada en el- actuar en todos los niveles para generar una verdadera política de Estado, orientada a una inserción cualitativa y cuantitativa en los mercados mundiales.

No es un tema menor la orientación de esta política de Estado que se pregona por el contrario, basta un solo ejemplo para demostrar la importancia que tienen esas definiciones estratégicas para obtener resultados positivos o negativos.

En ese sentido, podrá considerarse conveniente una política de “círculos concéntricos” a partir de lo regional o con base fundamental en lo regional, o con una visión mas amplia desde lo hemisférico, o en base a acuerdos comerciales bilaterales, y así en adelante con múltiples variantes.

Se podrá decir, que de la combinación o inclusión de todas las alternativas de generación de comercio se encuentra la solución, pero ello es más aparente que real, dado que las reglas claras y transparentes de una definida estrategia comercial exportadora del Estado, es la condición básica para todos los protagonistas del “negocio de la exportación”

2. CONTEXTO

La primera aproximación al tema, se encuentra en el “marco jurídico” que regula las relaciones entre los países referidas al tráfico o comercio de bienes y servicios, dado que dicho marco regulatorio es el que va a signar las relaciones comerciales entre los Estados.

Desde esa perspectiva, en primer lugar se puede señalar de lo general a lo específico, la existencia de un **CONTEXTO INTERNACIONAL**, derivado de las normas emanadas del GATT/47 (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) a lo largo de su extensa trayectoria, desde La Habana hasta la aprobación de los Acuerdos de Marrakesh como resultado de la Ronda Uruguay del GATT (iniciada en el año 1986 y finalizada en el año 1994) que en sustancia son la última expresión normativa de carácter multilateral producto de la negociación de todos los Estados miembros, y en lo orgánico institucional se destaca la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir del año 1995.

Los países miembros del GATT/OMC, negocian las “reglas del comercio mundial”, y sobre la base de los principios de la organización (principio de no discriminación – cláusula de la nación más favorecida y cláusula del trato nacional; de la previsibilidad; transparencia; competencia leal; etc.), crean el marco jurídico regulatorio de las relaciones entre los países integrantes del GATT/OMC.

Cierto es, que luego de la culminación de la Ronda Uruguay del GATT en el año 1994, los países miembros intentaron en el año 2000 - sin éxito alguno - avanzar sobre la regulación del comercio mundial, mediante el lanzamiento de la “Ronda del Milenio” y sucesivas Conferencias Ministeriales, pero recién en el año 2002 se concreta la llamada “Ronda del Desarrollo” (Doha, Qatar), mediante una Declaración Ministerial que consagró las líneas o pautas negociadoras para los países miembros de la OMC,.

Los resultados hasta la fecha no han sido positivos, y los plazos establecidos en dicha Declaración Ministerial han sido incumplidos, estando las negociaciones actualmente notoriamente estancadas pese a las declaraciones públicas y a los esfuerzos de los negociadores de superar los obstáculos que traban la concreción de los acuerdos en el marco de la Ronda del Desarrollo.

La visión crítica del estado actual de la situación a nivel mundial, es relevante, dado que la dinámica del comercio en la actualidad, requiere un ajuste en los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, y cada vez se torna más necesaria la regulación de los nuevos temas propios de la realidad actual.

En consecuencia, este es un primer ámbito de actuación, donde el Uruguay - pese a su reducida incidencia en el comercio mundial - participó y participa decididamente en las instancias de negociación y decisión en aquellos aspectos, que luego y en la mayoría de las situaciones, van a ser decisivos en su relacionamiento comercial con los países miembros de la OMC (i.e. exportación/importación).

Un segundo ámbito regulatorio de las relaciones comerciales entre los países, se encuentra en el **CONTEXTO REGIONAL**, es decir en los Acuerdos de Libre Comercio en lo regional.

Es decir, los países miembros del GATT/OMC, al amparo de sus previsiones (mecanismos contemplados en el artículo XIV del GATT y la Cláusula de Habilitación y el Entendimiento sobre la Cláusula de Habilitación), posibilitan exceptuarse de la aplicación de la Cláusula de la Nación Mas Favorecida, y por lo tanto, según la modalidad adoptada (Area de Preferencias Arancelarias, Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera o Mercado Común cuando se produjo el ingreso de los servicios en las negociaciones y regulaciones) se generan reglas de comercio específicas para el “mercado ampliado de carácter regional”.

Para el Uruguay país, esto ha sido una realidad histórica en la región, tanto al amparo del GATT y luego la OMC, con la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y su sucesora la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), y en la actualidad con el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), sin perjuicio de otras instancias integracionistas de menor alcance o entidad.

En estas instancias del fenómeno integracionista, los Estados partes, negocian reglas de comercio para sus productos y servicios, que se transforman en el marco jurídico del comercio regional.

Aquí es posible identificar otra instancia negociadora vital para el desarrollo del comercio recíproco en el mercado regional, donde la participación e incidencia del país, además de ineludible adquiere la mayor relevancia para el desarrollo económico y comercial del país.

Por último, se destacan los **ACUERDOS BILATERALES**, es decir aquellos que - para el caso concreto - el país negocia en forma puntual y específica con otro país (siempre en el marco o contexto internacional y/o regional visto precedentemente), a los efectos de generar una corriente comercial específica, que en sustancia tiende a lograr una “facilitación de los negocios”, respetando las “reglas generales” en materia de comercio de bienes y servicios.

En sustancia, y como elemento a destacar, se resaltar que en todas y cada de estas instancias, el Uruguay se ve obligado como consecuencia de los compromisos internacionales, regionales y puntuales asumidos, a NEGOCIAR condiciones de mercado y reglas de comercio.

La “negociación” aparece entonces como un imperativo del Estado uruguayo, y del Gobierno de turno, en su condición de entidad representativa de los intereses nacionales en materia de política comercial.

Y la negociación, que es un “arte” en sí misma, requiere esencialmente “negociadores”, es decir personas preparadas, capacitadas y con experiencia para desarrollar esta tarea, aspecto sobre el cual, nuestro país, ha demostrado talento y sabiduría, sin mayor preparación de los actores o protagonistas, aunque la proliferación de ámbitos o instancias de negociación, al igual

que la especialización de los temas tratados, ha conspirado para lograr una representación uniforme y especializada.

Lo cuantitativo y cualitativo de las “negociaciones” obliga a una preparación mayor de los negociadores, en base a una clara definición estratégica en materia de política comercial con vocación exportadora, y sin adelantar conclusiones esta es claramente una “asignatura pendiente” en Uruguay..

3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Es entonces, sobre la base de este contexto (internacional, regional y bilateral), que se considera de interés plantear ciertas líneas o lineamientos estratégicos fundamentales para abordar exitosamente una inserción adecuada y competitiva de la corriente exportadora del país, propiciando la creación de una “*cultura exportadora*” tanto a nivel público como a nivel privado, privilegiando la articulación entre los sectores involucrados.

El análisis no es exhaustivo ni excluyente de otros temas, que también pueden tener igual o mayor relevancia e incidencia, y que naturalmente deben ser objeto de un análisis con mayor detenimiento y profundidad, pero en esencia, representan - - aspectos básicos y necesarios para desarrollar una “política de Estado” en materia de exportación de productos y servicios.

No se trata de aspectos totalmente novedosos, sino que representan criterios de ordenamiento y actuación, que otros países de características similares al Uruguay, han ensayado con notable éxito.

En el ámbito político, económico y comercial, se instalan las estrategias y tácticas en la negociación, representativas de decisiones básicas o elementales para lograr un objetivo pre-determinado, y es sobre esa base que desarrollamos a continuación las líneas estratégicas.

4. POLÍTICA DE EXPORTACIÓN

Las “políticas de exportación” son esencialmente públicas, porque es el gobierno uruguayo, quién a través de sus representantes, negocia y acuerda en los ámbitos internacionales, regionales y bilaterales, las reglas del comercio, que luego se aplican en lo interno y condicionan el accionar de las empresas privadas y públicas que exportan desde el Uruguay al mundo, no obstante ello, el sector privado también es destinatario de dichas política o políticas de exportación, por lo que nada puede planificarse sin tener presente su opinión.

Estas (las normas aprobadas en los ámbitos internacionales y regionales) son las que van a regular las relaciones comerciales entre los países y consecuentemente las que se van a aplicar a los exportadores, incidiendo directamente en la actividad de los empresarios.

La “negociación”, entonces, debería responder a una estrategia del gobierno, que tiene necesariamente que realizar opciones, pero que para ello debe “conocer” la realidad nacional, y en última instancia poder - válidamente - crear esa estrategia negociadora en los distintos niveles de actuación.

En primer lugar, es el Gobierno quién debe generar (intención y voluntad) una política de Estado en materia de “Exportación” (con una visión a largo plazo y sin perjuicio de las variantes que deben realizarse con el transcurso del tiempo), porque el liderazgo y la competencia y potestad le corresponden jurídica y naturalmente.

En segundo lugar, ninguna política de exportación, debe estar ajena a las realidades (posibilidades y potencialidades) del sector privado (y público en los casos o situaciones aplicables) y de allí que la articulación entre el sector público y privado (en forma constante y fluida) es imprescindible.

En tercer lugar, esa estrategia negociadora en materia de exportaciones, debe tener dos ámbitos de análisis y decisión, uno que responda a los intereses generales del país, y otra que tenga una visión sectorial.

Dos aspectos mas se consideran relevantes en el campo de actuación del Estado, y que son previos a la generación y consecución de esa mentada “Política de Exportación”.

Las connotaciones políticas (o para ser más precisos ideológicas) en materia de relacionamiento entre países, no deberían ser un condicionamiento a las relaciones comerciales, aunque de hecho, las simpatías o antipatías derivadas de posiciones o estrategias políticas (i.e. ideológicas), pueden impactar – positiva o negativamente - en los flujos comerciales entre países.

La tendencia contemporánea – en general – se orienta a no condicionar las relaciones comerciales a ideologías o tendencias políticas, extremo saludable que no siempre es valorado en su justa dimensión.

Por otro lado, una “Política de Exportación” y en consecuencia los “Instrumentos Aplicables” que forman parte de una “Negociación”, guardan directa relación con la política económica del Gobierno.

Esto es, si la política económica está orientada a las “leyes del mercado”, sin intervención del Estado, los instrumentos se estructuran en base a la desregulación de la economía (i.e. no condicionar emprendimiento o iniciativas empresariales, eliminación de monopolios, etc.) y específicamente en materia de comercio exterior los instrumentos económicos también son variados y dependientes de razones de tiempo y oportunidad (i.e. legislación antimonopólica, defensa de la competencia, defensa del consumidor, promoción y garantías del inversor, eliminar restricciones no arancelarias, y la regulación del dumping, de los subsidios, y las salvaguardadas en consonancia con la normativa a nivel multilateral, etc.).

Totalmente distintos serían los instrumentos si se estuviese en presencia `de una política económica dirigista o intervencionista por parte del Estado, porque allí estarían presentes programas orientadores del Estado, con reglas para promover sectores económicos evitando la competencia extranjera, y respecto al comercio exterior, estaríamos ante un comercio exterior regulado y protegido con aranceles, y restricciones no arancelarias (i.e. subsidios financieros, impositivos o de reserva de mercado; control a la inversión extranjera, etc.).

Claro, puede acontecer que dentro de un mismo Gobierno, se perciban políticas económicas encontradas o diversas, y los lineamientos generales no respondan a una misma línea de pensamiento denotando una falta de coherencia, y ello no es más ni menos que las “Políticas” no están debidamente consensuadas o formuladas.

La consecuencia de esta ausencia, insuficiencia o contradicción en los lineamientos de la Política en su concepción amplia, económica y en materia de comercio exterior, determinan una severa dificultad en cualquier tipo de negociación y en la concreción de los objetivos en una estrategia negociadora.

Lo cierto es que, la elaboración de una “política de exportación” con una orientación a largo, mediano y corto plazo, es imprescindible y debe transformarse en una “Política de Estado”.

5. INSTITUCIONALIDAD

Siguiendo con la línea de razonamiento utilizada, la institucionalidad (orgánica) relativa a la generación de una “política de exportación” para el país, es altamente relevante.

En ese sentido, el Uruguay ha mostrado una diáspora institucional, que conspira abiertamente contra una planificación y estrategia exportadora clara y consistente, que pueda considerarse como una verdadera “Política de Estado”.

La creación de organismos y más organismos que atienden y defienden sus espacios de actuación (por no decir de poder), han sido y siguen siendo una característica totalmente negativa, y no sólo en los temas que nos ocupan. Basta ver, a título de ejemplo, el fenómeno de la “cooperación internacional”, para asistir a un manejo irracional, errático y sin coherencia.

Pero volviendo a la realidad institucional en materia de estrategia exportadora, la actuación del Estado se da a distintos niveles y sin mayor articulación entre sí, y con el sector privado.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, sin ningún lugar a dudas que es el Ministerio de Relaciones Exteriores quién tiene a su cargo la conducción del relacionamiento internacional, pero también ha creado una estructura orgánica dedicada a los temas comerciales (Dirección de Programación Comercial).

Se puede discutir hasta el cansancio cual es el rol que deben cumplir los funcionarios diplomáticos cuando se encuentran en misión en el exterior, y sobre este aspecto hay variadas y fundadas opiniones notoriamente opuestas.

Tradicionalmente se le reconocen al funcionario diplomático, tres funciones básicas: (i) representación; (ii) información; y (iii) negociación.

La cuestión entonces, radica en determinar hasta donde debe involucrarse en materia de comercio exterior, a partir de esas funciones básicas, o en su defecto sí debería incorporarse una función adicional vinculada al comercio exterior de su país, con funcionarios especializados y capacitados a esos efectos..

Lo que no debería suceder, es que esperando el final de la discusión, no se implemente nada, en un sentido o en otro, porque la sociedad civil en su conjunto, realiza un esfuerzo muy importante para que Uruguay tenga la mayor y mejor presencia diplomática en el mundo, y tiene el derecho de obtener resultados visibles y concretos.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, reivindica orgánicamente su participación en dichas instancias, tanto desde su Asesoría en Política Comercial, como desde la Dirección General de Comercio (Area Comercio Exterior) y la participación de sus Asesorías Comerciales en el exterior.

También es posible observar en los distintos Ministerios, la creación de Oficinas especializadas (Unidades, comisiones, etc.) que desde su especialidad sectorial negocian a nivel internacional, bajo el manto de la cooperación internacional (donaciones, préstamos, etc.) y que se vinculan directamente con sectores productivos, industriales y de servicios de carácter privado que en innumerables situaciones están relacionadas con la exportación (i.e. programas, proyectos, etc.).

Allí es donde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, también tiene una activa participación, y la superposición de la actuación de varias entidades estatales se hace más notoria.

Algo similar podríamos referir a ciertos Entes Autónomos (a vía de ejemplo ANCAP), donde existe una participación importante, ya sea en sus requerimientos de importación como en su proyección exportadora (aspectos que en esencia son compatibles para una fructífera negociación).

También el Estado tiene participación en forma conjunta con el sector privado, a través de las personas públicas no estatales, pero de carácter sectorial. Puede verse en ese sentido, el Instituto Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, etc.).

Solamente con la finalidad de dar un panorama lo más amplio posible, y relacionado con la participación del sector privado articulando con el sector público, es importante hacer referencias a dos instancias orgánicas, creadas en distintas oportunidades pero que en sustancia encierran una misma finalidad, es decir la Comisión Sectorial del MERCOSUR y el COSUPEN.

Por último, y como reacción a esta ausencia de coordinación y articulación entre el sector público y privado, nuestro país tuvo como respuesta institucional, la creación de una persona pública no estatal denominada “Instituto de Promoción de la Inversión y de las Exportaciones de bienes y servicios” conocida como “Uruguay XXI”, que si bien parecía el instrumento idóneo para superar las dificultades señaladas, no ha dado los resultados esperados.

Instancia temporal inmejorable para analizar en profundidad, las dificultades y obstáculos que impidieron la consecución de los objetivos para los cuales fue creado este organismo de naturaleza mixta, y sobre la base de experiencias realizadas en otros países (PROCHILE como Agencia del Gobierno; EXPORTAR estructurada orgánicamente como una Fundación integrada con el sector público y privado, etc.), crear una estructura institucional adecuada a las necesidades del país.

A vía de ejemplo, el ingreso a la página WEB del Instituto “Uruguay XXI” es ilustrativo de lo afirmado (desde su falta de actualización, el enfoque de los objetivos, o la orfandada de los servicios que se ofrecen a los usuarios y que son con costo).

6. ADECUACIÓN A LOS REQUERIMIENTOS DEL MERCADO

También en forma muy breve, hay un aspecto que se desea resaltar, y que responde a las nuevas realidades mundiales en los mercados, y de los cuales el Uruguay no puede estar ajeno, y que sucintamente se puede expresar como “la necesaria adecuación a los requerimientos del mercado”.

Se estima que aquí es donde el Estado debe cumplir un rol preponderante y en forma conjunta con el sector privado, anticipar los requerimientos del mercado y actuar en consecuencia.

Es en los principales productos de exportación, donde las exigencias de los mercados se plasman más rápidamente, obligando a nuevas condiciones de producción, elaboración, industrialización, presentación, etc.

Obsérvese en ese sentido, las exigencias en materia de inocuidad de los alimentos, la sanidad, la calidad, las denominaciones de origen, la propiedad intelectual, la defensa del consumidor, y así se podría continuar con la enumeración de distintos aspectos - algunos de ellos plasmados ya en la legislación vigente, otros en la mesa de negociaciones - que incidirán directamente en la potencialidad y posibilidad exportadora de nuestro país.

Este es un elemento básico en la planificación estratégica de una verdadera “Política de Estado”, y la institucionalidad orgánica como ámbito o instancia de elaboración de la estrategia, es la que viabiliza las posibilidades de éxito de la mentada política.

7. INSTRUMENTACIÓN

Por último, y no por ello menos importante, el Estado uruguayo debe dar señales muy claras a los exportadores, en términos pragmáticos, facilitando la “exportación en general”.

Esto es, no sólo en cuanto a la defensa, a nivel de las negociaciones internacionales, regionales y bilaterales, de los intereses legítimos de los exportadores, sino también en cuanto a la “facilitación de los negocios en lo interno”, esto es, la existencia de reglas claras y transparentes, la eliminación de trámites innecesarios, la reducción de los costos, la agilidad y eficiencia de la administración pública, etc.

Desde la óptica del Estado (Gobierno), los objetivos de su gestión (en el ámbito objeto de análisis) se expresan con relación a determinados lineamientos generales.

Esto es, y solamente a vía de ejemplo, se plantea la generación de empleo, la inversión productiva, la promoción de un sector puntual o específico, propiciar la integración con otros países de la región, etc.

Cada uno de estos u otros conceptos, requieren necesariamente de instrumentos jurídicos, económicos, etc., para su implementación y en definitiva para su concreción.

Y estos instrumentos, además de los “lineamientos conceptuales y generales” que apuntábamos, guardan relación con la política económica del país, según referíamos en el numeral I - Política de Exportación.

Se podrá decir, que esto forma parte de una reforma estructural en el Estado uruguayo, y es cierto, pero ello no implica que no se pueda avanzar parcialmente o en áreas más sensibles en términos de impacto en las exportaciones.

8. CONCLUSIONES

En base a los diversos argumentos señalados precedentemente, y sin perjuicio de otros aspectos también de importancia, consideramos de interés analizar e investigar algunos temas que pueden resultar de interés para ordenar y profundizar la “cultura exportadora” de nuestro país.

En primer término, consideramos que la revisión de la “institucionalidad” del fenómeno de la exportación en nuestro país, es imprescindible.

Un diagnóstico resumido, como el realizado anteriormente, nos permite afirmar la necesidad de una reformulación de la respuesta institucional dada en la actualidad para generar un espacio de articulación y de definición de una estrategia “exportadora” del Uruguay.

Es decir, la reformulación de la respuesta institucional actual, es un elemento básico para, partir de allí, poder:

- (i) formular una estrategia exportadora de corto, mediano y largo plazo;
- (ii) propiciar una adecuada articulación entre el sector público y privado;
- (iii) generar una estrategia negociadora, capacitando a los “negociadores” (públicos y privados) en los distintos niveles de actuación;
- (iv) crear una cultura exportadora a nivel de los empresarios uruguayos con potencialidad exportadora;
- (v) preparar a los exportadores en función de los requerimientos del mercado, y mejorar la instrumentación de los negocios de exportación.

En segundo término, desde la institucionalidad propuesta, cuya estructura orgánica dependerá de la voluntad política del gobierno, y del compromiso que asuman los privados (principalmente en cuanto al financiamiento del organismo, extremo que fue uno de los mayores aciertos en el origen de PROCHILE), se podrá diseñar y mantener una Política de Estado en materia de Exportación, sobre la base de objetivos claros e instrumentos adecuados.

Por último, se considera a este como un aspecto medular (obviamente no el único), que si bien ha estado en la agenda de los distintos gobiernos en los últimos treinta años, por distintas razones o circunstancias, no ha tenido una solución adecuada a los intereses sectoriales y principalmente a los nacionales, ya que el desarrollo económico del Uruguay, ha estado vinculado al desarrollo de sus exportaciones.

Muchas gracias

Dr. Jorge E. Fernández Reyes. Director del Master en Comercio Internacional e Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo
Profesor Titular de la Cátedra de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo



V • Instrumentos de política para la inserción internacional de las Pymes

Cra. Ana Rey

CONTENIDO

1. INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PYMES.....	92
2. OUTSOURCING	93
3. LOGÍSTICA	94
4. CONCLUSIONES	95

1. INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PYMES

A nivel de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en febrero de 2006 la Junta de Comercio y Desarrollo estudió los vínculos entre las empresas transnacionales (ETN) y las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

El documento establece que “Una intensa vinculación fomenta la eficiencia de la producción, el crecimiento de la productividad, el nivel tecnológico, la capacidad de gestión y la búsqueda de mercados de las empresas locales”.

El enfoque comercial propuesto para las pequeñas y medianas empresas que emprenden un proceso de externalización, se orienta a generar ventajas competitivas que le permitan al exportador ser un eslabón del proceso internacional de producción.

El concepto de globalización si bien representa un riesgo para las PYMES en función de una oferta limitada para grandes mercados, puede convertirse en una oportunidad de integrarse a las cadenas de valor internacionales.

El documento citado le otorga a los gobiernos un rol activo y deja la visión y el compromiso a nivel del empresario. El punto 16 y 17 del documento TBB/B/COM.3/75 cita políticas como las garantías de créditos o fondos para investigación y desarrollo (I+D) o incluso cita créditos subvencionados para pequeños contratistas desde la entrega o producción hasta el período de el pago.

En Uruguay se viene desarrollando un concepto reconocido a nivel económico internacional que es el “clima de inversiones favorable”.

Es importante en las pequeñas y medianas empresas el aporte de innovación ya que por este sector se podrían alcanzar vínculos de mercado que en función de otras variables hacen muy difícil la comercialización.

En consecuencia se ratifica a la educación y las alianzas en el sector académico como un camino para el proceso de participación de las PYMES en el comercio de las compañías de nivel internacional.

Los elementos referidos en el presente documento representan factores de diferenciación de los exportadores que constituyen condición necesaria pero no suficiente para la participación en mercados internacionales.

El precio de producción, venta y la financiación de las rentas o producción y otros factores intrínsecos al producto que incluyen la innovación y el diseño contribuyen a la viabilidad del comercio exterior de los bienes.

En el ámbito académico el desarrollo de los intangibles generadores de valor agregado implica el conocimiento del marco internacional del comercio mundial y de los procesos de integración económica a través de los cuales se puedan generar condiciones de crecimiento.

Las cadenas logísticas de materias primas o productos terminados se desarrollan en zonas económicas o geográficas que demandan información constante y actualizada para mantener o realizar una oferta competitiva.

2. OUTSOURCING

La tendencia internacional de outsourcing es un elemento que las pequeñas y medianas empresas deben considerar para ofrecer a sus potenciales clientes.

Cuando se piensa en logística no solo se piensa en exportación de servicios de distribución sino en la oferta de valor agregado o servicios de reparación o post-venta que en el mercado regional se puede efectuar.

El desarrollo de las comunicaciones y de los sistemas de información ha permitido la contratación y seguimiento de servicios por empresas radicadas en mercados muy lejanos al de su prestación.

Con una visión geopolítica el exportador debe analizar en la opción de servicios a nuevos mercados su capacidad u oferta para tercerizar bienes o servicios en las cadenas logísticas de un comercio mundial que cada vez se realiza con significativas distancias físicas entre comprador y vendedor.

El Comercio entre Asia y su economía creciente con América Latina solo podrá sustentarse en logística de transporte y servicios eficientes que abran nuevas oportunidades para las empresas de servicios (empaquete, calidad, logística de transporte, etc.)

La cadena logística a nivel internacional evalúa factores vinculados a las políticas de eliminación de barreras al comercio ya sea en materia arancelaria o en aspectos fitosanitarios y de control entre otros, dependiendo del producto y del mercado encontramos una mayor focalización de los servicios al comercio exterior en calidad, trazabilidad, innovación, etc.

Actualmente existe un crecimiento de la demanda de servicios donde no existe espacio para las ineficiencias en el manejo de stock y suministro de bienes o servicios.

La gestión profesional de los almacenes propios o tercerizados va directamente asociada al desarrollo de plataformas abiertas de comunicación donde los software del Comercio Exterior tienen un rol predominante

Si se considera que las distancias son cada vez mayores entre los productores y/o consumidores con etapas o procesos de valor agregado en la cadena logística es importante para el exportador analizar los costos logísticos.

El conocimiento de las pequeñas y medianas empresas de los actores del comercio exterior en sus diferentes roles documentales o de transportes y seguros entre otros es fundamental a la hora de definir costos para mercados no domésticos. Usualmente las empresas de menor porte venden FOB y no logran ganancias en su acceso a nuevos mercados derivados del transporte o servicio hasta el consumidor final. En este escenario de demandas en muchos casos similares el poder de la negociación de cada parte prima en que un factor beneficie al comprador o al vendedor.

Si estoy comercializando un bien escaso la exigencia de menores costos no es a la PYMES, igual de válido para una oferta exclusiva

Es interesante citar el ejemplo que la publicación “Actitud emprendedora” en su ejemplar N° 1 cita respecto a la empresa brasilera de Belez a Natural que alcanzó 350 empleados y factura 19 millones de redes.

La venta exclusiva de su producto, gira la revisión de la cadena logística al Cliente “Vendedor”

3. LOGÍSTICA

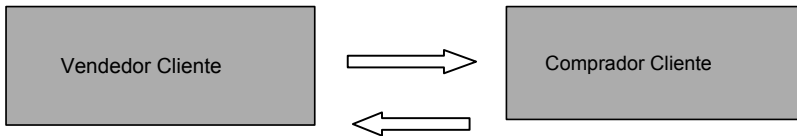
La localización de las industrias, materias primas y las distancias significativas a los puntos de consumo requiere que las empresas integrantes de la cadena del comercio se constituyan en firmas prestadoras seguras y reconocidas.

El seguimiento de las exportaciones desde el productor al consumidor buscando la certeza de la cadena logística o cadena de valor del Comercio Exterior es hoy una exigencia no arancelaria de los grandes mercados o bloques económicos.

Hoy se discute, si las alianzas o acuerdos entre los actores del sector exportador es suficiente o si debe existir un elemento impulsor de los agentes estatales para alcanzar una ventaja competitiva del país.

Se habla mucho del concepto de “clientes” y quizás en las pequeñas y medianas empresas exportadoras se deba revertir el concepto tradicional del cliente “comprador” para visualizar al cliente “vendedor” y sus necesidades para acceder a los mercados internacionales.

Es así que en el siguiente esquema de vendedor y comprador la figura del Vendedor Cliente, Comprador Cliente en la cadena logística debe concebirse en un doble sentido



La literatura tradicional habla que el cliente comprador demanda tiempo, rapidez, bajos costos y cada vez más exige el menor precio con la mayor seguridad.

Cuando el análisis se enfoca a la industria exportada se hace necesario que exista una visión del “cliente” vendedor que utiliza la cadena de servicios y en función de los Incoterms del proceso de venta busca aumentar su rentabilidad.

Es posible asociar la transacción a una autopista de dos carriles donde el “cliente vendedor” prepara la oferta de servicios integrados a nivel logístico.

Se define, entonces, la cadena logística en las dos vías de demanda donde se deben identificar las asimetrías para las pequeñas y medianas empresas frente al “Poder del Comprador”

Demandas de los actores del Comercio Internacional a la cadena Logística

Vendedor	Comprador
* Mayor rentabilidad	* Trazabilidad del producto
* Menores Costos	* Información de la cadena logística
* Distribución equitativa de los costos	* Menor Costo
* Mejor financiamiento	* Menor tiempo de entrega

4. CONCLUSIONES

El conocimiento de la realidad en el ámbito internacional y de los cambios que en forma constante se dan en las variables de competitividad es un factor clave para que las PYMES puedan generar un mercado.

Los sistemas de información son fundamentales para el exportador ya que un cambio en la cadena logística o en factores como el transporte puede derivar en una pérdida o aumento de competitividad.

La conexión física de la producción con el mercado objetivo es una variable en que las PYMES no pueden incidir ya que los volúmenes de producción no inciden en las rutas marítimas o multimodales.

En cambio el conocimiento de tendencias regionales o nacionales que determinen a medio-plazo mejoras en las conexiones físicas por la oferta de otros productos puede hacer viable una nueva línea de negocio o mercado.

En conclusión debemos confirmar que la perspectiva de crecimiento de las PYMES está fuertemente asociada a la inversión en Investigación y Desarrollo con el fin de generar ofertas competitivas.

El desarrollo de fuentes o sistemas de información que suministre datos actuales, indicadores, precios y costos de servicios nacionales e internacionales constituye una propuesta dinamizadora del sector para la toma de decisiones.

En este ámbito del Comercio Internacional el rol de la Educación adquiere un protagonismo en las estrategias de crecimiento de los países.

En Uruguay la Universidad de la Empresa asociada desde sus inicios a la actividad empresarial impulsa la formación en educación, comercio, marketing y recursos humanos.

Cra. Ana Rey Cr. Público, egresada de la Universidad de la República, con titulación de Gerente Profesional Portuario de la Asociación de Autoridades Portuarias Americanas y estudios de Maestría en Comercio Exterior en la Universidad Politécnica de Valencia.

Se desempeña como docente en Comercio Exterior y Transporte y es coordinadora de las Maestrías de Administración y Finanzas de la Universidad de la Empresa.