

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

Estudios de competitividad sectoriales.
Industria manufacturera.

M. I. Terra, G. Bittencourt, R. Domingo, C. Estrades,
G. Katz, A. Ons, H. Pastori

Documento No. 23/05
Noviembre, 2005

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES INDUSTRIA MANUFACTURERA

**Investigación realizada en el marco de los estudios sectoriales financiados
por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Coordinadora: Inés Terra

Gustavo Bittencourt

Rosario Domingo

Carmen Estrades

Gabriel Katz

Álvaro Ons

Héctor Pastori

**Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República**

Octubre de 2004

RESUMEN

El objetivo de este estudio es analizar la competitividad de los sectores textil, vestimenta y diseño y farmacéutico en Uruguay y sus perspectivas. En el sector textil se espera, a mediano plazo que las cadenas de lana y cuero mantengan su capacidad competitiva, aumentando el componente de diseño para la creación de productos de mayor valor agregado. Las cadenas comerciales de algunas marcas uruguayas que cuentan con ventajas importantes seguirán creciendo, aunque las expectativas de crecimiento para el sector en su conjunto son moderadas, especialmente para las empresas grandes. Las políticas públicas podrían contribuir a mantener, en este sector, los costos de producción reducidos. En el sector vestimenta y diseño se debe esperar una recuperación del mercado local y del mercado regional, aunque esta tendencia de crecimiento encontrará algunas limitantes: la competencia dentro del MERCOSUR, el dinamismo del sector informal, y las restricciones que puedan provenir de la oferta de factores. La competencia con los rivales globales continuará creciendo, lo que sumado a la eliminación de cuotas en los mercados de destino y a la tendencia a la mejora de calidad de los productos de estos rivales, constituirá una amenaza mayor a nuestra industria, por lo que debe esperarse un moderado crecimiento general del sector, con algunos productos estrella. En el sector farmacéutico se visualiza al mercado interno como de lento crecimiento y precios a la baja. Aquellos laboratorios que piensan su expansión hacia las exportaciones planifican algunas inversiones para ampliar su capacidad, pero como su espacio competitivo es el de los "genéricos" no consideran el desarrollo de nuevos productos, sino el aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de los requisitos de acceso planteados por las autoridades sanitarias de los países compradores. La evolución futura de mediano plazo de esta industria depende de un conjunto de factores complejo. Por último, se presenta en el trabajo un análisis de las políticas económicas que afectan a los sectores de interés.

Palabras clave: competitividad, ventajas competitivas, farmacéutica, textiles, vestimenta, política industrial.

Clasificación JEL: L52, L65, L67.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyse competitiveness in textiles, garments and design, and pharmaceutical industry in Uruguay. In textiles, wool and leather industries are expected in the medium run to maintain their competitive capacity, increasing the importance of design to create products with more aggregate value. Firms in Uruguay that present important advantages will continue to grow, even when growth expectations are moderate, specially for big firms. Public policies could contribute to maintain in this sector low production costs. In garments and design industries it can be expected a recovery in local and regional markets, although there might be some restrictions to this growth: competition with MERCOSUR partners, dynamism in informal sector, and restrictions from factor supply. Competition with global rivals will continue to rise, that together with the quota elimination in destination markets and with the quality improvement of rivals' products, will constitute a major threaten to our industry. For that reason, it can be expected a moderate general growth in the sector, with some star products. In the pharmaceutical industry, the local market presents slow growth and decreasing prices. Those laboratories that intend to expand towards exports are planning some investments to widen their capacity, but as their competitive area is the one of "generics" they do not consider developing new products. Instead, they tend to assure quality and access requirements from sanitary authorities in buying countries. Future development of this industry in the medium run depends on several complex factors. Finally, this study presents the economic policies that affect our interest sectors.

Keywords: competitiveness, competitive advantages, pharmaceuticals, textiles, garments, industrial policy.

ÍNDICE

CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

1. Evolución del sector industrial
2. Participación de las ramas seleccionadas en la industria manufacturera
3. Factores generales que afectan la competitividad del país

II. RESUMENES EJECUTIVOS

1. Sector Textil
2. Sector Vestimenta y Diseño
3. Sector Farmacéutico

III. BIBLIOGRAFÍA

IV. GUIA Y LISTADO DE ENTREVISTAS

CAPITULO II: ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD SECTOR TEXTIL

1. Introducción
 2. Factores clave de competitividad del sector textil en el ámbito internacional y regional
 3. Estructura y evolución histórica de la industria textil en Uruguay
 4. Nivel de competitividad del subsector: ventajas competitivas actuales y potenciales
 5. Factores que afectan la competitividad y las ventajas competitivas potenciales
 6. Prospectiva
- Anexo estadístico

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD SECTOR VESTIMENTA Y DISEÑO

1. Introducción
2. Factores clave de competitividad del subsector en el ámbito internacional y regional

3. Trayectoria histórica del sector vestimenta y diseño a nivel nacional
4. Nivel de competitividad actual de la industria de la vestimenta y el diseño
5. Impacto de los factores que afectan la competitividad empresarial en la industria de la vestimenta
6. Prospectiva a mediano plazo

CAPITULO IV: ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD SECTOR FARMACÉUTICO

1. Factores clave de competitividad de la industria farmacéutica en el ámbito internacional y regional
 2. Trayectoria de la industria farmacéutica uruguaya
 3. Nivel de competitividad: ventajas competitivas actuales y potenciales
 4. Factores que afectan la competitividad que afectan la competitividad de la industria farmacéutica nacional
 5. Prospectiva a mediano plazo (5 a 10 años)
- Anexo estadístico

CAPÍTULO V: POLÍTICAS PÚBLICAS URUGUAY: SECTOR TEXTIL, VESTIMENTA Y FARMACÉUTICA

1. Introducción
2. Promoción de inversiones
3. Promoción de exportaciones
4. Política comercial
5. Regulación del sector farmacéutico
6. Otros

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

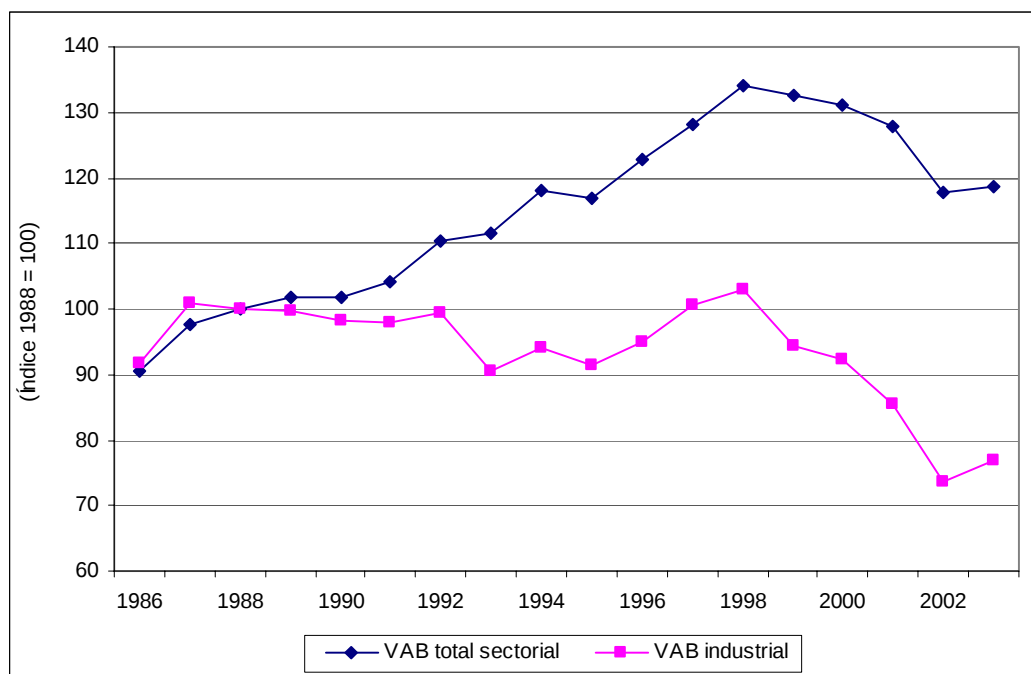
**CAPITULO I:
ASPECTOS GENERALES**

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

1. EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

En los últimos 17 años, la economía uruguaya creció a una tasa acumulativa anual de 1,6%, observándose dos períodos claramente diferentes: los primeros 12 años, donde el valor agregado total se incrementó al 3,31% acumulativo anual, y los últimos 5 años en los cuales dicha variable decreció al 2,4% acumulativo anual (gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución del VAB total e industrial
1986-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay.

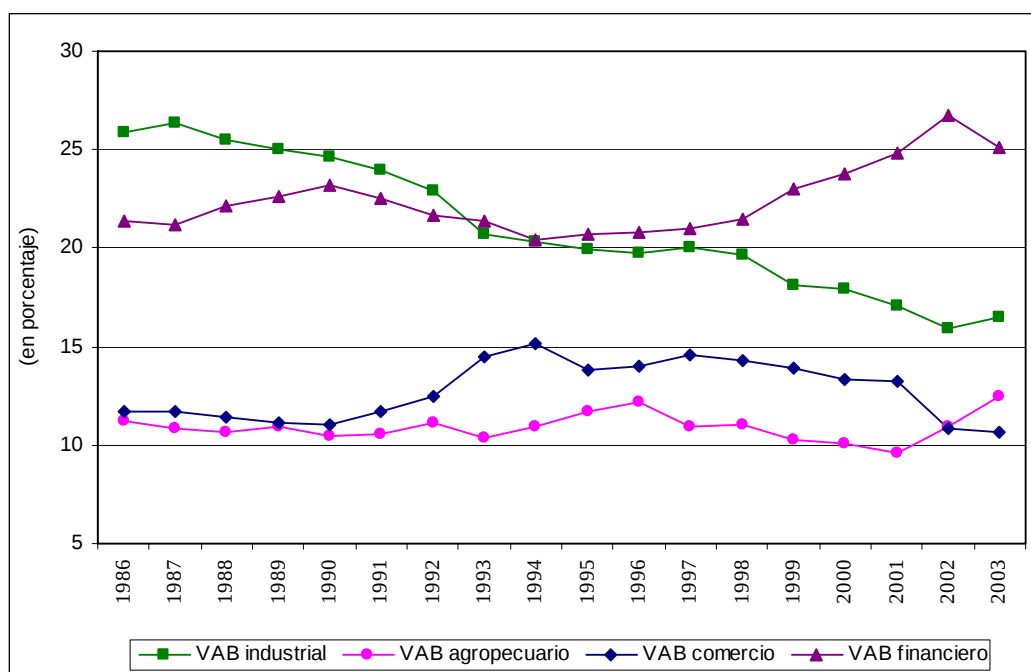
En igual período el VAB del sector industrial decreció a una tasa del $-1,0\%$ acumulativa anual. Sin embargo, pueden observarse diferentes trayectorias de esta variable en el período. Un primer ciclo de crecimiento seguido de estancamiento y reducción en los primeros 7 años, al final del cual el VAB industrial había caído un $1,4\%$ en relación a 1986 y en el cual el producto de la industria manufacturera se movió igual que la economía en

su conjunto sólo los dos primeros años, decreció levemente en los años siguientes, mientras el producto del resto de los sectores continuó incrementándose (1988-1993).

Un segundo ciclo de crecimiento y reducción del VAB industrial, en el que la última fase fue mucho más aguda que en el primero y, en consecuencia, en el año de menor valor de esta variable (2002), la misma había caído 17% en relación a 1993. En este período, la economía en su conjunto sigue un comportamiento bastante similar al del sector industrial, con tasas de crecimiento levemente superiores entre 1993 y 1998, y tasas de decrecimiento bastante inferiores entre 1999 y 2002.

Este comportamiento lleva a que el sector industrial, que en los 80 era el sector que presentaba la mayor participación porcentual en la generación de valor agregado en la economía, haya visto reducida su participación en el producto del país en forma sostenida desde inicios de los 90. Entre 1986 y 2002 la participación del VAB industrial cayó en 10 puntos porcentuales, y a partir de 1993, es superado por el sector financiero (finanzas, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas) como el sector que más contribuye a la generación de valor agregado en el país (gráfico 2).

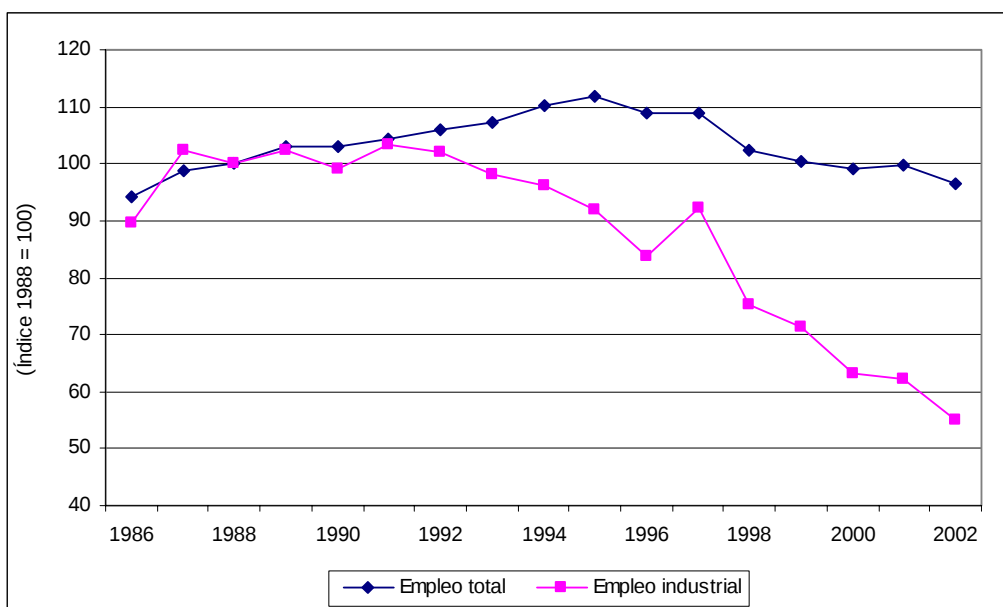
Gráfico 2
Participación de diferentes sectores en el VAB total
1986-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay.

Esta pérdida de participación en el producto del sector industrial se acompaña por una importante reducción de los puestos de trabajo del sector. Mientras que el total del empleo en la economía se mantuvo constante entre 1986 y 2002, la industria manufacturera, a partir de 1993, redujo considerablemente el número de ocupados, con decrecimientos anuales importantes (gráfico 3). Al final del período la reducción alcanza a 40 puntos porcentuales, la que resulta muy superior a la reducción en el VAB en términos constantes, lo que está señalando que la productividad del sector fue creciente en el período. Este comportamiento determina que el sector contribuya en menor medida que en el pasado a la tasa de empleo de la economía en su conjunto. En 1986 la industria empleaba al 20% de los ocupados, mientras que en el 2002 este porcentaje era apenas del 12%.

Gráfico 3
Evolución del empleo
1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

2. PARTICIPACIÓN DE LAS RAMAS SELECCIONADAS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

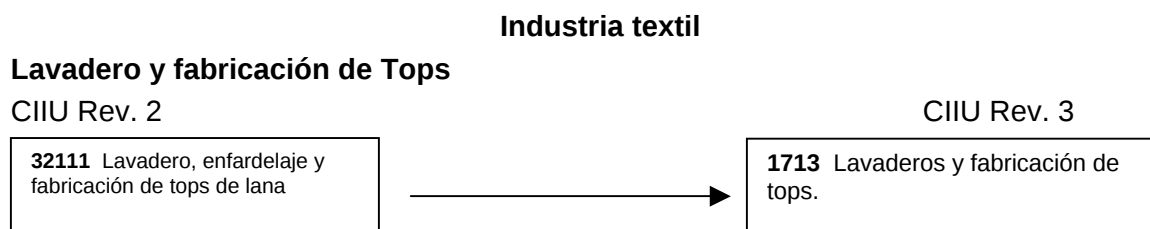
2.1 Aspectos metodológicos

Las ramas seleccionadas para el estudio fueron: industria textil, industria de la vestimenta e industria farmacéutica. La información disponible para las variables de producción, empleo e inversión provienen de las encuestas de actividad económica que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), mientras que la información sobre comercio exterior proviene del Banco Central del Uruguay y de Aduana.

Para la construcción de series estadísticas largas en aspectos vinculados a producción, empleo e inversión, se han enfrentado dificultades debido a que en el año 1997, año del Censo de Actividad Económica, el INE modificó la metodología utilizada en la recolección y presentación de los datos de las encuestas de actividad económica, no habiendo compatibilizado la información hasta el presente. Por lo tanto, si bien la información proviene de la misma fuente, se ha realizado un trabajo de compatibilización de la información correspondiente a la Encuesta Industrial Anual (EIA) que cubre el período 1990-1996, con la proveniente de la Encuesta de Actividad Económica (EAE) que abarca los años 1997 a 2001, último año para el cual la información está disponible.

Los siguientes aspectos deben tomarse en consideración a la hora de analizar las diferentes series estadísticas presentadas:

a. Clasificación CIIU: en ambas encuestas se utilizan diferentes clasificaciones CIIU. En la EIA, la clasificación utilizada fue la Rev. 2 de la CIIU, mientras que en la EAE se utiliza la Rev. 3, esto determinó la siguiente compatibilización de la información:



Hilandería, Tejeduría y Acabado de Textiles

CIIU Rev. 2

32112 Hilandería, tejeduría y acabado de lana y lana-sintético. Incluye teñido

32113 Hilandería, tejeduría y acabado de algodón y algodón sintético. Incluye teñido

32114 Hilandería, tejeduría y acabado de sintéticos

32115 Hilandería y tejeduría de fibras duras



CIIU Rev. 3

1711 Hilandería, tejeduría y acabado de lana, algodón, sintético y fibras duras. Se incluye el teñido cuando éste se realiza en la misma unidad de producción del hilado o tejido. Incluye tejidos de fibra de vidrio.

1712 Acabado de productos textiles (blanqueo, teñido, etc., cuando no se produce en la misma unidad en que se hace el tejido o el hilado).

Otros Productos Textiles

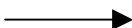
CIIU Rev. 2

3212 Confección de artículos textiles excepto prendas de vestir. Toldos. Bordado. Fabricación de toldos (textiles) y velas de surf.

3214 Fabricación de tapices y alfombras

3215 Cordelería.

3219 Fabricación de textiles n.e.p.



CIIU Rev. 3

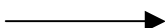
1720 Fabricación de otros productos textiles con tejidos no producidos en la misma unidad. (Cuando los artículos se fabrican en la misma unidad que produce los tejidos, la actividad se considera auxiliar de la tejeduría). Incluye fabricación de toallas, frazadas, toldos, cortinas, redes, alfombras, artículos de pasamanería, tejidos recubiertos de plástico, guatas, camisas para mecheros, cuerdas, cordeles, hilos de fibras textiles recubiertos o no con caucho o plástico, etc...

Industria de la vestimenta

Tejidos de punto

CIIU Rev. 2

3213 Fabricación de tejidos de punto y medias.



CIIU Rev. 3

1730 Fabricación de tejidos de punto como buzos, chalecos, camisetas, medias y similares. Se incluyen prendas de vestir cuando los tejidos se producen en la misma unidad.

Prendas de vestir

CIIU Rev. 2

32201 Confección de ropa exterior

32202 Fabricación de prendas de cuero

32203 Confección de ropa interior

3230 Fabricación de productos de cuero, sucedáneos de cuero y pieles, excepto calzado y otras prendas de vestir



CIIU Rev. 3

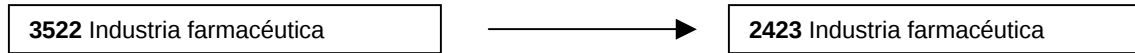
1810 Fabricación de prendas de vestir, con materiales no fabricados en la misma unidad, excepto prendas de piel. Incluye la fabricación de prendas de tela, otros materiales textiles y de cuero. Ropa interior y exterior, y accesorios como guantes, cinturones, sombreros, redecillas para el pelo, excepto calzado.

1820 Fabricación de pieles finas y de artículos de pieles finas (excepto calzado). Incluye fabricación de prendas de vestir de piel y teñido de pieles finas. Incluye fabricación de artículos con pieles artificiales.

Industria farmacéutica

CIIU Rev. 2

CIIU Rev. 3



b. Presentación de la información agregada: a partir de 1997, los datos de actividad industrial recabados por el INE a cuatro dígitos de la CIIU Rev. 3 sólo se publican para las empresas de inclusión forzosa en la EAE (empresas con 50 o más ocupados o que en el año 1997 presentaran ventas superiores a diez millones de pesos), a diferencia de lo que ocurría hasta 1996, cuando los datos muestrales se publicaban expandidos. A dos dígitos de la CIIU Rev. 3 (con algunas divisiones consideradas en forma conjunta con la 17, 18 y 19; y la 24 y 25) los datos se publican para las empresas de 5 o más ocupados

A los efectos de poder compatibilizar las series se procedió a estimar el VBP, VAB, Remuneración, Empleo y Formación Bruta de Capital Fijo de las empresas de menos de 50 ocupados de las ramas a cuatro dígitos a partir de los datos del Censo y de la Encuesta de Actividad Económica entre 1997 y 2001. Para ello se calculó en primer término el valor de cada una de estas variables para las empresas de menos de 50 ocupados para el total de las agrupaciones 17, 18 y 19 en cada uno de los años en que la información se presenta agregada (1998-2001). A los efectos de desglosar estos datos entre las tres divisiones consideradas se utilizó la participación que éstas tenían en el total de cada variable en el Censo Económico de 1997. El valor así obtenido se sumó al de las empresas de inclusión forzosa, alcanzándose entonces el valor total de cada variable para las empresas del sub – sector considerado.

A fin de ilustrar la metodología adoptada, se ejemplifica a continuación el procedimiento seguido para estimar el VBP de la industria textil en el año 2001.

Datos en miles de pesos

VBP empresas textiles de inclusión forzosa en 2001	VBP empresas aleatorias de las ramas 17, 18 y 19	Participación de la rama 17 en el VBP agregado (17+18+19) en 1997	VBP empresas aleatorias, sector textil en 2001	VBP total de las empresas del sector textil en 2001
3.163.460	1.207.367	22,01%	22,01% de 1.207.367 = 265.799	3.163.460 + 265.799 = 3.429.259

Este procedimiento se repitió para cada una de las variables consideradas y para todos los años entre 1997 y 2001. Si bien esta metodología parece en principio la más adecuada para estimar los datos a partir de la información disponible, es necesario mencionar tres dificultades insalvables que afectaron el procedimiento. En primer término, el supuesto que subyace es que la distribución del valor de las diferentes variables correspondiente al conjunto de las empresas aleatorias de los sectores de textiles, vestimenta y cueros, entre cada uno de estos sectores se mantiene inalterada entre 1997 y 2001. En segundo término, los criterios de clasificación de empresas de inclusión forzosa y aleatoria variaron a partir de 1998. En 1997, se consideraban empresas de inclusión forzosas aquellas con más de 20 ocupados y eran, por tanto, empresas aleatorias aquellas con menos de 20 ocupados. A partir de 1998 se pasó a catalogar como empresas forzosas a aquellas con más de 50 ocupados o aquellas cuyas ventas superaran los diez millones de pesos en 1997.

Por último, en la metodología empleada se produce una sobre-estimación de la participación de la industria textil y una sub-estimación de la industria de la vestimenta en el tramo de empresas aleatorias, ya que las empresas de la rama 1730, tejidos de punto, que en el trabajo se incluye en la industria de la vestimenta, no puede desagregarse de la división 17 a los efectos de este cálculo.

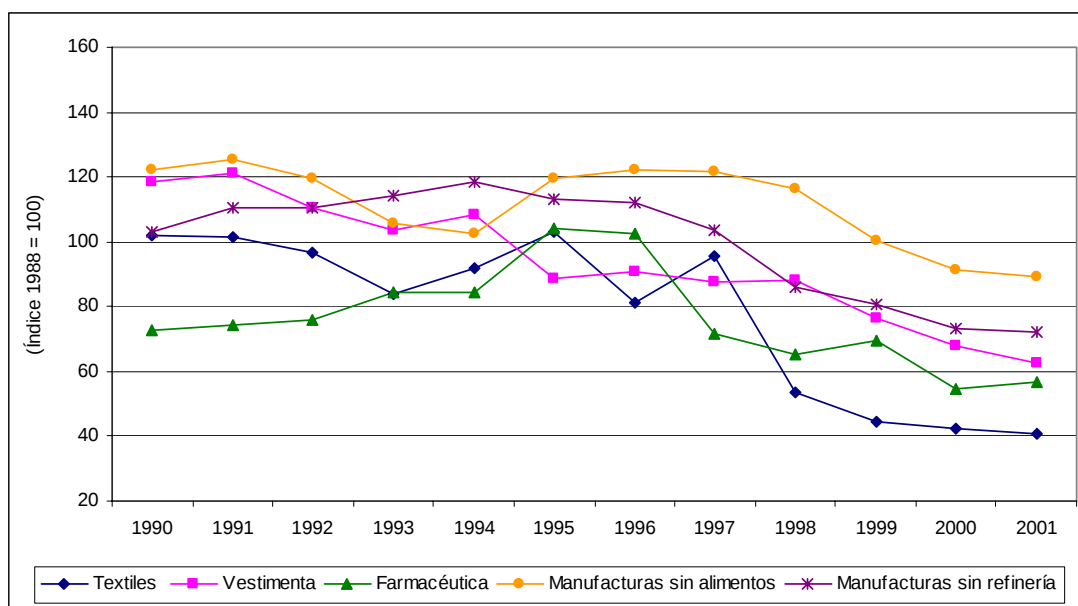
c. Otras consideraciones metodológicas: Un problema adicional de importancia consiste en que los criterios para el relevamiento de las unidades económicas es diferente en la EIA que en la EAE. En el primer caso la unidad encuestada era el establecimiento, mientras que en la segunda es la empresa. Esto provoca posiblemente subvaloración en el caso de la industria de la vestimenta, ya que unidades productivas de empresas comercializadoras no estarían incluidas en esta información. Otro aspecto que se tomó en cuenta en la compatibilización realizada es que la información anterior a 1997 estaba valuada a costos del consumidor, mientras que los datos a partir de 1997 se presentan a precios del productor. La compatibilización debió hacerse hacia atrás, o sea con los datos a precios del productor, ya que con la información que publica el INE no es posible llevar el VBP de 1997 en adelante a precios del consumidor (sólo se publica el IVA neto y no desagregado en IVA ventas e IVA compras como sí se hacía hasta 1996).

2.2 Participación

Las ramas seleccionadas para el estudio (textiles, vestimenta y farmacéutica) en la década de los 90 muestran una mayor variación en la evolución de su valor agregado que

la industria en su conjunto (descontada la refinería de ANCAP) y que el grupo de sectores industriales que no incluyen los de alimentos, bebidas y tabaco. En la gráfica 4 puede apreciarse que entre 1990 y 1993, mientras la industria textil y de la vestimenta siguen una evolución similar a la del conjunto industrial sin alimentos, la industria farmacéutica presenta una evolución creciente. Entre 1994 y 1997, mientras que la industria en su conjunto (excepto alimentos y refinería) crece en el primer año y luego se estanca, la industria de la vestimenta sigue un proceso inverso, reduciendo su VAB en el primer año para luego estancarse. Por su parte tanto la industria textil como la farmacéutica presentan fuertes fluctuaciones. A partir de 1997, cuando el valor agregado industrial presenta una tendencia decreciente, el sector textil sigue la misma tendencia pero en forma más acelerada, mientras que la industria de la vestimenta decrece fuertemente a partir de 1998. El sector farmacéutico, si bien también presenta un decrecimiento sostenido desde 1996, es el que en el 2001 había perdido menos en relación al VAB de 1990.

Gráfico 4
Evolución del VAB por sectores
1990 – 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

La industria en su conjunto (sin considerar la refinería de petróleo) pierde 31 puntos porcentuales entre 1990 y 2001, en el VAB. Si eliminamos los alimentos, el resto de los sectores industriales agregados pierden 33 puntos porcentuales en el mismo período. Los tres sectores de estudio tienen un comportamiento dispar, mientras que los textiles

pierden 61 puntos porcentuales, vestimentas pierde 56 puntos y la industria farmacéutica pierde 16 puntos porcentuales, incrementando su participación en el VAB industrial (cuadro 1).

Cuadro 1
Participación sectores de estudio en VAB industrial
excepto refinería y alimentos
(en porcentaje a precios de 1988)

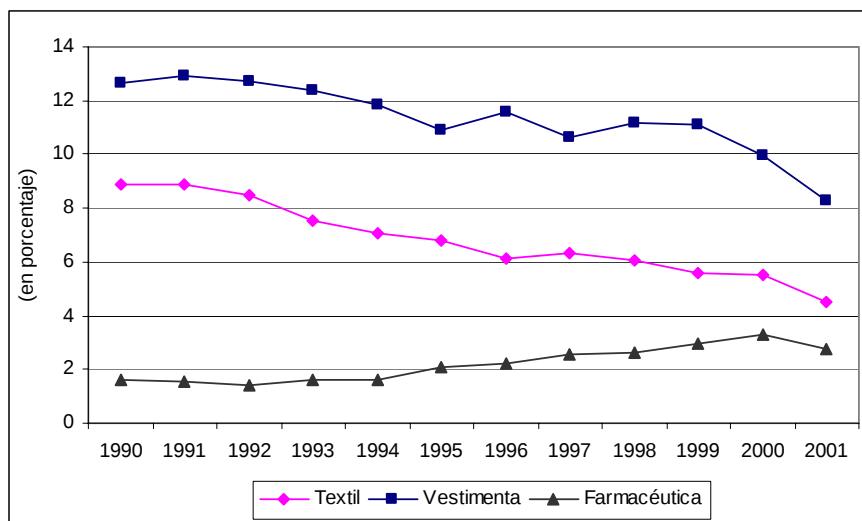
Año	Textiles	Vestimenta	Farmacéutica
1990	12,97	8,58	4,24
1991	12,62	8,52	4,21
1992	12,59	8,18	4,52
1993	12,38	8,66	5,69
1994	14,00	9,39	5,88
1995	13,42	6,56	6,20
1996	10,37	6,59	5,99
1997	12,29	6,37	4,18
1998	7,17	6,72	4,00
1999	6,87	6,72	4,91
2000	7,19	6,56	4,27
2001	7,09	6,19	4,50

Fuente: Elaboración propia con base en datos EIA-EAE - INE

Esta pérdida de participación de los textiles y en menor medida en la vestimenta en el VAB se manifiesta en forma mucho más intensa en el empleo (Gráfico 5). Entre 1990 y 2001 el sector industrial sin la refinería perdió algo más de 71 mil puestos de trabajo (12 mil en la industria de alimentos y 59 mil en otras industrias).

Los sectores textil y vestimenta responden por el 40% de los empleos perdidos en el sector manufacturero excepto alimentos, bebidas y tabaco. La industria textil pasa de 14,9 mil ocupados en 1990 a 4,4 mil en 2001, mientras que la industria de la vestimenta que tenía 21,3 mil ocupados en el primero de esos años, sólo ocupa a 8 mil personas en el año 2001 (cuadro 2). Por su parte, la industria farmacéutica mantiene constante su nivel de ocupación entre esos años, aumentando su participación en el empleo total industrial.

Gráfico 5
Participación en el empleo industrial



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 2
Evolución del empleo industria manufacturera

Año	Total manufacturas	Textil	Vestimenta	Farmacéutica
1990	168.022	14.944	21.273	2.716
1991	159.697	14.229	20.661	2.491
1992	147.413	12.539	18.728	2.131
1993	134.235	10.100	16.607	2.203
1994	122.832	8.696	14.516	1.988
1995	112.499	7.626	12.252	2.327
1996	102.353	6.260	11.862	2.303
1997	113.647	7.213	12.060	2.884
1998	110.715	6.722	12.406	2.910
1999	103.849	5.835	11.502	3.045
2000	94.656	5.236	9.450	3.126
2001	96.958	4.373	8.015	2.708

Fuente: Elaboración propia con base en datos EIA - EAE - INE

Esta mayor reducción del personal ocupado, determinó que la productividad del trabajo de estas ramas medida como VAB por trabajador, tuviera un ritmo de crecimiento mayor que la productividad promedio de la industria (excluida la refinería), tal como se presenta en el cuadro 3. Mientras que la productividad promedio industrial aumentó un 21% entre 1990 y 2001 en dólares constantes de 1988, la productividad del sector textil creció un 36% entra

ambas puntas, superando la media de la industria. Por otra parte, el sector vestimenta que se caracteriza por una productividad por trabajador sustancialmente menor a la media industrial, presentó una tendencia creciente en esta variable, la que al comienzo de los 80 era un tercio de la media de la industria y en 2001 supera al 50% de la media industrial. La industria farmacéutica por su parte, luego de aumentar considerablemente su productividad hasta mediados de la década, perdió productividad durante el período recesivo, manteniendo prácticamente incambiados los niveles de empleo.

Cuadro 3
Productividad (VAB por trabajador) de la manufactura
(miles de pesos constantes de 1988)

Año	Total manufacturas*	Textil	Vestimenta	Farmacéutica
1990	4,10	4,52	2,10	8,13
1991	4,62	4,74	2,20	9,03
1992	5,01	5,11	2,22	10,80
1993	5,64	5,50	2,34	11,59
1994	6,36	7,00	2,81	12,86
1995	6,70	9,31	2,72	13,54
1996	7,31	8,60	2,88	13,49
1997	6,11	8,81	2,73	7,50
1998	5,21	5,27	2,68	6,79
1999	5,19	5,03	2,50	6,90
2000	5,22	5,34	2,70	5,31
2001	4,98	6,16	2,93	6,32

* Excluida la refinería

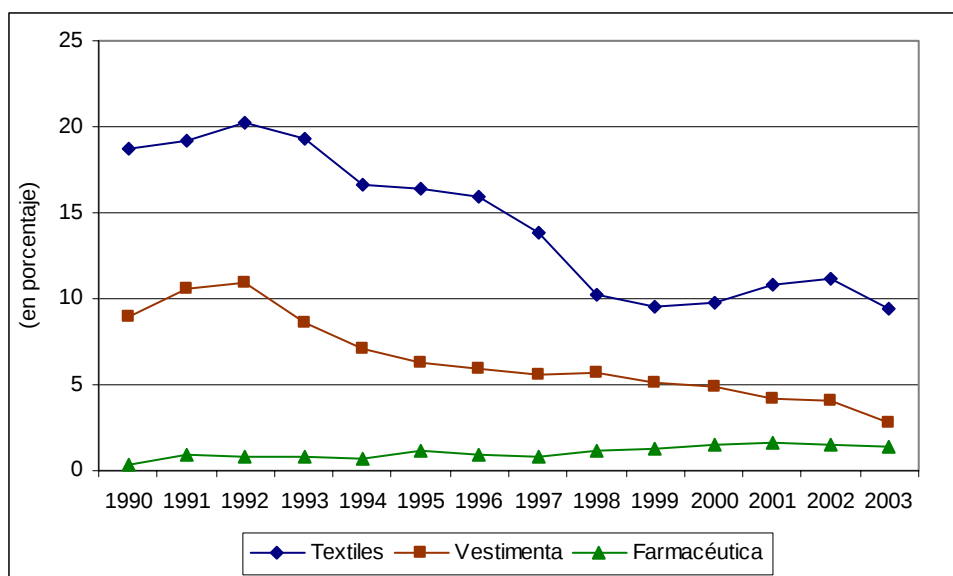
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

El sector textil y de la vestimenta, como consecuencia de la contracción del producto, perdieron participación en las exportaciones totales del país (gráfico 6). Por su parte la industria farmacéutica incrementó su participación en las mismas.

Si bien tanto los textiles como la vestimenta perdieron participación en las exportaciones totales del país, es el mercado externo el que absorbe la mayor parte de sus ventas, presentando ambos sectores una mayor propensión a exportar que la media de la industria (cuadro 4). Por su parte el sector farmacéutico que a comienzos de la década presentaba una clara orientación al mercado interno, incrementa su orientación exportadora. Esto se explica porque las empresas del sector que dejaron de tener actividad industrial han sido principalmente las filiales de empresas transnacionales

instaladas en el proceso de sustitución de importaciones que reorganizan su producción en la región en el marco del proceso de integración.

Gráfico 6
Participación de los sectores en las exportaciones totales 1990-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

Cuadro 4
Propensión a exportar, 1990-2000
(en porcentaje)

Año	Textil	Vestimenta	Farmacéutica	Total Industria
1990	45,28	48,99	1,59	24,35
1991	44,61	39,62	1,66	21,27
1992	46,77	53,67	3,30	20,55
1993	54,30	53,25	3,77	21,89
1994	57,69	40,52	13,72	23,92
1995	60,88	45,39	8,39	23,81
1996	61,69	47,22	8,54	25,54
1997	71,79	48,52	12,24	32,02
1998	68,33	50,11	18,79	30,80
1999	76,88	52,94	16,74	29,89
2000	79,34	63,69	21,36	33,05

Fuente: elaboración propia con base en datos EIA-EAE -INE

La formación bruta de capital fijo anual total del sector industrial en dólares constantes, se redujo en un 23% entre 1990-2001 (cuadro 5). Los sectores considerados presentan muy baja formación de capital en relación al total de la industria, con una participación inferior a la que tienen en el VAB y en el empleo. Entre ellos, el sector textil presenta una reducción drástica de su inversión a partir de 1995, con cifras que en el año 2001 apenas representan el 13% de lo invertido en 1990. El sector vestimenta invertía en 2001 apenas el 31% de lo invertido en 1990. Estas cifras reflejan el bajo desempeño de ambos sectores en este período.

Cuadro 5
Formación Bruta de Capital Fijo, 1988-2001
(miles de dólares de 1988)

Año	Textil	Vestimenta	Farmacéutica	Industria manufacturera
1988	24.984	5.597	3.500	171.083
1989	20.072	5.672	2.422	156.951
1990	14.109	4.307	2.503	115.760
1991	13.072	7.555	1.469	135.810
1992	21.104	5.430	2.872	134.612
1993	12.483	7.690	3.309	161.221
1994	11.512	2.739	3.358	139.756
1995	12.507	1.567	6.695	216.790
1996	5.357	1.091	4.771	141.354
1997	6.636	2.046	4.646	132.303
1998	6.161	3.951	5.647	107.707
1999	4.577	3.583	2.668	76.586
2000	-685	1.929	2.029	78.024
2001	1.909	1.341	2.893	88.705

Fuente: elaboración propia con base en datos EIA – EAE –INE

En cuanto a la inversión por ocupado (tomando como proxi de la inversión la formación bruta de capital fijo), como puede observarse en el cuadro 6, la industria de la vestimenta ha presentado siempre coeficientes muy inferiores al promedio industrial. Por su parte el sector textil en los primeros años de esta década es cuando muestra un comportamiento peor al de la economía en su conjunto en cuanto a montos de inversión por trabajador, ya que la caída en la inversión fue muy superior a la pérdida de puestos de trabajo. Finalmente la industria farmacéutica en la mayor parte de los años de la década ha presentado un coeficiente superior al promedio industrial.

Cuadro 6
Formación bruta de capital fijo por ocupado
(dólares constantes de 1988)

Año	Textil	Vestimenta	Farmacéutica	Industria manufacturera
1988	1,51	0,28	0,93	1,00
1989	1,28	0,27	0,61	0,91
1990	0,94	0,20	0,36	0,69
1991	0,92	0,37	0,59	0,85
1992	1,68	0,29	1,35	0,91
1993	1,24	0,46	1,50	1,20
1994	1,32	0,19	1,69	1,14
1995	1,64	0,13	2,88	1,93
1996	0,86	0,09	2,07	1,38
1997	0,92	0,17	1,61	1,16
1998	0,92	0,32	1,94	0,97
1999	0,78	0,31	0,88	0,74
2000	-0,13	0,20	0,65	0,82
2001	0,44	0,17	1,07	0,91

Fuente: Elaboración propia con base en datos EIA – EAE – INE

Otro aspecto a destacar refiere a la participación de capital extranjero en las empresas de estos sectores. Medida la participación extranjera como el porcentaje de las ventas de empresas con capital externo en el total de las ventas del sector, tanto el sector textil como el farmacéutico tiene una participación mayor a la media industrial, mientras que en la industria de la vestimenta las empresas con capital extranjero se retiraron del sector (cuadro 7).

Cuadro 7
Participación del capital extranjero en
la industria manufacturera, 1990-2000
(en porcentaje)

Año	Textil	Vestimenta	Farmacéutica	Industria manufacturera
1990	36,8	9,2	85,1	25,8
1991	14,5	10,1	37,6	17,7
1992	13,3	6,4	57,0	24,0
1993	35,9	7,7	60,0	27,4
1994	35,3	10,9	60,8	29,4
1995	26,6	27,6	65,8	29,1
1996	27,6	4,0	54,7	28,0
1997	29,0	10,4	58,6	22,1
1998	34,6	8,0	32,8	21,6
1999	32,6	0,7	43,7	22,2
2000	33,6	0,0	44,3	21,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos EIA – EAE – INE

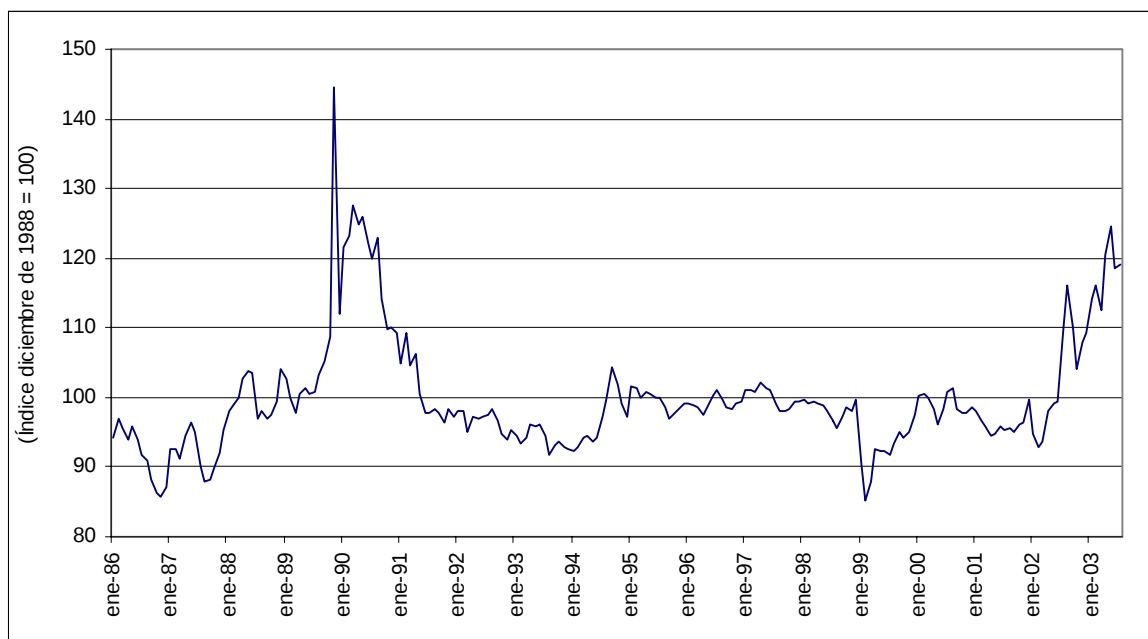
3. FACTORES GENERALES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

3.1 Factores macroeconómicos

3.1.1 Tipo de cambio

La política cambiaria aplicada en Uruguay desde 1991 hasta junio de 2002, cuando se produce la devaluación como consecuencia de la crisis financiera que afectó al país y la flotación del tipo de cambio, consistió en un régimen de paridad deslizante preanunciada con banda de flotación. Esta política cambiaria incidió significativamente en la capacidad competitiva de las empresas uruguayas. Como se observa en el gráfico 7 , que refleja la evolución del tipo de cambio real uruguayo con el de sus nueve principales socios comerciales¹, se constató una marcada apreciación del tipo de cambio real uruguayo, particularmente en los primeros años de la década de los noventa.

Gráfico 7
Tipo de cambio real con base en los precios mayoristas



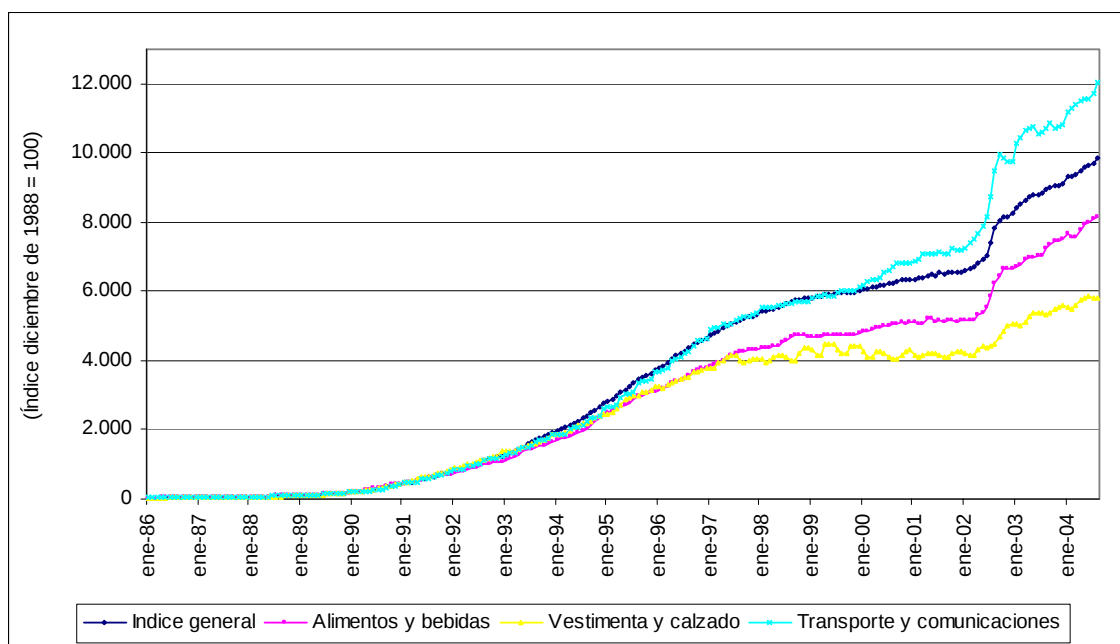
Fuente: Centro de Economía Internacional.

¹ El índice fue elaborado ponderando los precios mayoristas en dólares de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Italia, Francia, Países Bajos y Japón con la participación de las exportaciones más las importaciones de cada uno de estos socios en el total, tomando como período base 1998 – 1999 = 100.

3.1.2 Precios

Los precios de los bienes transables evolucionaron por debajo de los correspondientes a los bienes no transables, fundamentalmente desde mediados de la década de los noventa, según se ilustra en el gráfico 8².

Gráfico 8
Evolución de los precios al consumo de transables y no transables

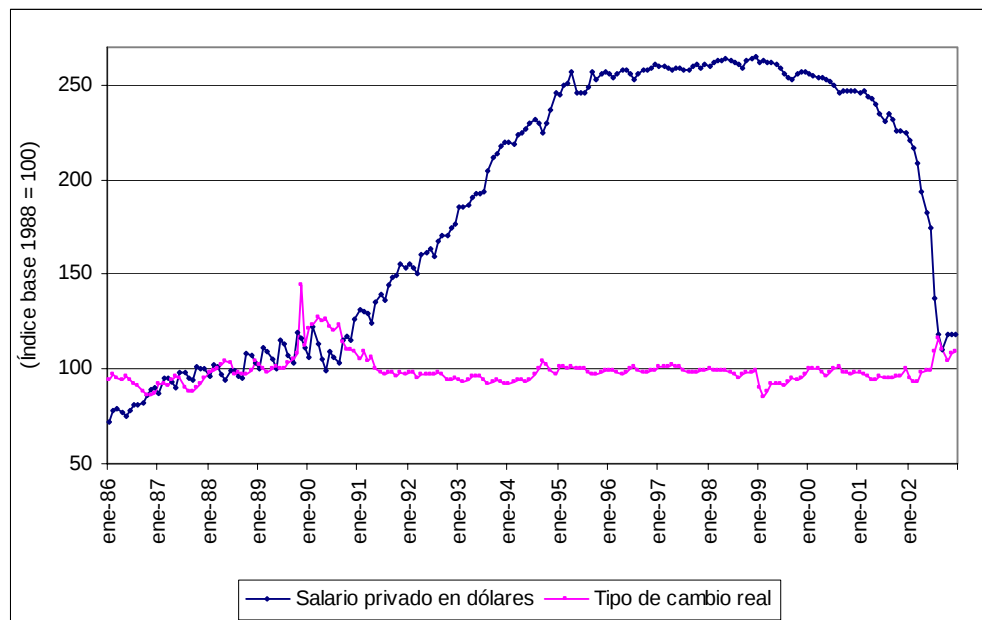


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Al mismo tiempo, las empresas uruguayas enfrentaron un sustancial encarecimiento de las tarifas públicas medidas en dólares. La energía eléctrica (tarifa industrial), el agua corriente y los servicios telefónicos evidenciaron aumentos sostenidos en sus precios hasta 1997 o 1998, experimentando luego leves caídas. Los precios de los combustibles, por su parte, exhibieron también una tendencia al alza, aunque menos pronunciada, la que se acentuó marcadamente hacia el final de la década y comienzos de los años dos mil (cuadro 8).

² Puesto que el Índice de Precios Mayoristas (luego Índice de Precios al Productor de Productos Nacionales) no sigue la evolución de los precios de los no transables, se utilizó el Índice de Precios al Consumo a fin de ilustrar este hecho.

Gráfico 9
Tipo de cambio real y salario privado en dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos INE y CEI

Cuadro 8
Tarifas públicas en dólares

Año	Energía eléctrica (tarifa industrial)	Teléfono	Agua Corriente	Nafta Especial	Nafta Supra	Gas Oil	Fuel Oil
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	99,9	106,9	128,0	109,4	109,4	101,2	113,2
1992	100,8	116,6	149,9	100,3	101,8	97,3	112,0
1993	122,7	133,9	195,1	99,0	102,0	80,4	91,4
1994	154,8	166,6	262,8	108,1	113,2	84,8	73,7
1995	180,3	183,4	304,3	115,2	123,7	92,5	71,2
1996	190,3	192,7	327,5	121,2	130,1	103,3	72,5
1997	197,7	183,7	358,1	127,4	134,5	108,6	75,3
1998	199,8	180,4	360,9	120,9	126,8	103,1	71,4
1999	191,9	175,3	354,1	114,3	119,9	96,8	67,0
2000	185,8	170,2	343,9	142,9	149,8	118,5	82,1
2001	179,8	171,9	351,5	162,8	168,4	127,0	111,5

Fuente: Porto (2000) e INE

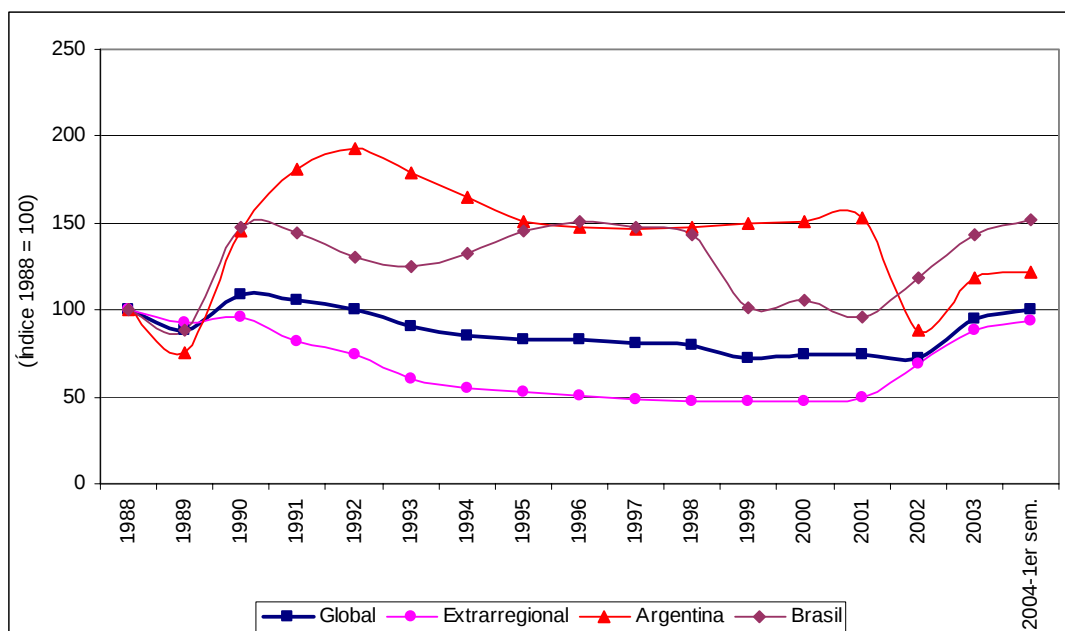
3.2 Capacidad de competencia

La apreciación cambiaria resultante del esquema de política cambiaria implementado, y su incidencia sobre los costos e ingresos de las empresas uruguayas, se tradujo en una pérdida de capacidad competitiva de la producción nacional respecto a la de sus socios comerciales. En el caso de las empresas exportadoras, cuyos ingresos están vinculados a bienes transables en tanto sus costos están compuestos fundamentalmente por no transables, esta situación repercutió desfavorablemente en su ecuación de costos – ingresos (Porto, 2000). De acuerdo a datos del Banco Central del Uruguay, la capacidad competitiva de la producción nacional se redujo casi 31% entre enero de 1990 y junio de 2002, al momento de abandonarse la política cambiaria vigente hasta entonces y adoptarse un régimen de flotación cambiaria.

No obstante, la evolución de la competitividad de la producción nacional vis a vis la de los principales socios comerciales de Uruguay se diferenció claramente, según se considere la competitividad extra o intra – zona. En tanto que la primera se contrajo más de 37% en el período analizado, el indicador de competitividad cayó menos de 29% frente a Argentina e incluso se incrementó 25% respecto a Brasil a lo largo de dicho período. Esto se debe al efecto de los planes de estabilización con ancla nominal implementados en Argentina y Brasil, que determinaron que en estos países se produjera también una apreciación cambiaria que duró al menos hasta la devaluación de 1999 en Brasil y hasta el abandono del Plan de Convertibilidad en enero de 2002 en el caso de Argentina.

A partir de junio de 2002, luego del abandono del régimen cambiario imperante desde 1991, la situación competitiva de la industria nacional varió considerablemente. La devaluación experimentada por el peso desde entonces (más de 62% al fin de agosto de 2004) ha superado el ritmo de la inflación (39% la minorista, 25% la mayorista) lo que aunado a la contracción de los salarios privados medidos en dólares (43%) permitió a las empresas exportadoras recomponer sus condiciones de rentabilidad. En este contexto, la capacidad competitiva de la producción nacional, medida por los Indicadores de Capacidad de Competencia del Banco Central del Uruguay, evidencia una marcada recuperación tanto con relación a países extra-zona como con los socios regionales, particularmente Argentina. De hecho, a partir de la devaluación, la capacidad competitiva se ha recuperado hasta situarse incluso por encima de los niveles vigentes en enero de 1990, si bien esta ganancia de competitividad se ha concentrado en la región (cuadro 9).

Gráfico 10
Evolución de la capacidad competitiva de Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

Cuadro 9
Evolución de la capacidad de competencia
de la producción nacional
(en porcentaje)

Período	Indice Global	Indice Extra - regional	Indice con Argentina	Indice con Brasil
Enero 1990 - Junio 2002	-30,6	-37,1	-28,9	25,8
Junio 2002 - Julio 2004	53,0	49,1	72,0	26,9
Total del período	6,1	-6,2	22,3	59,7

Fuente: Banco Central del Uruguay

II. RESUMENES EJECUTIVOS

1. SECTOR TEXTIL

El sector en la economía nacional

El sector textil constituye una cadena productiva que incluye lavaderos, hilanderías de lana, algodón y fibras sintéticas, tejedurías, tejidos de punto y medias, tapices y alfombras, tejidos de punto y otros textiles. Está estructurado en torno a la producción de textiles de lana aprovechando las ventajas naturales que el país tiene en la producción de ovinos y lana de alta calidad. Es un sector orientado al mercado externo por lo que ha estado sometido a una fuerte presión competitiva. En el 2001, el sector textil en su conjunto representaba un 5,2% del VBP, un 4,4% del Valor Agregado Bruto (VAB), un 4,5% del empleo y un 10% de las exportaciones industriales de Uruguay. Lavaderos y fabricación de tops eran el 65,8% del VBP, el 48,1% del VAB, el 62,5% de las exportaciones, y el 20,6% del empleo; hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles eran el 34,5% del VBP, el 45,7% del VAB, el 68,0% del empleo y el 34,2% de las exportaciones (en el año 1997, último dato disponible, la distribución del VBP entre las diferentes fibras era la siguiente: 47,9% lana, 21,8% algodón y 30,2% sintéticos); y fabricación de otros productos textiles: eran el 4,5% del VBP, el 6,2% del VAB, el 3,3% de las exportaciones y el 11,4% de los trabajadores del sector.

Ventajas competitivas sectoriales

Las ventajas comparativas de Uruguay en el sector lavaduría y tejeduría han estado muy asociadas a la disponibilidad de lana de buena calidad pero de un grosor que no le permite ubicarse en los segmentos más altos del mercado. Las principales fortalezas se asocian a la disponibilidad de materia prima y a la existencia de un parque industrial competitivo a nivel internacional. La principal debilidad es el predominio de lanas de grosor medio, cuyo destino es la producción de hilados y tejidos cardados que se dirigen a segmentos de calidad media y que son fácilmente sustituibles por otras fibras. La amenaza más importante es que si no se recupera el stock ovino se puede perder de capacidad para el mantenimiento y mejoramiento tecnológico y, por lo tanto, capacidad competitiva. Las oportunidades para su desarrollo se asocian a la mejora en las condiciones del mercado internacional de lanas (recuperación de la economía China, desaparición de los stock acumulados por Australia) y a la mejora cualitativa en la oferta de Uruguay (disminución de la contaminación de la lana y mejora genética).

En el sector tejidos de lana peinada y tejidos cardados las principales fortalezas se vinculan a la disponibilidad de una industria topera que la provee de lanas de calidad adecuada; el parque industrial; la inserción en mercados de alta calidad con diseño, lo que genera barreras de acceso que los sustrae de la competencia con productores asiáticos de bajos costos; y desarrollo de productos en estrecha conexión con los demandantes (alianzas estratégicas con grandes empresas que operan a nivel internacional). Las debilidades están relacionadas con la lejanía geográfica a los grandes centros de consumo y la disponibilidad y acceso a algunos servicios (acceso y costo del crédito). Las amenazas derivan de la dinámica de los mercados internacionales. Si se cumple con la última etapa del ATV los mercados internacionales de tejidos van a ser más competitivos. Por otra parte, el ritmo de las negociaciones internacionales coloca a Uruguay en una situación desventajosa, dado que otros países han avanzado rápidamente en la concreción de acuerdos preferenciales con los grandes demandantes mientras que el MERCOSUR avanza con grandes dificultades. La apreciación del tipo de cambio también puede perjudicar su capacidad competitiva. Las oportunidades se vinculan a la posibilidad de consolidar y fortalecer las alianzas estratégicas con las grandes cadenas de comercialización de textiles que favorecerían el diseño, la diferenciación de productos, el acceso a mercados de alta calidad y precio.

Políticas e instituciones públicas para la competitividad sectorial

Los principales espacios para el diseño de políticas que favorezcan el desarrollo del sector de tops, podrían centrarse en promover una mejora en la ecuación costo-beneficio y el uso de capital físico y humano que se encuentra en toda la cadena productiva (desde el sector agropecuario a los organismos de apoyo y la industria topera). Estas políticas podrían orientarse a evitar algunos de los factores que atentan contra la cría de ganado ovino en el sector agropecuario (acciones que ataquen el abigeato y la acción de depredadores que constituyen incentivos negativos para la cría de ovinos); a la promoción de investigación y desarrollo para la mejora en la calidad y productividad de la lana (cooperación con universidades y organismos que promuevan el desarrollo tecnológico para el mejoramiento de las lanas y el aumento de la productividad en el sector agropecuario); la mejora en calidad y disminución de costos de algunos servicios, especialmente el portuario, y negociaciones internacionales que amplíen los mercados para las lanas uruguayas evitando la discriminación en los grandes mercados de los países desarrollados por la existencia de acuerdos preferenciales y la competencia desleal proveniente de exportaciones subsidiadas.

En el sector hilandería y tejeduría de lana, la intervención del gobierno podría favorecer el desarrollo de esta industria a través de políticas que contribuyan a ampliar la oferta de mano de obra calificada disminuyendo costos para las empresas, a disminuir los costos de los servicios públicos, a disminuir la inestabilidad macroeconómica y negociaciones internacionales que favorezcan un mejor acceso a los mercados regionales y extra regionales.

Perspectivas del sector a mediano plazo

Hay tres factores claves que definen las perspectivas del sector de tops: la oferta de lana, las condiciones de demanda y precio internacional y las condiciones macroeconómicas del país. En el mediano plazo, todas muestran signos medianamente favorables, es por eso que puede esperarse una pequeña recuperación del nivel de actividad del sector. Sin embargo, no parece haber condiciones de largo plazo para nuevas inversiones y un aumento significativo de la producción del sector.

En el sector tejidos de lana, aún cuando las empresas que sobrevivieron son empresas que tienen una buena posición competitiva, es difícil esperar una ampliación significativa de la producción en Uruguay. Debería esperarse una recuperación moderada favorecida por la recuperación de la industria de la vestimenta y, fundamentalmente, por las condiciones cambiarias. Los principales obstáculos para nuevas inversiones en el sector se derivan de que es un sector que se encuentra en retroceso a nivel mundial, el cumplimiento de los compromisos del ATV va a llevar a un aumento de la competencia y ampliar el acceso a los grandes mercados de países como China que tienen todas las condiciones para montar una industria competitiva con la uruguaya y con menores costos. En el ámbito regional, el avance en el proceso de integración del MERCOSUR podría generar condiciones más favorables para un crecimiento del sector. Sin embargo, el avance en ese proceso está sujeto a muchas dificultades que no parece que puedan resolverse en un plazo lo suficientemente corto como para cambiar las perspectivas del sector en los próximos cinco años.

La industria textil lanera de Uruguay debería ser la proveedora de tejidos de calidad superior a la región. Las preferencias arancelarias y la proximidad geográfica la colocan en una buena posición competitiva respecto a Italia. Una vez que se recupere el consumo en Argentina, la industria debería ampliar la base regional. La concreción de acuerdos entre empresas que permitan integrar procesos de diseño y servicios “just in time” con confeccionistas regionales junto con el avance en el proceso de integración del

MERCOSUR que lleve al reconocimiento de origen, libre circulación, agilidad en la aduana podría favorecer la inserción regional, esta opción depende mucho de la evolución del tipo de cambio real.

2. SECTOR VESTIMENTA Y DISEÑO

El sector en la economía nacional

El estudio del sector Vestimenta y Diseño abarca los sectores tejido de punto y vestimenta (ramas 173 y 18 de CIIU rev 3). El período cubierto por el análisis va de 1990 a 2003 en la información cuantitativa, se contó con información basada en entrevistas a empresas sobre el primer semestre de 2004 que cubrió principalmente aspectos cualitativos de funcionamiento del sector. El sector en su conjunto, en el año 2003, representaba aproximadamente el 1% del PBI, o, lo que es lo mismo un 6,2% del PBI industrial. A nivel del personal ocupado las estadísticas oficiales indican una ocupación de un 1% del total nacional, lo que podría duplicarse si se realiza una estimación del empleo informal. El peso en las exportaciones totales es del 5%, dando cuenta de la orientación externa del sector.

Durante la década de los 90, así como en períodos anteriores, el sector tuvo mayor importancia relativa con respecto al resto de la economía. En el pasado reciente la vestimenta se vio afectada por una serie de factores entre los que se pueden destacar el ingreso de nuestro país al MERCOSUR, la caída de la protección arancelaria sobre importaciones de terceros países, la evolución del tipo de cambio real, la recesión económica - nacional y regional - y la evolución del sector informal. Este conjunto de factores determinaron una fuerte contracción tanto de la actividad, como del empleo y de las exportaciones. Especialmente se vio afectada la parte del sector ligada a la fabricación de prendas de algodón y sintéticos, donde se puede hablar de desmantelamiento de capacidad productiva.

Ventajas competitivas sectoriales

La competitividad de las empresas del sector se basa en un complejo sistema de producción de valor, que integra diversas dimensiones y que no se resume en una única situación. No obstante existen algunos factores y tendencias que son comunes a estas empresas. El primer factor en que se apoya la competitividad es en los insumos que provienen de las cadenas “lana” y “cuero”. Los mismos se originan en el sector

agropecuario y se continúan en el sector manufacturero, antecediendo a la fabricación de vestimenta: tops y textiles en el caso de la cadena lana y curtiembres en el caso de la cadena cuero. La competitividad basada en la existencia de estas cadenas ha sido evidente en los momentos de mayor crisis del sector, en los que las empresas que forman parte de dichas cadenas han sido las que han tenido mayor tasa de supervivencia.

Las empresas competitivas del sector, por lo general, cuentan con una serie de atributos que justifican un desempeño competitivo. Cuentan con procesos productivos bien establecidos, con personal calificado tanto a nivel operativo como a nivel de supervisión, han invertido en tecnología y acceden a canales de comercialización que les permiten colocar su producción ya sea a nivel local como en el exterior. Las relaciones con clientes del exterior, que hayan certificado los procesos productivos y que califiquen como confiables a las empresas uruguayas, es de suma importancia para poder acceder a colocar lotes de significación.

Esta capacidad instalada a nivel local ve amenazada su competitividad por los rivales que participan del sector a nivel global que son sumamente dinámicos. Los rivales, especialmente los de China y otros países de Asia, tienen menores costos. Esa diferencia de costos se basa en menor costo salarial y en la integración de cadenas productivas (China es fuertemente competitiva en textiles de algodón y fibras sintéticas). A nivel regional, fundamentalmente en los sectores de productos masivos de algodón y sintéticos, las empresas argentinas y, principalmente, las brasileras logran menores costos y por lo tanto son más competitivas que las locales. Estas relaciones de costos, globales y regionales, han presentado importantes fluctuaciones en el pasado debido a las variaciones del tipo de cambio real.

Por lo tanto la inserción internacional de las empresas uruguayas debe ser comprendida en una lógica de “nichos de mercado”, que puede extremarse más en el futuro para alejarse de las amenazas de los rivales más dinámicos.

En Uruguay existe un creciente número de diseñadores que han aportado nueva dinámica, tanto en la creación de empresas que ofrecen productos diferenciados, como en la mejora de la oferta de las empresas tradicionales del sector. A nivel global el diseño concentra una importante porción del valor agregado, por lo que resulta interesante poder acceder a competir en esta parte del proceso productivo. Esta acumulación de capacidad ha llevado a que existan algunas empresas uruguayas que localmente sólo realizan el diseño de colecciones, fabrican las prendas en Asia, concentran algunos procesos logísticos en zonas francas y comercializan en otros países de América Latina.

El control del proceso de diseño y el control de la cadena de distribución, tanto por parte de empresas uruguayas o regionales, aumenta la probabilidad de la fabricación de prendas en Uruguay ya que incrementa la importancia de otros factores distintos al precio a la hora de decidir donde se realiza la producción. Algunos de los factores de relevancia son: velocidad de respuesta, tamaño de lotes, tiempo de entrega, capacidad de control.

Es por el motivo precedente, que el desarrollo de marcas locales representa un factor relevante a la hora de evaluar la competitividad sectorial. En la actualidad existen algunas empresas que cuentan con cadenas de distribución propia en el exterior, en la modalidad de franquicias, que diseñan la colección localmente y que realizan una parte de la producción en nuestro país.

A nivel del mercado local la competitividad de las empresas locales, además de los aspectos antes detallados, encuentra el problema de un muy desarrollado sector informal, así como de problemas de protección contra prácticas desleales de comercio. En el pasado reciente se vio fuertemente afectado por la crisis económica general, lo que se ha revertido recientemente con buen impacto sobre las empresas.

Políticas e instituciones públicas para la competitividad sectorial

Las políticas públicas han sido importantes en el desarrollo pasado del sector. En la actualidad existe una serie de posibles medidas de política para mantener o favorecer el desarrollo sectorial. Algunas de las principales medidas serían:

- Desarrollo de una serie de medidas “pro cluster” que mejore la coordinación a lo largo de las cadenas productivas.
- Política económica: tipo de cambio real pro-exportador; estabilidad económica a nivel local y coordinación con los demás países del MERCOSUR.
- Política comercial: definición clara y de largo plazo del alcance del MERCOSUR; la concreción de nuevos acuerdos preferenciales, que permitan su uso efectivo; valoración aduanera de importaciones y medidas de protección contra prácticas desleales de comercio; mantenimiento de mecanismos que permitan la complementación productiva utilizando bienes originarios de otros países (AT, Zonas Francas, libre circulación de bienes).
- Apoyo a las exportaciones: devolución de impuestos indirectos, prefinanciación de exportaciones.
- Mano de obra: apoyo a la capacitación específica, rebaja de impuestos sobre el trabajo.

- Diseño e innovación: apoyo al desarrollo de productos y tecnologías.
- Sector informal: impulsar su reconversión a la formalidad, promoviendo a las pequeñas empresas.

Perspectivas del sector a mediano plazo

Existen tendencias positivas y otras negativas para el desarrollo del sector en el mediano plazo. Por un lado partimos de un momento en que el sector ha caído más de lo que era esperable hace un tiempo, por múltiples motivos que se espera que no se repetirán. Por tanto se debería ser optimista en cuanto al desarrollo futuro. Principalmente, se debe esperar una recuperación del mercado local y del mercado regional, que permita crecer la producción incluso por arriba de las tasas de crecimiento del conjunto de la economía.

Esta tendencia de crecimiento encontrará algunas limitantes. Por un lado la competencia de los socios del MERCOSUR, por otro lado el dinamismo del sector informal y, finalmente, las restricciones que puedan provenir de la oferta de factores. La oferta de factores como recursos humanos calificados o créditos en condiciones competitivas.

Por otra parte continuará el embate de los rivales globales, que seguirán extremando su nivel competitivo. Estos se constituirán en una amenaza mayor a nuestra industria por la eliminación de cuotas en los mercados de destino y por la tendencia a la mejora de calidad en sus productos, lo que generará creciente competencia en los nichos de mercado a los que accede la producción uruguaya.

En resumen, debe esperarse un moderado crecimiento general del sector, con algunos productos estrella, productos de diseñadores o de cadenas locales, que crezcan más que el promedio.

3. SECTOR FARMACÉUTICO

El sector en la economía nacional

En la segunda mitad de los 90, la industria farmacéutica uruguaya alcanzaba un VBP cercano a 250 millones de dólares, y en 2000 y 2001, 200 millones de dólares con una ocupación de alrededor de 2.300 trabajadores, lo que implicó una participación creciente en el VAB y en el empleo de la industria uruguaya (en torno al 13% del VAB y 2% del

empleo en los últimos años, excluyendo la refinación de petróleo). Desarrolla un incipiente proceso exportador, que si bien es marginal en la estructura de las exportaciones del país, alcanza al 15% de la producción del sector en 2001 y supera al 20% en 2002 y 2003. Es uno de los escasos ejemplos de ramas tecnológicamente intensivas que sobreviven al intenso proceso de des-industrialización que vivió la economía uruguaya en los noventa.

Ventajas competitivas

La principal fortaleza de que dispone el país para el posible desarrollo de este sector en el mediano plazo y largo plazo, es su dotación de personal calificado en las áreas científico tecnológicas de las “ciencias de la vida” (biomédicas, bioquímicas e incipientemente en biotecnologías) relevadas, por estudios recientes, entre las de mayor potencial. La instalación del Instituto Pasteur, así como el potencial de desarrollo del Polo Tecnológico de la Facultad de Química, son muestras interesantes de avances futuros en esta dirección. Sin embargo este potencial todavía no se ha expresado en innovaciones significativas en la producción, con excepciones como el caso de vacunas veterinarias. El aumento de la provisión de insumos tecnológicamente intensivos para el sector ganadero, sumado a la masa crítica existente en C&T en el área, podrían promover el lanzamiento de nuevos productos así como la mejora competitiva y el incremento de las exportaciones. Este es uno de los únicos subsectores, dentro del conjunto de la producción manufacturera uruguaya, en que alguna ET realiza exportaciones con alto contenido tecnológico.

En el subsector de medicamentos humanos existe cierto núcleo de laboratorios nacionales de larga tradición y con amplio conocimiento del negocio, con cierta disposición a la actualización y ampliación de la gama de productos que ofrecen. Muchos de ellos han realizado algunos lanzamientos de productos innovadores, que por lo general no constituyen la parte principal de sus negocios, más asociados a la venta de productos “genéricos de marca” o “similares”. Varias empresas han instalado oficinas de comercialización de sus productos en el exterior. Estos laboratorios disponen de plantas de pequeña escala pero flexibles y actualizadas tecnológicamente. Aquellos (pocos) para los que las exportaciones de “genéricos” ocupan un lugar relevante en su estrategia de expansión futura, en caso de que se superen las barreras a la entrada en los mercados vecinos, invertirían en ampliaciones de capacidad. Si bien, la escala de proceso productivo no resulta un factor relevante de competitividad a nivel internacional, el tamaño del mercado interno no resulta suficiente como para alcanzar una escala mínima de eficiencia.

La regulación sanitaria y de propiedad intelectual nacional, así como la armonización de normas y reconocimiento mutuo de instituciones de control a escala regional o internacional, juegan un rol significativo en las posibilidades de expansión de la actividad.

Políticas Públicas para la competitividad sectorial

En el mercado de medicamentos, el Estado uruguayo dispone de cierto poder “monopsónico”, vía compras propias y/o nueva regulación del sistema de salud, que puede ser un activo importante para llevar adelante una política coordinada de medicamentos que apunte no sólo al control de los precios, sino a promover el desarrollo de las innovaciones en la rama farmacéutica. Se requieren acciones públicas destinadas a aunar esfuerzos con el sector privado en dirección a objetivos comunes de desarrollo, en el marco de la negociación regional. Las políticas públicas hasta el momento han presentado notorias carencias en la resolución de numerosos problemas de coordinación, en la reivindicación de acciones que faciliten la inserción comercial del sector, así como en premiar efectivamente la conducta innovadora de las empresas. Las mismas se han orientado a imponer disciplina en los precios, pero no a coordinar las políticas de salud, el poder de compra del estado y su influencia reguladora sobre el comportamiento de las IAMC, o a una negociación comercial que genere un ambiente de negocios propicio a la expansión productiva de las empresas. Se derivan acciones necesarias de políticas públicas por lo menos en tres espacios interrelacionados:

- a) Regulación sanitaria nacional, su aplicación y seguimiento. La Autoridad Sanitaria (MSP) debería ser más exigente en el control de la aplicación de normas sanitarias por parte de todos los laboratorios, mejorar su intervención promoviendo buenas prácticas en la manufactura, mediante el control de la trazabilidad de ingredientes, en especial de principios activos importados. La legislación sobre patentes, debería operar como un motivador para que algunas empresas del sector incrementen sus inversiones en I+D dentro de sus estrategias de negocios, factor que todavía no se percibe y que es necesario conectar con las posibilidades de exportación, dado que el mercado interno no provee de la escala necesaria para sustentar los gastos de I+D.
- b) Articulación entre empresas nacionales y regionales y entre sistema de ciencia y tecnología y la industria. Actualmente, si bien los laboratorios nacionales reconocen la actitud de la Universidad de la República en términos de acercarse a la producción, predomina la desconfianza y la noción de que los tiempos universitarios no son acordes con el ritmo de los negocios. Una mayor articulación

permitiría que algún laboratorio centre sus posibilidades competitivas futuras en desarrollo de nuevos productos, sean estos nuevos compuestos o formas farmacéuticas, lo que a la fecha no se percibe como estrategia.

- c) Regulación MERCOSUR, requisitos de ingreso a mercados regionales. El reconocimiento mutuo de laboratorios e instituciones de certificación de calidad parece una importante cuestión de la negociación MERCOSUR para facilitar el ingreso al mercado de Brasil que requiere de estudios de bio-disponibilidad o de bio-equivalencia respecto a los medicamentos originales, sólo autorizados a instituciones brasileñas, los que no son exigidos en Uruguay. La agencia de vigilancia sanitaria brasilera (ANVISA) inspecciona las instalaciones uruguayas con exigencias superiores a los estándares que aplica para la producción que se realiza en Brasil. Las negociaciones sobre políticas de medicamentos en el MERCOSUR, o sobre el comercio de bienes de este sector, son llevadas adelante sin consultas con el sector empresarial. Este último tampoco propone una perspectiva MERCOSUR acorde a sus intereses de largo plazo, es decir, la posibilidad de asegurar el acceso sin trabas a los mercados de los países vecinos. Ejemplo de esta esto es la defensa del régimen de admisión temporaria, sin percibir la incompatibilidad de este instrumento con la vigencia y profundización de la Unión Aduanera.

Perspectivas

Considerando que es baja la probabilidad en el corto plazo de atracción a empresas extranjeras en la producción del sector, excepto en algunos segmentos intensivos en desarrollos locales para la exportación utilizando los regímenes de Zonas Francas, y que es poco probable que la estrategia de las empresas regionales coloque a Uruguay como un espacio de desarrollo o plataforma de exportación, pueden configurarse dos escenarios para los próximos años, que dependen del comportamiento de los laboratorios nacionales.

Si no se producen cambios significativos en varios factores (facilitar el ingreso a Brasil es de los más importantes) el escenario futuro resultará en la continuación de las tendencias actuales: empresas locales en disputa por el estrecho mercado interno mediante la comercialización de “genéricos” o “similares” con patentes internacionales vencidas, escasos esfuerzos innovadores, creciente sustitución de producción local por productos extranjeros o su producción mediante la compra de licencias. Tal escenario implica el estancamiento de la producción local en niveles, como mucho, algo superiores a los

actuales, o con un techo similar a los máximos niveles alcanzados en la década de los noventa. Las inversiones para ampliación de capacidad o innovación resultarían marginales.

Un escenario de mayor dinamismo depende de la ruptura del círculo vicioso entre escasa cultura exportadora de las empresas, su carácter autocentrado que implica escasa confianza en la posibilidad de realización de alianzas comerciales y productivas entre empresas locales y con otras de la región, y su baja propensión a la innovación; circuito que se cierra y se refuerza por las dificultades de acceso a los mercados con mayor potencial de crecimiento. Bajo ciertos supuestos probables respecto a la evolución del mercado regional (en especial del brasileño), las exportaciones podrían duplicarse o triplicarse en el lapso de un quinquenio, generando una industria con un nítido perfil exportador.

La probabilidad de concreción de un escenario como éste depende crucialmente de una mayor propensión a la toma de riesgos por parte de los empresarios nacionales, que puede verse favorecida por cambios en las políticas públicas. Actitudes públicas más decididas a apoyar la inserción externa del sector en el marco de un claro apoyo global a la consolidación de la Unión Aduanera, negociando mayores controles de calidad sobre productos importados y sobre los laboratorios nacionales de menor tamaño, a cambio de una mayor disposición exportadora, podrían incidir favorablemente en esa dirección. Existen algunas empresas con disposición a aceptar estos desafíos, cuyo éxito puede ser un buen caso de muestra para estimular al conjunto.

III. BIBLIOGRAFÍA

1. DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS RELATIVOS A LOS SUB-SECTORES EN URUGUAY

1.1 Sub-sector textil

- “Industria textil lanera: situación actual y posibilidades de reconversión”, R. Irigoyen, Instituto de Economía, FCEA, UDELAR, Proyecto Interdisciplinario de Agroindustria (4), Fundación de Cultura Universitaria, 1993.
- “Análisis del Sector Textil”, Comisión Sectorial para el MERCOSUR, 1994.
- “¿Cómo aprenden a competir las empresas uruguayas de la rama textil-lana?”, L. Pittaluga (coord)., Serie Avances de Investigación del Instituto de Economía, FCEA, UDELAR, AI 2/98, 1998.
- “La dinámica del complejo textil – lanero. Uruguay 1988 – 1997”, G. Mazzuchi, Serie Avances de Investigación del Instituto de Economía, FCEA, UDELAR, AI 2/99, 1999.
- “Agenda para la Competitividad Sectorial Textil: Hilados y Tejidos de Algodón y Sintéticos”, Ministerio de Industria, Energía y Minería, 2000.
- Agenda para la Competitividad Sectorial Textil: Tejidos de punto y confección”, Ministerio de Industria, Energía y Minería, 2000.
- “Análisis de diagnóstico: la cadena textil en Uruguay”, Dirección Nacional de Industrias, División Competitividad Industrial, Diciembre de 2001.
- Cardellino, R. y José Luis Trifoglio. “El MERCADO Lanero, Curso de lanas, Montevideo, Marzo, 2004.
- Cardellino, R. (2004) “Introducción al Curso de lanas”, Curso de lanas, SUL, Montevideo, Marzo, 2004
- SUL (2002) Annual Wool Statistics, 2002

1.2 Sub-sector vestimenta

- “Análisis del Sector Textil”, Comisión Sectorial para el MERCOSUR, 1994.
- “Agenda para la Competitividad Sectorial Textil: Tejidos de punto y confección”, Ministerio de Industria, Energía y Minería, 1999.

- “Análisis de diagnóstico: la cadena textil en Uruguay”, Dirección Nacional de Industrias, División Competitividad Industrial, Diciembre de 2001.
- “Estudio sectorial: Industria de la confección y el diseño”, O. Kacef, en “Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo”, B. Kosakoff (coord.), CEPAL, 2003.

1.3 Sub-sector industria farmacéutica

- “Perspectivas de la industria química en Uruguay”, Comisión Sectorial para el MERCOSUR, 1994. (En rigor, trata sólo marginalmente el sector farmacéutico, porque se centra en químicas básicas, resinas sintéticas y fibras artificiales, artículos de limpieza y productos químicos nep).
- “La industria farmacéutica en Uruguay”, Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay, Diciembre de 2000.
- “El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico”, Serie REDINT, INTAL, 2000.
- “Análisis de diagnóstico de la industria farmacéutica en Uruguay”, Dirección Nacional de Industrias, División Competitividad Industrial, Diciembre de 2001.
- “IMS - Mercado Farmacéutico Uruguayo”, IMS HEALTH A.G., CHAM – SUIZA, 4º cuatrimestre 2002.
- Documentos elaborados en el marco del proyecto “Desarrollo del sector farmacéutico en Uruguay”, Mesa del Sector Farmacéutico, Comisión Social Consultiva, Universidad de la República, 2003.

2. Otras referencias bibliográficas y páginas web consultadas

- “Programa para la competitividad de la cadena Fibras – Textil – Vestido”. México,. Secretaría de Economía. 2003
- Armando, E. “Competitividade Internacional: Breve Análise Do Fator Qualidade Da Administração De Empresas Em 30 Países, Resultado De Uma Pesquisa Exploratória Com Empresas Situadas Na Região Metropolitana Da Cidade De São Paulo E Uma Comparação Entre As Informações Obtidas”.

- **BID. “Competitividad. El motor del crecimiento”. 2002**
- Dunford, Mick “The changing profile and map of the EU Textil and Clothing Industries”, School of European Studies, University of Sussex, Falmer, Brighton
- Escalante, Mercy; et al. “Towards a proposal of a confection cluster y Colombia”. (trabajo presentado a congreso BALAS 2003, Sao Paulo)
- Espinal, Carlos F. (2000) “Acuerdo de competitividad de la cadena algodón-fibras-textil-confecciones de Tolima”, Centro de Productividad del Tolima, Colección documentos de IICA No 15, Colombia.
- Estudio de competitividad del sector o cluster “Textil y Confecciones” del Ecuador. realizado por la consultora Iber-Geo Internacional S.L., dentro del Proyecto MICIP/Banco Mundial 4346 – EC. 2000
- Ghemawat, P; Nueno, J. “ZARA: fast fashion”. HBR. 2003
- **INTI – “Interacción entre empresas, diseñadores y sector público”. Argentina. 2003**
- Kacef, Osvaldo. “Estudios sectoriales. Componente: Industria de la confección y el diseño”. Informe final. Argentina. 2003
- MIEM “Agendas de Competitividad Industrial, Sector: tejido de punto y confecciones”. 2000
- Rigail Cedeño, A. “La Estrategia De Competitividad Del Ecuador”, Implementación De La Agenda Nacional De Competitividad, 2000
- Secretaría de Economía “Programa de competitividad de la cadena fibras-textil-vestido”, México
- Steng, Werner “The textile and clothing industries in the EU. A survey”, Enterprise papers No 2, 2001
- Strolz, H. M. “China. The Textil Revolution”, ITMF, 2003

Sitios web de los que se visitaron varios documentos:

- “Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market” (Investigation No. 332-448, sent to USTR in June 2003) Publication 3671 January 2004 <http://63.173.254.11/pub3671/main.html>
- [Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria](#)
- <http://www.apparelandfootwear.org/>
- <http://otexa.ita.doc.gov/> The office of textile and apparel. US Department of Commerce.
- [Business Fashion](#)

- [I M D - World Competitiveness Yearbook - Competitiveness Factors](#)
- [The Council on Competitiveness](#)
- [Harvard Business School - Institute for Strategy and Competitiveness –](#)
- <http://www.competitiveness.org/>
- <http://www.competitiveness.org/article/archive/14/>
- <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme>
- http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/
- [Actividades centrales - CEFIR](#)
- [Programa Regional de Competitividad Sistémica](#) (México)
- [CLACDS: Áreas de Trabajo - Agendas de Competitividad](#) (Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo sostenible. INCAE - Costa Rica)
- http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/index-coderanges.shtml#cr_1400
- 1400: Índices de Competitividad
 - o [1401: Análisis del Reporte Global de la Competitividad para Centroamérica](#)
 - o [1402: Análisis del Reporte Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica](#)
 - o [1403: Desempeño Competitivo de las Exportaciones de Centroamérica en Diversos Mercados Internacionales](#)
 - o [1404: Análisis de Competitividad: Argentina, Brasil y Chile 1999](#)
 - o [1405: Competitividad en Centroamérica 1999](#)
- 1600: Industria Textil
 - o [1600: La Maquila Textil en Honduras](#)
 - o [1601: La Industria Textil y de Maquila en una Perspectiva de Desarrollo](#)
 - o [1602: Diagnóstico del Cluster de Textiles de Centroamérica](#)
- <http://www.woolinnovation.com.au/AWI/home.nsf/HeadingPagesDisplay/Competitiveness?OpenDocument&Start=1&Count=1000&Expand=5&&ML>

IV. GUIA Y LISTADO DE ENTREVISTAS

PROYECTO BID – DECON RESUMEN GUIA DE ENTREVISTAS

- 1. NOMBRE DE LA EMPRESA:**
- 2. IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA**
- 3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA HISTORIA DE LA EMPRESA**

A. FACTORES DE COMPETITIVIDAD

Obstáculos a la competitividad, importancia de los factores de competitividad

4. VINCULADOS A LA EMPRESA

4.1 Proceso productivo

4.2 Proceso de comercialización

4.3 Producto

Para las principales líneas de producción

4.4 Posición competitiva

Fortalezas y debilidades en relación a factores de competitividad internos a la empresa respecto a competidores en mercado interno y mercado externo

5. VINCULADOS AL ENTORNO

5.1 Relaciones con otras empresas

Proveedores de insumos, proveedores de tecnología, proveedores de servicios, clientes, competidores. Relaciones con cámaras empresariales

5.2 Infraestructura, C&T y crédito

5.3 Políticas específicas

Política industrial, política comercial, regulaciones laborales, regulaciones ambientales, política de promoción, política tecnológica.

5.4 Posición competitiva

Fortalezas y debilidades en relación a factores del entorno en mercado interno y mercado externo

6. VINCULADOS A LA MACROECONOMÍA

Aspectos macroeconómicos claves que condicionan la competitividad de su empresa

B. ESTRATEGIAS Y CAPACIDAD COMPETITIVA

1. Estrategia pasada y futura

Cuál ha sido y cuál será su estrategia

2. Capacidad competitiva

De que dependerá su capacidad competitiva en el mercado externo en los próximos años

C. PROSPECTIVA

Cómo percibe la evolución de sus mercados, cuál es su opinión sobre las negociaciones internacionales

PROYECTO BID – DECON

DATOS DE LA EMPRESA

1. IDENTIFICACIÓN DE LA EMPRESA

- 1.1 Nombre (Razón Social de la Empresa): _____
- 1.2 Dirección: _____
- 1.3 Rama principal (CIIU Rev. 3 a 4 dígitos): _____
- 1.4 Rama secundaria (CIIU Rev.3 a 4 dígitos): _____
- 1.5 Fecha de balance: _____

2. Por favor complete los siguientes datos de su empresa

	2000	2003
Personal total		
Personal en actividades productivas		
Ventas totales (miles de USD)		
Ventas mercado interno (miles USD)		
- Producción propia (%)	(%)	(%)
- Producción de terceros (%)	(%)	(%)
Exportaciones totales (miles USD)		
Inversión total (miles USD)		

3. Por favor complete los siguientes datos para sus principales líneas de producción, para el último balance

Línea de producción	1	2	3
Descripción			
Utilización de la capacidad instalada (%)			
Ventas (miles USD)			
Autoconsumo (miles de USD)			
Ventas mercado interno (miles USD)			
- Consumo final (%)	(%)	(%)	(%)
- Comercio mayorista (%)	(%)	(%)	(%)
- Otras industrias (%)	(%)	(%)	(%)
Exportaciones totales (miles USD)			

- Consumo final (%)	(%)	(%)	(%)
- Comercio mayorista (%)	(%)	(%)	(%)
- Otras industrias (%)	(%)	(%)	(%)
Insumos y materias primas (miles USD)			
Porcentaje de insumos importados en el total (%)	(%)	(%)	(%)
Porcentaje de insumos en admisión temporaria en el total (%)	(%)	(%)	(%)
Valor de los insumos en el costo total (%)	(%)	(%)	(%)
Indicador de productividad (defínalo)			

Si usted contesta la Encuesta de Actividad Económica del Instituto Nacional de Estadística ¿podría proporcionarnos una copia del último formulario que haya completado (2001 o 2003)?

¿Podría entregarnos una copia del último balance?

PROYECTO BID – DECON
GUÍA DE ENTREVISTAS TEXTIL Y VESTIMENTA

6. NOMBRE DE LA EMPRESA: _____

7. IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA

- a. Nombre: _____
 b. Cargo que ocupa en la empresa: _____

8. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA HISTORIA DE LA EMPRESA

- a. Año de inicio de la producción: _____
 b. Forma parte de un grupo de empresas: _____
 c. Participación de capital extranjero: _____

A. FACTORES DE COMPETITIVIDAD

9. VINCULADOS A LA EMPRESA

4.1 Proceso productivo

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
1. Materias primas e insumos - Disponibilidad - Calidad - Costo			
2. Personal calificado - Disponibilidad - Calidad - Costo			
3. Equipamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
4. Escala			
5. Nivel tecnológico del equipo			
6. Nivel de automatización			
7. Tecnología organizacional			
8. Integración vertical			

b. Establezca como es la productividad de su empresa en relación a:

- principal competidor en el mercado interno: _____
- principal competidor en el mercado regional: _____
- principal competidor en el mercado internacional: _____

c. Su empresa tiene certificación de productos o procesos? SI NO

¿cuáles? _____

¿está en proceso de certificación? _____

4.2 Proceso de comercialización

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
1. Transporte y almacenamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
2. Publicidad - Disponibilidad - Calidad - Costo			
3. Canales de distribución - Disponibilidad - Calidad - Costo			

4.3 Producto

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo en la competitividad para las principales líneas de producto de su empresa. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad para las principales líneas de producto de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Línea 1 (- Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Moda - Diferenciación de			

productos - Otros			
Línea 2 () - Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Moda - Diferenciación de productos - Otros			
Línea 3 () - Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Moda - Diferenciación de productos - Otros			

4.4 Posición competitiva

En relación a los factores de competitividad internos a la empresa antes analizados, señale las 5 principales fortalezas y debilidades de su empresa respecto a sus principales competidores:

a. En el mercado interno

Fortalezas

Debilidades

b. En el mercado externo

Fortalezas

Debilidades

10. VINCULADOS AL ENTORNO

5.1 Relaciones con otras empresas

a. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a la relación con otras empresas, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a la relación con otras empresas, en la competitividad de su empresa:

Relación / Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Proveedores insumos - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Asociación (indique el tipo)			
Proveedores de tecnología - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Asociación (indique el tipo)			
Proveedores de servicios - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Asociación (indique el tipo)			

b. ¿Qué porcentaje de las compras de insumo de su empresa corresponde a los 3 principales proveedores?

c. ¿Aproximadamente, cuántos clientes tiene sin considerar venta directa al público?

d. ¿Qué porcentaje de sus ventas corresponde a los 3 principales clientes?

e. ¿Cómo se relaciona con sus principales clientes?

- Mercado interno:

Vende en el mercado abierto: _____

Tiene contrato: _____

Están asociados: _____

Participa en la toma de decisiones del comprador: _____

- Mercado externo:

Vende en el mercado abierto: _____

Tiene contrato: _____

Están asociados: _____

Participa en la toma de decisiones del comprador: _____

f. ¿Tiene algún tipo de relación con sus competidores?

- Mercado interno:

Acuerdos de comercialización: _____

Acuerdos de producción: _____

Acuerdos de desarrollo tecnológico: _____

Acuerdos para adquisición de tecnología: _____

- Mercado externo:

Acuerdos de comercialización: _____

Acuerdos de producción: _____

Acuerdos de desarrollo tecnológico: _____

Acuerdos para adquisición de tecnología: _____

g. ¿Está asociado a alguna cámara empresarial? SI NO

¿Cuál o cuáles? _____

h. Valores de 1 a 5 los servicios que le brinda la Cámara?

Servicio	Valoración	Observaciones
Información comercial - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Participación en ferias internacionales - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Compras conjuntas - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Ventas conjuntas - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Asistencia técnica - Disponibilidad - Calidad - Costo		

5.2 Infraestructura, C&T y crédito

a. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a la infraestructura, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno

muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a la infraestructura en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Logística - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Transporte y almacenamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Energía - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Informática y comunicaciones - Disponibilidad - Calidad - Costo			

b. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a las instituciones de capacitación, ciencia y tecnología, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a las instituciones de capacitación, ciencia y tecnología, en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Centros de formación y capacitación de RRHH - Disponibilidad - Costo			
Centros de desarrollo e investigación de procesos y productos - Disponibilidad - Costo			

c. En una escala de 1 a 5 cuál es su relación con las Instituciones de Ciencia y Tecnología? _____

d. ¿Cuáles serían sus principales demandas al sistema de instituciones de C&T a efectos de desarrollos futuros de productos, procesos productivos o mecanismos de certificación? _____

e. Marque cuales de los siguientes factores vinculados al crédito, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados al crédito en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Financiamiento de inversión - Disponibilidad - Costo			
Capital de trabajo - Disponibilidad - Costo			

5.3 Políticas específicas

a. Señale las principales restricciones actuales para la competitividad de su empresa en relación con:

- Política industrial: _____

- Política comercial: _____

- Regulaciones laborales: _____

- Regulaciones ambientales: _____

- Política de promoción: _____

- Política tecnológica: _____

b. ¿Ha utilizado mecanismos de promoción? SI NO

¿Cuáles? _____

5.4 Posición competitiva

En relación a los factores vinculados al entorno antes analizados, señale las 5 principales fortalezas y debilidades de su empresa respecto a sus principales competidores:

a. En el mercado interno

Fortalezas

Debilidades

b. En el mercado externo

Fortalezas

Debilidades

6. VINCULADOS A LA MACROECONOMÍA

a. ¿Cuáles son los aspectos macroeconómicos claves que condicionan la competitividad de su empresa?

Factor	Orden de importancia	Valoración (1 a 5)
- Tipo de cambio		
- Presión tributaria		
- Nivel de tarifas		
- Situación demanda interna		
- Regulaciones internacionales		

B. ESTRATEGIAS y CAPACIDAD COMPETITIVA

1. Estrategia pasada y futura

- ¿Cuál fue y como evalúa su estrategia en el mercado interno?
- ¿Cuál será su estrategia en el mercado interno?
- ¿Cuál fue y como evalúa su estrategia en el mercado externo?
- ¿Cuál será su estrategia en el mercado externo?

2. Capacidad competitiva

¿De qué dependerá la capacidad competitiva de su empresa en el mercado externo en los próximos años? Valore de 1 a 5

- inversión en nuevas máquinas: _____
- ingeniería de proceso: _____
- calificación de la mano de obra: _____
- costos de la mano de obra: _____
- capacidad de investigación: _____
- adaptación de nuevos productos: _____
- diversificación de productos: _____
- diseño de productos: _____
- nuevas técnicas de organización y gestión: _____
- asociación con otras empresas
- programas de control de calidad: _____
- estrategia de penetración de nuevos mercados: _____
- Otro (especifique: _____)

C. PROSPECTIVA

1. Percepción

- a. ¿Cómo percibe la evolución de sus mercados en los próximos años? (1: en crecimiento, 2: estancado, 3: en retroceso)

Mercado	Evolución del volumen	Evolución de los precios
- local		
- regional		
- internacional		
-		

- b. ¿Considera que las negociaciones internacionales representan una amenaza o una oportunidad?
- MERCOSUR: _____
 - ALCA: _____
 - UE: _____
 - ATV: _____
 - Otras: _____
- c. ¿Qué instrumentos de política estima necesarios en el futuro para mejorar la capacidad competitiva del sector?
- d. ¿Qué inversiones resultan necesarias para que la empresa tenga un posicionamiento más competitivo?
- e. ¿Cuáles son las principales barreras a la entrada en el sector?

PROYECTO BID – DECON

GUÍA DE ENTREVISTAS INDUSTRIA FARMACÉUTICA

1. **NOMBRE DE LA EMPRESA:** _____

2. **IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA**

a. Nombre: _____

b. Cargo que ocupa en la empresa: _____

3. **BREVE DESCRIPCIÓN DE LA HISTORIA DE LA EMPRESA**

c. Año de inicio de la producción: _____

d. Forma parte de un grupo de empresas: _____

e. Participación de capital extranjero: _____

A. FACTORES DE COMPETITIVIDAD

4. **VINCULADOS A LA EMPRESA**

4.1 **Proceso productivo**

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
9. Materias primas e insumos - Disponibilidad - Calidad - Costo			
10. Personal calificado - Disponibilidad - Calidad - Costo			
11. Equipamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
12. Escala de planta			
13. Nivel tecnológico del equipo			
14. Nivel de automatización			
15. Tecnología organizacional			
16. Integración vertical			
17. Gastos I+D en mejora de procesos			
18. Gastos en control de calidad de procesos			

c. Establezca como es la productividad de su empresa en relación a:

- principal competidor en el mercado interno: _____
- principal competidor en el mercado regional: _____
- principal competidor en el mercado internacional: _____

d. Su empresa tiene certificación de productos o procesos? SI NO
 ¿cuáles? _____
 ¿está en proceso de certificación? _____

4.2 Proceso de comercialización

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
1. Facilidad de registro de productos en autoridades sanitarias			
2. Política de compras en las IAMC			
3. Política de compras públicas			
4. Transporte y almacenamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
5. Publicidad - Disponibilidad - Calidad - Costo			
6. Canales de distribución - Disponibilidad - Calidad - Costo			

4.4 Producto

a. Marque cuales de los siguientes factores representan un obstáculo significativo en la competitividad para las principales líneas terapéuticas de su empresa. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores en la competitividad para las principales líneas terapéuticas de su empresa:

Factor	Valoración	Observaciones
Línea terapéutica 1 () Nombre de los principales productos de la línea () - Gastos I+D en desarrollo de productos - Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Diferenciación de productos - Regulación nacional de patentes - Ausencia de regulación de genéricos - Control nacional de GMP - Otros		
Línea 2 () - Gastos I+D en desarrollo de productos - Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Diferenciación de productos - Regulación nacional de patentes - Ausencia de regulación de genéricos - Control nacional de GMP - Otros		
Línea 3 () - Gastos I+D en desarrollo de productos - Diseño - Calidad - Marcas propias - Licencias - Diferenciación de productos - Regulación nacional de patentes - Ausencia de regulación de genéricos - Control nacional de GMP - Otros		

4.5 Posición competitiva

En relación a los factores de competitividad internos a la empresa antes analizados, señale las 5 principales fortalezas y debilidades de su empresa respecto a sus principales competidores:

a. En el mercado interno

Fortalezas

Debilidades

b. En el mercado externo

Fortalezas

Debilidades

5. VINCULADOS AL ENTORNO

5.1 Relaciones con otras empresas

a. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a la relación con otras empresas, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a la relación con otras empresas, en la competitividad de su empresa:

Relación / Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Proveedores insumos - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Estabilidad de contratos de aprovisionamiento - Asociación (indique el tipo)			
Proveedores de tecnología - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Asociación (indique el tipo)			

Proveedores de servicios - Disponibilidad - Calidad - Asistencia técnica - Asociación (indique el tipo)			
--	--	--	--

b. ¿Cómo se relaciona con sus principales clientes?

- Mercado interno:

Vende en el mercado abierto: _____

Tiene contrato: _____

Están asociados: _____

Participa en la toma de decisiones del comprador: _____

- Mercado externo:

Vende en el mercado abierto: _____

Tiene contrato: _____

Están asociados: _____

Participa en la toma de decisiones del comprador: _____

c. ¿Tiene algún tipo de relación con sus competidores?

- Mercado interno:

Acuerdos de comercialización: _____

Acuerdos de producción: _____

Acuerdos de desarrollo tecnológico: _____

Acuerdos para adquisición de tecnología: _____

- Mercado externo:

Acuerdos de comercialización: _____

Acuerdos de producción: _____

Acuerdos de desarrollo tecnológico: _____

Acuerdos para adquisición de tecnología: _____

Acuerdos para adquisición de tecnología: _____

d. ¿Está asociado a alguna cámara empresarial? SI NO

¿Cuál o cuáles? _____

e. Valores de 1 a 5 los servicios que le brinda la Cámara?

Servicio	Valoración	Observaciones
Información comercial - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Participación en ferias internacionales - Disponibilidad		

- Calidad - Costo		
Compras conjuntas - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Ventas conjuntas - Disponibilidad - Calidad - Costo		
Asistencia técnica - Disponibilidad - Calidad - Costo		

5.2 Infraestructura, C&T y crédito

a. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a la infraestructura, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a la infraestructura en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Logística - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Transporte y almacenamiento - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Energía - Disponibilidad - Calidad - Costo			
Informática y comunicaciones - Disponibilidad - Calidad - Costo			

b. Marque cuales de los siguientes factores vinculados a las instituciones de capacitación, ciencia y tecnología, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados a las instituciones de capacitación, ciencia y tecnología, en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Centros de formación y capacitación de RRHH - Disponibilidad - Costo			
Centros de desarrollo e investigación de procesos y productos - Disponibilidad - Costo			

c. En una escala de 1 a 5 cuál es su relación con las Instituciones de Ciencia y

Tecnología? _____

d. ¿Cuáles serían sus principales demandas al sistema de instituciones de C&T a efectos de desarrollos futuros de productos, procesos productivos o mecanismos de certificación? _____

e. Marque cuales de los siguientes factores vinculados al crédito, representan un obstáculo significativo para su competitividad. Valore de 1 a 5 (uno muy poco, cinco mucho) la importancia de cada uno de los siguientes factores vinculados al crédito en la competitividad de su empresa:

Factor	Obstáculo	Valoración	Observaciones
Financiamiento de inversión - Disponibilidad - Costo			
Capital de trabajo - Disponibilidad - Costo			

5.3 Políticas específicas

a. Señale las principales restricciones actuales para la competitividad de su empresa en relación con:

- Política de Patentes: _____

- Regulación de genéricos: _____

- Control de calidad GMP: _____

- Controles públicos sobre calidad de productos importados: _____

- Controles públicos sobre calidad de almacenamiento y transporte de productos importados: _____

- Relación institucional con las Autoridades Sanitarias: _____

- Política industrial: _____

- Política comercial: _____

- Regulaciones laborales: _____

- Regulaciones ambientales: _____

- Política de promoción: _____

- Política tecnológica: _____

b. ¿Ha utilizado mecanismos de promoción? SI NO

 ¿Cuáles? _____

5.4 Posición competitiva

En relación a los factores vinculados al entorno antes analizados, señale las 5 principales fortalezas y debilidades de su empresa respecto a sus principales competidores:

a. En el mercado interno

Fortalezas

Debilidades

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

b. En el mercado externo

Fortalezas

Debilidades

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

6. VINCULADOS A LA MACROECONOMÍA

f. ¿Cuáles son los aspectos macroeconómicos claves que condicionan la competitividad de su empresa?

Factor	Orden de importancia	Valoración (1 a 5)
- Tipo de cambio		
- Presión tributaria		
- Nivel de tarifas		
- Situación demanda interna		
- Regulaciones internacionales		

B. ESTRATEGIAS y CAPACIDAD COMPETITIVA

2. Estrategia pasada y futura

- e. ¿Cuál fue y como evalúa su estrategia en el mercado interno?
- f. ¿Cuál será su estrategia en el mercado interno?
- g. ¿Cuál fue y como evalúa su estrategia en el mercado externo?
- h. ¿Cuál será su estrategia en el mercado externo?

2. Capacidad competitiva

¿De qué dependerá la capacidad competitiva de su empresa en el mercado externo en los próximos años? Valore de 1 a 5

- cambios en la legislación nacional sobre propiedad intelectual y patentes: _____
- cambios en la normativa MERCOSUR sobre propiedad intelectual y patentes: _____
- cambios en la regulación sanitaria nacional: _____
- convergencia en la regulación sanitaria MERCOSUR: _____

- inversión en nuevas máquinas: _____
- ingeniería de proceso: _____
- calificación de la mano de obra: _____
- costos de la mano de obra: _____
- capacidad de investigación: _____
- adaptación de nuevos productos: _____
- diversificación de productos: _____
- diseño de productos: _____
- nuevas técnicas de organización y gestión: _____
- asociación con otras empresas
- programas de control de calidad: _____
- estrategia de penetración de nuevos mercados: _____
- Otro (especifique: _____)

C. PROSPECTIVA

2. Percepción

- a. ¿Cómo percibe la evolución de sus mercados en los próximos años? (1: en crecimiento, 2: estancado, 3: en retroceso)

Mercado	Evolución del volumen	Evolución de los precios
- local		
- regional		
- internacional		

- b. ¿Considera que las negociaciones internacionales representan una amenaza o una oportunidad?
- MERCOSUR: _____
 - ALCA: _____
 - UE: _____
 - ATV: _____
 - Otras: _____
- c. ¿Qué instrumentos de política estima necesarios en el futuro para mejorar la capacidad competitiva del sector?
- d. ¿Qué inversiones resultan necesarias para que la empresa tenga un posicionamiento más competitivo?
- e. ¿Cuáles son las principales barreras a la entrada en el sector?

LISTADO DE ENTREVISTAS

1. SECTOR TEXTIL

Sra. Teresita Aishemberg, Gerenta Unión de Exportadores.

Sr. Javier Bonifacino, Secretario Ejecutivo, Asistente del gerente de Medea S.A.

Ing. Agr. (MSc) Roberto Cardelin, Gerente del Departamento de Investigación y Promoción de Lanas, Secretariado Uruguayo de la Lana.

Cr. Saúl Goldemberg, Gerente de Paylana.

Cr. César Lavagnino, Asesor de la Asociación de Industrias Textiles del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay.

Sr. Pedro Otegui, Director de Lanera Santa María.

Sr. Eduardo Pietra, Presidente de Central Lanera Uruguay.

Ing. John Saegaert, Coordinador del Centro de Desarrollo Empresarial, Cámara de Industrias del Uruguay.

Cr. Daniel Soloducho, Director de Dancotex.

2. SECTOR VESTIMENTA Y DISEÑO

Sr. Michel Cohen, Director Lolita.

Sr. Jorge Esposto, Director Exlan.

Sr. Elbio Fuscaldo, Presidente Cámara de la Industria de la Vestimenta (Director de PELSA Internacional).

Cr Martín Inchausti, Jefe Contabilidad y Finanzas, Toryal.

Sra. María Noel Laborde, Departamento de Estudios Económicos, Cámara de Industrias del Uruguay.

Cr. Sebastián Pérez, Departamento de Estudios Económicos, Cámara de Industrias del Uruguay.

Sr. Oscar Ruber, Director General Everfit.

Ec. Carola Saavedra, Centro de Desarrollo Empresarial, Cámara de Industrias del Uruguay.

Sr. Carlos Schwartzberg, Director WELCOLAN.

Ing. John Seagart, Coordinador Centro de Desarrollo Empresarial, Cámara de Industrias del Uruguay.

Centro de Diseño Industrial, contacto con diversos diseñadores, profesores y autoridades.

Semana de la Moda de Montevideo, entrevista con varios diseñadores.

Presentación de la Cámara de Industria de la Vestimenta, presentación de nuevas estrategias para la industria, contacto con varios empresarios.

3. SECTOR FARMACÉUTICO

Dr. Daniel Garat Beisso, Director Ejecutivo Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines (C.E.F.A.).

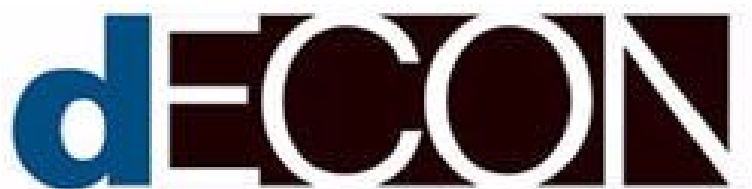
Cr. Fernando García, Gerente de Administración y Financiero, Laboratorio Gramón-Bagó.
Ec, Patricio Olivera Jiménez, Director-Gerente Laboratorios Gautier (J. Jiménez Cabrera S.A.).

Dr. Eduardo Ottonelli, Director Laboratorios Santa Elena S.A.

Cra. Adriana Ponte, Gerente de Administración, Laboratorios Roemmers.

Cr. Tabaré Ribas, Gerente General Laboratorios Andrómaco S.A.

Lic. Carlos Scherschener, Director Laboratorio Libra.



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

Estudios de competitividad sectoriales.
Industria manufacturera.

M. I. Terra, G. Bittencourt, R. Domingo, C. Estrades,
G. Katz, A. Ons, H. Pastori

Documento No. 23/05
Noviembre, 2005

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES INDUSTRIA MANUFACTURERA

**Investigación realizada en el marco de los estudios sectoriales financiados
por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Coordinadora: Inés Terra

Gustavo Bittencourt

Rosario Domingo

Carmen Estrades

Gabriel Katz

Álvaro Ons

Héctor Pastori

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Octubre de 2004

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

CAPITULO II: SECTOR TEXTIL

1. INTRODUCCIÓN

El sector textil es un sector muy heterogéneo, comprende diversas actividades tales como la fabricación de las fibras que se usan como materia prima en la elaboración de hilados y tejidos para uso intermedio o final, la elaboración de productos terminados para uso final (hilados, tejidos o productos para el hogar como alfombras, toallas o sábanas). Utiliza fibras naturales y fibras sintéticas o artificiales. Por su misma heterogeneidad establece relaciones verticales y horizontales que van desde la relación con el sector agropecuario para proveerse de fibras naturales o el sector químico para obtener fibras sintéticas o artificiales, a la relación con otras fábricas textiles donde adquieren los hilados o a las que vende tejidos, con el sector vestimenta o con otras industrias que son usuarias de textiles industriales y, finalmente, vende productos terminados para los hogares.

Este sector constituye una cadena productiva que incluye lavaderos, hilanderías de lana, algodón y fibras sintéticas, tejedurías, tejidos de punto y medias, tapices y alfombras, tejidos de punto y otros textiles. Metodológicamente corresponde al capítulo 17 de la CIIU Rev. 3, excepto tejidos de punto (rama 173) y a los capítulos 50 a 59 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), excepto el 5001, 5102, 5201, 5301, 53041, 530511, 530529 y 530559.

Los principales subsectores considerados en este estudio que integran el sector textil en Uruguay son:

- Lavaderos y fabricación de tops (rama CIIU Rev. 3:1713)
- Hilandería, tejeduría, acabado de productos textiles (ramas CIIU Rev. 3: 1711 y 1712)
- Fabricación de otros productos textiles. (rama CIIU Rev.3: 172.)

La nueva nomenclatura CIIU utilizada para las estadísticas industriales en el país, a partir del año 1997, no permite separar, en lo referente a producción y empleo, los hilados y tejidos en función de las principales fibras utilizadas (algodón, lana, fibras sintéticas). Esta información sólo está disponible hasta el año 1997 y resulta de utilidad para dimensionar el peso de los hilados y tejidos de lana en el total de la producción textil uruguaya. Las estadísticas de comercio exterior permiten cuantificar la participación del sector de tejidos de lana en las exportaciones uruguayas en todo el período.

El sector textil en Uruguay está estructurado fundamentalmente, en torno a la producción de textiles de lana aprovechando las ventajas naturales que el país tiene en la producción

de ovinos y lana de alta calidad; o sea, la cadena se estructura sobre la oferta de materia prima en integración vertical con el sector agropecuario. Es un sector orientado al mercado externo por lo que ha estado sometido a una fuerte presión competitiva. La importancia que reviste el sector lanero dentro de los textiles se puede observar al analizar la importancia de sus exportaciones. En promedio, en los noventa cerca de un 90% de las exportaciones del sector corresponden a productos de lana, en el período 2002-2003 esa cifra superó el 95%. Esta cadena productiva, junto con la carne y curtiduría, constituyen los principales complejos exportadores del país.

En el 2001, el sector textil en su conjunto representaba un 5,2% del VBP, un 4,4% del Valor Agregado Bruto (VAB), un 4,5% del empleo y un 10% de las exportaciones industriales de Uruguay. En el caso de las tres primeras variables se trata de la producción, el VAB y el empleo de las empresas con 5 o más ocupados. El empleo total de las empresas de 5 o más ocupados del sector en ese año, ascendía a 5.236 ocupados¹.

En el mismo año, los tres sub-sectores considerados en este estudio tenían las siguientes características generales:

- Lavaderos y fabricación de tops: representaban el 65,8% del VBP, el 48,1% del VAB y el 62,5% de las exportaciones del sector. El desarrollo de este sub-sector se basa en la disponibilidad de lana y de un conjunto de inversiones realizadas en las décadas del 70 y 80 que generaron una industria topera competitiva a nivel internacional. Se trata de una industria intensiva en el uso de recursos naturales y capital en la que participan pocas empresas con escasa contribución al empleo del sector. Este subsector representaba el 20,6% del empleo del sector en el mismo año. La materia prima es la lana sucia proveniente de barracas que concentran la producción primaria.
- Hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles: representaba el 34,5% del VBP, el 45,7% del VAB, el 68,0% del empleo y el 34,2% de las exportaciones del sector. Se trata de un sector mas intensivo en trabajo que el anterior. En el año 1997, último dato disponible, la distribución del VBP entre las diferentes fibras era la siguiente: 47,9% lana, 21,8% algodón y 30,2% sintéticos, siendo despreciable la participación de las fibras duras. En la hilandería y tejeduría de lana predominan

¹ A nivel desagregado (3 o más dígitos de la CIU) el INE sólo publica los datos de las empresas con 50 o más ocupados o con ventas superiores a 10 millones de pesos en el año 1997, para determinar los datos para las empresas de 5 o más ocupado se procedió a estimar estas variables según metodología señalada en el documento de introducción general.

cuatro grandes empresas que dan cuenta de la mayor parte de las exportaciones. En hilandería y tejeduría de otras fibras subsisten una serie de empresas de menor tamaño.

- Fabricación de otros productos textiles: representaba el 4,5% del VBP, el 6,2% del VAB, el 3,3% de las exportaciones y ocupaba al 11,4% de los trabajadores del sector. Las exportaciones están concentradas en pocas empresas. Las exportaciones se concentran en la etiquetas, escudos y artículos similares de tejidos sintéticos y artificiales y de otros materiales.

2. FACTORES CLAVE DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR TEXTIL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL

2.1 Producción y comercio

La industria textil es una industria tradicional que utiliza tecnologías de fácil acceso. Tanto la maquinaria como el know how, se difunde fácilmente desde los países desarrollados a los países en desarrollo. Por sus características tecnológicas es posible la descomposición de los procesos productivos, la escala mínima de producción es relativamente pequeña y la tecnología accesible. Asimismo, se trata de una industria relativamente intensiva en mano de obra poco calificada.

A nivel internacional, la cadena textil se caracteriza por un gran número de empresas pequeñas y medianas entre las cuales existe una fuerte interdependencia. Sin embargo, una alta proporción de las ventas se concentra en grandes empresas.

Estas características han llevado a que esta industria sea muy competitiva. Los países desarrollados han sufrido una fuerte competencia de los países en desarrollo y han defendido sus industrias nacionales a través de políticas proteccionistas. Estas políticas se remontan a la segunda mitad de la década del cincuenta cuando se negociaron los primeros acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones entre Estados Unidos y Japón. En los sesenta se firmaron los Acuerdos de Corto Plazo y Largo Plazo sobre textiles de algodón. Desde 1974 a 1994, el comercio internacional de este sector fue regulado por el Acuerdo Multifibras (AMF), que permitía a los países desarrollados apartarse de las reglas del GATT manteniendo altos niveles de protección arancelaria, salvaguardas y restricciones cuantitativas sobre las importaciones. Los países desarrollados justifican esas políticas por la importancia que tiene el sector en la generación de empleo y por el predominio de pequeñas y medianas firmas, concentradas desde el punto de vista geográfico, cuya desaparición podría tener un fuerte impacto social. Los países en desarrollo, fundamentalmente, del sudeste asiático combinan bajo costo de mano de obra con equipamiento y know how importado de los países desarrollados que les permite producir productos de alta calidad y competir en los mercados internacionales.

Al finalizar la Ronda Uruguay, se firmó el Acuerdo de Textiles y Vestimenta (ATV) en el que se establece el camino para la progresiva incorporación de este sector a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este acuerdo preveía que la integración se llevaría a cabo en cuatro etapas, a lo largo de diez años comenzando en 1995. En el 2005

se implementará la última etapa en la que se eliminarían totalmente las restricciones cuantitativas que limitan el desarrollo de las exportaciones de textiles desde los países en desarrollo hacia los grandes mercados de los países desarrollados. La OMC estima que en las primeras tres etapas del ATV, sólo un 20% de las importaciones de los productos integrados correspondía a productos sujetos a restricciones cuantitativas. En estas etapas, los países desarrollados optaron por asumir compromisos para productos menos protegidos, productos cuyas cuotas tenían poco uso o productos con escaso valor agregado (fibras textiles, hilados). Por lo tanto, se espera que en la última etapa se haga sentir el mayor impacto de la liberalización del comercio del sector. Eso llevaría a una caída muy significativa de la producción doméstica en esos países al tiempo que caerían las importaciones desde otros orígenes que serían sustituidas por importaciones desde los países en desarrollo más competitivos en el sector. Algo de esto ya ocurrió en el 2002, cuando se implementó la tercera etapa del ATV.

El mercado mundial de textiles que ya es muy competitivo, va a serlo mucho más con la caída del ATV. Los principales demandantes de textiles son los países desarrollados, la eliminación de cuotas en los mismos va a llevar a una caída de los precios y aumento de la competencia en esos mercados.

Si bien el acuerdo multifibras afecta poco a los textiles de lana, principal sub-sector de exportación para Uruguay, es probable que la caída de los precios de otros textiles arrastre a la lana, sobre todo en aquellos productos de menor calidad y mayor elasticidad precio de sustitución. Esto puede afectar negativamente los precios de exportación de Uruguay a los grandes mercados. Por otra parte, la proliferación de acuerdos de integración regionales entre los grandes países desarrollados y países en desarrollo, en los que se establecen normas de origen muy exigentes, se ha vuelto un nuevo mecanismo de protección que discrimina contra los países que están fuera de dichos acuerdos.

Esta industria ha sido objeto de una fuerte reestructura y modernización en las últimas dos décadas. La introducción de nuevas tecnologías en el proceso productivo, la incorporación de tecnología de la información en la gestión y la creciente competencia a nivel internacional han llevado al crecimiento de la productividad y a la relocalización de ciertos procesos productivos desde los países desarrollados a países en desarrollo. Ese proceso comenzó hace treinta años con la relocalización de procesos productivos desde los países desarrollados hacia Hong Kong, Corea y Taiwán. A su vez, a medida que estos países crecieron y aumentaron sus costos laborales, fueron progresivamente desplazados por la creciente competencia de otros proveedores de bajo costo como China, India, Pakistán, Turquía, Indonesia y Tailandia.

En la actualidad, Asia es el principal productor mundial de textiles. Es altamente probable que ese liderazgo se mantenga en los próximos años porque varios de los países asiáticos mantienen bajos costos de la mano de obra y han realizado inversiones para mantener un parque industrial moderno y competitivo durante los últimos doce años. Los países en desarrollo de Asia han recibido capitales y asistencia técnica para el mejoramiento de esta industria por parte de Hong Kong, Corea y Taiwán, así como de Japón y desde firmas productoras de vestimenta y empresas comercializadoras ubicadas en la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EUA). Asimismo, las empresas de estos países asiáticos mantienen sistemas de aprovisionamiento de materias primas y comercialización con empresas ubicadas en los grandes mercados que favorecen el desarrollo de estas industrias.

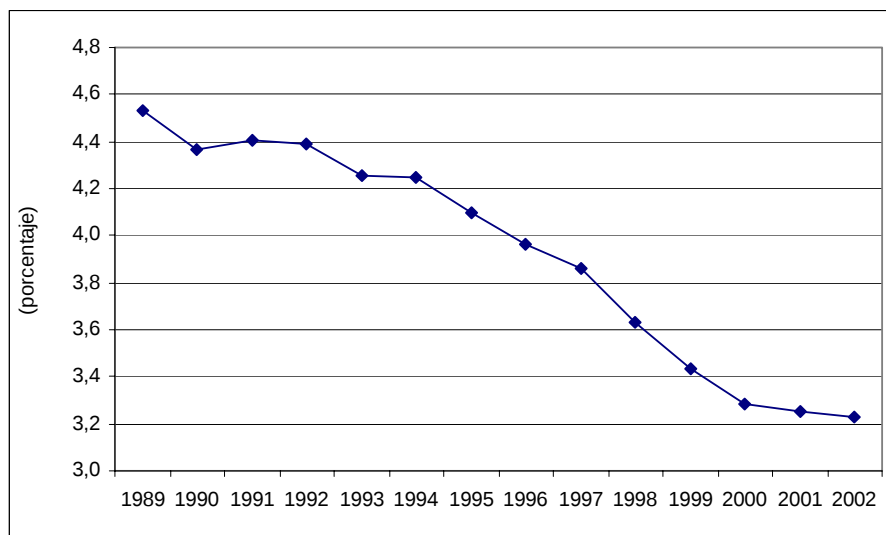
En los últimos años, las grandes empresas del sector han desarrollado las siguientes estrategias:

- Reestructura y racionalización. Dada la alta competitividad del sector resulta muy importante que las empresas logren estándares de productividad y calidad adecuados no sólo en el proceso de industrialización sino que en la totalidad del proceso que incluye la compra de materia primas, racionalización de los stocks, proceso productivo, y comercialización y transporte.
- Diversificación de productos y del portafolio de mercados para diversificar el riesgo.
- Adquisiciones y acuerdos entre empresas que permitan aumentar los beneficios de inversiones en marcas y cadenas de distribución.
- Internacionalización y relocalización de la producción y diversificación de fuentes de aprovisionamiento.
- Creciente concentración en el sector de distribución. Resulta importante estar en el circuito de distribución de las grandes compañías que dominan el proceso de distribución de productos finales.
- Interdependencia con otras empresas que operan en los distintos niveles de la cadena productiva (proveedores y demandantes). Respuesta en tiempo real.

- Acceso a materia prima. Interdependencia con el sector agropecuario y con el sector químico.
- Uso de tecnologías más intensivas en capital. Esto ha llevado a las empresas de los países desarrollados a reducir sustancialmente el uso de mano de obra, aumentando su productividad.
- Desarrollo de nuevos productos a través de procesos de innovación permanente y desarrollo de productos de alta calidad.

En la década de los noventa, si bien el comercio mundial de textiles creció, lo hizo a un ritmo más lento que el comercio de manufacturas perdiendo participación en el comercio mundial. Entre 1990 y 2000 las exportaciones mundiales de textiles crecieron a una tasa media anual de 4% mientras que el comercio de manufacturas lo hizo a una tasa media anual de 7%. En el quinquenio 1998-2002 las exportaciones de productos textiles crecieron a una tasa media anual de 0,3% mientras que las de manufacturas lo hicieron a una tasa media anual de 2,7%. En 1990 este sector representaba un 4,4% de las exportaciones manufactureras y pasó a representar un 3,2% en el 2000 (gráfico 1).

Gráfico 1
Participación de exportaciones textiles
en el total de exportaciones mundiales de manufacturas



Fuente: OMC (2003)

Este enlentecimiento puede atribuirse, entre otros factores, a la caída en las exportaciones de Taiwán y Corea, países cuyas compañías trasladaron parte de la

producción a China y a otros países asiáticos de bajos costos. En el período 1995-2000 también se observa un fuerte crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos, el que debe atribuirse a la estrategia de las empresas norteamericanas de utilizar las preferencias comerciales con México y otros países centroamericanos, a los efectos de aprovechar los menores costos de mano de obra en esos países para realizar los procesos de ensamblaje en los mismos, reimportando las telas como vestimenta u otros productos acabados (cuadro 1).

Cuadro 1
Principales exportadores de textiles del mundo
(miles de millones de dólares y porcentaje)

Región/País	Valor 2002	% de las exportaciones mundiales				Variación porcentual anual			
		1980	1990	2000	2002	1995-00	2000	2001	2002
Unión Europea (15)	52,1	49,4	48,7	34,3	34,2	-3,2	-4,3	-2,6	0,9
China a/	20,6	4,6	6,9	10,5	13,5	3,0	23,7	4,3	22,2
Hong Kong	12,4	-	-	-	8,1	-0,5	9,5	-9,1	1,3
Estados Unidos	10,7	6,8	4,8	7,1	7,0	8,3	15,3	-4,3	2,0
Corea, República de	10,6	4,0	5,8	8,2	7,0	0,6	9,4	-13,9	-3,2
Taiwán	9,5	3,2	5,9	7,7	6,3	0,0	9,1	-16,7	-3,8
Japón	6,0	9,3	5,6	4,6	4,0	-0,4	6,4	-11,8	-2,7
India b/	5,4	2,4	2,1	3,9	3,7	6,6	17,9	-10,4	-
Pakistán	4,8	1,6	2,6	2,9	3,1	1,3	6,4	-0,2	5,9
Turquía	4,2	0,6	1,4	2,4	2,8	7,8	5,6	7,4	7,6
Indonesia	2,9	0,1	1,2	2,3	1,9	5,3	16,1	-8,6	-9,6
México a/	2,2	0,2	0,7	1,7	1,5	14,9	11,7	-18,7	5,8
Canadá	2,2	0,6	0,7	1,4	1,4	9,9	8,5	-1,9	0,9
Tailandia	1,9	0,6	0,9	1,3	1,3	0,2	7,8	-3,7	2,2
Suiza	1,4	2,8	2,5	1,0	0,9	-7,5	-6,6	-5,8	-1,6
Total de las 15 economías anteriores	146,9	87,8	91,7	90,1	96,5	n/d	n/d	n/d	n/d
Total de las exportaciones mundiales	152,2	100,0	100,0	100,0	100,0	0,3	5,4	-4,6	3,5

a/ Incluye las zonas de elaboración de exportaciones.

b/ Datos correspondientes a 2001.

Fuente: OMC (2003).

En el 2002, 15 regiones o países concentraban el 97% de las exportaciones mundiales de textiles. Entre ellos, los tres tigres asiáticos (Hong Kong, Corea y Taiwán) más seis países en desarrollo (China, India, Pakistán, Indonesia, México y Tailandia) representaban algo más del 46% de las exportaciones mundiales del sector, si se suma Japón se alcanza al 50%. Por otra parte, Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Suiza respondían por cerca del 44%. En 1980 estos países desarrollados representaban casi el 60% de las exportaciones mundiales (ver cuadro 1), desde entonces, los países desarrollados perdieron participación en el mercado mundial de textiles. Esto ha llevado a una caída o a un crecimiento más lento de la producción y fundamentalmente del empleo del sector, en

los países desarrollados cuyos mercados locales se vieron invadidos por importaciones desde países de bajo costo.

Los principales importadores mundiales de textiles son la UE y Estados Unidos. Las importaciones de la UE representaban un 29% de las importaciones mundiales en 2002, pero sólo un 11% correspondían a importaciones de países que no pertenecen a la UE (cuadro 2).

Cuadro 2
Principales importadores de textiles del mundo
(miles de millones de dólares y porcentaje)

Región/País	Valor 2002	% de las exportaciones mundiales				Variación porcentual anual			
		1980	1990	2000	2002	1995-00	2000	2001	2002
Unión Europea (15)	46,2	46,5	46,7	29,9	28,8	-3,2	-4,5	-4,4	-0,8
Estados Unidos	17,0	4,5	6,2	9,8	10,6	8,9	11,9	-3,6	10,2
China a/	13,1	1,9	4,9	7,9	8,1	3,3	15,8	-2,0	3,9
Hong Kong	12,0	-	-	-	7,5	-4,0	9,2	-11,2	-1,3
México a/	6,4	0,2	0,9	3,8	4,0	28,6	-	-3,2	5,7
Japón	4,5	2,9	3,8	3,0	2,8	-3,8	8,6	-3,7	-4,6
Canadá c/	3,8	2,3	2,2	2,5	2,4	5,2	3,4	-7,7	-0,1
Corea, República de	3,2	0,7	1,8	2,1	2,0	-3,2	11,9	-8,7	3,3
Turquía	2,8	0,1	0,5	1,3	1,8	3,2	11,4	-9,6	47,8
Polonia	2,7	0,5	0,2	1,5	1,7	2,7	-2,6	5,5	4,4
Rumania	3,0	...	0,1	1,1	1,5	13,0	8,9	17,3	17,8
Emiratos Árabes Unidos b/	1,7	0,8	0,9	1,1	1,1	-2,0	7,5	-7,1	-
Tailandia	1,5	0,3	0,8	1,0	0,9	1,2	21,3	-5,8	-2,5
Rusia, Federación de	1,5	-	-	0,8	0,9	12,6	23,1	15,0	3,3
Australia c/	1,5	2,0	1,3	1,0	0,9	-1,8	-1,7	-20,3	13,1
Total de las 15 economías anteriores	108,9	66,4	74,3	67,8	67,9	n/d	n/d	n/d	n/d
Total de las importaciones mundiales	160,2	100,0	100,0	100,0	100,0	0,7	6,2	-4,4	3,1

a/ Incluye las zonas de elaboración de exportaciones.

b/ Datos correspondientes a 2001.

c/ Importaciones FOB.

Fuente: OMC (2003).

En el cuadro 3 se presentan una serie de indicadores sobre la actividad textil para un conjunto de países seleccionados. Si bien la información no es estrictamente comparable ya que proviene de diferentes fuentes y corresponden a distintos años, la misma permite señalar algunas características del sector. A nivel mundial, China aparece como el principal generador de valor bruto de producción en textiles, seguido por la UE, Estados Unidos y Hong Kong. También China es el país que mayor número de personas ocupa en este sector. En materia de valor agregado, sin considerar China (la base de datos de

ONUDI utilizada no informa el valor para este país), Estados Unidos aparece como el principal productor a nivel mundial.

Según USITC (2004) la participación de los países en desarrollo (excepto China) en el valor agregado mundial creció de 25,1% en 1990 a 32,6% en 2000, al tiempo que la participación de los países desarrollados descendió de 74,9% a 67,0% en el mismo período. Esta tendencia de sustitución de producción de países desarrollados por producción de países en desarrollo ha sido mayor aún, ya que estos datos excluyen China, uno de los países que mayor crecimiento ha tenido en el sector. Entre los países en desarrollo, los que más han aumentado su producción de textiles son los del sur y este asiático, los que representaban un 13,6% del valor agregado mundial en 1990 y pasaron a representar un 19,4% en 2000.

Cuadro 3
Principales productores de textiles:
indicadores de actividad, 1999

País/Región	VBP (miles de millones de dólares)	VAB (miles de millones de dólares)	Salarios (miles de millones de dólares)	Formación bruta de capital (miles de millones de dólares)	Empleo (miles de trabajado- res)	Número de estableci- mientos (en miles)	Productividad (miles de US\$ / trabajador ocupado)
China a/	116,0	n/d	n/d	n/d	10.290,0	29,1	n/d
Unión Europea (15) b/	114,7	37,7	19,4	5,8	1.142,0	72,0	33,0
Estados Unidos	95,1	40,8	16,6	3,2	679,4	5,1	60,0
Hong Kong	51,7	n/d	n/d	n/d	58,9	3,7	n/d
Japón c/	46,0	19,8	5,4	n/d	341,0	22,8	57,9
Corea	21,0	9,3	2,4	1,6	218,1	9,1	42,7
India	19,4	3,6	1,3	1,5	1.283,2	13,6	2,8
Brasil c/	8,5	3,7	1,0	n/d	264,9	4,4	14,1
Tailandia c/	8,2	1,5	0,5	0,3	232,5	1,4	6,3
Indonesia c/	8,0	2,7	0,4	2,5	657,5	2,0	4,1
Canadá	5,5	2,5	1,1	n/d	59,7	0,9	42,2
México c/	4,5	1,6	0,6	0,3	113,7	0,5	14,3
Argentina	3,1	1,1	0,5	n/d	51,4	n/d	22,2
Australia d/	2,5	1,2	0,5	0,1	16,5	1,8	74,6
Suiza	2,1	0,8	0,6	n/d	15,1	n/d	53,1
Rusia c/	1,2	n/d	0,2	n/d	457,9	3,4	n/d
Uruguay	0,3	0,1	0,1	0,0	5,6	0,2	17,6

a/ Incluye únicamente las empresas con una producción anual superior a los US\$ 600.000.

b/ Datos correspondientes a 1999, excepto los referidos a Grecia, Italia y Portugal, para los que se utilizaron datos de 1998.

c/ Datos correspondientes a 2000.

d/ Datos correspondientes a 2001.

Fuente: UNIDO: Industrial Statistics Database 2003.

China y Hong Kong: USITC (2004).

2.2 El mercado mundial de textiles de lana

El desarrollo de las fibras sintéticas y artificiales ha generado una sustitución de las fibras naturales en el consumo mundial de fibras textiles. En consecuencia, los textiles de lana han perdido participación en el mercado de textiles (cuadro 4). Esa tendencia ha sido lenta pero persistente. En 1960 representaba un 10% del consumo mundial de textiles, en 1990 un 4%, en 2000 un 3% y en 2003 un 2%. Este proceso de sustitución de tejidos de lana por otros tejidos de otras fibras adquirió mayor importancia en la elaboración de productos textiles para uso doméstico o industrial en los que el algodón o las fibras sintéticas resultan especialmente adecuados. En la producción de vestimenta esta sustitución ha sido bastante menor, alcanzando los tejidos de lana al 20% del consumo de fibras que se utilizan con este propósito.

Cuadro 4
Evolución del consumo mundial de textiles, 1960-2003

Año	Miles de toneladas				% del total		
	Textiles de algodón	Textiles de fibra sintética	Textiles de lana	Total	Textiles de algodón	Textiles de fibra sintética	Textiles de lana
1960	10.356	3.302	1.495	15.153	68	22	10
1970	12.105	8.136	1.500	21.741	56	37	7
1980	14.295	13.718	1.567	29.580	48	46	5
1990	18.602	17.652	1.628	37.882	49	47	4
1991	18.566	17.706	1.801	38.073	49	47	5
1992	18.642	18.488	1.757	38.877	48	48	5
1993	18.562	18.916	1.649	39.117	47	48	4
1994	18.449	20.242	1.723	40.410	46	50	4
1995	18.527	20.800	1.554	40.860	45	51	4
1996	19.016	22.035	1.492	42.704	45	52	3
1997	19.318	24.713	1.497	45.277	43	54	3
1998	19.113	25.580	1.478	45.470	42	55	3
1999	19.428	26.671	1.485	45.691	42	55	3
2000	19.950	27.629	1.495	46.203	42	55	3
2001	19.956	27.933	1.180	49.069	41	57	2
2002	20.474	28.581	1.160	50.215	41	57	2
2003	20.901	29.242	1.155	51.298	41	57	2

Fuente: OMC (2004).

La lana ha sido difícil de sustituir en segmentos medios-altos y altos del mercado de vestimenta. En este sector la demanda se ha orientado hacia lanas finas, menores de 20 micras, para la confección de tejidos peinados planos, para ropa interior liviana, sweaters finos y bonetería fina. Las lanas medias se destinan a la elaboración de tejidos planos pesados, sweaters de tejidos de punto, y lana para tejer a mano, usos en los que son mas fácilmente sustituibles, así como en tapicería, cortinados, cobertores y frazadas, o sea, en

la producción de textiles para decoración interior de las viviendas. Finalmente, las lanas gruesas se destinan a la producción de alfombras y tapizados.

En 1999 la demanda mundial de lana (base limpia) ascendió a 1.381 miles de toneladas. Los principales consumidores de textiles de lana para la industria de la vestimenta entre 1998 y 2002 han sido China y Hong Kong (23% del total mundial), Europa Occidental (32%), Japón (11%) y los países de América del Norte (11%).

Cuadro 5
Principales consumidores de textiles
de lana para vestimenta,
1998-2000

País/Región	Participación en el consumo mundial (%)
Europa Occidental	32
- Italia	8
- Alemania	5
- Reino Unido	5
- Otros	14
Europa Oriental	6
América del Norte	11
Resto de América	3
Asia	40
- China y Hong Kong	23
- Japón	11
- Corea del Sur	3
- India	1
- Otros	2
Medio Oriente y África	6
Australia y Nueva Zelanda	2

Fuente: International Wool Textile Organisation (2004)

Entre los principales factores que afectan la demanda de productos de lanas se encuentra la situación económica de los países, el clima, los patrones de consumo, la moda y los precios de las fibras competidoras. La demanda final de productos de lana se concentra en países de alto nivel de ingreso. Algunos factores que han incidido en la reducción de la demanda de productos de lana han sido: la desarticulación de la Unión Soviética y las sucesivas crisis económico-financieras. En efecto, en el período 1994-1999 cayó el consumo de lana en Europa Occidental y Japón, entre 1997 y 1999 se redujo el consumo en China y otros países asiáticos, y en los últimos años, luego de un breve aumento en 2000 debido a la recuperación de China, la demanda mundial vuelve a reducirse como consecuencia de la crisis económica mundial.

La producción mundial de lana sucia se ha reducido en los últimos años. A comienzos de la década del ochenta, ascendía a 2,8 millones de tonelada, mientras que la zafra 2002-2003 apenas alcanzó a 2,2 millones de toneladas (cuadro 6). Los principales países productores de esta materia prima son: Australia, Nueva Zelanda, China, la ex Unión Soviética, Irán, Turquía, Argentina, Reino Unido, Sud África y Uruguay. En las últimas décadas aumentó la participación de China e Irán en la oferta mundial de lanas sucias, mientras que cayó la de Sud África, Uruguay y Argentina. Cabe señalar, que este proceso de reducción de la oferta de lana sucia, observado en los 90, se vio mitigado porque en esos años Australia volcó al mercado internacional los stock de lana acumulados por su política de sostén de precios internos.

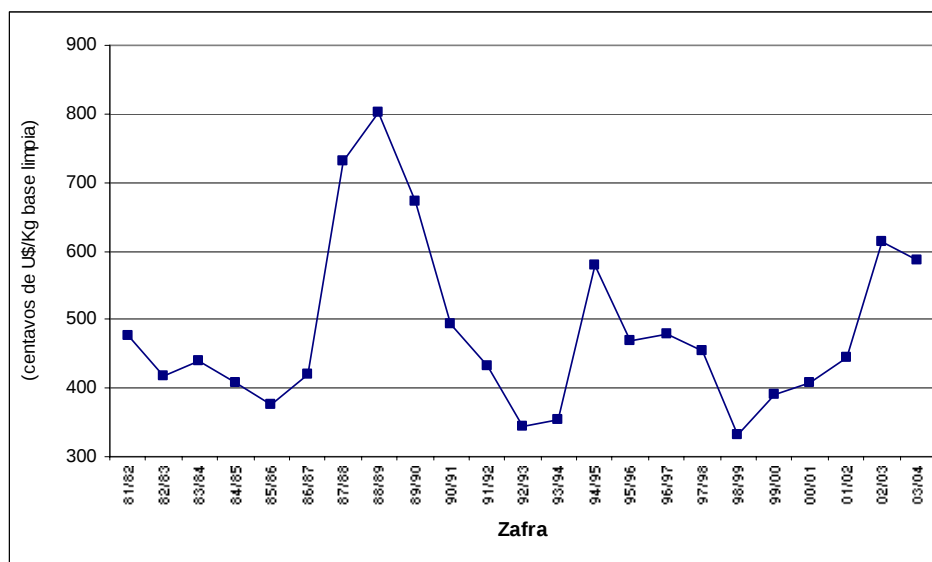
Cuadro 6
Producción mundial de lana sucia
(miles de toneladas base sucia)

País	Promedio 1980-81/ 1984-85	Promedio 1997-98/ 1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Argentina	170	67	62	63	72
Australia	702	686	652	607	544
China	160	272	293	298	302
Irán	34	65	74	74	74
Nueva Zelanda	347	258	237	229	235
Sud Africa	105	53	50	48	45
Ex Unión Soviética	449	146	128	132	133
Turquía	81	72	70	70	70
Reino Unido	49	65	61	48	50
Uruguay	69	66	57	49	43
Otros	656	623	631	626	626
TOTAL MUNDIAL	2.822	2374	2.315	2.244	2.194
del cual:					
Merino	1.144	975	950	916	880
Cruza	812	565	572	548	527
Otros (alfombras)	866	833	793	780	787

Fuente: SUL (2004) , con base en IWTO y TWC.

La oferta australiana sumada a los problemas de demanda llevaron a una importante caída de los precios internacionales de la lana sucia en la segunda mitad de los noventa (gráfico 2). En los últimos años, cuando se redujo la oferta adicional de Australia, y por lo tanto la oferta mundial de lana cayó, se produjo un incremento de los precios internacionales de la lana, favorecido por las nuevas tendencias de la demanda que se inclina hacia productos naturales y de mayor calidad.

Gráfico 2
Australia, evolución de los precios de la lana por zafra



Nota: A partir de la zafra 1994-1995 se recalculó el Indicador de Mercado
A partir de la zafra 1998-1999 se calcula en forma diferente el Indicador de Mercado
Fuente: SUL (2004), con base en datos de la Australian Wool Corporation (AWC),
Wool International Australian Wool Exchange y The Woolmak Co.

Los principales productores de tops de lana son Italia y China, seguidos por Francia (todos ellos altos importadores de fibra y de tops), Australia y Uruguay. Los dos últimos son los únicos países que se encuentran simultáneamente entre los principales exportadores mundiales de tops y de fibra. Las exportaciones mundiales de tops de lana ascienden a unas seiscientas mil toneladas (base limpia). Australia es el principal exportador seguido por Francia, Uruguay y Alemania.

En cuanto a los tejidos de lana se distinguen dos grandes segmentos. Las empresas italianas lideran el mercado mundial de tejidos de lana de alta calidad. Su competitividad se basa en la diferenciación de productos de alta calidad y precio. Después de décadas de impulsar esta estrategia, los tejidos italianos son reconocidos por su calidad. Por su parte, los tejedores asiáticos lideran el mercado con estrategias de precios bajos, a partir de la colocación de productos de notoria menor calidad.

2.3 Mercado regional de textiles

En la región, predomina la producción y exportación de textiles de algodón, fundamentalmente, porque Brasil es un gran productor y consumidor de esta fibra y de

textiles elaborados en base a ella. Argentina y Brasil cuentan con una industria textil de algodón fuerte con empresas que operan a la misma escala que a nivel internacional. Estas industrias operan orientadas a los mercados domésticos. En la segunda mitad de la década del noventa, Brasil se había convertido en el principal destino de las exportaciones de fibra de algodón argentino. Brasil es importador neto de fibra de algodón mientras que Argentina destina a la exportación el excedente, después de abastecer el mercado doméstico. Paraguay es un exportador de algodón pero no tiene una industria textil desarrollada.

En el caso de Argentina, predomina la producción y exportaciones de tejidos de algodón, textiles de fibras artificiales y otros textiles. La producción de lana es similar a la de Uruguay siendo su principal destino la exportación como materia prima. En los últimos años ha crecido la exportación de tops, siendo Argentina un importador de tejidos de lana. Las exportaciones de tops se han visto favorecidas por los subsidios otorgados por Argentina a los embarques en Puertos Patagónicos.

Uruguay tiene una participación importante en ese mercado con Italia como su principal competidor. En 2003, las importaciones desde Uruguay representaban un 72% de las importaciones de tejidos de lana de Argentina. Las importaciones argentinas de tejidos de lana alcanzan cifras relativamente modestas: en 1997 ascendían a U\$S 23 millones pero cayeron a U\$S 10 millones en 2001. Por su parte la producción argentina de tejidos de lana se contrajo. Finalmente, las exportaciones de Argentina de textiles de fibras sintéticas y artificiales y otros textiles son mas significativas pero el saldo comercial es negativo.

Cuadro 7
Estructura y evolución del comercio exterior de textiles de Argentina
(en miles de dólares y porcentajes)

Productos	1997	1999	2001	hasta Set. 2004	
				US\$	%
Lana sin cardar ni peinar y desperdicios de lana Tops Hilados de lana Tejidos de lana o pelo fino Algodón y desperdicios de algodón Hilados de algodón Tejidos de algodón Lino, yute y demás fibras textiles Hilados de lino, yute y demás fibras naturales Tejidos de lino, yute y demás fibras naturales Fibras artificiales, hilados y tejidos Otros textiles	Exportaciones				
	88.350	70.991	55.839	43.652	14,5
	54.538	43.823	90.514	69.753	23,2
	2.419	1.944	1.015	676	0,2
	596	479	670	164	0,1
	177.770	142.842	83.605	10.939	3,6
	20.630	16.576	17.048	16.766	5,6
	35.378	28.427	15.337	7.764	2,6
	4	3	0	4	0,0
	1	1	1	4	0,0
	2	2	6	300	0,1
	109.041	87.617	162.276	80.798	26,9
	71.306	57.296	110.865	69.805	23,2
Total	560.036	450.002	537.178	300.622	100,0
Lana sin cardar ni peinar y desperdicios de lana Tops Hilados de lana Tejidos de lana o pelo fino Algodón y desperdicios de algodón Hilados de algodón Tejidos de algodón Lino, yute y demás fibras textiles Hilados de lino, yute y demás fibras naturales Tejidos de lino, yute y demás fibras naturales Fibras artificiales, hilados y tejidos Otros textiles	Importaciones				
	486	62	374	-	-
	522	74	80	13	0,0
	2.390	1.327	575	257	0,1
	23.219	15.295	10.241	4.785	1,4
	1.414	2.523	2.419	18.614	5,5
	23.904	9.015	6.778	9.628	2,9
	87.290	65.270	59.144	57.263	17,0
	121	150	123	173	0,1
	634	487	352	313	0,1
	5.346	4.511	4.211	2.236	0,7
	277.993	217.401	193.236	166.735	49,4
	164.067	123.376	109.668	77.282	22,9
Total	587.386	439.489	387.200	337.299	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana argentina.

Brasil es un importador neto de lana y tejidos de lana. Sus importaciones cayeron de U\$S 29 millones en 1997 a U\$S 17 millones en el 2001 (cuadro 8). El principal proveedor es Uruguay, en el 2003, representaba un 89% de las importaciones totales de Brasil. En la década de los noventa, la apreciación del tipo de cambio de Uruguay unido a la creación del MERCOSUR y a la adopción de un arancel externo común de 20% para tejidos de lana, llevó a redireccionar las exportaciones de tejidos de lana uruguayos desde Europa y Estados Unidos hacia la región. No obstante, ese proceso se revirtió después de la devaluación del real.

Cuadro 8
Estructura y evolución del comercio exterior de textiles de Brasil
(en miles de dólares y porcentajes)

Productos	1997	1999	2001	Hasta Set. 2004	
				US\$	%
Lana sin cardar ni peinar y desperdicios de lana Tops Hilados de lana Tejidos de lana o pelo fino Algodón y desperdicios de algodón Hilados de algodón Tejidos de algodón Lino, yute y demás fibras textiles Hilados de lino, yute y demás fibras naturales Tejidos de lino, yute y demás fibras naturales Fibras artificiales, hilados y tejidos Otros textiles	Exportaciones				
	11.505	4.427	5.384	3.414	0,6
	16.925	10.268	13.575	-	-
	3.365	509	97	126	0,0
	12.704	7.138	5.297	3.148	0,5
	884	5.318	155.220	87.595	14,9
	53.265	46.382	40.878	52.646	9,0
	192.857	150.806	213.883	148.498	25,3
	16.360	9.687	8.761	17.497	3,0
	2.324	3.829	6.254	6.393	1,1
	12.105	5.079	1.817	1.637	0,3
	139.303	112.764	103.999	130.643	22,3
	272.165	194.043	165.568	135.517	23,1
Total	733.761	550.251	720.733	587.112	100,0
Importaciones					
Lana sin cardar ni peinar y desperdicios de lana	1.374	1.127	494	539	0,1
Tops	10.660	3.362	2.284	1.283	0,2
Hilados de lana	2.247	3.960	2.713	1.008	0,1
Tejidos de lana o pelo fino	28.960	19.825	16.544	6.849	0,9
Algodón y desperdicios de algodón	815.339	359.699	96.341	141.618	19,5
Hilados de algodón	41.967	25.314	11.162	7.348	1,0
Tejidos de algodón	64.197	17.506	18.459	9.316	1,3
Lino, yute y demás fibras textiles	20.098	11.682	5.933	3.497	0,5
Hilados de lino, yute y demás fibras naturales	7.056	2.927	1.422	523	0,1
Tejidos de lino, yute y demás fibras naturales	5.616	1.955	801	945	0,1
Fibras artificiales, hilados y tejidos	628.796	531.616	642.643	423.592	58,5
Otros textiles	300.772	238.007	221.887	128.074	17,7
Total	1.927.083	1.216.981	1.020.683	724.592	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana brasilera.

En efecto, en los noventa, la apreciación de las monedas de Brasil y Argentina frente al dólar, como consecuencia de los planes de estabilización (Plan de Convertibilidad en Argentina y Plan Real en Brasil), llevó a la consiguiente pérdida de competitividad del sector textil en ambos países y favoreció el desarrollo de las exportaciones uruguayas a esos mercados. Con la devaluación brasilera, cambió la capacidad de competencia. La recesión posterior acentuó la caída de importaciones en los grandes mercados regionales.

2.4 Factores clave que determinan la competitividad del sector

El sector textil es un sector muy competitivo a nivel internacional. Los países se insertan en este mercado aprovechando sus distintas capacidades competitivas: muchos países

asiáticos basan su competitividad en el bajo costo de la mano de obra, en contraste, las industrias de los países desarrollados hacen frente a esa competencia aprovechando las ventajas que les da la cercanía con la demanda final, la mayor productividad del trabajo, la capacidad de innovación y desarrollo de nuevos productos y el manejo de las cadenas de comercialización.

China, India, Pakistán basan su competitividad en la oferta abundante de materias primas y en los bajos costos de la mano de obra. La oferta de fibras en bruto a precios competitivos tiene gran importancia en los costos totales de hilandería. En el período 1992-2001 estos países absorbieron una alta proporción de las compras de equipos para hilandería y tejeduría en el mundo. Sin embargo, según el USITC (2004) una parte significativa de los equipos de hilandería de la industria asiática tiene más de diez años, estos países están compensando su menor eficiencia en la producción con menores costos de la mano de obra.

En contraste, la industria europea y americana ha tenido una mayor tasa de reemplazo de los equipos. Estados Unidos ha sustituido las antiguas maquinarias por equipos más rápidos y eficientes. Estos países han basado su competitividad en una mayor eficiencia productiva y en su capacidad de innovación, diseño, desarrollo de productos y canales de distribución. El cuadro 3 antes presentado, confirma la baja productividad del trabajo de países en desarrollo en relación a países europeos y, sobre todo, a Estados Unidos. Las mismas conclusiones se extraen del cuadro 9 donde se presenta una comparación de la productividad del trabajo, medida a través de un índice de VAB por trabajador tomando como base Italia. En el caso de Uruguay, la productividad del trabajo supera ampliamente la de esos países asiáticos, se encuentra al nivel de Taiwan o Turquía y muy por debajo de varios países europeos o Corea del Sur. Japón, Suiza y Estados Unidos muestran mayores niveles de productividad.

Cuadro 9
Productividad del trabajo en la industria textil, 1998
Comparación de Uruguay con los 20 principales exportadores mundiales
(Italia = 100)

País	Índice	País	Índice	País	Índice
China	3	Uruguay a/	43	Italia	100
India	4	Turquía	51	Bélgica	102
México	7	España	60	Holanda	113
Indonesia	11	Reino Unido	62	Austria	123
Paquistán	11	Corea del Sur	84	Estados Unidos	132
Tailandia	14	Francia	88	Suiza	135
Taiwan	43	Alemania	92	Japón	136

^a
a/ El índice para Uruguay se obtuvo en base a la comparación del ratio VAB/trabajador entre Uruguay e Italia utilizando los datos de ONUDI.
Fuente: Informe de OETH (2000) y datos de ONUDI (2003)

Por otra parte, el cuadro 10 muestra las diferencias en costos laborales, los países asiáticos compensan menor productividad con menor costo de la mano de obra. Nuevamente, Uruguay se encuentra en una situación intermedia, sus costos laborales son un 50% de los italianos mientras que la productividad del trabajo es un 43%. Después de la devaluación del 2002, los salarios en dólares bajaron por lo que la posición competitiva mejoró.

Cuadro 10
Costos laborales en la industria textil^{a/}
2002

País	Dólares/hora	País	Dólares/hora
Dinamarca	20,6	Portugal	5,0
Alemania	17,8	Polonia	2,8
Suecia	16,2	R. Checa	2,4
Japón	16,1	México	2,3
Finlandia	15,4	Hungría	2,3
Estados Unidos	14,9	Turquía	2,1
Austria	14,4	Eslovaquia	2,0
Francia	13,3	Colombia	1,8
Gran Bretaña	12,8	Rep. Dominicana	1,7
Italia	12,5	Perú	1,6
Irlanda	12,1	Tailandia	1,2
España	10,3	Malasia	1,2
Grecia	7,4	India	0,6
Taiwan	7,2	Indonesia	0,5
Uruguay b/	6,3	China	0,4
Hong Kong	6,2	Paquistán	0,3
Corea	5,7		

a/ Incluye salarios y cargas sociales.

b/ Año 2001, sólo empresas de inclusión forzosa en la Encuesta de Actividad Económica.

Fuente: Elaborado con base en datos de ITC, Eurostat, OIT, OCDE e INE.

Pueden destacarse los siguientes factores claves en la competitividad del sector:

- a. **Clima de negocios.** La competitividad de las industrias de los distintos países está asociada a factores tales como la estabilidad política, la seguridad de los embarques, la transparencia y predictibilidad del sistema legal y regulatorio, obstáculos administrativos, estabilidad macroeconómica, cumplimiento de estándares laborales.
- b. **Proximidad a los grandes mercados.** La cercanía a los grandes mercados así como el desarrollo de una infraestructura adecuada que implique menores costos

y mayor facilidad para el transporte y las comunicaciones favorece el desarrollo de las exportaciones del sector.

- c. **Acceso a mercados.** En principio, los proveedores que no están sujetos a cuotas o restricciones cuantitativas tienen una ventaja sobre los proveedores cuotificados. Sin embargo, si se cumplen los compromisos del ATV, en el próximo año la eliminación de cuotas a los países más competitivos en el mundo, colocaría al resto en una situación desventajosa. Por otra parte, los países que tienen acuerdos para el acceso preferencial a los grandes mercados se encuentran en una situación ventajosa respecto al resto. Sin embargo, un aspecto que no debe dejarse de lado es las exigencias de origen asociadas a ese acceso preferencial, en el caso de muchos países pequeños, estas exigencias pueden anular esas ventajas. Por otra parte, en la UE y otros países desarrollados, los países que están fuera de estos acuerdos sufren la discriminación derivada de las exigencias de origen comprendidas en los acuerdos preferenciales dado que, aún cuando los tejidos paguen el arancel externo común, si son reexportados para procesos de ensamble fuera de la UE, no pueden beneficiarse del tratamiento preferencial y tienen que volver a pagar el arancel.
- d. **Capacidad de diseño y adaptación a la moda.** Contar con personal especializado con creatividad, capacidad de diseño e innovación, de adaptación a la moda y a las exigencias de la demanda puede ser otro factor clave para competir en ciertos segmentos del mercado. En general, las firmas ubicadas cerca de los grandes mercados donde se concentra la demanda, generan gran parte del diseño y moda, son éstas las que definen los estándares tecnológicos y las exigencias en cuanto a diseño. Se ha producido un cambio fundamental en la articulación de la cadena textil, hace 20 o 30 años el eje sobre el que se articulaba toda la cadena era la producción de la materia prima, hoy el eje articulador ha pasado a ubicarse al final de la cadena, en manos de quienes tienen las marcas, los contactos con los clientes, el diseño y los canales de distribución. Gran parte del valor agregado de la industria se genera en esta etapa.
- e. **Costos laborales, disponibilidad de mano adiestrada y capacidad gerencial.** La disponibilidad de mano de obra de bajo costo y con las destrezas necesarias para obtener productos de alta calidad parece ser otro factor clave para el desarrollo de ventajas en este sector. Los salarios bajos no aseguran bajos costos de mano de obra dado que una baja productividad del trabajo aumenta significativamente su costo. La efectividad de los mandos medios resulta muy importante para asegurar la calidad y el cumplimiento.

- f. **Materias primas e insumos.** La disponibilidad de fibras y materias primas en el mercado local es otro factor que contribuye a la competitividad. Esto acorta los tiempos y facilita una respuesta rápida por parte de la industria. El desarrollo de las distintas etapas del proceso productivo en un mismo país contribuye a mejorar la competitividad de sus partes pero la tendencia actual es trabajar con firmas altamente especializadas y lograr una mayor flexibilidad para hacer frente a los requerimientos del mercado. La eliminación de las cuotas puede generar un efecto sustitución a favor del algodón y fibras sintéticas en desmedro de las fibras de lana dado que los textiles de algodón y sintéticos son los que están más restringidos.
- g. **Nivel del servicio y confiabilidad de los oferentes.** Otro aspecto clave en la competitividad de este sector es la reputación en cuanto a la calidad de los productos y cumplimiento de las entregas. Hoy el comprador exige mayor nivel de servicios en todo el proceso, desde el diseño al envío y puesta a disposición para su venta final a la rápida respuesta frente a sus requerimientos. La eficiencia y flexibilidad de los oferentes para hacer frente a cambios en la moda y demandas de los minoristas es esencial para competir en este sector. Los tiempos de embarque y la flexibilidad respecto a los tamaños son un factor clave. El desarrollo de tecnologías *"just in time"* que aprovechan los desarrollos en sistemas de comunicación computarizados para el relacionamiento cliente-proveedor mejoran la capacidad competitiva de las empresas y favorecen a los proveedores ubicados en países desarrollados. Esto ha llevado a una alta especialización de las empresas y a priorizar la red de relaciones cliente-proveedor a lo largo de toda la cadena pero manteniendo una gran flexibilidad.
- h. **Demanda doméstica.** El crecimiento de los países en desarrollo ha sido más rápido que el crecimiento de la demanda de los países industrializados. Es en estos mercados donde puede esperarse un mayor crecimiento de la demanda y que esta favorezca a las industrias locales. En el caso de los textiles de lana, los mismos se insertan en segmentos de mercado de mayor calidad, pero también pueden encontrar espacios en los países en desarrollo.

La importancia de cada uno de estos factores varían según las condiciones en que cada país se inserta en el mercado internacional de textiles. No obstante, hay cuatro factores que parecen ser claves: capacidad de diseño o adaptación a la moda, acceso a las materias primas, costo y productividad de la mano de obra y nivel de servicio y confiabilidad de los oferentes.

3. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA TEXTIL EN URUGUAY

La industria textil uruguaya tiene una larga trayectoria como productora y exportadora. El desarrollo de procesos de industrialización de la lana se remonta a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sin embargo, adquiere dinamismo en el marco del proceso de sustitución de importaciones. El censo industrial de 1936 reporta que el empleo en esta industria ascendía a 2.500 empleados y obreros. En sus etapas iniciales fue una industria caracterizada por la presencia de empresas familiares y orientada al mercado interno. A partir de la década del 40 aumenta el grado de elaboración de las lanas exportadas y en la década de los setenta se desarrollan las exportaciones de hilados, tejidos y vestimenta. Este desarrollo es impulsado por políticas de estímulos a las exportaciones de la industria textil. Asimismo, se instalan fábricas procesadoras de otras fibras (algodón y sintéticos) para servir el mercado interno, en una primera etapa, pero que se vuelcan a los mercados regionales amparadas por acuerdos preferenciales en la década de los setenta.

Dentro de esta industria deben destacarse dos sectores en los que se concentra la mayor parte de la producción y el comercio: el sector productor de tops de lana y el sector productor de tejidos de lana. Otros sectores han perdido competitividad e importancia dentro de la cadena, aún cuando unas pocas empresas han tenido un desempeño exitoso. La oferta de lana ha sido el factor a partir del cual se estructuró la industria textil que sobrevivió a los desafíos que plantearon las nuevas condiciones que prevalecieron en los mercados internacionales y en el mercado local en los últimos quince años. No obstante, las estrategias empresariales desarrolladas por empresas de tejeduría de lana y otros textiles jugaron un papel importante en su desempeño exitoso.

En el 2001, el VBP de las firmas que tienen cinco o más ocupado en el sector textil (excepto tejidos de punto) ascendía a U\$S 257,5 millones (cuadro 11), el VAB alcanza a U\$S 77,6 millones y el personal ocupado a 4.373 trabajadores. Por su parte, las exportaciones ascendieron a U\$S 200 millones. De acuerdo a estas variables los principales subsectores textiles son lavadero y fabricación de tops e hilandería y tejeduría.

Cuadro 11
Indicadores del sector textil, 2001

Variable	Hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles	Lavadero y fabricación de tops	Textiles excepto prendas vestir	Total sub - sector textil
Valor Bruto de Producción (VBP) (miles de U\$S)	76.662	169.344	11.514	257.521
Valor Agregado Bruto (VAB) (miles de U\$S)	35.469	37.346	4.803	77.617
VAB/VBP (%)	46,3	22,1	41,7	30,1
Remuneraciones (miles de U\$S)	20.123	13.714	2.725	36.562
Remuneraciones/VAB (%)	56,7	36,7	56,7	47,1
Personal Ocupado (PO) (número de ocupados)	2.858	1.089	426	4.373
VAB/PO (miles de U\$S)	12,4	34,3	11,3	17,7
Remuneraciones/PO (miles de U\$S)	7,0	12,6	6,4	8,4
Exportaciones (miles de U\$S)	69.086	126.260	6.735	202.082

Fuente: estimaciones propias con base en datos del INE y del BCU.

El primer subsector se ubica en las primeras etapas de la cadena textil de lana. Recibe la lana del sector agropecuario y lleva a cabo todo el proceso que va desde el lavado de la lana a la fabricación del top. Utiliza mayoritariamente lanas de origen nacional. Sin embargo, en los últimos años, la caída en la oferta de lanas en el mercado doméstico ha llevado a que esta industria tenga que importar parte de la materia prima.

Las importaciones de lana sucia ascendieron a U\$S 42 millones en 1995 presentando fuertes variaciones en los años siguientes hasta alcanzar U\$S 32 millones en 2003. Se estima que la industria de tops necesita importar entre 10 mil y 15 mil toneladas de lana porque la oferta de lanas nacionales no es suficiente para cubrir la demanda de acuerdo a su capacidad instalada. Este subsector tiene gran importancia por su contribución al VBP y a las exportaciones del sector textil, siendo menor su contribución al valor agregado y al empleo. Es una rama con escaso valor agregado, en 2001, el VAB es un 22% del VBP, cifra que contrasta con el resto del sector textil en el que el VAB representa más de un 40% del VBP. La mayor parte de la producción y, fundamentalmente, las exportaciones las realizan siete empresas cuya escala de producción es adecuada para los estándares internacionales.

El sector hilandería y tejeduría está compuesto mayoritariamente por empresas que realizan hilados y tejidos de lana. Gran parte de la producción y, fundamentalmente, de las exportaciones se concentra en cuatro empresas. Este subsector, en 2001 da cuenta de un 34% de las exportaciones textiles, un 30% del VBP y un 68% del empleo. Es un sector en que el VAB alcanza a un 46% del VBP. La productividad del trabajo, medida como VAB por trabajador, alcanzaba a 12,4 mil dólares en el 2001, cifra que contrasta con

el sector lavandería y tops en que la productividad ascendía a 44,6 mil dólares. Por otra parte, las remuneraciones por trabajador ascendían a U\$S 7 mil anuales mientras que en el sector tops ascendían a cerca de U\$S 13 mil.

En el cuadro 12 se presenta la estructura de costos del sector textil (capítulo 17 de la CIIU Rev. 3 que incluye tejido de punto) estimada para la nueva matriz de insumo producto que está elaborando el Banco Central del Uruguay para el año 1997. Entre los insumos intermedios se destacan los insumos de origen pecuario (lana sucia) y del propio sector, reflejando los encadenamientos en la cadena productiva donde los tops de lana son insumos para la fabricación de tejidos y los hilados son insumos en la fabricación de tejidos de punto. El consumo intermedio representa un 59% de los costos del sector y el valor agregado un 41%. Esta relación es más alta que la estimada a partir de los datos del INE, en parte, porque el sector tejidos de punto (no incluido en la estimación anterior) es un sector con mayor valor agregado y, por otra parte, porque en la estimación de la matriz de insumo producto se consideró el producto del sector informal.

Cuadro 12
Estructura de costos – Matriz de Insumo Producto
1997

Estructura de costos del sub - sector textil	%
Agrícola	0,56
Pecuario	23,56
Silvicultura y pesca	0,15
Minas y canteras	0,02
Alimentos, bebidas y tabaco	0,01
Textiles	15,89
Prendas de vestir curtidurías y marroquinería	0,06
Madera, papel e imprentas	0,03
Químicos	3,89
Otras industrias manufactureras	0,63
Electricidad, gas y agua	1,50
Otros servicios	0,48
Otros gastos*	12,22
Total Consumo intermedio (a precios de comprador)	58,90
Valor Agregado Bruto	41,10
Valor Bruto de Producción	100,00

* Incluye gastos a distribuir por productos
Fuente: Banco Central del Uruguay

3.1 Evolución de la producción, empleo y productividad

En la década del noventa, la industria manufacturera de Uruguay tuvo un desempeño muy pobre, el PBI industrial cayó un 13% entre 1991 y el 2000, perdiendo participación en el PBI global. Dentro de ella, la industria textil tuvo un desempeño más negativo, perdiendo participación en todas sus variables en relación al total de la industria manufacturera. Este sector atravesó por un proceso de ajuste muy fuerte que terminó con el cierre de un gran número de empresas y un cambio bastante significativo en su perfil. Entre 1988 y el primer semestre del 2004 el índice de volumen físico de producción cayó más de un 60% y el índice de personal ocupado más de un 75%. Entre 1990 y 2001 el VBP cayó un 45,5% y el valor agregado bruto un 60,1%. Este proceso no afectó por igual a todos los sub-sectores que componen esta industria. El desempeño del sub-sector con menor VAB, mayor conexión con la fuente de materia primas y mayor propensión a exportar, que es el sector lavadero y fabricación de tops, fue superior al de hilandería y tejeduría.

En 1990, la industria textil representaba un 8,9% del VBP, un 8,9% del VAB y un 8,9% del empleo de la industria manufacturera, en el 2001 esa participación descendió a 5,2, 4,4% y 4,5% respectivamente (cuadro 13). Medidos a precios constantes, en el mismo período, el VBP cayó 45,5% y el valor agregado bruto un 60,1%, en contraste, la industria manufacturera cayó un 5,7% y un 16,6% respectivamente.

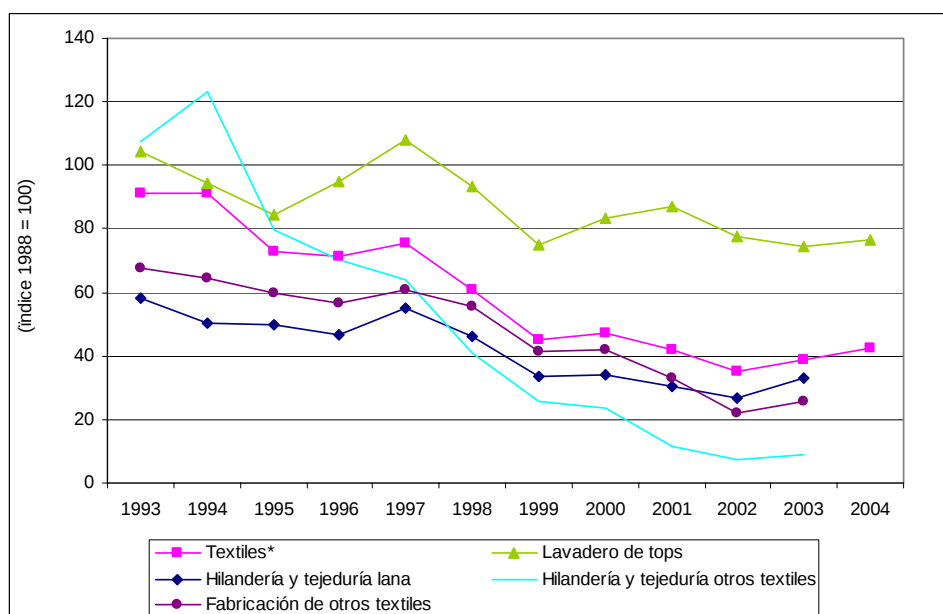
Cuadro 13
Participación del sector textil en VBP, VAB y empleo industrial
1990-2001
(en porcentaje)

Año	VBP	VAB	Empleo
1990	8,9	8,9	8,9
1991	8,3	8,2	8,9
1992	8,1	7,9	8,5
1993	7,4	7,2	7,5
1994	8,1	7,8	7,1
1995	8,8	8,0	6,8
1996	7,9	6,2	6,1
1997	9,0	8,6	6,3
1998	6,0	4,6	6,1
1999	5,2	4,3	5,6
2000	5,2	4,5	5,5
2001	5,2	4,4	4,5

Fuente: Estimación propia con base en datos del INE

Entre enero de 1993 y junio de 2004 el índice de volumen físico del sector textil en su conjunto cayó significativamente aunque, en el último año y medio, tuvo una leve recuperación. En el bienio 1993-94 se encontraba por encima del 90% del año 1988, en el trienio 1995-1997 entre el 70 y 75%, en 1998 bajó al 60%, en 1999 cayó a un 45% y aún cuando se recuperó en el 2000, volvió a caer a un 42% en el 2001 y a un 35% en el 2002. En los meses siguientes se recuperó. En promedio, en el primer semestre de este año se encuentra en el 43% del volumen físico de producción del año 1988. Este desempeño se debe en gran medida a la caída en el nivel de actividad de la hilandería y tejeduría mientras que la caída de los lavaderos y tops fue bastante menor. Dentro de hilandería y tejeduría cae la producción de tejidos de lana (entre 1993 y 2003 cae casi a la mitad) y prácticamente desaparece la producción basada e otras fibras.

Gráfico 3
Índice de Volumen Físico de la industria textil
1993 - 2004



* Total de textiles incluyendo prendas de punto
Fuente: INE

El cuadro 14 presenta la evolución de la producción, empleo y formación bruta de capital del sub-sector hilandería y tejeduría discriminando por tipo de fibra en el período 1991-1997. Lamentablemente, no se pudo contar con esta información para todo el período. Desde 1997, la información del INE no permite distinguir la evolución de estas variables de acuerdo al tipo de fibras.

El cuadro muestra que ya en 1997 se había registrado una caída muy significativa de todo el sector pero, especialmente, de los sub-sectores que producen hilados y textiles en base a algodón y fibras sintéticas y artificiales. Entre 1991 y 1997, la producción de hilados y tejidos de lana cayó un 25%, mientras que la de algodón lo hizo un 48% y la de sintéticos y artificiales un 42%. Sin embargo, estos datos recogen parcialmente la disparidad en el desempeño de los sub-sectores de acuerdo a la fibra que sirve como materia prima. El gráfico 3 muestra como se acentúa la caída de la producción de hilados y tejidos de otras fibras (excepto lana) a partir de ese año. En el caso de las lanas, caen mucho entre 1997 y 1999 pero en los años siguientes la producción se mantiene relativamente estable.

Cuadro 14
Evolución de hilandería y tejeduría por tipo de fibra, 1990-1997
(en miles de pesos constantes de 1988)

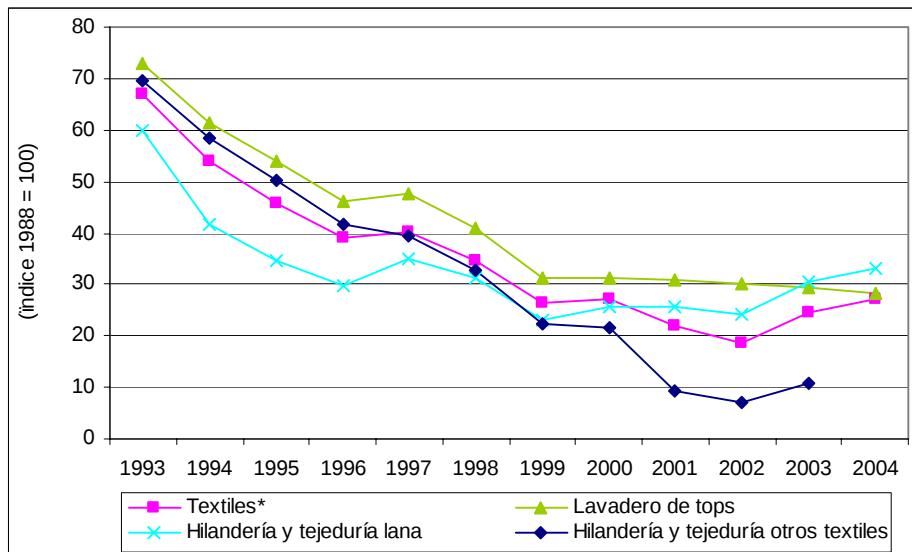
Año	Lana	Algodón	Sintéticos y fibras duras	Lana	Algodón	Sintéticos y fibras duras
	VBP			VAB		
1990	38.511	64.367		16.782	28.577	
1991	34.834	22.396	28.183	17.931	9.987	16.451
1992	26.562	26.329	19.758	13.389	10.505	10.760
1993	23.339	13.900	23.075	12.376	7.038	12.578
1994	23.177	15.445	21.031	12.249	7.000	11.062
1995	22.430	16.974	18.943	10.015	7.947	8.331
1996	23.220	14.914	16.179	10.385	6.574	7.340
1997	25.806	11.721	16.309	10.108	5.211	7.935
	Personal ocupado			Formación Bruta de Capital Fijo		
1990	4.944	5.900		283	3.805	
1991	5.279	2.524	2.589	1.340	714	945
1992	3.813	2.504	2.316	1.134	994	795
1993	2.838	1.633	2.403	803	974	823
1994	2.526	1.337	1.910	1.071	89	1.356
1995	2.044	1.361	1.459	677	139	2.237
1996	1.818	1.118	1.156	493	152	1.172
1997	1.866	1.110	1.118	1.394	590	2.614

Fuente: Elaborado en base a datos del INE

La caída es más dramática en el índice de personal ocupado (IPO) que se presenta en el gráfico 4, o en el índice de horas trabajadas (IHT) que se presenta en el gráfico 5. En el 2001 había caído a 27% del valor de 1988, en el 2002 a 18% para volver a 27% en el primer semestre del 2004.

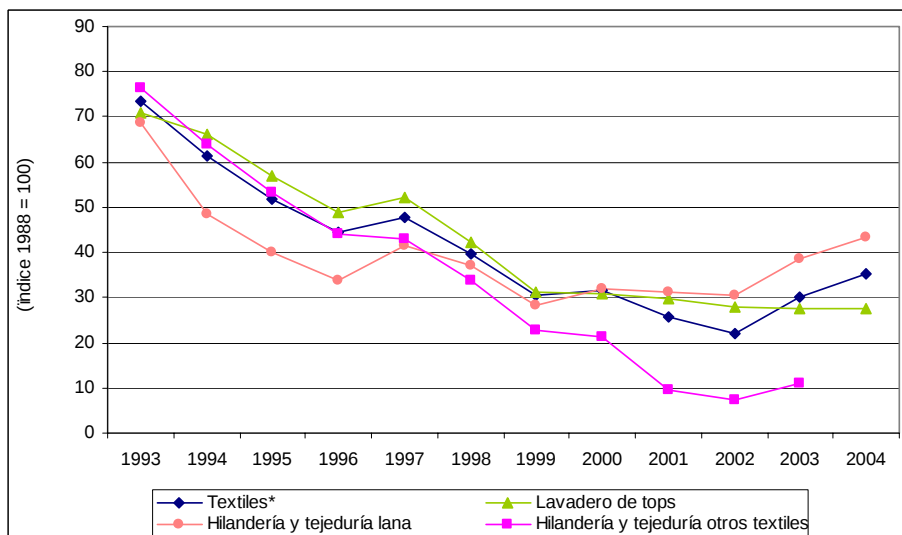
La caída en las horas trabajadas es algo menor. La pérdida de empleo se debe a la caída en el nivel de producción del sector asociada al aumento de la productividad del trabajo. El personal ocupado en esta industria ascendía a 14.950 personas en 1990 y cayó a unos 4.400 trabajadores en el 2001.

Gráfico 4
Índice de Personal Ocupado en la industria textil
1993-2004



* Total de textiles incluyendo prendas de punto.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Gráfico 5
Índice de Horas Trabajadas en la industria textil
1993-2004



* Total de textiles incluyendo prendas de punto.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

De acuerdo al VBP y al VAB, en 1990, el principal sub-sector era hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles, seguido por lavaderos y fabricación de tops, y fabricación de otros productos textiles (cuadro 15), dentro de hilandería y tejeduría predominaba la de lana, seguida por fibras sintéticas y artificiales y por algodón (cuadro 14). En la década de los noventa todos los sub sectores sufrieron una fuerte caída de la producción, excepto lavaderos y fabricación de tops. La caída más importante se dio en hilandería y tejeduría, fundamentalmente, asociado a la pérdida del mercado doméstico y de los mercados regionales, dado que sus exportaciones al resto del mundo cayeron bastante menos (cuadro 15), la caída mas pronunciada se dio en la producción de tejidos basados en fibras sintéticas y artificiales y algodón. En este período la industria textil estuvo expuesta a una creciente competencia en el mercado doméstico. Los textiles basados en algodón y fibras sintéticas y artificiales se orientaban predominantemente al mercado interno y a los mercados regionales, a diferencia de los hilados y tejidos de lana, no eran competitivos en terceros mercados. La competencia en el mercado doméstico y la pérdida de competitividad en los mercados regionales explican la caída de la producción de hilados y tejidos basados en otras fibras.

Cuadro 15
Participación de los distintos sub-sectores de la industria textil en
VBP, VAB, Exportaciones y Personal Ocupado, 1990-2001
(porcentaje)

Año	Hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles	Lavaderos y fabricación de tops	Fabricación de otros productos textiles	Total sub - sector textil	Hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles	Lavaderos y fabricación de tops	Fabricación de otros productos textiles	Total sub - sector textil
	VBP				VAB			
1990	62,7	27,2	10,1	100,0	67,2	24,3	8,5	100,0
1991	57,5	34,1	8,4	100,0	65,8	25,4	8,8	100,0
1992	50,5	40,7	8,8	100,0	54,1	35,8	10,1	100,0
1993	49,5	40,5	9,9	100,0	57,6	31,6	10,8	100,0
1994	44,1	47,3	8,6	100,0	49,8	41,5	8,7	100,0
1995	37,8	53,8	8,5	100,0	38,5	53,6	7,9	100,0
1996	37,5	53,8	8,7	100,0	45,1	44,5	10,4	100,0
1997	30,8	62,1	7,1	100,0	35,4	56,6	8,0	100,0
1998	33,9	61,1	5,0	100,0	47,4	46,2	6,4	100,0
1999	33,8	60,2	6,0	100,0	48,3	43,8	7,9	100,0
2000	35,5	59,3	5,1	100,0	50,8	42,3	6,8	100,0
2001	29,8	65,8	4,5	100,0	45,7	48,1	6,2	100,0
	EXPORTACIONES				PERSONAL OCUPADO			
1990	47,6	48,3	4,1	100,0	74,8	15,6	9,6	100,0
1991	48,0	49,6	2,4	100,0	72,6	16,7	10,7	100,0
1992	48,5	49,8	1,7	100,0	73,0	17,2	9,8	100,0
1993	48,9	49,2	1,9	100,0	68,8	20,1	11,0	100,0
1994	50,0	47,7	2,3	100,0	68,1	19,9	12,1	100,0
1995	45,8	51,7	2,5	100,0	66,4	21,8	11,8	100,0
1996	31,6	66,2	2,2	100,0	66,4	21,2	12,4	100,0
1997	37,9	60,0	2,1	100,0	65,4	20,8	13,8	100,0
1998	39,9	56,9	3,1	100,0	63,3	20,5	16,2	100,0
1999	37,9	58,7	3,4	100,0	69,0	21,6	9,5	100,0
2000	38,4	57,4	4,2	100,0	66,7	21,5	11,8	100,0
2001	34,2	62,5	3,3	100,0	68,0	20,6	11,4	100,0

Fuente: Estimación propia con base en datos del INE y BCU.

En los primeros años de la década de los noventa la economía uruguaya llevó a cabo un proceso de apertura respecto al mundo y la región pero gran parte del sector textil postergó la apertura en virtud de haber sido considerado como un sector sensible. Los principales instrumentos de protección del mercado doméstico fueron los aranceles, los precios de referencia (PR) y los precios mínimos de exportación (PME). El Poder Ejecutivo o el Ministerio de Economía y Finanzas podían aplicar PR o PME cuando los precios de las importaciones no se ajustaban a los precios internacionales considerados normales. Su objetivo era neutralizar las prácticas desleales de comercio. En 1993, se eliminaron los precios de referencia y se establecieron criterios más exigentes para fijar los PME, en línea con la normativa multilateral, se buscaba introducir mayor transparencia en la aplicación de este régimen. La importancia de los PME como mecanismo de protección fue decreciendo en la década de los noventa. A partir de 1995 se aplicaron exclusivamente a productos no originarios del MERCOSUR.

En 1994, cuando se definió el arancel externo común del MERCOSUR (AEC), los aranceles vigentes para muchos productos del sector eran bastantes mayores al AEC acordado. En la lista de 943 productos que Uruguay incluyó en el régimen de adecuación final a la Unión Aduanera, había 140 productos textiles, 30 productos de punto y 51 items de vestimenta. Para estos productos se postergó el cronograma de liberalización del comercio intra zona. Por otra parte, en la lista de excepciones al Arancel Externo Común (AEC) de productos que estaban en régimen de adecuación y para los cuales los aranceles intra-zona eran superiores al arancel externo común del MERCOSUR, se incluyeron alrededor de 150 productos del sector textil y vestimenta. Por lo tanto, los efectos de la liberalización comercial se hicieron sentir entre 1997 y 2000 a medida que se cumplía con el programa de liberalización comercial acordado en Ouro Preto. En 1999, con la devaluación del real, la situación se agravó. La tasa de penetración de importaciones aumentó de un 18% en 1990 a un 33% en 1996 y a un 60% en el 2000.

La producción de hilados y tejidos de algodón y sintéticos y artificiales fue la más afectada por estas medidas, sufrió una fuerte contracción, tanto en el nivel de actividad como de ocupación. Se trata de un sub-sector que creció al amparo de políticas de sustitución de importaciones y tuvo un desarrollo exportador al amparo de preferencias comerciales obtenidas en el marco de los acuerdos de ALADI, que otorgaron protección efectiva muy alta a actividades orientadas al mercado interno y a exportar a mercados regionales muy protegidos pero, normalmente, sujetos a limitaciones cuantitativas y sin una seguridad de acceso que ameritaran su reconversión. No se generaron condiciones en el largo plazo que promovieran su desarrollo. Las políticas de apertura de los mercados regionales disminuyeron la protección para exportar a los mismos, mientras que la propia apertura

del mercado doméstico sometió a las empresas de este subsector a una mayor competencia de productos importados a menores costos.

Tradicionalmente, este sub-sector se compuso de pocas grandes empresas (de capital extranjero) y algunas empresas medianas nacionales. Varias de estas empresas dejaron de producir en esta década. La industria de algodón y sintéticos perdió peso relativo en la industria manufacturera y en el sector textil, y prácticamente desapareció.

Uno de los factores que pueden haber incidido para esta evolución es su ubicación en la industria textil como productora de bienes intermedios dependiente de materia prima importada. El débil posicionamiento respecto a las fuentes de aprovisionamiento de fibras y al cliente final colocó a las empresas en una situación muy comprometida. Por otra parte, la escala de producción para tejeduría de algodón es bastante mayor que para lana por lo que, frente a la creciente competencia, se requería grandes inversiones que adecuara la escala de las empresas uruguayas a los estándares internacionales. Uruguay no obtuvo reglas de juego claras y de largo plazo que le dieran la seguridad necesaria para que las empresas realizaran las inversiones requeridas para mantener la competitividad y localizarse en el país. Las importaciones han crecieron en forma significativa al tiempo que las exportaciones prácticamente desaparecieron. El destino de las exportaciones era casi exclusivamente la región. Frente a la apertura, esas empresas optaron por racionalizar su producción a nivel de la región concentrando su producción en los mercados mayores del MERCOSUR.

En el período 1990-1997, de acuerdo a la evolución del VAB por trabajador hubo un aumento de la productividad del trabajo en el sector (cuadro 16). Medido en pesos de 1988, el VAB por trabajador paso de 4.516 en 1990 a 8.810 en 1997, según los datos del censo. En 1998 muestra una fuerte caída, continúa reduciéndose en 1999 y vuelve a aumentar en los años siguientes. Sin embargo, estas cifras no son concluyentes dado que a partir de 1997, los datos no son estrictamente comparables con los del año anterior, porque cambió la clasificación industrial y el alcance de la muestra de la Encuesta de Actividad Económica del INE.

Cuadro 16
Evolución de la productividad del trabajo del sector textil
(pesos constantes de 1988)

Año	Hilandería, tejeduría y acabado de productos textiles	Lavaderos y fabricación de tops	Fabricación de otros productos textiles	Total sub - sector textil
1990	4.183	6.548	3.592	4.516
1991	4.270	6.983	4.273	4.737
1992	4.014	9.093	4.691	5.110
1993	4.654	8.750	4.924	5.500
1994	5.251	13.295	5.171	6.997
1995	5.405	23.513	5.930	9.311
1996	5.937	18.384	6.455	8.599
1997	4.922	24.342	4.362	8.810
1998	3.625	11.283	3.568	5.272
1999	3.639	10.268	3.368	5.031
2000	3.992	10.980	3.207	5.342
2001	4.309	11.910	3.919	6.164

Fuente: Estimaciones propias con base en datos INE.

En síntesis, el pobre desempeño de esta industria debe atribuirse a las dificultades derivadas de la creciente apertura de la economía, la apreciación del tipo de cambio y el descenso en los precios internacionales de la lana. En los mercados regionales, si bien se ampliaron en forma significativa las preferencias comerciales, no se obtuvo la seguridad de acceso que promoviera las inversiones requeridas para la reconversión del sector. Esto favoreció la salida de empresas trasnacionales que tendieron a concentrar la producción cerca de los mercados mayores con mayor seguridad de acceso. Por lo tanto, gran parte de la industria orientada al mercado interno o a los mercados regionales desapareció por lo que aumentó la tasa de penetración de importaciones y la propensión a exportar del sector.

En efecto, una parte significativa de la caída de la producción puede explicarse por el comportamiento de la demanda interna, donde excepto en lavadero y fabricación de tops, la tasa de penetración de importaciones aumentó en forma dramática entre 1990 y 2000, fundamentalmente a partir de 1997 cuando comienza a caer el régimen de adecuación en el sector (cuadro 17). Hasta esa fecha los productos textiles incluidos en este régimen estaban exceptuados del AEC y mantenían aranceles más altos respecto a las importaciones extra-zona que en las importaciones del MERCOSUR. La demanda doméstica pierde importancia para hilandería y tejeduría y para la fabricación de otros productos textiles. Es más, la demanda doméstica de estos sectores está muy asociada al desempeño de la industria de la vestimenta que a su vez cayó en forma significativa.

Cuadro 17
Tasa de penetración de las importaciones en el sector textil^{a/}
1991-2000
(porcentaje)

Año	Hilandería y tejeduría	Lavadero y fabricación de tops	Textiles excepto prendas vestir	Total sub - sector textil b/
1990	9,3	n/d	31,6	9,9
1991	17,3	10,2	21,9	18,4
1992	24,6	6,8	34,5	31,2
1993	30,3	0,0	54,3	31,0
1994	56,9	0,9	46,2	34,5
1995	51,8	0,0	36,6	47,1
1996	39,6	0,3	34,0	32,8
1997	71,9	0,7	57,5	41,6
1998	77,8	0,2	75,4	49,6
1999	79,9	0,4	76,0	52,4
2000	83,2	1,0	80,6	59,5
2001	93,7	1,5	89,8	69,4

a/ Tasa de penetración de importaciones: importaciones / consumo aparente, a precios corrientes, incluidos los aranceles de importación.

b/ Incluye los tejidos de punto.

Fuente: Estimaciones con base en datos INE y BCU.

En el sector de hilandería y tejeduría, que fue el de mayor contribución a la caída de la producción del sector, la tasa de penetración de importaciones pasó de 17,3% a 83,2%, algo similar ocurrió en textiles, excepto prendas de vestir. La creciente competencia de textiles importados se vio favorecida por la apertura y la apreciación cambiaria, de esta manera, las industrias que trabajaban para el mercado interno perdieron competitividad. El mercado doméstico pasó a abastecerse con productos importados y las industria que sobrevivió tenía una fuerte orientación exportadora.

Otros factores que explican las dificultades que atravesó el sector son la pérdida del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en la UE, la crisis económica y la devaluación en China y muchos países asiáticos, factores que provocaron una disminución de la demanda externa y redujeron la capacidad de competencia de la industria nacional frente a sus principales competidores.

Por otra parte, en el mismo período, la propensión a exportar del sector aumentó significativamente, pasó de 44% en 1990 a 73% en el 2000. Este aumento se explica por la contracción de textiles de algodón y fibras sintéticas y artificiales que se orientaban al mercado doméstico mientras que los textiles de lana, que son los que se contraen menos, siempre tuvieron una fuerte orientación hacia el mercado externo (cuadro 18).

Cuadro 18
Propensión a exportar del sector textil^{a/}
1990-2000
(porcentaje)

Año	Hilandería, tejeduría y acabado	Lavadero y fabricación de tops	Textiles excepto prendas vestir	Total sub - sector textil b/	Total industria manufacturera
1990	30,3	94,2	16,3	43,7	27,6
1991	31,0	78,7	18,0	43,6	20,6
1992	31,6	81,1	12,8	47,4	23,2
1993	39,2	88,3	13,3	52,2	21,5
1994	39,9	88,6	12,2	55,1	24,3
1995	45,4	92,4	27,6	46,5	27,4
1996	46,0	100,0	12,7	61,0	30,9
1997	52,1	88,3	16,7	66,6	31,2
1998	51,6	82,2	13,2	63,4	29,6
1999	65,0	87,0	15,0	68,6	28,6
2000	70,3	86,8	16,7	73,1	31,9

a/ Propensión a exportar: exportaciones / ventas

b/ Incluye tejidos de punto

Fuente: Estimaciones propias con base en datos del INE

3.2 Comercio exterior

El sector textil de lana es un sector netamente exportador que ha tenido una fuerte contribución a las exportaciones totales de Uruguay. Constituye el segundo complejo exportador después de la carne. Se trata de un sector en el que el país tiene fuertes ventajas comparativas asociadas a la disponibilidad de lana, cuyas exportaciones se destinan a todo el mundo. Esas ventajas comparativas determinaron que sus exportaciones mantuvieran una orientación extra regional más fuerte que el resto de las exportaciones de Uruguay, aún en los momentos en que el país tuvo serias dificultades para acceder a esos mercados. No obstante, en la última década, el sector perdió dinamismo respecto al resto de la economía, su desempeño exportador fue bastante mediocre por lo que cayó su participación en las exportaciones totales.

A comienzos de los noventa, la tasa de cobertura -definida como el cociente entre exportaciones e importaciones del sector- ascendía a 5,8, en los años posteriores esta tasa bajó en forma continua alcanzando el valor de 1,0 en 2003. Esto indicaría que disminuyó la especialización exportadora del sector porque las exportaciones cayeron y aumentaron las importaciones (cuadro 19). No obstante, estas cifras esconden una clara orientación exportadora del complejo lanero acompañada por un incremento de importaciones de textiles de algodón y fibras sintéticas y artificiales.

Cuadro 19
Especialización y exportaciones de productos textiles
1990-2003

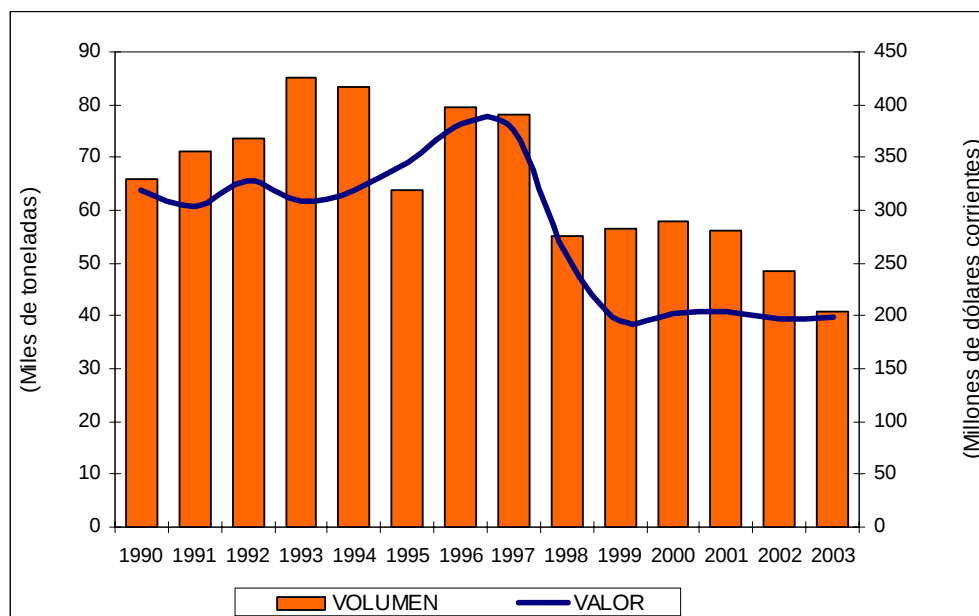
Año	Tasa de cobertura relativa a/	Participación en exportaciones totales	Índice de orientación regional b/
1990	5,78	18,72	0,39
1991	5,07	19,24	0,39
1992	6,37	20,24	0,37
1993	5,14	19,25	0,32
1994	4,13	16,64	0,31
1995	3,27	16,39	0,40
1996	5,06	15,95	0,36
1997	3,61	13,81	0,42
1998	3,33	9,34	0,43
1999	3,05	8,74	0,46
2000	4,56	8,85	0,46
2001	3,22	9,94	0,29
2002	1,37	10,49	0,15
2003	1,00	9,06	0,23

a/ $TCR = (X_j/M_j)/(X_i/M_i)$, X_i = valor exportado del producto j ; X_i = valor exportaciones del país; M_j = valor importaciones del producto j ; M_i = valor importaciones del país
b/ $IOR = (X_j^R/X_j) / (X_i^R/X_i)$, X_j^R : valor exportado a la región del producto j ; X_i^R : valor exportaciones a la región del país. R = MERCOSUR
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU.

Entre 1990 y el 2003 la participación de este sector en las exportaciones totales de Uruguay cayó de un 19% a un 9%. Sus exportaciones que ascendían a U\$S 320 millones en 1990 crecieron entre 1993 y 1997 alcanzando ese año los U\$S 382 millones, y cayeron abruptamente en 1998 y 1999 para mantenerse en el entorno de los U\$S 200 millones desde esa fecha (gráfico 6).

Por otra parte, el índice de orientación regional del comercio del sector, definido como el cociente entre la participación del MERCOSUR en las exportaciones del sector y la participación del MERCOSUR en las exportaciones totales de Uruguay muestra que su orientación regional fue bastante menor que la de las exportaciones totales del país. Aún en los momentos en que se tuvieron condiciones más favorables en los mercados regionales y Uruguay orientó sus exportaciones hacia el MERCOSUR, este índice se mantuvo en torno a un 0,4 indicando que la participación del MERCOSUR en las exportaciones del sector era un 40% de la participación del mismo en las exportaciones totales de Uruguay. Ese porcentaje cayó mucho en los últimos años cuando las exportaciones de este sector se reorientaron hacia mercados extraregionales.

Gráfico 6
Exportaciones de productos textiles
1990-2003

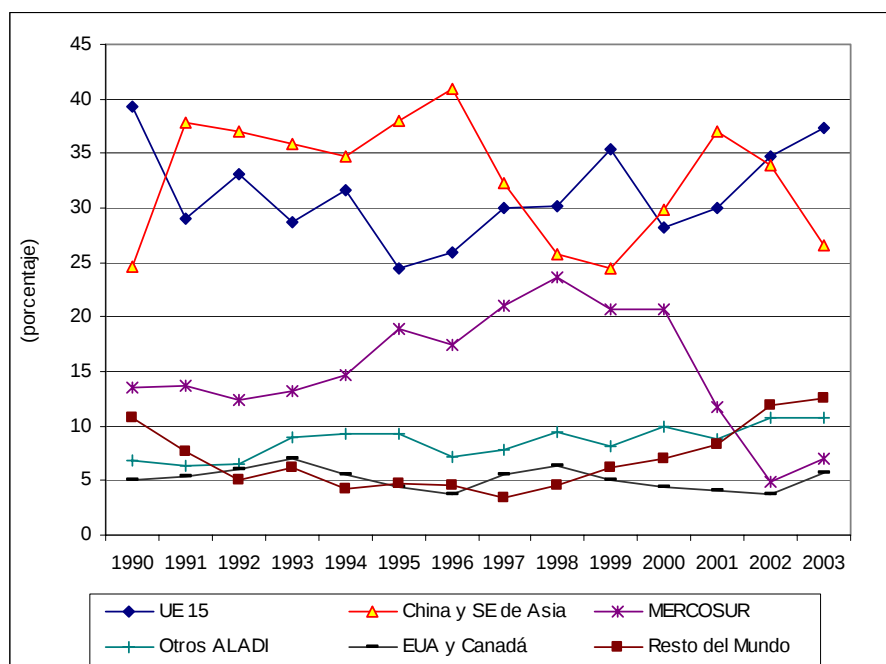


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

El gráfico 7 muestra la evolución de la composición de las exportaciones de textiles según mercado de destino. Los principales mercados son la UE, China y sudeste Asiático. Luego de la crisis asiática, cayó la participación de este mercado como destino de las exportaciones uruguayas y aumentó la del MERCOSUR. Sin embargo, con la crisis regional, la participación del MERCOSUR descendió a los niveles más bajos de todo el período, al tiempo que aumentaba la participación de la UE y se recuperaba el mercado chino. En 2003 la UE, China y el sudeste asiático absorbieron un 64% de las exportaciones.

El cuadro 20 presenta la composición de las exportaciones de productos textiles por fibra. Más de un 90% de las exportaciones uruguayas de productos textiles corresponden a lana. En los últimos años, cuando cayó la participación de la región en las exportaciones del sector, aumentó la participación de las lanas.

Gráfico 7
Estructura del valor exportado de textiles por destino
1990-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

Cuadro 20
Composición de las exportaciones de fibras y productos textiles
1990-2003

	1993-1995			1996-1998			1999-2001			2002-2003		
	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %
Fibras												
Algodón	846	3.466	1,1	707	4.128	1,2	188	855	0,4	16	71	0,0
Lana y pelo animal	70.698	292.049	90,5	62.499	296.246	88,1	51.846	178.101	89,5	43.074	184.287	94,0
Sintéticas y artificiales	4.611	19.871	6,2	6.680	26.251	7,8	3.925	11.498	5,8	457	2.755	1,4
Seda	10	346	0,1	65	2.121	0,6	42	1.357	0,7	159	5.566	2,8
Otras fibras	62	417	0,1	17	36	0,0	43	80	0,0	9	55	0,0
Artículos textiles excepto vestimenta	1.098	6.690	2,1	893	7.662	2,3	725	7.038	3,5	502	3.370	1,7
Total Sector Textil	77.326	322.839	100,0	70.862	336.444	100,0	56.770	198.929	100,0	44.218	196.104	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

El cuadro 21 muestra la heterogeneidad en la especialización comercial y en la orientación regional del comercio según el tipo de fibras y productos. Solo los textiles de lana y seda muestran tasas de cobertura superiores a uno, indicando la presencia de ventajas comparativas. Estos productos, se destinan a mercados extra regionales mientras que la región es el destino de bienes en los que Uruguay no es muy competitivo. En efecto, la orientación regional del comercio es muy baja en los productos de lana en

que Uruguay es exportador neto, mientras que para los textiles de otras fibras es alta. Cuando las condiciones regionales fueron desfavorables, cayó la participación de esos productos en las exportaciones del sector y aumentó la concentración en productos de lana.

Cuadro 21
Tasa de Cobertura Relativa e
Índice de Orientación Regional de productos textiles
1993-2003

	1993-1995		1996-1998		1999-2001		2002-2003	
	TCR	IOR	TCR	IOR	TCR	IOR	TCR	IOR
Fibras								
Algodón	0,37	1,84	0,35	1,77	0,13	1,41	0,01	1,93
Lana y pelo animal	13,96	0,16	12,94	0,19	16,26	0,20	6,43	0,12
Sintéticas y artificiales	0,87	2,16	0,80	1,82	0,60	1,90	0,18	1,75
Seda	1,44	0,58	3,59	0,38	2,59	0,21	2,95	0,04
Otras fibras	0,15	1,65	0,03	1,73	0,15	1,91	0,13	2,83
Tejidos de punto	0,30	1,58	0,48	1,30	0,57	1,33	0,48	2,21
Artículos textiles excepto vestimenta	0,40	2,01	0,27	1,75	0,35	1,67	0,20	1,09
Total Sector Textil	4,16	0,35	3,29	0,38	3,26	0,37	2,63	0,18

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

El cuadro 22 muestra la evolución y la composición de las exportaciones de fibras y productos textiles de lana. El principal producto de exportación es el top de lana peinada, seguido por los tejidos de lana y pelo fino, estos dos productos representan cerca de un 80% de las exportaciones de productos de lana. Las lanas sucias y lavadas tienen escasa importancia en las exportaciones totales. En la primera mitad de la década de los noventa aumentaron las exportaciones de tops en detrimento de otras lanas peinadas. Desde 1999 las exportaciones cayeron pero no cambió su composición. Los cuadros A1 y A2 del anexo muestran la composición por productos con mayor detalle pero cualquiera sea el nivel de agregación al que se los tome los tops de lana son el principal producto de exportación seguido por tejidos de lana.

El cuadro 23 muestra los principales destinos de las exportaciones de los productos con mayor peso en las exportaciones totales en 2002-2003². Si bien las exportaciones de tops de lana y lana sucia se dirigen a múltiples mercados, se encuentran bastante concentradas en la UE y China. En el caso de los tejidos de lana, adquieren mayor importancia como mercado de destino de las exportaciones: México, Brasil y el sudeste

² En el anexo se presenta el cuadro A3 con los productos y destinos desde 1996 a 2002.

asiático. Por su parte, Centro América y el Caribe aparecen entre los principales destinos de las exportaciones de tejidos de lana cardada.

Cuadro 22
Composición de las exportaciones de lana y textiles de lana
1993-2003

	1993-1995			1996-1998			1999-2001			2002-2003		
	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %	Volumen miles ton.	Valor millones US\$	Valor %
Fibras												
Algodón	846	3.466	1,1	707	4.128	1,2	188	855	0,4	16	71	0,0
Lana y pelo animal	70.698	292.049	90,5	62.499	296.246	88,1	51.846	178.101	89,5	43.074	184.287	94,0
Sintéticas y artificiales	4.611	19.871	6,2	6.680	26.251	7,8	3.925	11.498	5,8	457	2.755	1,4
Seda	10	346	0,1	65	2.121	0,6	42	1.357	0,7	159	5.566	2,8
Otras fibras	62	417	0,1	17	36	0,0	43	80	0,0	9	55	0,0
Artículos textiles excepto vestimenta	1.098	6.690	2,1	893	7.662	2,3	725	7.038	3,5	502	3.370	1,7
Total Sector Textil	77.326	322.839	100,0	70.862	336.444	100,0	56.770	198.929	100,0	44.218	196.104	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

Cuadro 23
Mercados de destino de productos textiles seleccionados, 2002-2003
(participación del destino en el total de exportaciones del producto)

Producto	1er. Destino	%	2do. Destino	%	3er. Destino	%	Otros destinos
Lana peinada	Unión Europea	46,6	China	32,9	Colombia	5,3	15,2
Tejidos de lana o pelo fino peinados de peso inferior o igual a 200 g/m²	México	29,3	Brasil	14,4	Sudeste Asiático	12	44,3
Demás tejidos de lana o pelo fino peinados	Sudeste Asiático	19,9	México	18,4	Unión Europea	13,7	48
Lana desgrasada	Unión Europea	44,9	China	26,4	India	11,5	17,3
Lana sucia, esquilada	Unión Europea	51,7	India	30,1	China	10,6	7,6
Tejidos de seda	Canadá	23,9	Estados Unidos	14,7	Colombia	13,8	47,5
Borras del peinado de lana o pelo fino	Unión Europea	62,8	Sudeste Asiático	13,1	China	10,8	13,3
Lana desgrasada, esquilada	China	88,6	India	6,1	Unión Europea	2,8	2,5
Tejidos de lana o pelo fino cardados	Centro América y Caribe	57,1	Brasil	10,9	Estados Unidos	5,6	26,4
Tejidos de fibras artificiales discontinuas y demás teñidos	Argentina	28,7	Brasil	2,7			68,7
Total	Unión Europea	37,8	China	26,6	Sudeste Asiático	5,3	30,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU

4. NIVEL DE COMPETITIVIDAD DEL SUB-SECTOR: VENTAJAS COMPETITIVAS ACTUALES Y POTENCIALES

El objetivo de este capítulo es caracterizar el nivel de competitividad actual del sub-sector textil y sus ventajas competitivas actuales y potenciales, tratando de ubicarlo en el contexto competitivo internacional. Para caracterizar el nivel de competitividad del sector se utilizaron una serie de indicadores de competitividad. Para el análisis de los factores que afectan la competitividad se realizó una consulta de opinión dirigida a expertos sectoriales y altos mandos de empresas del sector. La guía para las entrevistas y la lista de entrevistas se detallan en el anexo. Asimismo, se utilizaron estudios anteriores y la información estadística recopilada.

Durante el período analizado, todos los indicadores de competitividad seleccionados (cuadro 24) muestran la pérdida de competitividad del sector. Medido a precios constantes, el VBP del sector cayó un 46%, evidenciando una fuerte contracción del sector. Su desempeño fue peor que el del conjunto de la industria manufacturera, entre 1990 y 2001 perdió participación en las ventas y en el producto manufacturero. En 1990, este sector representaba un 9% del VBP manufacturero y paso a representar un 5% en el 2001. Las exportaciones cayeron en forma significativa y perdieron participación en las exportaciones mundiales. En efecto, aún cuando el comercio mundial de textiles tuvo menor dinamismo que el comercio mundial de manufacturas, entre 1998 y 2001 las exportaciones de textiles de Uruguay pasaron de representar un 0,08% de las exportaciones mundiales a un 0,04%.

Por otra parte, si se analiza la evolución de algunos indicadores claves para el desempeño del sector como son la oferta de materia prima, el nivel de salarios y la productividad, se encuentra que dos de ellos muestran un desempeño claramente negativo. El índice de salarios, medido en dólares, más que se duplicó entre 1990 y el 2001. El principal incremento se verificó entre 1990 y 1996, manteniéndose estable en los años posteriores. Con la devaluación de 2002 los costos salariales se redujeron lo que permitió recuperar competitividad. El otro factor con un comportamiento negativo es la disponibilidad de materia prima, medida por el stock de ganado ovino, el mismo se redujo de 25 millones de cabezas en 1990 a 12 millones en 2001 y siguió cayendo en los años posteriores. Por otra parte, la productividad del trabajo aumentó, lo que al recuperarse la capacidad de competencia, coloca al sector en mejores condiciones de competir (cuadro 24).

Cuadro 24
Indicadores de competitividad del sector textil

Año	Tasa de crecimiento anual del VBP	% del VBP textil en el VBP industrial (a precios constantes)	Productividad (VAB/ocupado, en miles de pesos de 1988)	Indice de salarios en dólares	Tasa de crecimiento de las exportaciones*	Participación de las export. uruguayas en las export. mundiales	Disponibilidad de materias primas - stock ovino (miles de cabezas)
1990	-5,3	8,9	4,5	100,0	-	0,08	25.245
1991	-9,5	8,3	4,7	125,3	-6,4	0,07	25.611
1992	-3,1	8,1	5,1	146,6	7,0	0,07	25.034
1993	-15,4	7,4	5,5	178,9	-2,6	0,07	24.414
1994	11,2	8,1	7,0	204,8	1,0	0,06	22.078
1995	14,1	8,8	9,3	224,8	3,8	0,06	20.205
1996	-6,2	7,9	8,6	230,2	7,6	0,06	19.747
1997	10,1	9,0	8,8	232,4	-3,2	0,06	18.280
1998	-30,6	6,0	5,3	235,0	-34,1	0,06	16.495
1999	-21,1	5,2	5,0	231,5	-25,3	0,04	14.491
2000	-2,9	5,2	5,3	224,5	1,4	0,04	13.198
2001	-3,1	5,2	6,2	211,2	1,5	0,04	12.085
Var. 1990 - 2001	-45,5	-41,7	36,5	111,2	-46,1	-54,9	-52,1

* Deflactada por la inflación de Estados Unidos en el período.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE; BCU, OMC y Bureau of Labor Statistics.

Como fue analizado en el capítulo anterior, estos indicadores negativos son el resultado de una fuerte reestructura que atravesó el sector al enfrentar una serie de condiciones adversas derivadas de cambios en las políticas económicas y en el contexto internacional y regional en que estaba inserto. Al final del período el proceso de reestructura había culminado con la desaparición de las principales empresas productoras de bienes sustitutivos de importaciones y bienes orientados a la región, que producían textiles de fibras sintéticas y artificiales y algodón, mientras que subsistía un conjunto de empresas fuertemente competitivas, orientadas al mercado externo, productoras de textiles de lana. Por otra parte, muchas de las condiciones adversas se habían revertido dado que disminuyeron los costos en dólares y mejoró el precio internacional de la lana.

4.1 Factores que determinan la competitividad de la industria local

4.1.1 Materias primas e insumos

La disponibilidad de lana de buena calidad y a precios adecuados ha sido un factor que ha favorecido la competitividad de toda la cadena textil en Uruguay, especialmente de la producción de tops. La disponibilidad de la materia prima acorta los tiempos y facilita una respuesta rápida por parte de la industria. La integración vertical de la industria contribuye a mejorar la competitividad de sus partes, especialmente para las empresas que elaboran

tops de lana. El país cuenta con una larga tradición ovina y con un stock ovino mejorado del que se obtiene lanas de alta calidad por su resistencia y largo. Es más, ese proceso de mejoramiento ovino ha llevado a aumentar la oferta de lanas más finas que son las más demandadas por la industria de tejidos planos.

A pesar de la alta calidad de las lanas, predominan las lanas de micronaje medio que no son las adecuadas para producir tejidos planos, los más demandados para la industria de la vestimenta. En efecto, las lanas uruguayas son más adecuadas para la elaboración de tejidos pesados (tejidos cardados), sweaters y lana para tejer a mano que para producir tejidos planos de alta calidad u otros tejidos livianos. Esto coloca a Uruguay en una situación desventajosa porque compite en un segmento de mercado que se caracteriza por una alta elasticidad de sustitución entre la lana y otras fibras. Estas lanas de grosor medio tienen una dependencia fuerte del mercado chino. En Uruguay sólo un 5% de la oferta de lanas es absorbida por la industria de tejeduría. Por otra parte, para proveer a la industria textil de tejidos planos los productores de tops deben importar lanas más finas.

La caída de los precios de la lana, acompañada por el aumento del precio relativo de la carne, llevó a una reducción significativa del stock ovino en Uruguay. En consecuencia, hoy la oferta de lana no es suficiente para hacer frente a la demanda de la industria y ésta debe importar lanas sucias para usar la capacidad instalada. En efecto, el stock ovino que ascendía a 25 millones de cabezas en 1990, se redujo a 11 millones de cabezas en 2002 y la producción de lana cayó de 93.500 toneladas en la zafra 1990-1991 a 41.500 toneladas en la zafra 2003-2004³. Hoy aproximadamente un 30% de la oferta de lana que ingresa a la industria es lana importada. La recuperación de los precios internacionales ha impulsado el crecimiento de la producción de ovinos pero se espera que la recomposición del stock sea lenta. La capacidad instalada para procesar lanas de la industria textil es mayor que la oferta de lanas de origen doméstico.

Una de las fortalezas del sector es que el desarrollo de esta cadena ha permitido mantener una masa crítica de conocimientos sobre el manejo del ovino y los métodos de esquila, una estructura de comercialización, una industria peinadora eficiente, buena inserción internacional y apoyo tecnológico especializado que han favorecido el desarrollo del sector. Uno de los problemas que plantea la caída actual del stock ovino y de las exportaciones es que puede afectar esa masa crítica y perjudicar la competitividad de todo el complejo.

El Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) es una institución privada de interés público que se financia con un impuesto sobre la lana exportada. Entre sus cometidos se

encuentra el de promocionar y divulgar técnicas para mejorar los sistemas de producción ovina, esquila y preparación de lanas, el de brindar apoyo para mejorar la calidad de las lanas y promocionar su consumo. En los últimos años ha jugado un rol importante para aumentar la producción de lanas más finas así como en el mejoramiento de la calidad de la lana. Ha contribuido a la eliminación de fibras coloreadas a través de la promoción de técnicas que disminuyen la contaminación de las lanas y el mejoramiento genético. Asimismo, intentan introducir cambios tecnológicos en el manejo de las majadas, pasturas y sanidad animal, para aumentar la producción. The Woolmark Company (TWC) establece parámetros de calidad de la lana para poder usar la marca. En Uruguay lo controla el SUL. La caída de las exportaciones de lana reduce el financiamiento para el SUL lo que puede comprometer la calidad y el desarrollo tecnológico del sector lanero.

4.1.2 Productividad, costos laborales, disponibilidad de mano adiestrada y de capacidad a nivel de mandos medios

Uruguay se posiciona a un nivel intermedio en costo de mano de obra y productividad. Con la situación cambiaria actual tiene un buen posicionamiento productividad – costo de la mano de obra pero depende mucho de las condiciones cambiarias.

En los noventa, la apreciación de la moneda condujo a un aumento de los costos salariales medidos en dólares que perjudicaron a la industria exportadora. El sector textil no fue ajeno a estas condiciones por lo que su competitividad se vio afectada en forma negativa por los altos costos de la mano de obra durante la mayor parte de la década. En el 2002, con la devaluación de la moneda mejoró la relación entre precios de los bienes exportables y los costos de la mano de obra, recuperando competitividad.

La industria productora de tops de lana es bastante intensiva en el uso de capital, las remuneraciones son una proporción relativamente menor en el valor bruto de producción del sector. Los empresarios entrevistados sostienen que la oferta de mano de obra preparada para los requerimientos del sector no constituye un obstáculo para su competitividad.

En el sector productor de tejidos de lana la disponibilidad de mano de obra, aunque no es un factor clave, es un factor importante en la competitividad del sector. Se considera que la oferta de mano de obra calificada no es obstáculo serio al desarrollo del sector porque las propias empresas han tenido una política de formación de personal para asegurarse el personal calificado, tanto en la preparación de operarios con las destrezas necesarias

³ Datos del SUL

para obtener productos de alta calidad como del desarrollo de la capacidad de diseño e innovación. Algunas empresas sostienen que deben invertir en calificar mano de obra, sostienen que no encuentran dificultades a nivel de los mandos altos pero si a nivel de mandos medios y operarios. La efectividad de los mandos medios resulta muy importante para asegurar la calidad y el cumplimiento.

4.1.3 Factores tecnológicos

La industria uruguaya se encuentra bastante bien ubicada en materia tecnológica respecto a lo que son los estándares internacionales. En el sector topero la gran renovación tecnológica se dio en la década de los ochenta y se ha actualizado en los noventa. Tiene la ventaja que no hubo cambios esenciales que le quiten competitividad al parque industrial de Uruguay, incluso, algunas empresas han exportado tecnología. En la industria de tejidos, algunas empresas manifiestan estar utilizando tecnología de última generación. El sector ha realizado un esfuerzo de actualización tecnológica permanente y su nivel del equipamiento es bueno. No obstante, en los últimos años, han existido problemas para la actualización tecnológica derivados de la crisis que atravesó la economía uruguaya. En los últimos cuatro años, el sector tejeduría ha tenido dificultades para acceder al crédito, se han registrado escasas inversiones en el sector lo que puede haber generado un cierto atraso tecnológico. No obstante, algunas empresas muestran un aumento muy significativo de sus inversiones y de la productividad del trabajo.

En el sector de lavandería y tops existen menos problemas para el acceso al crédito y encuentran menores dificultades para la actualización tecnológica. Esta se ve facilitada porque se trata de empresas más grandes y en algunos casos participan capitales extranjeros.

Por otra parte, la escala se convirtió en un obstáculo para muchas empresas, fundamentalmente, en lo que era la industria algodonera, dado que no alcanzaban las escalas mínimas que las hicieran viables. En el caso de la lana, este problema es menor porque las escalas mínimas son menores.

En ambos sub sectores (topero e industria de tejidos) las empresas manifestaron que tienen una buena utilización de la capacidad instalada y que les queda poco margen para aumentar la producción sin realizar nuevas inversiones. Sólo dos empresas manifestaron que realizaban un esfuerzo continuo de actualización tecnológica y que han mantenido las inversiones aún en el período de crisis. A pesar de la recuperación reciente, en las consultas realizadas no se detectó la intención de ampliar la capacidad instalada.

La capacidad instalada de la industria topera asciende a 50-55 millones de toneladas de lana (base sucia). En los últimos años, en Uruguay se obtienen cerca de 40 millones de toneladas, el resto se importa.

4.1.4 Diseño y diferenciación de productos

El diseño y la diferenciación de productos no constituye un problema para el sector tops pero es muy importante en el sector tejidos. Las empresas de tejeduría entrevistadas cuentan con una estructura de diseño propio y trabajan con diseños de los compradores. En algún caso tienen acuerdos con grandes firmas italianas que les permiten acceder a segmentos del mercado de alta calidad, compiten en la franja más alta del mercado, donde las barreras de acceso son más altas. Esto parece haber sido un factor clave para el éxito de esas empresas.

4.1.5 Proximidad a los grandes mercados

La lejanía respecto a los grandes mercados constituye un obstáculo para la industria topera, no así para la tejeduría. Existen problemas para competir con Argentina porque este país subsidia las exportaciones de tops que se embarcan en puertos patagónicos. Por otra parte, se manifiestan algunos problemas asociados al alto costo de las telecomunicaciones.

La lejanía respecto a los grandes oferentes de maquinarias constituye una desventajas para el sector tejidos dado que no pueden acceder a una serie de mecanismos financieros como el leasing que facilitaría la renovación tecnológica del sector.

4.1.6 Nivel del servicio y relación con los clientes

Este aspecto adquiere gran importancia para la competitividad de la industria uruguaya. Las empresas que sobrevivieron tienen una cartera de clientes que los conocen y confían en ellos. De todas formas, la cartera de clientes se encuentra bastante diversificada. La reputación en cuanto a la calidad de los productos y cumplimiento de las entregas parece haber sido importante para mantener su actividad. En el sector tejidos la exigencia de rápida respuesta, adaptabilidad a las condiciones del cliente y exigencia en el servicio parece mayor pero las empresas se encuentran bien posesionadas.

5. FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD Y LAS VENTAJAS COMPETITIVAS POTENCIALES

Este capítulo se propone identificar y analizar el impacto de los factores que afectan la competitividad empresarial en la industria textil entorpeciendo el desarrollo de sus ventajas competitivas potenciales o generando ventajas artificiales, con énfasis en aquellos que están en la órbita de las políticas e instituciones públicas (regulaciones, infraestructura y bienes públicos, carga tributaria, precios administrados por el Gobierno, fallas de mercado no remediadas, etc.), incluyendo las extra-nacionales, como las restricciones al acceso fuera del MERCOSUR y las preferencias arancelarias dentro de éste. Las principales fuentes de información para realizar este análisis son el relevamiento sobre políticas públicas que se presenta en el capítulo respectivo y las entrevistas a empresas y agentes calificados. El capítulo concluye con una síntesis de la posición competitiva del sector a través de la matriz FODA distinguiendo las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el sub-sector de lavandería y tops e hilandería y tejeduría.

5.1 Impacto de los factores que afectan la competitividad

5.1.1 Política cambiaria, salarios y precios en dólares

La política cambiaria aplicada en Uruguay desde 1991, que generó una marcada apreciación del tipo de cambio, afectó en forma negativa la capacidad competitiva de las empresas del sector. Para estas empresas, orientadas al mercado externo, sus ingresos están asociados a la evolución de los precios internacionales de exportación mientras que parte de sus costos son bienes no transables cuyos precios aumentaron en dólares. De acuerdo a datos del Banco Central del Uruguay, la capacidad competitiva de la producción nacional se redujo casi 31% entre enero de 1990 y junio de 2002, al momento de abandonarse la política cambiaria vigente hasta entonces y adoptarse un régimen de flotación cambiaria.

Los costos laborales tuvieron especial incidencia en el desempeño del sector tejeduría, dado que tienen un peso menor en la fabricación de tops. A lo largo de la década de los

noventa, los salarios privados, medidos en dólares, crecieron mas de un 65% (entre enero de 1990 y junio de 2002), en tanto que el tipo de cambio real (tomado como “proxy” de la capacidad competitiva de las empresas exportadoras) cayó casi 20%. Estas condiciones se revirtieron en junio del 2002 con la flotación del peso.

Al mismo tiempo, las empresas uruguayas enfrentaron un sustancial encarecimiento de las tarifas públicas medidas en dólares. La energía eléctrica (tarifa industrial), el agua corriente y los servicios telefónicos evidenciaron aumentos sostenidos hasta 1997 o 1998, experimentando luego leves caídas. Los combustibles, por su parte, exhibieron también una tendencia al alza, aunque menos pronunciada, la que se acentuó marcadamente hacia el final de la década y comienzos de los años dos mil.

La evolución de la competitividad de la producción nacional evolucionó en forma dispar entre mercados regionales y el resto del mundo. A comienzos de los noventa se perdió competitividad respecto al mundo y se ganó respecto a Argentina. A partir de la implementación del plan real, se ganó competitividad frente a Brasil al tiempo que se perdía competitividad respecto a Argentina. Con la devaluación del real, se perdió competitividad frente a Brasil y en el 2002 frente a Argentina.

A partir de junio de 2002, luego del abandono del régimen cambiario imperante desde 1991, la situación competitiva de la industria mejoró considerablemente. La capacidad competitiva de la producción nacional, medida por los Indicadores de Capacidad de Competencia del Banco Central del Uruguay, evidencia una marcada recuperación. De hecho, a partir de la devaluación, la capacidad competitiva se ha recuperado hasta situarse incluso por encima de los niveles vigentes en enero de 1990.

5.1.2 Demanda doméstica

La reducción de la demanda interna ha sido un factor clave para explicar la caída de esta industria. La apertura externa y la competencia regional forzaron su reestructura. En los cuadros 17 y 18 se presentó la evolución del coeficiente de penetración de importaciones y de la propensión a exportar en el período 1991-2000 para la industria textil y para sus distintos sub-sectores. Estos coeficientes muestran que, durante ese período, aumentó la exposición de la industria local a la competencia internacional perdiendo participación la demanda doméstica. En efecto, aumentó la participación de los productos importados en el abastecimiento del mercado doméstico al tiempo que este último perdía significación como destino de las ventas de esta industria.

El coeficiente de penetración de importaciones pasó de un 18%, en 1991, a un 60% en el 2000, por su parte, la propensión a exportar aumentó de un 44% a un 73%. Sin embargo, estos coeficientes esconden tres situaciones muy distintas: la del sub-sector lavadero y fabricación de tops, la de tejeduría y otros textiles.

En el sub-sector lavadero y fabricación de tops, la demanda doméstica es abastecida por producción doméstica, la participación de las importaciones es marginal. Por otra parte, más de un 80% de la producción se destina directamente al mercado externo. No se cuenta con información estadística que discrimine entre el destino intermedio y final de las ventas del sector pero, de acuerdo a las consultas realizadas a empresarios, la mayor parte de sus ventas al mercado doméstico se destinan a la industria de tejeduría.

En el sector hilandería y tejeduría las empresas que sobrevivieron están orientadas al mercado externo, ya sea en forma directa o a través del sector vestimenta. La evolución de la demanda doméstica no tiene importancia para el desempeño del sector. Los factores claves son los mercados externos y el desempeño de la industria de la vestimenta. Por lo tanto, aún cuando puede esperarse que la demanda para el consumo final tenga escasa incidencia en el desempeño del sector, la reactivación del sector vestimenta puede contribuir a un mejor desempeño. Por otra parte, la demanda doméstica es abastecida mayoritariamente por productos importados dado que la industria algodonera y la de tejidos sintéticos y artificiales prácticamente desapareció.

5.1.3 Protección al mercado doméstico

Como ya fue mencionado, a fines de década de los noventa, este sector sufrió el impacto de la apertura externa, lo que afectó a fundamentalmente a las cadenas textiles que no utilizaban lana. En efecto, a comienzos de los noventa, esta industria estaba protegida por altos aranceles y por la aplicación de los Precios de Referencia (PR) y los llamados Precios Mínimos de Exportación (PME). Este instrumento se aplicaba tanto a las importaciones de origen extrarregional como regional y afectaba a textiles de otras fibras, excepto lana (ver cuadros 12 a 14 del capítulo sobre políticas públicas). En 1993 se derogaron los PR. A partir de enero de 1995 se fue desmantelando el sistema de PME. Inicialmente, se redujo la cantidad de ítem alcanzados y se dejó de aplicar a los productos originarios del MERCOSUR que en su mayoría pasaron al régimen de adecuación (manteniendo por un tiempo parte de la protección). A fines del 2000 se derogaron los PME que fueron sustituidos por la aplicación de Derechos Específicos (DE) para ciertos productos originarios de países no miembros del MERCOSUR, hasta que fueron discontinuados en junio de 2002.

5.1.4 Acceso a mercados externos

El sector ha sido afectado negativamente por la negociación internacional, ha quedado relegado de mecanismos de acceso preferencial en los grandes mercados y no se ha podido evitar el uso de barreras no arancelarias en el MERCOSUR.

La implementación final del ATV tendría un impacto menor en términos de la mejora en el acceso a los grandes mercados de los países desarrollados al tiempo que mejoraría el acceso de los grandes proveedores asiáticos en esos mercados aumentando la competencia. Esto podría perjudicar a productores como Uruguay cuyas exportaciones no se encuentran demasiado restringidas en el marco del ATV mientras que deberán competir con otros productores de menores costos.

Por otra parte, los principales importadores de textiles, la UE y Estados Unidos, han avanzado en la firma de acuerdos preferenciales de comercio que discriminan contra las importaciones de países no comprendidos en los acuerdos, especialmente, a través de altos aranceles y reglas de origen muy exigentes. El MERCOSUR está negociando acuerdos con los grandes países desarrollados y con otros países de ALADI pero ha encontrado dificultades que han impedido la concreción de acuerdos que eviten esa discriminación.

En el MERCOSUR, se ha logrado la liberalización del comercio recíproco del sector pero no se han establecido condiciones de largo plazo favorables para el desarrollo de una industria orientada a los mercados regionales. Por un lado, siguen existiendo una serie de trabas no arancelarias, entre las cuales se destacan los mecanismos de valoración aduanera, que han generado una fuerte incertidumbre respecto al acceso.

Por otra parte, existe una fuerte incertidumbre asociada al programa de consolidación de la Unión Aduanera que no favoreció el proceso de reconversión de la industria orientada a la región. En efecto, en Ouro Preto (1994) el MERCOSUR decidió los mecanismos para avanzar hacia la formación de una unión aduanera con libre circulación de bienes. Sin embargo, en forma transitoria, se aceptó mantener una serie de excepciones e instrumentos de política comercial que no son propios de una Unión Aduanera, entre ellos, el doble cobro del arancel, el régimen de origen y la Admisión Temporal. La eliminación de estos mecanismos ha estado sujeta a sucesivas postergaciones lo que no ha generado señales de largo plazo para la reconversión de la industria perjudicando su competitividad. En efecto, las industrias que dependen de insumos importados pueden

usar la Admisión Temporal para exportar a la región, siempre que cumplan con los requisitos de origen. Sin embargo, este instrumento es provisorio por lo que, aún cuando las empresas obtuvieran fuertes beneficios asociados al uso de este instrumento, no podrían realizar grandes inversiones de actualización tecnológica o aumento de escala mientras no estuvieran claras las reglas sobre las que se iba a construir la Unión Aduanera. Por otra parte, aún cuando los bienes de capital, informática y telecomunicaciones se mantuvieron exceptuados del AEC con el objeto de promover la reconversión tecnológica, no se acordaron las reglas de largo plazo que la hicieran viable.

Esto podría explicar porqué la industria lanera o empresas textiles que podían operar a pequeña escala y que no dependían de la región, hayan mantenido un esfuerzo de actualización tecnológica permanente lo que no ocurrió en la industria textil algodonera o de fibras sintéticas y artificiales. Estas empresas, que habían nacido para el mercado interno, tenían que ampliar la escala para ser competitivas, las restricciones al comercio de textiles a nivel internacional y las restricciones en los mercados regionales no favorecieron esa reconversión.

Por otra parte, la tradición lanera ha permitido establecer lazos fuertes y convertirse en una industria confiable frente a sus clientes lo que favorece su desarrollo. Uruguay tiene fama de cumplir en tiempo y vender productos de alta calidad.

5.1.5 Políticas de promoción de exportaciones

El sector ha utilizado los regímenes generales de promoción de exportaciones basados en devolución de impuestos indirectos, prefinanciación de exportaciones y Admisión Temporal.

El mecanismo de Admisión Temporal, si bien se usa para la importación de lanas, tuvo mayor importancia para los textiles de otras fibras.

Otro de los mecanismos específicos del sector se relaciona con la aplicación de la Ley Pineda (bonificación a los productos con contenido de lana nacional), a principios de 1990 la bonificación alcanzaba 18% reduciéndose a 9% a partir de 1992, anunciándose su eliminación que se concretó a partir de junio de 2003.

Algunos de los entrevistados consideran que la capacidad de negociación internacional constituye un serio obstáculo para una mejor inserción externa del sector. En general,

manifiestan que no han hecho uso de los organismos públicos de promoción de exportaciones.

5.1.6 Calidad y costos de los servicios públicos

Los principales obstáculos identificados son los altos costos de los servicios portuarios para las exportaciones y los altos costos de las comunicaciones y energía en todo el sector. Para el sector topero existen problemas vinculados a los altos costos en el puerto. La tonelada de lana paga más de dos veces lo que paga una tonelada de carne en el puerto. Los empresarios del sector sostienen que no hay justificación para estas tarifas. El costo de transporte y almacenamiento así como la frecuencia de los embarques constituyen problemas que dificultan el cumplimiento y la rápida respuesta tanto para tops como para tejidos. Otro factor mencionado como una restricción es el costo y la falta de cobertura de los seguros de exportación.

5.1.7 Acceso al crédito

De acuerdo a la opinión de los empresarios consultados, el acceso al crédito para inversiones de largo plazo, constituye un problema para el sector de hilandería y tejeduría de lana, no así para los productores de tops. En este último sub sector, el predominio de empresas de mayor tamaño facilita el acceso al crédito con bajos costos financieros. En contraste, en el sector tejeduría, las empresas han tenido que financiar sus inversiones con capital propio.

5.1.8 Promoción de inversiones

El mecanismo general de promoción de inversiones, con ingreso de bienes de capital exonerados de impuestos, ha sido utilizado ampliamente por empresas del sector lo que ha facilitado la actualización del parque industrial (ver capítulo V. Políticas Públicas).

5.2 Síntesis de la situación competitiva de la industria textil en Uruguay

De acuerdo al análisis anterior, el examen y evaluación de la situación competitiva de la industria textil de Uruguay debe centrarse en los dos principales sub-sectores que han sobrevivido a los distintos shocks que enfrentó la industria durante los últimos quince años. En efecto, durante ese período la industria textil uruguaya sufrió una fuerte reestructura. Desaparecieron muchas empresas y las que sobrevivieron se encuentran en mejores condiciones de competir en los mercados internacionales. Puede decirse que las empresas que sobrevivieron fueron básicamente aquéllas que producen tops de lana y tejidos planos y cardados de lana mientras que las empresas que procesaban algodón y fibras sintéticas y artificiales prácticamente desaparecieron. Por lo tanto, el análisis de la situación competitiva del sector se va a sintetizar a través de las matrices FODA(fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para el sub-sector de lavaduría y fabricación de tops y para hilandería y tejeduría. No obstante, deben agregarse algunas conclusiones que se remiten a algunas experiencias exitosas fuera de la lana.

El propósito de este apartado es presentar una síntesis de los principales factores que determinan la situación competitiva de los subsectores, ponderar su importancia relativa e identificar espacios para el diseño de políticas públicas que puedan contribuir a la mejora de la competitividad del sector.

Las ventajas comparativas de Uruguay en el sector lavaduría y tejeduría han estado muy asociadas a la disponibilidad de lana de buena calidad pero de un grosor que no le permite ubicarse en los segmentos más altos del mercado. Esas ventajas han sido alimentadas por el impulso que le ha dado la industria topera a la mejora de la calidad de las lanas, a través de la investigación y difusión de tecnología para el manejo ovino y la mejora genética. Esto ha sido impulsado por el fuerte encadenamiento entre la industria topera, los productores de lana y el SUL. Por otra parte, la existencia de oferta de materia prima y una política de estímulos a las exportaciones de lanas procesadas llevó a montar un parque industrial competitivo a nivel internacional. Hoy las principales fortalezas del sector se asocian a la disponibilidad de materia prima y a la existencia de ese parque industrial, estas ventajas se retroalimentan. La competitividad de la industria depende de la oferta de lanas y la oferta de lanas depende del impulso que pueda darle la industria topera.

La principal debilidad es el grosor de las lanas uruguayas. El predominio de lanas de grosor medio en la oferta de lanas de Uruguay, lo coloca en un segmento de mercado intermedio. Su destino es la producción de hilados y tejidos cardados que se dirigen a segmentos de calidad media y que son mas fácilmente sustituibles por otras fibras.

Entre las amenazas que enfrenta el sector la más importante es la disminución del stock ovino. La estrecha relación entre la industria topera, el sector agropecuario y el SUL ha sido una de las claves para preservar la competitividad de la industria lanera. La disponibilidad de materia prima nacional resulta clave para mantener la competitividad dado que los costos de acceso y los tiempos para obtener materias primas importadas no son los mismos. Por otra parte, el prestigio de Uruguay en los mercados en que se inserta esa asociado a la alta calidad de sus lanas. La integración vertical de la cadena permite mantener un estricto control sobre ella. De no recuperarse el stock se puede perder de capacidad para el mantenimiento y mejoramiento tecnológico y, por lo tanto, capacidad competitiva. La caída del stock se debe a las condiciones de mercado que imperaron en los noventa pero fueron reforzadas por factores como el abigeato y la acción de depredadores que desestimulan a los criadores de ovinos.

Las oportunidades para el desarrollo del sector se asocian, fundamentalmente, a la mejora en las condiciones del mercado internacional de lanas que favorecerían la recuperación del stock ovino y a la mejora cualitativa en la oferta de Uruguay. La recuperación de la economía China, la desaparición de los stock acumulados por Australia llevan al aumento del precio de la lana. Esas perspectivas favorables se verían reforzadas por la concreción de nuevos acuerdos comerciales preferenciales. Por otra parte, el aumento del precio del petróleo llevaría al encarecimiento de fibras sintéticas y artificiales. La disminución de la contaminación de la lana y mejora genética mejorarían la inserción de Uruguay.

El cuadro siguiente resume las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del sub-sector lavaduría y fabricación de tops.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
➤ Disponibilidad de lana ➤ Calidad de la lana ➤ Tradición ovina ➤ Parque tecnológico actualizado para peinaduría ➤ Tamaño de las empresas ➤ Cadena productiva integrada ➤ Capacidad de investigación y mejora tecnológica	➤ Lanas medias ➤ Costo de los servicios públicos (energía y comunicaciones) ➤ Puerto y transporte ➤ Inestabilidad macro ➤ Negociación internacional

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
➤ Disminución del stock ovino ➤ Disminución de exportaciones y capacidad de mejora tecnológica ➤ Competencia de tops subsidiados desde Puertos Patagónicos ➤ Competencia de China	➤ Mejora en la calidad de las lanas ➤ Recuperación de China ➤ Mejora del precio internacional de la lana ➤ Reducción oferta mundial de lana ➤ Aumento del precio del petróleo ➤ Negociación de nuevos acuerdos comerciales y mejora en el acceso

Finalmente, los principales espacios para el diseño de políticas que favorezcan el desarrollo del sector se encontrarían en los siguientes campos:

- Acciones que ataquen el abigeato y la acción de depredadores que constituyen incentivos negativos para la cría de ovinos.
- Cooperación con universidades y organismos que promuevan el desarrollo tecnológico para el mejoramiento de las lanas y el aumento de la productividad en el sector agropecuario
- Negociación internacional (mejora en el acceso a mercados, evitar competencia desleal)
- Costo de los servicios públicos, especialmente la regulación de los precios de los servicios portuarios.

En el sector tejidos de lana peinada y tejidos cardados las principales fortalezas del sector se vinculan a la disponibilidad de una industria topera que la provee de lanas de calidad adecuada, el parque industrial y la inserción en mercados de alta calidad con diseño y desarrollo de productos en estrecha conexión con los demandantes. En especial, el desarrollo de departamentos de diseño y desarrollo de productos y de alianzas estratégicas con grandes empresas que operan a nivel internacional constituyen una fortaleza del sector. Los tejidos uruguayos se insertan en segmentos de mercado con mayores barreras de acceso vinculadas a la calidad y el diseño que los sustrae de la competencia con productores asiáticos de bajos costos. Por este motivo, la capacitación de la mano de obra constituye una fortaleza importante del sector. La capacidad de innovación de la mano de obra calificada constituye un activo importante para estas empresas. Las empresas han desarrollado políticas para calificar la mano de obra y mantener esa mano de obra en las empresas, aún cuando las condiciones de mercado

fueran adversas y hubiera sido aconsejable disminuir el empleo. Por otra parte, los vínculos de largo plazo con clientes son otro activo.

Las principales debilidades del sector se vinculan a la lejanía geográfica respecto a los grandes centros de consumo y la disponibilidad y acceso a algunos servicios. Entre ellos, el acceso y el costo del crédito parece ser una desventaja bastante importante.

Las principales amenazas para el sector se derivan de la dinámica de los mercados internacionales. Si se cumple con la última etapa del ATV los mercados internacionales de tejidos van a ser más competitivos. Por otra parte, el ritmo de las negociaciones internacionales coloca a Uruguay en una situación desventajosa, dado que otros países han avanzado rápidamente en la concreción de acuerdos preferenciales con los grandes demandantes mientras que el MERCOSUR avanza con grandes dificultades. La apreciación del tipo de cambio también puede perjudicar la capacidad competitiva de este sector.

Finalmente las mayores oportunidades para el sector se vinculan a la posibilidad de consolidar y fortalecer las alianzas estratégicas con las grandes cadenas de comercialización de textiles que favorecerían el diseño, la diferenciación de productos, el acceso a mercados de alta calidad y precio. Por otra parte, el mantenimiento de condiciones cambiarias favorables y el aumento de la demanda interna favorecería una pequeña recuperación de la industria de la vestimenta y un aumento de la demanda de tejidos. Esto permitiría cierta reactivación de capacidad instalada de fábricas que hoy están cerradas y podrían reactivarse para el mercado interno o la región. Sin embargo, esta posibilidad es muy limitada dadas las características de atraso tecnológico y limitaciones de escala que determinaron el cierre de esas empresas.

La industria textil lanera de Uruguay debería ser la proveedora de tejidos de calidad superior a la región. Las preferencias arancelarias y la proximidad geográfica la colocan en una buena posición competitiva respecto a Italia. Una vez que se recupere el consumo en Argentina, la industria debería ampliar la base regional. La concreción de acuerdos entre empresas que permitan integrar procesos de diseño y servicios “just in time” con confeccionistas regionales junto con el avance en el proceso de integración del MERCOSUR que lleve al reconocimiento de origen, libre circulación, agilidad en la aduana podría favorecer la inserción regional. Sin embargo, esta opción depende mucho de la evolución del tipo de cambio real. Otro aspecto que coloca a la industria uruguaya en una buena posición pero que podría incidir en sentido contrario en el futuro, es la cotización del euro respecto al dólar.

El cuadro siguiente resume las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del sub-sector lavaduría y fabricación de tejidos

FORTALEZAS	DEBILIDADES
➤ Inserción mercados de alta calidad ➤ Diseño e innovación ➤ Vínculos con clientes ➤ Alianzas estratégicas ➤ Capacitación de la mano de obra ➤ Confiabilidad ➤ Parque industrial	➤ Lejanía respecto a los grandes centros de diseño y moda ➤ Acceso al crédito ➤ Costo de los servicios ➤ Tamaño de la industria ➤ Lejanía de los centros proveedores de maquinaria
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
➤ Culminación del ATC ➤ Desarrollo de una industria de alta calidad en China ➤ Acuerdos comerciales entre terceros con trato discriminatorio para Uruguay ➤ Quedar fuera de los grandes circuitos de distribución ➤ Apreciación del tipo de cambio	➤ Aumento de demanda interna ➤ Recuperación de la demanda regional ➤ Alianzas estratégicas con grandes empresas en el exterior ➤ Nichos de mercado de pequeña escala ➤ Competir en segmentos de mayor calidad ➤ Diferenciación de productos ➤ Aumento de precios del petróleo ➤ Mejor acceso a mercados ➤ Capacidad instalada

Campos para la acción en materia de políticas públicas:

- Calificación de mano de obra para diseño, desarrollo de productos, productividad, comercialización, etc.
- Calidad y costo de los servicios públicos
- Negociaciones internacionales

6. PROSPECTIVA

Del análisis realizado en los capítulos anteriores se extraen algunas conclusiones respecto a la situación actual del sector y su competitividad. En este capítulo se retoman los aspectos más relevantes y se aborda un análisis prospectivo del sector para los próximos cinco a diez años.

En la década de los noventa, la industria textil uruguaya sufrió una fuerte reestructura que llevó a la desaparición de muchas firmas, entre ellas, algunas de gran tamaño que habían operado en Uruguay por muchos años. Las empresas que sobrevivieron son las más competitivas. En general, se concentran en la producción de textiles de lana (tops y tejidos planos y cardados). Estas empresas tienen algunas características comunes, se trata de empresas fuertemente orientadas a la exportación, fundamentalmente a mercados extra regionales y con una baja participación del MERCOSUR como destino de sus ventas. Por otra parte, predominan las empresas de capital nacional, aunque en el caso de los tops hay algunas empresas con participación de capitales extranjeros. El mercado doméstico no tiene la dimensión necesaria para el desarrollo de estas empresas y los mercados regionales han estado sujetos a demasiada inestabilidad para albergar el crecimiento de la industria uruguaya. Las empresas que sobrevivieron fueron aquellas que podían competir en terceros mercados.

La oferta de lana constituye un factor clave en el desarrollo de esta industria pero la competitividad que se deriva de esta ventaja no es lo suficientemente importante para atraer inversiones extranjeras. La industria se desarrolló al amparo de políticas proteccionistas y de promoción de exportaciones que han dejado de ser imprescindibles para la sobrevivencia del sector. Sin embargo, esas políticas lograron el desarrollo de una cadena productiva articulada cuya existencia otorga competitividad a cada una de sus partes. Por otra parte, una vez hechas las inversiones, la existencia de una capacidad instalada competitiva a nivel internacional constituye un activo del sector al que se suma un grupo de empresarios que conocen el sector y mano de obra calificada que favorece su desarrollo.

En principio, podría afirmarse que, aún cuando las condiciones macroeconómicas favorecen la competitividad de industrias orientadas al mercado externo y las condiciones externas tienden a ser favorables para los exportadores de lana, no debería esperarse una expansión significativa de esta industria porque las condiciones de rentabilidad y las expectativas respecto a la evolución del sector no favorecen la localización de inversiones significativas en Uruguay. Como máximo, podría esperarse pequeños incrementos en la

producción por un mayor uso de la capacidad instalada o por incrementos marginales en la capacidad instalada pero no inversiones importantes. Para fundamentar esta conclusión deben analizarse por separado el sector productor de tops, el de tejidos de lana y otros textiles.

6.1 Lavandería y peinaduría

El principal obstáculo al desarrollo del sector topero es la oferta de lana. En la medida que no se recomponga el stock ovino, no puede pensarse en nuevas inversiones para ampliar la capacidad instalada del sector. La capacidad instalada de este sector supera ampliamente la oferta de lana. El sector esta haciendo un uso casi total de su capacidad instalada porque está importando lanas. Esas lanas ingresan en admisión temporaria y se reexportan en forma de tops u otros textiles. Sin embargo, la dependencia de lanas importadas le quita parte de la competitividad al sector debido a problemas de precio y costos asociados a estas operaciones. La mejora en las condiciones del mercado lanero va a favorecer el crecimiento de la oferta de ovinos pero se espera que esa recuperación sea lenta y limitada. El ganado ovino compite con el bovino y con otros productos agropecuarios por el uso del suelo y la rentabilidad de la cría de bovinos atenta contra el desarrollo del ovino.

Con esta restricción en la oferta de materia prima es impensable que se hagan inversiones importantes para ampliar la capacidad productiva del sector pero podrían promoverse algunas políticas que mejoren la ecuación costo-beneficio y promuevan el uso de capital físico y humano que se encuentra en toda la cadena productiva (desde el sector agropecuario a los organismos de apoyo y la industria topera). Estas políticas podrían orientarse a evitar algunos de los factores que atentan contra la cría de ganado ovino en el sector agropecuario, a la promoción de investigación y desarrollo para la mejora en la calidad y productividad de la lana, la mejora en calidad y disminución de costos de algunos servicios, especialmente el portuario, y negociaciones internacionales que amplíen los mercados para las lanas uruguayas evitando la discriminación en los grandes mercados de los países desarrollados por la existencia de acuerdos preferenciales y la competencia desleal proveniente de exportaciones subsidiadas.

La industria textil uruguaya absorbe una porción mínima de la producción de tops, por lo tanto, aún cuando se diera una recuperación importante del resto del sector, esto no constituiría un incentivo para ampliar la capacidad instalada.

Hay tres factores claves que definen las perspectivas del sector: la oferta de lana, las condiciones de demanda y precio internacional y las condiciones macroeconómicas del país. En el mediano plazo, todas muestran signos medianamente favorables, es por eso que puede esperarse una pequeña recuperación del nivel de actividad del sector. Sin embargo, no parece haber condiciones de largo plazo para nuevas inversiones y un aumento significativo de la producción del sector.

6.2 Hilandería y tejeduría de lana

Mientras que el éxito competitivo del sector topero se apoya en la oferta de materia prima, el sector tejidos de lana se apoya en la materia prima para insertarse en segmentos de mercado de alta calidad y difícil acceso, en los que se encuentran menos expuestos a la competencia de países de bajos costos. Durante el proceso de reconversión ocurrido en los últimos quince años, parece haberse trasladado su mayor fuerza competitiva desde un extremo de la cadena (la oferta de lana) al otro (los acuerdos con grandes firmas líderes en la comercialización y diseño). El diseño, la capacidad de innovación, el vínculo con los clientes, las alianzas estratégicas con empresas líderes, la disponibilidad de mano de obra calificada y la existencia de un parque industrial competitivo a nivel internacional parecen ser los factores claves sobre los que se apoya la competitividad del sector.

Estos factores le han permitido superar algunos de los inconvenientes derivados de la lejanía respecto a los grandes mercados, la inestabilidad macroeconómica, las dificultades para acceder al crédito y el alto costo de los servicios públicos. No obstante, la existencia de una industria topera eficiente ha facilitado el desarrollo de este sector.

Sin embargo, aún cuando las empresas que sobrevivieron son empresas que tienen una buena posición competitiva, es difícil esperar una ampliación significativa de la producción en Uruguay. Debería esperarse una recuperación moderada favorecida por la recuperación de la industria de la vestimenta y, fundamentalmente, por las condiciones cambiarias.

Los principales obstáculos para nuevas inversiones en el sector se derivan de que es un sector que se encuentra en retroceso a nivel mundial, el cumplimiento de los compromisos del ATV va a llevar a un aumento de la competencia y ampliar el acceso a los grandes mercados de países como China que tienen todas las condiciones para montar una industria competitiva con la uruguaya y con menores costos. Hoy existe una fuerte incertidumbre en el mercado mundial de tejidos. En el ámbito regional, el avance en el proceso de integración del MERCOSUR podría generar condiciones más favorables

para un crecimiento del sector. Sin embargo, el avance en ese proceso esta sujeto a muchas dificultades que no parece que puedan resolverse en un plazo lo suficientemente corto como para cambiar las perspectivas del sector en los próximos cinco años.

La intervención del gobierno podría favorecer el desarrollo de esta industria a través de políticas que contribuyan a ampliar la oferta de mano de obra calificada disminuyendo costos para las empresas, a disminuir los costos de los servicios públicos, a disminuir la inestabilidad macroeconómica y negociaciones internacionales que favorezcan un mejor acceso a los mercados regionales y extra regionales.

La experiencia de algunas empresas textiles que han sobrevivido trabajando con otras fibras que no es la lana apunta en el mismo sentido que en el análisis del sector tejeduría. Se trata de firmas que encontraron nichos de mercado en los que pueden operar a escalas relativamente pequeñas, con un importante componente de diferenciación de productos y calidad, que han desarrollado estrategias que le permiten un rápido cumplimiento sobre la base de acuerdos con empresas de transporte. Como en el caso de tejidos, son empresas que surgieron al amparo de protección pero que hoy son competitivas a nivel internacional. Son empresas con una fuerte orientación exportadora. Hoy tienen como activo, la capacidad instalada y la experiencia acumulada que les ha permitido sobrevivir y ampliarse en condiciones adversas. Sin embargo, constituyen experiencias puntuales que demuestran que es posible pero que no nos permiten prever si pueden repetirse.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A1
Uruguay: Principales productos textiles de exportación (SA 6 dígitos)

SA 6	Descripción	2002-2003			1996-1997		
		Exportación millones US\$	Participación exportación textiles (%)	Ranking según participación	Exportación millones US\$	Participación exportación textiles (%)	Ranking según participación
510529	Lana peinada	126,0	63,50	1	231,6	61,09	1
511211	Tejidos de lana o pelo fino peinados, de peso inferior o igual a 200 g/m ²	18,6	9,38	2	15,5	4,08	5
511219	Demás tejidos de lana o pelo fino peinados	7,5	3,79	3	26,3	6,93	2
510129	Lana desgrasada	7,1	3,60	4	17,6	4,64	4
510111	Lana sucia, esquilada	6,4	3,22	5	19,3	5,08	3
500790	Tejidos de seda	5,6	2,80	6	2,3	0,60	17
510310	Borras del peinado de lana o pelo fino	5,5	2,77	7	9,1	2,40	6
510121	Lana desgrasada, esquilada	4,9	2,47	8	1,3	0,34	22
511119	Tejidos de lana o pelo fino cardados	4,1	2,07	9	2,48	0,65	14
550320	Fibras discontinuas de poliésteres sin transformar para la hilatura	0	0	--	6,3	1,67	7
540333	Hilado sencillo de acetato de celulosa sin acondicionar para la venta al por menor	0	0	--	6,2	1,63	8
551692	Tejidos de fibras artificiales discontinuas y demás teñidos	0,0	0,0	109	4,4	1,16	9
Total principales productos		185,7	93,6		342,3	90,3	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI y BCU.

Cuadro A2
Uruguay: Principales productos textiles de exportación (SA 8 dígitos)

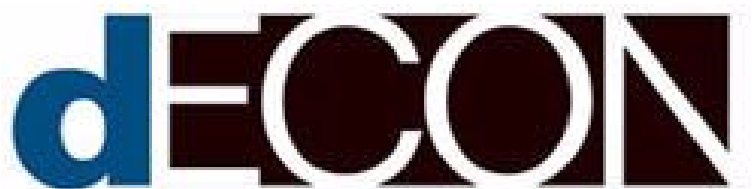
SA 8	Descripción	2002-2003			1996-1997		
		Exportación millones US\$	Participación exportación textiles (%)	Ranking según participación	Exportación millones US\$	Participación exportación textiles (%)	Ranking según participación
51052910	Tops	126,0	63,50	1	229,3	60,47	1
51121100	Tejidos de lana peinada de peso inferior o igual a 200 g/m ²	18,6	9,38	2	15,5	4,08	5
51121910	Demás tejidos de lana o pelo fino peinados	7,5	3,79	3	26,3	6,93	2
51012900	Lana desgrasada	7,1	3,60	4	17,6	4,64	3
50079000	Tejidos de seda	5,6	2,80	5	2,3	0,60	18
51011110	Lana sucia, esquilada	5,5	2,79	6	16,2	4,26	4
51031000	Borras del peinado de lana o pelo fino	5,5	2,77	7	9,1	2,40	6
51012100	Lana desgrasada, esquilada	4,9	2,47	8	1,3	0,34	24
51111900	Tejidos de lana o pelo fino cardados	4,1	2,07	9	2,5	0,65	15
55032000	Fibras discontinuas de poliésteres sin transformar para la hilatura	0	0	--	6,3	1,67	7
54033300	Hilado sencillo de acetato de celulosa sin acondicionar para la venta al por menor	0	0	--	6,2	1,63	8
55169200	Tejidos de fibras artificiales discontinuas y demás teñidos	0,0	0,00	115	4,4	1,16	9
Total principales productos		184,8	93,2		336,9	88,8	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI y BCU.

Cuadro A3
Uruguay: Principales mercados de destino para productos textiles de exportación seleccionados
Participación del mercado de destino en el valor de las exportaciones totales del producto

SA6	Descripción	Argen- tina	Brasil	Chile	Colom- bia	Ecua- dor	México	Centro América y Caribe	EUA	Canadá	UE 15	China	India	Sudeste asiático	Yugos- lavia	Resto del mundo	Valor
2002-2003																	
510529	Lana peinada	--	1,1	0,2	5,3	0,2	0,3	--	0,1	0,1	46,6	32,9	0,4	3,7	--	9,1	126
511211	Tejidos de lana o pelo fino de peso inferior o igual a 200g/m ²	6,6	14,4	3,0	4,3	0,0	29,3	3,5	6,3	11,6	1,8	1,3		12,0	0,1	5,8	19
511219	Demás tejidos de lana o pelo fino peinados	3,4	6,7	4,1	2,4	0,0	18,4	4,8	9,3	8,9	13,7	1,5	0,3	19,9	--	6,5	8
510129	Lana desgrasada	--	0,2	--	2,1	0,8	1,4	--	4,5	0,6	44,9	26,4	11,5	1,6	--	6,1	7
510111	Lana sucia, esquilada	--	1,1	--	5,4	0,3	--	--	--	--	51,7	10,6	30,1	--	--	0,9	6
500790	Tejidos de seda	1,0	0,4	1,6	13,8	--	4,4	9,9	14,7	23,9	0,5	--	--	9,0	12,3	8,3	6
510310	Borras de peinado de lana o pelo fino	--	--	1,3	0,1	0,2	2,9	--	1,0	0,2	62,8	10,8	3,6	13,1	--	3,8	5
510121	Lana desgrasada, esquilada	--	--	--	1,4	0,2	--	--	--	--	2,8	88,6	6,1	--	--	0,9	5
511119	Tejidos de lana o pelo fino cardados	4,9	10,9	3,4	--	--	2,1	57,1	5,6	0,0	3,5	3,0	1,5	0,3	--	7,8	4
551692	Tejidos de fibras artificiales discontinuas y demás tejidos	28,7	2,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	68,7	0
540333	Fibras discontinuas de poliésteres sin transformar para la hilatura	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0
550320	Hilado sencillo de acetato de celulosa sin acondicionar para la venta al por menor	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0
Total principales productos		0,93	2,75	0,76	4,86	0,18	4,23	2,11	1,86	2,37	37,81	26,58	2,06	5,26	0,38	7,86	186
1996-1997																	
510529	Lana peinada	0,3	3,8	0,8	3,4	0,0	0,6	--	0,0	0,1	32,4	37,2	0,1	16,4	--	4,9	232
511211	Tejidos de lana o pelo fino de peso inferior o igual a 200g/m ²	13,9	16,5	2,7	3,9	0,0	15,1	5,5	13,1	13,4	4,5	--	--	3,9	--	7,5	15
511219	Demás tejidos de lana o pelo fino peinados	17,3	19,5	1,9	10,7	0,0	3,0	5,7	10,6	9,3	14,3	1,2	--	3,6	--	2,9	26
510129	Lana desgrasada	0,3	2,6	--	2,0	0,7	3,7	--	5,3	0,4	59,5	15,9	1,9	5,1	--	2,6	18
510111	Lana sucia, esquilada	0,1	0,9	--	14,1	--	--	--	13,2	--	43,4	21,2	1,2	3,3	--	2,7	19
500790	Tejidos de seda	4,9	14,1	3,5	7,0	--	5,1	1,6	13,4	29,1	0,4	17,9	--	0,9	--	2,1	2
510310	Borras de peinado de lana o pelo fino	0,2	0,4	0,0	0,2	--	3,7	--	29,3	2,4	41,6	13,1	0,9	6,6	--	1,5	9
510121	Lana desgrasada, esquilada	--	5,3	--	1,1	15,9	--	--	--	--	61,8		16,0	--	--	0,0	1
511119	Tejidos de lana o pelo fino cardados	19,7	60,3	10,9	--	--	--	3,0	0,3	--	2,0	1,5	--	--	--	2,1	2
551692	Tejidos de fibras artificiales discontinuas y demás tejidos	85,7	14,0	0,1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0,2	4
550320	Fibras discontinuas de poliésteres sin transformar para la hilatura	18,0	80,9	1,1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0,0	6
540333	Hilado sencillo de acetato de celulosa sin acondicionar para la venta al por menor	14,6	79,9	--	0,3	0,1	0,0	--	--	--	--	--	--	5,1	--	0,0	6
Total principales productos		4,04	8,70	0,97	4,26	0,13	1,62	0,72	3,30	1,63	30,07	27,75	0,29	12,3		4,24	342

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI y BCU



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

Estudios de competitividad sectoriales.
Industria manufacturera.

M. I. Terra, G. Bittencourt, R. Domingo, C. Estrades,
G. Katz, A. Ons, H. Pastori

Documento No. 23/05
Noviembre, 2005

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

**Investigación realizada en el marco de los estudios sectoriales financiados
por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Coordinadora: Inés Terra

Gustavo Bittencourt

Rosario Domingo

Carmen Estrades

Gabriel Katz

Álvaro Ons

Héctor Pastori

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Octubre de 2004

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

**CAPITULO III:
SECTOR VESTIMENTA Y DISEÑO**

INTRODUCCION

El estudio del sector vestimenta cubre los sectores tradicionalmente denominados como tejido de punto y vestimenta (ramas 173 y 18 de CIIU Rev. 3).

En Uruguay el sector existe desde hace muchos años, habiéndose orientado primero hacia el mercado interno y luego, desde la década de los 70, hacia el mercado externo aprovechando los incentivos a las exportaciones que se aplicaron en ese período.

En el sector se distinguen varios subsectores que tienen comportamientos diferentes entre sí. Por un lado, la elaboración de prendas de tejido de punto, ya sea a mano o industrial, que se diferencia del resto por la tecnología aplicada para producir las prendas. Por otra parte, en la industria confeccionista puede distinguirse el sector que elabora prendas de cuero del que elabora prendas a partir de textiles.

La rama que examinamos comprende diversos tipos de empresas, ya sea por su tamaño, orientación de mercado, tipo de producto o por los procesos que lleva adelante. Si bien cada uno de los tipos de empresa tiene sus propias características competitivas, el sector se nutre de todas ellas, pudiéndose estudiar la competitividad colectiva en comparación a empresas del sector en otros países.

2. FACTORES CLAVE DE COMPETITIVIDAD DEL SUB-SECTOR EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL

2.1 Análisis del ambiente competitivo de la industria de la vestimenta y el diseño en el contexto internacional y regional

El sector de la vestimenta y el diseño puede considerarse como altamente competitivo a nivel mundial, con la presencia de múltiples actores en diversos segmentos de mercado, presentando fuertes tendencias de cambio en los últimos años. Algunos de esos actores cumplen roles diferenciados, con un entramado de orígenes, empresas, productos y materias primas, lo que dificulta su análisis.

Existe un complejo sistema de creación de valor que se distribuye a lo largo de distintos actores y localizaciones. Por un lado está la producción de materias primas hasta alcanzar los textiles, hilados o cueros. Luego, por su orden en la cadena, estaría el sector industrial de la fabricación de prendas de vestir que tiende a localizarse ya sea cercano a la producción de textiles, al lugar de consumo o a donde existe abundancia de mano de obra. Finalmente, el sistema se completa con otro grupo de actores que maneja el diseño y la cadena de distribución. Este último grupo, en la actualidad, concentra una alta porción del poder y por lo tanto de los resultados del sistema.

En los distintos informes que analizan la competitividad del sector se pone énfasis en el estudio de la fabricación de prendas, dando poca importancia al último grupo de actores. A modo de ejemplo, una gran corporación que comercializa prendas y que tiene su sede en EUA con ventas globales anuales de U\$S 15.000 millones, es propietaria de su cadena de distribución o la maneja a través de franquicias, gestiona su marca con fuertes inversiones publicitarias, concentra las actividades de diseño en EUA y elabora la mayoría de sus prendas en Asia y México mediante contratos con terceros. Asimismo, estas corporaciones reúnen otros negocios de alto valor agregado, con un elevado componente de diseño y marca, tales como accesorios de moda, calzados y perfumes.

Otra dimensión del análisis se refiere al tipo de producto. Se puede decir que hay dos tipos de bienes: la vestimenta como necesidad esencial, caracterizada por atributos funcionales medibles objetivamente, y la vestimenta como bien de lujo provista de una serie de atributos subjetivos o supra-funcionales, que cumple funciones de prestigio o diferenciación de su usuario. Los bienes del primer tipo compiten por precios, se distribuyen en cadenas masivas de venta, por ejemplo hipermercados, y pueden, o no, tener una marca distintiva. En tanto los de segundo tipo, más relacionados con la moda,

están asociados con una competencia en que el precio no es la variable más importante, persiguen asociaciones de imagen o concepto con una serie de atributos supra-funcionales, lo cual incluye su lugar de producción, modo de distribución y venta. En este tipo de productos es importante que toda su cadena productiva se asocie con valores distintivos, lejos de lo masivo. En otras palabras, un producto chino es visto como de poca categoría por algunos consumidores, en tanto que uno italiano es visto como de mayor valor. Uruguay en ese sentido es un origen neutro.

A modo de ejemplo, un producto del primer tipo será producido en Asia, no tendrá una marca distintiva, ni firma de diseñador, y será vendido en una pequeña tienda de barrio o en un hipermercado. Un bien del segundo tipo, utilizará una tela europea o cuero, tendrá una marca que es reconocida por los consumidores o la firma de un diseñador y será vendida en un *shopping* o un local exclusivo en una zona asociada a moda.

Existen grandes regiones o países que lideran cada uno de los antedichos segmentos de mercado. Esta clasificación se repite a escala global, regional o local. Los factores de competitividad son distintos en uno y otro caso, aunque comparten tramos de la cadena productiva. En la actualidad los productos de primer tipo se elaboran en Asia, en particular en países en que la mano de obra es más barata como Vietnam, Indonesia o India, o en China, que si bien tiene un costo algo mayor de mano de obra, cuenta con empresas instaladas, materias primas baratas y cierta facilidad operativa que lo hace muy competitivo. Los productos de segundo tipo se concentran en Europa y, crecientemente, en EUA, aunque las compañías tercerizan parte de su producción en países de menor costo (como es el caso de Turquía o México). La evolución del sector hace que las empresas desarrollen estrategias de concentración en actividades con mayor valor agregado. Una localización que se inicia sólo por su abundancia de mano de obra, con el tiempo irá avanzando en la cadena, tanto hacia adelante como hacia la fabricación de textiles y fibras, la mejora de la calidad y la integración de otras etapas de mayor valor.

Si bien teóricamente se distinguen estos dos tipos de producto, en realidad existe una amplia gama que cubre prácticamente todas las posibilidades entre ellos. Se podría decir que la producción uruguaya se encuentra en alguna posición intermedia, claramente más volcada hacia los productos diferenciados.

Tal como sugiere la literatura sobre competitividad, existen localizaciones que agrupan empresas competitivas, independientemente del tipo de producto. La especialización regional (clusterización) es un factor competitivo. Una región será más competitiva cuando exista allí diversidad de empresas que puedan realizar distintas tareas, con distintas especializaciones, complementariedades y/o presencia de servicios específicos,

etc. Por ejemplo, la zona este de China cumple con algunos de esos atributos, pero, en segmentos de productos totalmente distintos, también ocurre eso en Parto, Italia. Asimismo, en una localidad pueden existir encadenamientos vinculados a materias primas que resulten favorables para la competitividad de las empresas que continúan la cadena productiva.

Otra característica de las zonas competitivas es la disponibilidad de servicios e infraestructura para la producción y para el comercio internacional. El costo relevante es el costo de entrega en el país de destino luego de cumplidas todas las etapas de producción y distribución, considerando los costos de logística de entrada y salida a un mercado determinado.

La fuerza que les otorga el control de la cadena de distribución ha incrementado el poder de las empresas multinacionales que manejan marcas ampliamente reconocidas y obtienen economías de escala en la inversión en diseño y publicidad, lo que es difícil de igualar por parte de rivales más pequeños de acción local. Estas empresas tienden a tercerizar la producción ya que se focalizan en invertir en factores que constituyen las competencias centrales del sector. Para las firmas productoras resulta importante conocer los parámetros que utilizan las multinacionales para seleccionar a sus proveedores. A partir de información recabada en entrevistas, podemos afirmar que los criterios principales son: costo competitivo, cumplimiento de estándares productivos, confiabilidad, cumplimiento de normas sociales y ambientales, facilidad de comunicación, velocidad de respuesta, capacidad de manejo de lotes del tamaño requerido y costo de fletes.

Pnkaj Ghemawat y José Luis Nuevo (2003)¹ sostienen que la cadena de la vestimenta es un ejemplo prototípico de una cadena global guiada por los compradores. En esta cadena los beneficios derivan de combinaciones únicas de investigación, diseño, ventas, marketing y servicios financieros que permiten a los minoristas, vendedores con marcas y fabricantes con marcas, actuar como mayoristas estratégicos que unen fábricas del exterior con los mercados, diferenciándose de las cadenas de *commodities* guiadas por los fabricantes. Por ejemplo, Zara ocupa un 80% de su personal en el área de ventas y sólo un 8,5% en producción y cuenta con miles de locales cubriendo amplias áreas geográficas, alcanzando una facturación anual de varios miles de millones de dólares.

Una alternativa para competir efectivamente con las empresas de mayor tamaño que desarrollan estrategias globales, es lograr ubicarse en la cercanía de los mercados a los efectos de seguir de cerca las preferencias de los consumidores. En este caso, además de la adecuación a los gustos locales, la velocidad de respuesta es un importante atributo

¹ Ghemawat y Nuevo. Zara: fast fashion. Harvard Business School. 2003

competitivo, lo que supone una cadena productiva bien constituida para que no resulte fácil imitarla tanto por los rivales multinacionales como por los fabricantes masivos ubicados en zonas con ventajas comparativas.

Los factores derivados de la política económica son sin duda de mucha importancia, ya que inciden tanto en los costos productivos como en la posibilidad de ingresar de modo más o menos favorable en los mercados de destino. Un primer factor es la estabilidad económica y el tipo de cambio real del país productor, que define el costo de mano de obra y demás insumos domésticos. Luego, es importante la política comercial del país productor, tanto en la realización de acuerdos comerciales como en establecer regímenes de importación que permitan aprovisionarse de materias primas de diversos orígenes. Otros factores importantes son la política fiscal y la disponibilidad de fuentes de financiamiento.

La producción mundial de textiles y vestimenta, según *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market* (2004), sigue una tendencia de relocalización desde los países desarrollados hacia los de menor desarrollo. Según datos de UNIDO, entre 1990 y 2000, la producción cayó a una tasa real del 2,3% anual en los países desarrollados y de 1,4% en los países en desarrollo, si se excluye China. Esta tendencia se debe en parte a la disminución de precios de las prendas de vestir, que se vincula con la comoditización de los productos y su distribución, con la relocalización de la producción en países de menores costos y con el aumento de la competencia. No obstante, en el último año, los países desarrollados aún concentran el 71,9% del valor agregado del sector. La participación de América Latina aumentó del 8,5% al 10,0% del valor agregado global en dicho período, a pesar de haber reducido su VAB a una tasa del 1,0% anual.

China es un caso extraordinario que merece una mención especial. Se trata del mayor productor mundial de tejidos y vestimenta. El sector crece, aunque en menor grado que otros sectores de la economía china, pasando del 12% del valor agregado en manufacturas en 1997 a menos del 10% en el año 2001. Según las estadísticas oficiales chinas, el sector vestimenta cuenta con unas 3.000 firmas que promedian unos 300 trabajadores, casi todas ellas de capital privado, en muchos casos vinculados con inversores ubicados en Hong Kong. Se estima que existe otro tanto de ocupados en pequeñas firmas que no aparecen en las estadísticas oficiales.

La producción china cuenta con una serie de fortalezas entre las que se destacan: mano de obra barata (U\$S 0,68 por hora) con alta productividad, acceso a materias primas locales de costo muy competitivo, gerencias medias efectivas, tiempos de respuesta

adecuados, costos de embarque razonables para la llegada a EUA, muchas empresas con flexibilidad y capacidad de manejar embarques reducidos. Las debilidades del sector se ubican en la falta de diseñadores capacitados, baja incorporación de marketing en su oferta, y la tendencia al crecimiento de los costos. El costo de mano de obra es mucho más barato en otros países asiáticos de menor crecimiento económico.

El consumo de fibras textiles sigue una tendencia creciente, (11% en el período 1997-2000). La mayor parte de este incremento se debe a la demanda asiática. China lidera el consumo de fibras, con el 29% del total mundial (5,2 millones toneladas de algodón, 0,3 millones toneladas de lana, 10,2 millones toneladas de fibras sintéticas y artificiales).

Las tendencias reseñadas, junto con el desmantelamiento parcial de barreras, han provocado un incremento considerable del comercio internacional de productos de la vestimenta. Los datos publicados por *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market* (2004), reportan un crecimiento de un 11% en las importaciones mundiales entre 1997 y 2001, y una variación del 7% en las exportaciones del mismo período, lo que puede estar indicando problemas en la compilación de la información. Las importaciones globales (sin tomar en cuenta el comercio intra Unión Europea), fueron de U\$S 215.000 millones siendo el mayor importador EUA con un 31% del total, seguido de la UE con un 24% (importaciones extracomunitarias exclusivamente).

En las exportaciones, se destaca China con una participación del 18%, habiendo crecido 15% en esos 5 años. Lo sigue la UE con exportaciones extracomunitarias de bienes altamente diferenciados que responden por un 8% de las exportaciones globales. Otros casos a destacar son: México con unos U\$S 8.000 millones de exportaciones (4% del mercado), pero con un crecimiento del 40% en dicho período e India y Bangladesh con similares tasas de crecimiento.

En el contexto del MERCOSUR, las tendencias generales se repiten pero con otra intensidad, con discontinuidades provocadas por la inestabilidad económica de la región. En particular las fuertes variaciones en el tipo de cambio real de los países miembros han generado que las tendencias generales se acentúen, en algunos momentos, y que incluso se reviertan en otros.

Dentro de la región se encuentran distintos actores con particularidades muy marcadas:

- Argentina fue el líder regional en diseño, imponiendo sus tendencias de moda tanto en Paraguay como en Uruguay, principalmente en los niveles altos de la moda. Este

liderazgo se logró con fuerte presencia de marcas y publicidad en los medios de comunicación masiva, apoyado por una demanda interna dinámica. Un largo período de apreciación del tipo de cambio real contribuyó al desmantelamiento de su industria. Este desmantelamiento afectó toda la cadena textil y no sólo el sector vestimenta. En la actualidad el tipo de cambio favorece la producción local, pero las empresas argentinas encuentran otras restricciones que impiden su desarrollo más rápido (acceso a financiamiento, desintegración de la cadena productiva, bajo consumo, etc.). La presencia de marcas creadas en Argentina mantiene su importancia especialmente en productos de moda, con marcada expansión comercial por la vía de franquicias de marca (ejemplos Chocolate, Vitamina BsAs, John L. Cook, Kosiuko, etc.). A partir de 1999 Argentina comienza un período recesivo que provocó fuerte caída de su consumo interno; lo que deterioró la capacidad competitiva de las firmas, influyendo negativamente en la expansión comercial de las empresas argentinas en la región.

- Paraguay es un país fabricante de prendas de vestir, con abundancia de mano de obra poco calificada, bajos impuestos, acceso a materias primas del resto del mundo, y acceso a ciertos tramos de negocios especialmente de su vecino Brasil. Las marcas paraguayas han tenido escaso éxito y la integración de la cadena productiva es baja, no existiendo oferta local de textiles a pesar de ser Paraguay un fuerte productor de algodón. En los últimos años la reducción del consumo en sus mercados de destino (Argentina y Brasil), junto a la importación de mercaderías a bajo costo desde países asiáticos, han tenido impacto negativo en la industria confeccionista paraguaya.
- Brasil se caracteriza por seguir su propio dictado de moda. Cuenta con empresas grandes que se imponen en los mercados masivos, especialmente en prendas informales de algodón de calidad básica que compiten por precio. Por otra parte, existe una serie de empresas que atienden nichos de mercado locales. Actualmente cuenta con un sector de diseño muy activo, con capacidad de propuesta a nivel global, con empresas importantes que imponen su marca e invierten en marketing. *Sao Paulo Fashion Week*² es un evento de escala global, con la participación de diseñadores brasileiros. Asimismo, existe una importante industria textil de algodón que impulsa al resto de la cadena, con marcados agrupamientos locales que promueven la competitividad de las empresas en dichas regiones (ej. Santa Catarina). Su relación con los demás países es la de exportar sus productos masivos, fundamentalmente prendas de algodón (*commodities*), e importar

² <http://www.uol.com.br/spfashionweek>
<http://moda.terra.com.br/spfw2005verao>

productos realizados en otras fibras como sintéticos o lana. Algunas marcas brasileras se han expandido mediante franquicias al resto de la región (ej. Hering, Mormaii, etc.).

Los países del MERCOSUR, exceptuando a Uruguay, son productores de algodón. Tanto Brasil como Argentina cuentan con una industria textil establecida que procesa la fibra cultivada. Paraguay es exportador de fibra, principalmente hacia Brasil. Esta producción textil se encadena con la producción de prendas de vestir, siendo Brasil el principal productor, (aproximadamente 80% de la producción total de prendas). La producción brasileria tiene como destino principal su propio mercado interno, con exportaciones del complejo textil-vestimenta de un 5% del total producido. En importancia de la producción lo sigue Argentina con una fabricación del 17% de las prendas del bloque. Al igual que Brasil, la producción argentina se enfoca mayormente hacia su mercado interno. Luego de la devaluación sufrida por los países del bloque, que se inició en el año 1999 en Brasil, se observaron fuertes disminuciones del consumo interno y de las importaciones, especialmente de aquellas provenientes de terceros países.

El estudio sectorial de la industria de la confección y el diseño de 2003 para Argentina³ muestra que el sector contribuye con el 4% del empleo de la industria manufacturera y con poco más del 2% del valor agregado industrial. El sector se abastece primordialmente de materias primas argentinas (en 1997 79% de las telas consumidas por el sector eran de producción argentina). En el año 2001 el sector exportaba el 4,1% de su producción (U\$S 74 millones). Sus principales mercados eran EUA y Alemania. Entre 1993 y 2001 se duplicó la participación de las importaciones en el consumo aparente, alcanzando el 9,7% (U\$S 215 millones). Los principales países de origen eran Brasil y China. En ese período, la producción de prendas de vestir cayó a casi un 60% de lo que era inicialmente, con contracción de los precios y fuerte caída de la rentabilidad. A partir de la crisis y la devaluación sufridas por Argentina en el año 2002 se produjo una fuerte reducción de la producción, que comenzó a recuperarse a partir del tercer trimestre de ese año, cuando aumentaron las exportaciones y cayeron en forma drástica las importaciones.

A partir de la década de los noventa, Paraguay ha perdido peso como fabricante de prendas. Un informe de la Asociación de Fabricantes de Paraguay reporta que en 1990 la industria de la confección ocupaba unos 40.000 obreros, mientras que en la actualidad apenas alcanzaría a 10.000. Esta asociación explica esa evolución por los efectos de la apertura y el impacto de las importaciones desde lejano oriente.

³ Kacef, Osvaldo. **Estudios sectoriales. Componente: Industria de la confección y el diseño.** Informe final. Argentina. 2003

2.2 Identificación de los factores clave de competitividad a nivel internacional

El cuadro 1 transcribe un listado de factores clave de competitividad para el sector en el mercado de EUA.

Los distintos países, regiones o zonas productoras de vestimenta tienen una combinación de calificaciones en los distintos rubros del listado, que los hace más o menos competitivos. Para cada indicador, es importante no sólo el nivel o calificación actual, sino también la tendencia que pueda esperarse, en especial si se quieren captar inversiones.

Pueden distinguirse tres tipos de proveedores:

- Productores de *commodities* que basan su competitividad en bajos costos de producción. Estos países son abundantes en mano de obra de bajo costo (menor a U\$S 0,7) o cuentan con acceso preferencial y proximidad geográfica a los grandes mercados, como es el caso de México con EUA o Turquía con la UE.
- Proveedores que basan su competitividad en su confiabilidad, manteniendo un costo razonable. Están capacitados para entregar productos que cumplan los estándares de calidad requeridos por el comprador. Se caracterizan por la experiencia y habilidad de su mano de obra, la capacidad gerencial y su integración en un cluster de empresas productoras de textiles y otros accesorios. Las empresas multinacionales consideran estos factores al elegir sus proveedores, exigiendo que los procesos productivos estén bien documentados, que exista responsabilidad ambiental y social, que se cumpla con estándares de seguridad industrial, que se disponga de capacidad empresarial para cumplir en fecha con los pedidos, etc. En este grupo se ubica el grueso de la industria uruguaya.
- El tercer grupo se distingue por el manejo del diseño y marketing, apropiándose de una alta proporción del valor agregado.

Cuadro1
Textiles y vestimenta: factores de competitividad

Clima de negocios

- estabilidad política
- seguridad del personal
- seguridad para la producción y los embarques
- transparencia y predictibilidad legal, comercial y del sistema regulatorio
- mínimas complicaciones administrativas y corrupción
- ajuste a estándares en salud y trabajo internacionalmente reconocidos
- subsidios y créditos fiscales
- zonas de libre comercio
- tasas de cambio real
- crecimiento económico y de demanda de mercado

Infraestructura y proximidad a los mercados

- caminos, puertos, tren y aeropuertos para mover bienes hacia dentro y hacia fuera del país
- costos y tiempos de embarque y transportes
- cercanía a mercados importantes
- acceso a fuentes confiables de energía, agua y comunicaciones

Acceso a mercados

- acceso preferencial a mercados importantes

Trabajo y *management*

- disponibilidad de trabajadores y competencia en la captación desde otros sectores
- tasas de compensación
- habilidad de la mano de obra y productividad
- disponibilidad de managers calificados, incluidas gerencias medias

Materias primas – insumos materiales

- acceso a producción doméstica/regional de hilados y tejidos de calidad a costos competitivos
- tarifas sobre importaciones de materias primas
- reglas de origen para las preferencias comerciales
- costo y disponibilidad de capital para invertir en nuevas maquinarias y adquirir materiales

Nivel de servicios provistos y confiabilidad de los oferentes

- reputación de calidad y cumplimiento en tiempo de las entregas
- cadenas de negocios existentes (cadenas de abastecimiento, relaciones de encadenamiento con clientes)
- nivel de servicio provisto (por ejemplo *full-package* vs *assembly*)
- flexibilidad y variedad en estilos y productos y tamaños de lote ofrecidos
- tiempos de embarque y flexibilidad de respuesta para ordenes de entrega rápidas

Fuente: Tomado de *Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market* (2004)

En la lista del cuadro 1 no se incluye al marketing y al diseño como factores de competitividad. Los factores que definen la competitividad en este sentido son: cadena de ventas propia o mediante franquicias, capacidad de diseño adecuado a los gustos de una

región o segmento de mercado, reputación y posicionamiento de marca a nivel global, capacidad gerencial, control de la producción (aunque pueda ser tercerizada) y comunicaciones globales.

Una característica preponderante de este último grupo de actores es su cercanía a los consumidores finales. Muchas veces desarrollan un “home base” en su país o ciudad de origen y la fuerza de esa base explica en buena medida la capacidad de expansión y por tanto el éxito global. Es importante, también, que su lugar de origen tenga asociaciones positivas con moda o prestigio. Las grandes ciudades de los países desarrollados proveen este tipo de ambientación, aunque existen algunas con mayor tradición como Milán, París, Londres, etc.

Con respecto al término diseño y su influencia en la competitividad de las empresas del sector es necesario establecer que tiene una doble significación, que algunas veces hace difícil su interpretación. Por un lado se entiende diseño como la conceptualización de prendas bonitas y exclusivas, como producto de la tarea de un “artista”. Esta sería la llave de un negocio de alta diferenciación, con barreras de entrada por la dinámica que exige la renovación de las colecciones y por el propio nombre de los diseñadores (*start system*). Otra manera de ver el diseño, más cercano al diseño industrial, es como la habilidad de reunir los conocimientos sobre clientes y sus gustos, saber comercial y conocimiento de tecnologías o requerimientos de producción de modo de transformarlos en un producto comercializable. En cualquiera de las acepciones, el diseño resulta una herramienta fundamental a la hora de generar valor, ya que se convertirá en una competencia central que guía la estrategia de la empresa. En este sector, muchas de las empresas líderes están relacionadas con diseñadores que fueron sus creadores y directores.

2.3 Identificación de los factores clave de competitividad a nivel regional

A nivel regional, los factores que definen la competitividad no son muy distintos a los observados a nivel global. Se observa la presencia de los mismos tres tipos de actores antes mencionados. La región ofrece una protección arancelaria (AEC) de un 20% a las prendas terminadas, más los mecanismos de salvaguardia o *antidumping* que cada país aplique.

Brasil es el líder en los mercados regionales de *commodities*, especialmente en textiles y prendas de algodón, amparado en su gran mercado interno para dicho tipo de prendas. Existen algunas localizaciones que tienen especial competitividad, como es el caso de Blumenau en Santa Catarina donde existe una gran cantidad de empresas productoras de tejidos y confeccionistas. El propio tamaño del mercado hace posible la existencia de

unidades productivas mayores con la posibilidad de economías de escala que no son posibles en los otros países del MERCOSUR.

En el caso de la lana, Uruguay y Argentina son los líderes en todos los segmentos competitivos, con diferencias marcadas en cuanto a la vocación y tradición exportadora. Argentina cuenta con mayor tradición y capacidad de propuesta en modas y, en algunas regiones, se congrega una oferta especializada (por ejemplo tejido de punto en la zona de Mar del Plata), en tanto Uruguay cuenta con mayor tradición exportadora en prendas de tipo formal y prendas de tejido de punto.

En cuanto a prendas de cuero, Argentina tiene una importante tradición, que se refuerza con la oferta de cueros bovinos de alta calidad provenientes de ganados jóvenes, que son especialmente aptos para la fabricación de prendas. Por su parte, Uruguay tiene mayor tradición en la fabricación de prendas de cuero ovino.

Las grandes ciudades, con su especial dinamismo social, congregan a diseñadores y cadenas minoristas que encuentran en ellas una demanda concentrada. Por lo tanto, un factor de competitividad importante es poder instalarse en una gran ciudad. Esta concentración de demanda ha provocado migración hacia estos centros de consumo de los diseñadores más calificados. En la región los principales polos de atracción son San Pablo y Buenos Aires.

La existencia de medios de comunicación regionales, tales como programas y canales de televisión, revistas, diarios y radios hace que la difusión de marcas, tendencias de consumo y en algunos casos referentes sociales, tengan impacto en los países del MERCOSUR, lo que facilita la difusión de cadenas minoristas con cobertura regional. En el caso de Brasil la diferencia de idioma respecto al resto del bloque lo coloca en una posición un poco más distante.

No estaría completa la consideración de factores competitivos en la región si no se hiciera mención a las oscilaciones de tipo de cambio real y la existencia de barreras no arancelarias. Hasta el presente han existido grandes oscilaciones en los flujos comerciales, tanto formales como informales (contrabando y viajes) que dependen de las fluctuaciones del tipo de cambio real. A modo de ejemplo, en los primeros meses de 2002, después de la devaluación argentina y antes de que se devaluara en Uruguay, miles de ciudadanos visitaron Argentina, comprando todo lo que se ofrecía. Este flujo de compras en Argentina afectó significativamente las ventas de vestimenta en los comercios uruguayos en ese período, tanto por los “viajes”, como por la presión del contrabando que aprovecha la existencia de comercio informal, ya sea en Montevideo como en otras ciudades del país, especialmente en las cercanas a Argentina (el ejemplo de la ciudad de Salto con un “baga-shopping” es más que expresivo de este fenómeno). Las zonas

cercanas a Brasil son aún más afectadas por el ingreso de vestimenta proveniente de dicho país, tal como ocurre en el Chuy donde existen establecimientos productivos y comerciales especializados en la venta hacia Uruguay de diversos tipos de productos, entre los que se incluyen las prendas de algodón, sábanas, toallas, calzado y accesorios.

La inestabilidad en el tipo de cambio genera que la orientación exportadora intrazona no tenga la magnitud que potencialmente podría alcanzar. En este tipo de ambiente se prefieren las inversiones y decisiones de localización lo más cercanas posible al mercado principal, ya que sería bastante riesgoso realizar inversiones cuya rentabilidad dependiera de la relación cambiaria del país productor con el mercado de destino. A la inestabilidad cambiaria se suma una serie de barreras no arancelarias que agregan mayor incertidumbre a los mercados regionales. Uruguay, al tener un mayor coeficiente de apertura, sufre en mayor grado las consecuencias de este fenómeno.

3. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL SECTOR DE VESTIMENTA Y DISEÑO A NIVEL NACIONAL

3.1 Resumen de los estudios previos

Existe una gran cantidad de estudios realizados en este sector. Entre ellos destacamos los realizados por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración en el año 2001 para la Cámara de la Industria de la Vestimenta (último de que se tuvo información), el realizado para las Agendas de Competitividad (MIEM 1999), el realizado para COMISEC por GEM-Eurosur en 1994, y el realizado por JICA (cooperación japonesa) en 1992.

El primero de los citados, FCEA 2001, además de ser el más nuevo, presenta un interesante compendio de información del sector de 1990 a 1999/2000 y tiene una amplia cobertura de la situación económica general y de la normativa para el comercio internacional. El trabajo cubre el sector vestimenta junto con el sector textil, lo que en algunos casos no permite extraer conclusiones para el sector vestimenta en particular. Utiliza una definición del sector algo distinta a la utilizada en este trabajo, ya que no se incluye el tejido de punto como parte del sector vestimenta. Las principales conclusiones se refieren a la competitividad macroeconómica del Uruguay, con poca información a nivel de empresas.

Las agendas de competitividad realizadas por el MIEM comienzan su análisis situando la importancia del sector en Uruguay, revisando su creación e historia exportadora. Señalan que hacia 1998 el sector había perdido sus mercados de venta más tradicionales, que son EUA y UE, debido a problemas de costos. Destaca que el sector enfrenta dificultades derivadas de la escasez de mano de obra y técnicos especializados. Atribuye parte de la pérdida de competitividad a la competencia desleal en el mercado interno, producto de la informalidad, que estiman en 60%. El estudio utilizó un panel de empresarios que ubicaron las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas que se muestran en el cuadro 2. El estudio culmina con una serie de propuestas de política que, en general, no han sido implementadas.

COMISEC-GEM realizó un estudio de competitividad sectorial a partir de diagnósticos empresariales que fueron llevados a cabo por un profesional en estrategia y un experto técnico en la parte productiva. Otro aspecto particular de este estudio fue la visita a clientes actuales y potenciales de la industria uruguaya en los mercados de destino (se visitó EUA, UE y Argentina). Las conclusiones obtenidas señalaban la importancia de la cadena lana, la falta de orientación comercial en la estrategia de las firmas y el poco

contraste de reconocimiento a la industria uruguaya entre quienes eran sus clientes y quienes no la conocían. Ya en 1994, cuando se realizó este estudio, la industria local tenía problemas competitivos fuera de la región producto de la apreciación del tipo de cambio real.

Cuadro 2
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
detectadas por un panel de empresarios en 1999

Fortalezas	Oportunidades
• capacidad de diseño • seriedad: entrega, calidad de productos • adaptabilidad a condiciones • haber nacido como exportadoras • versatilidad, pequeños lotes • marca • bienes de capital de nuevas tecnologías	• integración efectiva • vinculaciones extrazona • ley de <i>factoring</i> • mejora de mecanismos de promoción • mejoras en sistemas de formación de RRHH • mayor participación de privados en política de comercio exterior
Debilidades	Amenazas
• falta de personal calificado • competencia por captación de personal desde el sector informal • carencias en: productividad y calidad de mano de obra, gestión y nivel de inversión • falta de tecnología adecuada (procesos, gestión) • costos elevados por problema de TCR • identificación de Uruguay con productos de agro y no de moda • percepción de que la lana es sólo abrigo • marcas, diseño • problemas de estacionalidad de producción	• mercado interno de poco tamaño • informalidad – ilegalidad • impuestos, tarifas públicas, leyes sociales muy elevados • inadecuada y rígida legislación laboral • excesiva burocracia para pasantías • mala implementación de leasing • poca adaptabilidad de política del gobierno a cambios comerciales • negociación en el MERCOSUR • promoción exterior de Uruguay • penetración en Uruguay de cadenas multinacionales de distribución • neoproteccionismo mundial • preferencias de EUA a otros países • fin de régimen de AT en MERCOSUR • preferencia otorgada a ZF de Manaos y Tierra de Fuego • trabas no arancelarias para exportar a Brasil • instrumentos financieros inadecuados • en MERCOSUR, AEC a bienes de capital

Fuente: Agendas de competitividad: sector tejido de punto y vestimenta.

El estudio realizado por técnicos de JICA, hace ya más de 10 años, tuvo un fuerte componente técnico. Los técnicos japoneses que visitaron Uruguay en el momento de realización del estudio dejaron un vasto informe que ponía en tela de juicio la capacidad de gestión de las gerencias de las empresas del sector. Destacaba este factor como clave

para mejorar la competitividad del sector. Criticaba también la falta de inversión en tecnología actualizada.

3.2 Análisis de la evolución histórica de las principales variables del sector

En 2001 el sector vestimenta significaba aproximadamente el 2% de la industria manufacturera uruguaya en términos de VBP, algo más en el VAB, 4,8% de las exportaciones y algo más del 8% del empleo. La proporción de VAB en el VBP resulta superior a la observada en el resto de la industria manufacturera, así como la proporción de las remuneraciones en el VAB.

Cuadro 3
Indicadores del sector vestimenta
2001

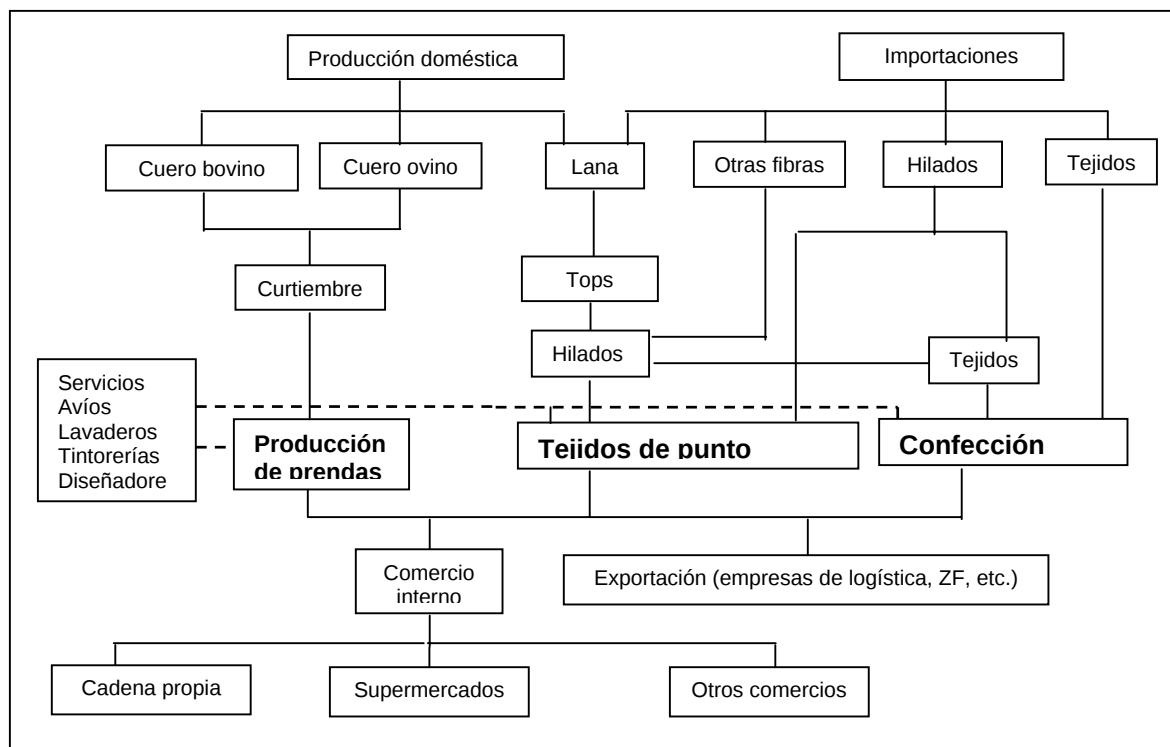
Variable	Fabricación de tejidos de punto	Fabricación de prendas de vestir y teñido de pieles	Total sub - sector vestimenta
Valor Bruto de Producción (VBP) (miles de U\$S)	24.175,9	89.553,1	113.729,0
Valor Agregado Bruto (VAB) (miles de U\$S)	12.407,0	34.030,3	46.437,3
VAB/VBP (%)	51,3	38,0	40,8
Remuneraciones (miles de U\$S)	6.791,2	19.288,1	26.079,3
Remuneraciones/VAB (%)	54,7	56,7	56,2
Personal Ocupado (PO) (número de ocupados)	1.207,0	3.915,0	5.122,0
VAB/PO (miles de U\$S)	10,3	8,7	9,1
Exportaciones (miles de U\$S)	1.707,9	89.553,1	91.260,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (estadísticas industriales) y del BCU (comercio exterior).

El gráfico 1 muestra un esquema de funcionamiento del sector y de sus distintos componentes, así como la relación con otros subsectores.

La confección como industria ensambladora se nutre de diversos insumos, destacándose en el caso de la industria uruguaya los que provienen del sector agropecuario, principalmente lana y cuero. En algunos momentos se han producido otras fibras bajo la protección de nuestra normativa comercial, básicamente hilados sintéticos y artificiales para la elaboración de telas y forros. En la actualidad las empresas que realizaban dicha producción han cerrado. A diferencia de los demás países del MERCOSUR, Uruguay no cuenta con una producción de algodón significativa.

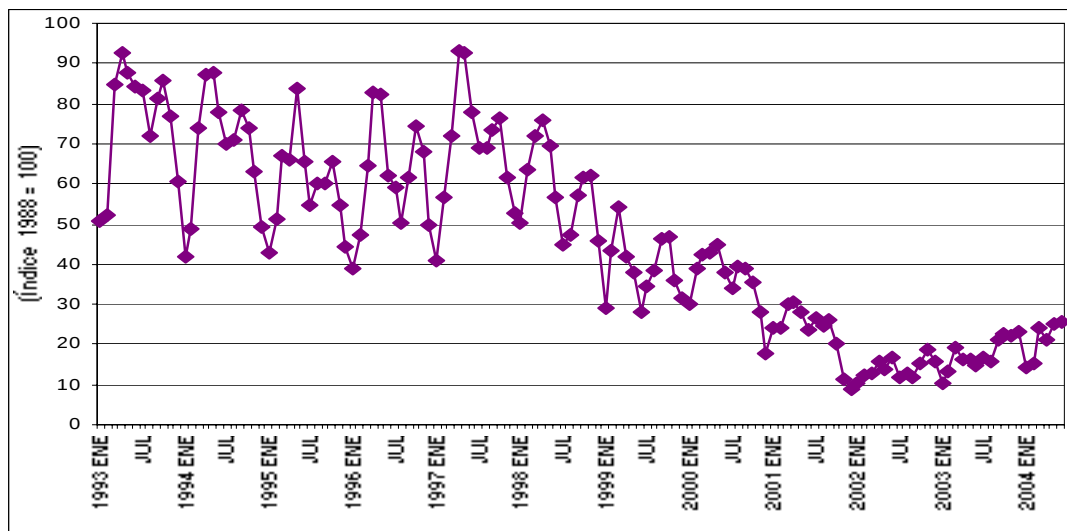
Gráfico 1
Diagrama de relaciones productivas



Se examinará por separado los principales subsectores: prendas de cuero, tejido de punto y confección textil, ya que si bien tienen algunos puntos en común, presentan diferencias en los procesos productivos y en mercados de destino. Por su parte, en la confección textil se distingue la industria basada en lana (aunque también consume importantes cantidades de telas sintéticas), que produce principalmente prendas más formales (de “manga”), y la industria algodonera, con producción de prendas más informales. En el caso uruguayo, la industria basada en lana es la de mayor importancia.

Los siguientes gráficos muestran la evolución mensual de la producción y empleo del sector desde enero de 1993 hasta julio de 2004. El gráfico 2 muestra la evolución del Índice de Volumen Físico (IVF). Se destaca una marcada estacionalidad de la producción (con una forma de M) con notoria caída en los meses de verano. Hasta 1998 la producción tuvo variaciones menores (el índice promedio 93-98 alcanza 76), a partir de ese año se observa una fuerte caída (el índice promedio 2002 alcanza 14), para volver a crecer recién a partir de 2002 (el índice promedio de los últimos 12 meses 20,6).

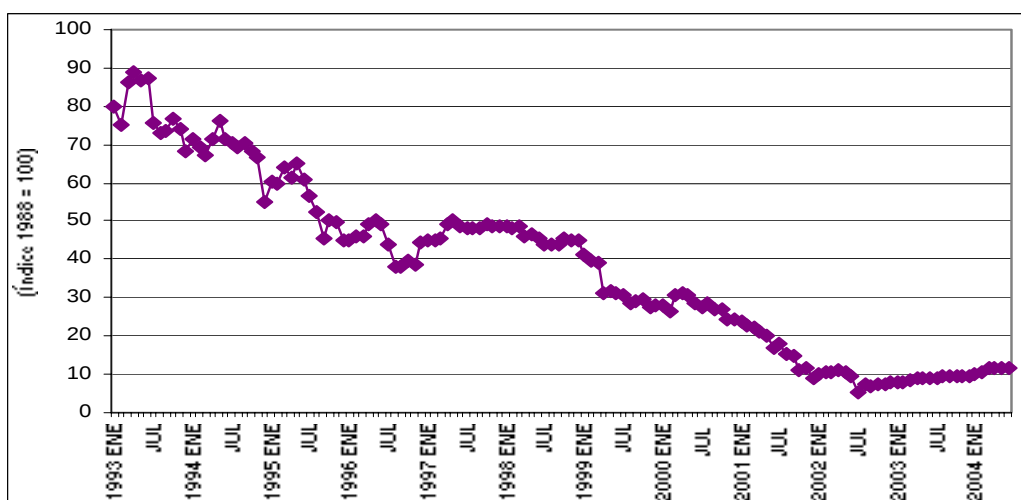
Gráfico 2
Índice de Volumen Físico sector vestimenta



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

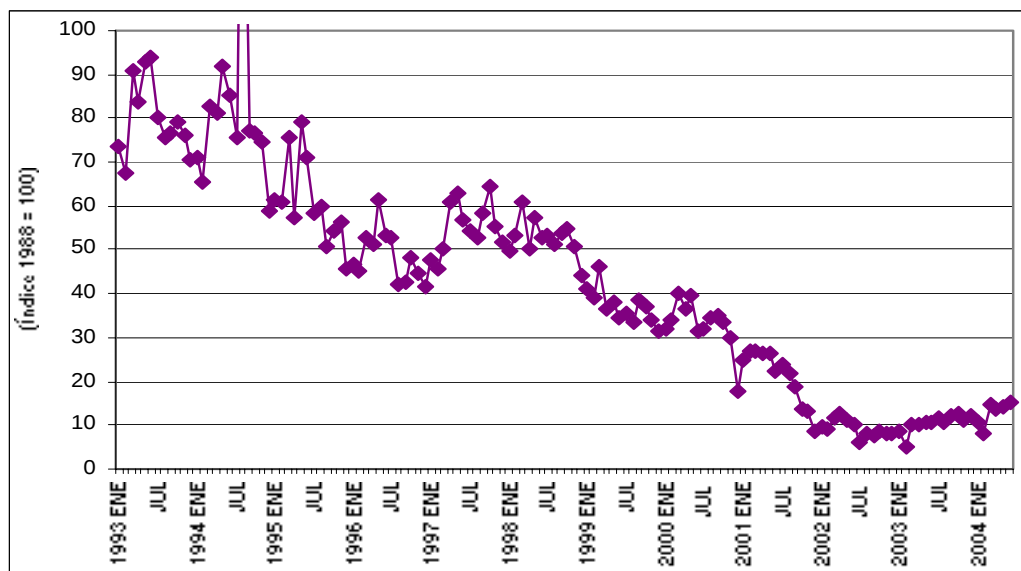
Los índices de Personal Ocupado (gráfico 3) y Horas Trabajadas (gráfico 4) muestran una reducción similar, aunque con distinto ritmo. Desde 1993 cae la ocupación y aumenta en forma significativa la productividad.

Gráfico 3
Índice de Personal Ocupado sector vestimenta



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Gráfico 4
Índice de Horas Trabajadas sector vestimenta

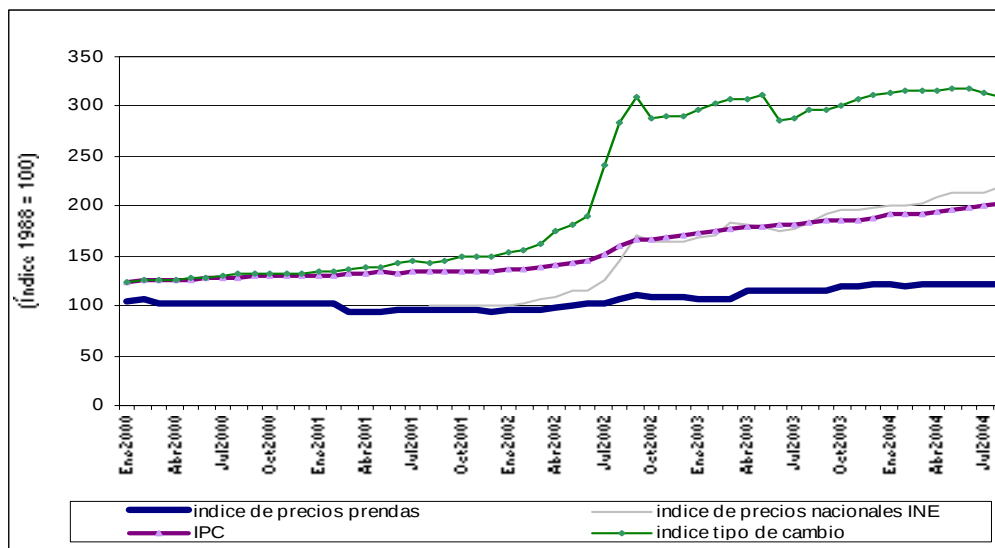


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Esta caída se explica por varios factores. A partir de 1997 el sector (tanto prendas de vestir, como tejido de punto) comienza a perder protección, tanto intrazona como extrazona, al caer gradualmente los aranceles de los productos incluidos en el régimen de adecuación del MERCOSUR. En este período, la industria que confeccionaba textiles de algodón prácticamente desapareció. Adicionalmente, en 1999 la devaluación de la moneda en Brasil deterioró la competitividad a la industria uruguaya dentro de la región a lo que se sumó la fase recesiva en que entraron las economías uruguaya y argentina, con una gran caída de las exportaciones al MERCOSUR.

La evolución de los precios en el mercado interno, tomando como base la información de precios que utiliza el INE en el cálculo del IPC y la información del BCU sobre precios mayoristas, muestra que los productos relacionados con la vestimenta han tenido un comportamiento muy estable hasta el comienzo de la recesión en 1999. A partir de este año, los precios de la vestimenta evolucionaron más lentamente, incluso retrocedieron durante los años 2000 y 2001 (gráfico 5). Luego de la devaluación del 2002, los precios minoristas muestran una tendencia ascendente, similar a la del tipo de cambio, pero siempre por debajo de éste. Los precios mayoristas de prendas de vestir, desde el año 2000, crecen menos que otros precios tales como tipo de cambio, IPC e índice de precios mayoristas general.

Gráfico 5
Índice de precios al por mayor, fabricación prendas de vestir excepto calzado
comparado con otros índices de precios

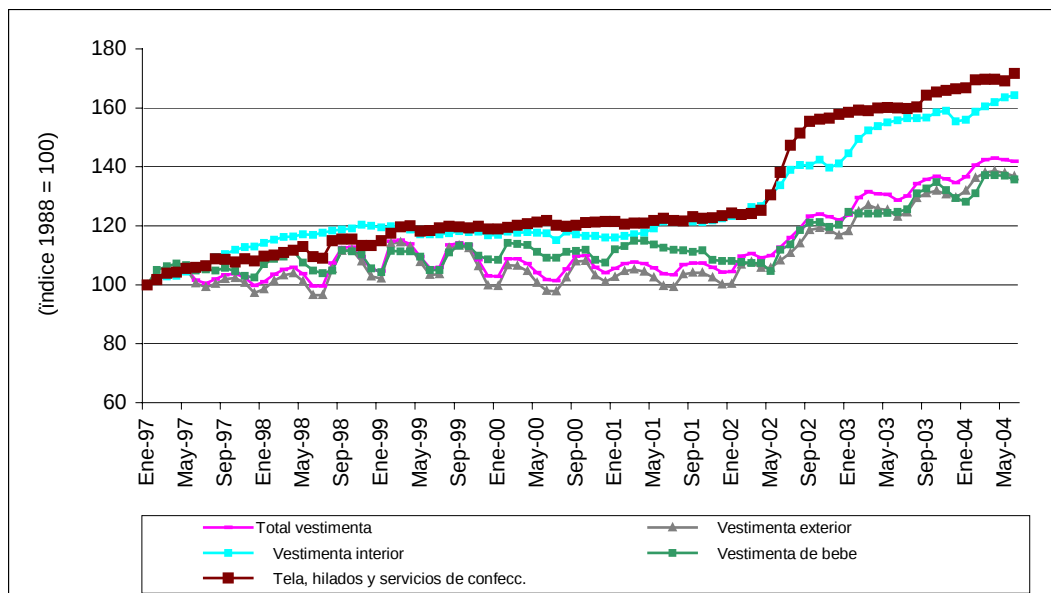


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE y BCU.

En el gráfico 6 se muestra la evolución de los precios de la vestimenta y de algunos de los productos que componen la oferta del sector para el mercado interno. Los precios de telas, hilados y servicios evolucionan siempre por arriba de los de los productos de la vestimenta, con la excepción de los precios de la vestimenta interior.

A los efectos de analizar con mayor profundidad la importancia relativa de los distintos tipos de fibra se utilizaron los datos de comercio exterior, tanto de importaciones como de exportaciones de prendas textiles y de tejido de punto. Se clasificó por tipo de fibra y destino u origen.

Gráfico 6
Evolución mensual de índices de precios de productos del sector vestimenta

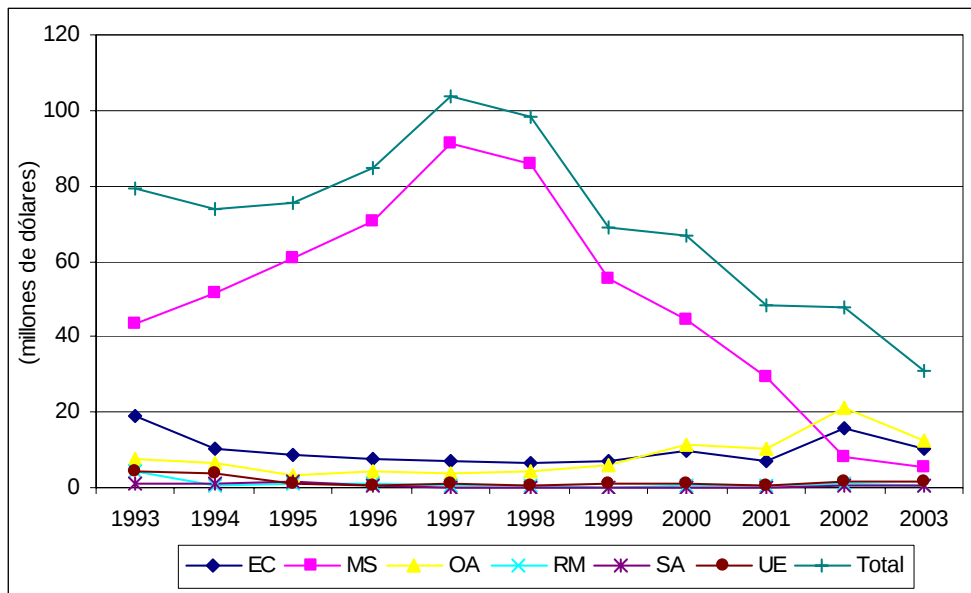


Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

En el gráfico 7 se presenta la evolución de las exportaciones totales por destino, apreciándose una significativa caída de las mismas, producto de la disminución de ventas hacia el MERCOSUR. En el último tramo se aprecia que otros países de América Latina lideran la compra de confecciones uruguayas, entre los que se destaca México.

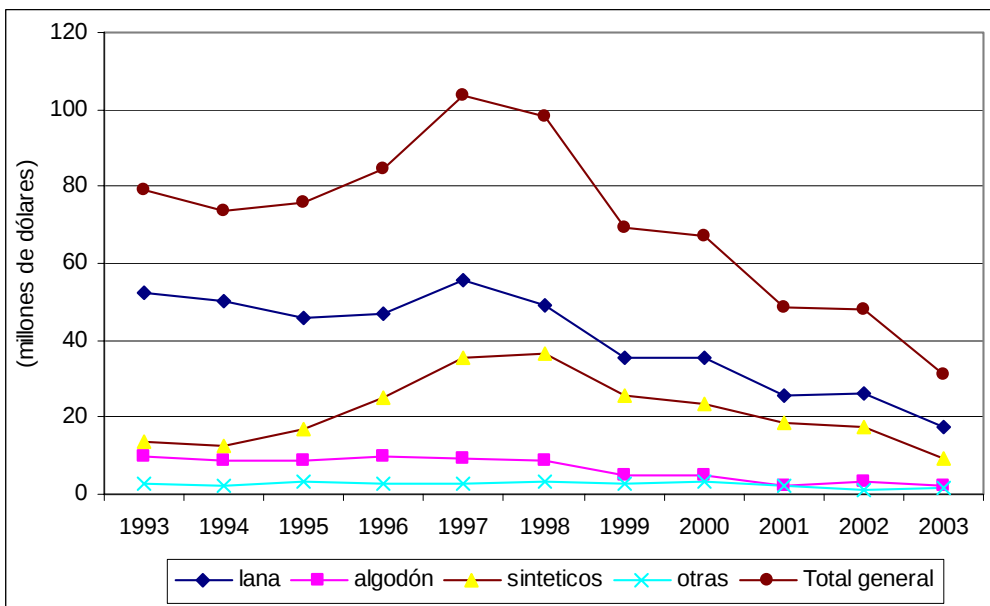
En el gráfico 8 se presenta la evolución de las exportaciones totales por tipo de fibra, y en el gráfico 9 la evolución de las exportaciones al MERCOSUR por tipo de fibra. Puede observarse que en todo momento la exportación de prendas de lana lidera los flujos comerciales mientras que las prendas elaboradas con sintéticos tienen mayor incidencia en las exportaciones al MERCOSUR. La caída de estos mercados explica la contracción de exportaciones de esas fibras. La exportación de productos de algodón casi desaparece al final del período analizado.

Gráfico 7
Exportaciones totales por destino



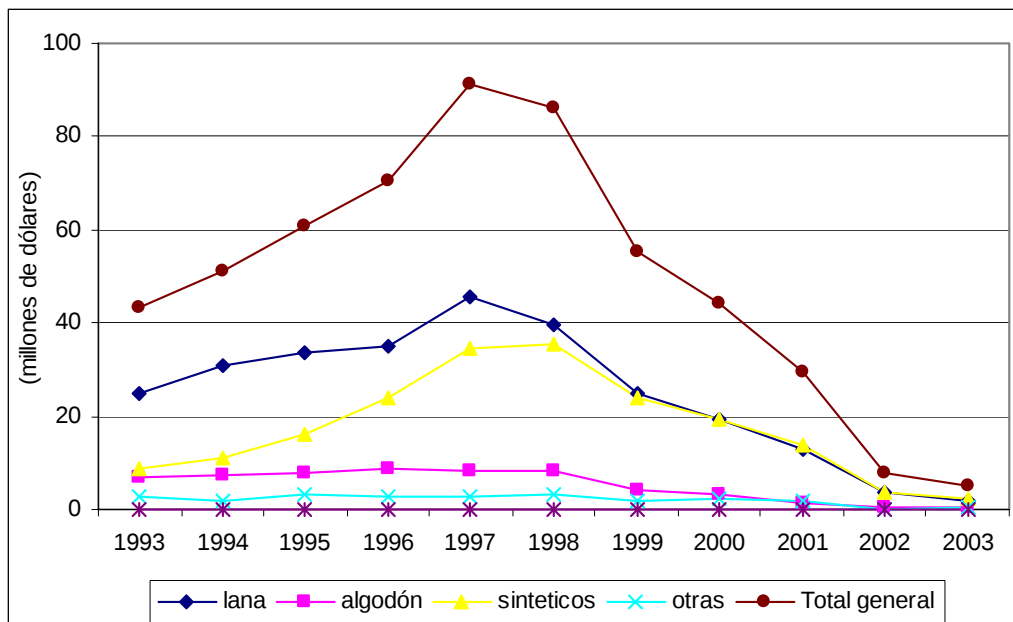
Nota: EC-EUA y Canadá; MS-Mercosur; OA-Otros de América; RM-resto del mundo; SA-Sud este asiático; UE-Unión Europea.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Gráfico 8
Exportaciones totales por tipo de fibra



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Gráfico 9
Exportaciones al MERCOSUR por tipo de fibra

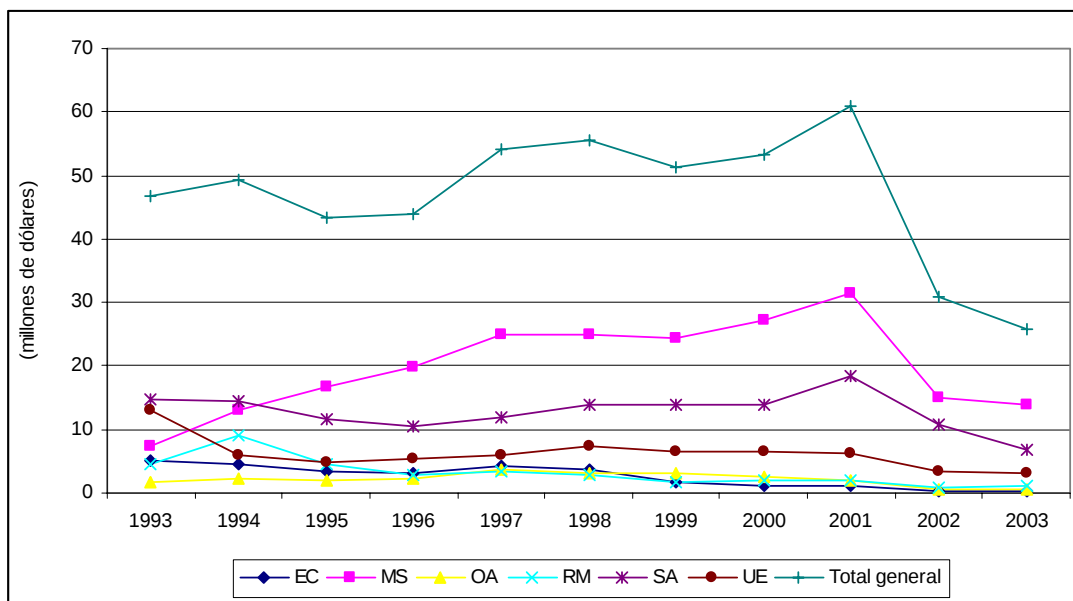


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Los gráficos siguientes muestran la evolución de las importaciones. El gráfico 10 presenta la información por orígenes, donde se aprecia que las prendas provenientes del MERCOSUR han seguido una tendencia al alza que se destaca con respecto a las de otros orígenes, tendencia que se interrumpe con la caída del consumo a partir de la crisis del año 2002. En ese año se suman varios efectos: importaciones informales en la primera mitad del año, efecto- precio producido por la devaluación, y caída del consumo desde junio de 2002.

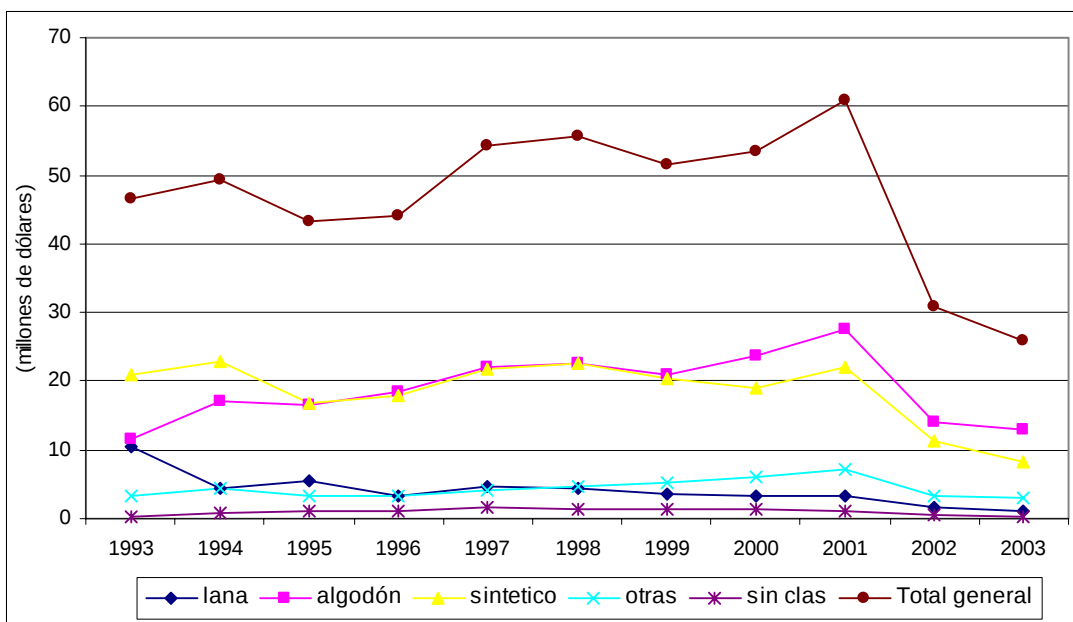
En el gráfico 11 se observa que las importaciones de prendas de algodón presentan una creciente importancia, y en el gráfico 12 que son las prendas de algodón del MERCOSUR las que muestran una evolución más clara. Los saldos comerciales son positivos en todos los años excepto 2001; por tipo de fibra resultan positivos sólo para el caso de la lana, en toda la serie, y para los sintéticos en algunos años. En cuanto a las regiones, se muestra saldo positivo con EUA y Canadá y con otros países de América; con el MERCOSUR el saldo era positivo entre 1993 y 1999, pasando a ser negativo en los últimos 3 años.

Gráfico 10
Importaciones totales por origen



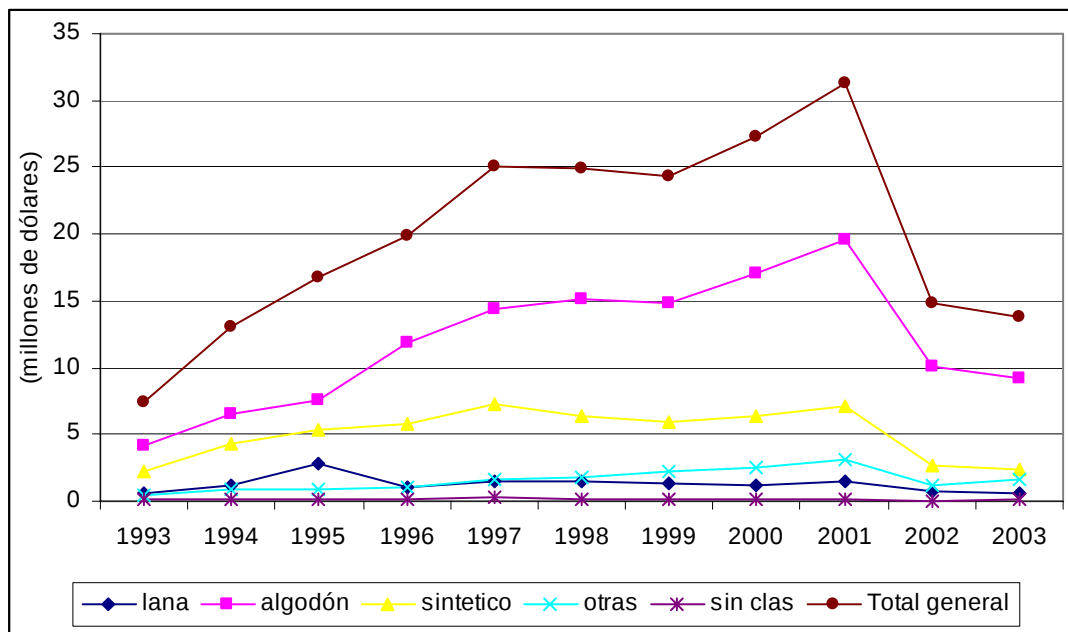
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Gráfico 11
Importaciones totales, por tipo de fibra



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Gráfico 12
Importaciones desde MERCOSUR, por tipo de fibra



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

3.3 Estadísticas de empleo e informalidad

Entre las características de este sector se destacan las bajas exigencias en cuanto al monto de inversión, calificación de la mano de obra y escala de producción. Dependiendo de los conocimientos y habilidad del “empresario”, éste puede lograr productos desde baja a excelente calidad final. Estas características productivas hacen que exista un alto grado de informalidad en el sector, incluyendo algún grado de autoconsumo.

En 1999, la informalidad, estimada como la diferencia entre la producción industrial y el consumo, alcanzaba al 60%⁴, basando la estimación del consumo en la encuesta del INE de 1994. Dado que no ha habido nuevas encuestas de consumo por parte del INE, no resulta posible hacer una nueva estimación de la informalidad utilizando la misma metodología.

En Uruguay, como en otros países⁵, existe un amplio sector que trabaja de manera informal. Este sector tiene una fuerte vinculación con la venta de prendas de vestir en

⁴ MIEM. Agendas de competitividad Industrial: sector Tejido de punto y vestimenta.

⁵ Algunos estudios de competitividad muestran estimaciones de elevadas tasas de informalidad en otros países.

“ferias barriales” y en locales fijos denominados “expo-ferias”. Este tipo de local vende prendas que realizan sus propietarios, se abastecen de “otros fabricantes informales” y de prendas “importadas” al país no siempre de manera formal. Las ferias vecinales son un importante espacio para la comercialización de prendas, cubriendo una oferta muy amplia que incluye diversos tipos de prenda, de todo tipo de calidad, con compradores de todas las clases sociales.

La venta en estas ferias compite de manera desleal con los negocios formales dado que es frecuente que no dispongan de contabilidad o registros de producción, no facturen IVA (23%), no paguen los aportes al BPS ni otros impuestos (mano de obra o Impuesto a la Renta de Industria y Comercio), ni tampoco cumplan con las normas laborales. En algunas ferias se pueden encontrar productos de buena calidad e incluso con marcas propias. En otros casos, la calidad es reducida y se llega a la falsificación de marcas conocidas, aunque esta tendencia se ha visto limitada en el último tiempo.

El tipo de prendas predominante en estos mercados es de estilo informal, de algodón o sintético ya que, entre los productos de lana, sólo se encuentra algunas prendas de punto. La competencia “formal” a estas empresas se encuentra, por lo tanto, en las marcas y boutiques que trabajan en el mercado de la vestimenta informal, con menor grado de competencia sobre los productos de las empresas exportadoras.

Los pequeños comercios formales o boutiques, muchas veces confeccionan las prendas que comercializan utilizando servicios de terceros que trabajan en su propio domicilio o en “talleres”, con equipamiento propio (máquinas de coser tipo industrial o máquinas de tejer). Una boutique típica compra las telas y corta en su local y luego distribuye entre “talleres” la tarea de confección y planchado de las prendas. El grado de formalidad en la relación con cada uno de esos talleres varía según los casos, muchos de ellos están inscriptos (BPS y DGI) como pequeñas empresas.

Otro grupo informal está ligado a la confección de prendas a medida (modistas), la “importación” informal de prendas y demás productos que se comercializan desde los hogares o viviendas adaptadas a ese fin. En particular, en la realización de fiestas (15 años, bar mitzvá, casamientos, etc.) es costumbre acudir a los servicios de modistas o diseñadores que muchas veces actúan de manera informal. Si bien no se pudo estimar el monto de esta actividad, se puede decir que por los precios normalmente cobrados (elevados) se trata de una parte no menor del sector.

También existen tejedores que trabajan en su domicilio elaborando prendas de tejido de punto, en máquinas de tipo familiar o a mano, y que abastecen tanto a negocios

informales como formales en productos tales como prendas de bebé. Algunas empresas exportan tejidos de punto elaborados por estos trabajadores.

Para estimar la informalidad, u obtener una aproximación a este fenómeno, se utilizó la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que realiza el INE. De esta encuesta se obtuvieron datos de ocupación por rama de actividad, horas trabajadas y remuneraciones obtenidas por dichos trabajadores, según categorías ocupacionales (declarado por el propio trabajador).

En el cuadro 4 observamos que, tal como se observara en estudios anteriores (FCEA 2001), la ocupación en el sector, medida a partir de los datos reportados por las empresas⁶, es marcadamente inferior a la que reporta la ECH, que encuesta directamente a las personas. Si bien existen diferencias atribuibles a la metodología y a la cobertura de estas fuentes, el incremento del personal no cubierto por la EAA podría explicarse por el aumento en la informalidad.

Una segunda aproximación a la informalidad se obtiene de las respuestas respecto a los derechos jubilatorios (quienes no poseen ese derecho pueden considerar trabajadores informales) y la cobertura de seguro de enfermedad (DISSE, que se asocia con mayor grado de formalidad en el empleo) en la ECH. El cuadro 5 ilustra claramente que existe un importante grado de informalidad con marcada diferenciación según categorías ocupacionales.

Cuadro 4
Promedio anual de ocupados en el sector vestimenta

Año	2000	2001	2002	2003
Vestimenta ECH	18.255	19.736	17.964	19.019
Vestimenta encuestas a empresas	9.450	8.015	4.046	4.217
Encuesta a empresas / ECH	52%	41%	23%	22%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

⁶ Se utilizan las encuestas anuales de actividad económica y se proyectan utilizando encuestas trimestrales y mensuales de actividad. La nueva metodología utilizada por el INE en su encuesta Anual de Actividad Económica (EAA) utiliza como marco muestral la información que cada año le aporta el BPS, de modo que debería asumirse que esta encuesta cubre la totalidad del empleo formal en cada rama de actividad. Esta encuesta dentro del Sector vestimenta se incluyen empresas de 20 o más ocupados en empresas que tienen como actividad principal la fabricación de vestimenta. Si una empresa tiene más ocupados en otra área de actividad, por ejemplo comercio, su información se registra en esa otra área.

Cuadro 5
Indicadores de informalidad en el sector vestimenta
(en porcentaje)

	2001	2002	2003
Derechos jubilatorios (% del total en cada categoría ocupacional)			
Empleado u obrero privado	71,1	74,6	76,2
Cuentapropista, sin local	0,0	3,4	3,4
Cuentapropista, con local	7,5	9,2	4,2
Cobertura por DISSE* (% de los asalariados)			
Asalariados	67,7	71,9	75,5

*DISSE es el seguro de enfermedad al que tienen derecho todos los asalariados que completen al menos 12 jornadas en un mes.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

Como las categorías ocupacionales pueden asociarse con la informalidad, incluimos entonces un análisis de las ellas. El cuadro 5 muestra que la informalidad se asocia más con los cuenta propistas que los empleados y obreros, siendo esta categoría la de mayor participación en la ocupación del sector (cuadro 6). En los últimos años, el porcentaje de cuenta propistas se incrementó a raíz de la fuerte crisis económica. Por su parte, la evolución del nivel de ingresos muestra un marcado deterioro, en ninguno de los casos el nivel observado durante 2003 alcanza el del año 2000, incluso medido en precios corrientes. La mayor caída porcentual se observa en la categoría de cuenta propistas con local la que durante 2003 obtenía, a precios constantes, solo un 60% de los ingresos que obtenía en el año 2000.

Cuadro 6
Composición del empleo en el sector vestimenta, según categorías ocupacionales
(en porcentaje)

Categoría de ocupación	2000	2001	2002	2003
Empleado u obrero privado	40,9	35,4	31,3	31,2
Patrón con personal a cargo	2,9	2,2	3,0	1,4
Cuentapropista, sin local	1,9	5,2	13,7	7,8
Cuentapropista, con local	54,3	57,2	51,9	59,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 7
Ingresos promedio mensuales de los ocupados en el sector vestimenta
según categorías ocupacionales

Categoría de ocupación	2000	2001	2002	2003
Ingresos promedio (en pesos corrientes)				
Empleado u obrero privado	4.455	3.824	3.751	4.210
Cuentapropista. sin local	2.061	1.344	1.759	1.841
Cuentapropista. con local	2.166	2.328	2.193	1.854
Ingresos promedio (en pesos del año 2000)				
Empleado u obrero privado	4.455	3.664	3.154	2.965
Cuentapropista. sin local	2.061	1.288	1.479	1.296
Cuentapropista. con local	2.166	2.231	1.843	1.306

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Al considerar los datos provenientes de la ECH también podemos observar el tamaño de empresa en el que declara trabajar cada miembro del hogar. En los cuadros siguientes se muestra la clasificación de los ocupados en el sector por tamaño de empresas, se considerando la composición del empleo, las horas trabajadas y la remuneración por hora. El cuadro 8 muestra que el empleo en las empresas más grandes. Es destacable que tanto las horas trabajadas como la productividad son superiores en las empresas mayores que en las más pequeñas.

Cuadro 8
Ocupación en el sector vestimenta, por tamaño de empresa
(en porcentaje)

Tamaño de la empresa	2001	2002	2003
1 persona	58,2	62,8	64,4
2 a 4 personas	11,1	9,1	8,8
5 a 9 personas	6,2	4,1	7,3
10 a 49 personas	12,0	14,0	11,9
50 o más	12,5	10,0	7,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 9
Promedio de horas semanales trabajadas por ocupado
en el sector vestimenta, por tamaño de empresa

Tamaño de la empresa	2001	2002	2003
1 persona	58,2	62,8	64,4
2 a 4 personas	11,1	9,1	8,8
5 a 9 personas	6,2	4,1	7,3
10 a 49 personas	12,0	14,0	11,9
50 o más	12,5	10,0	7,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 10
Ingreso por hora trabajada en el sector vestimenta,
por tamaño de empresa

Tamaño de la empresa	2001	2002	2003
1 persona	29,5	27,2	27,8
2 a 4 personas	39,3	46,3	38,4
5 a 9 personas	44,1	43,0	45,3
10 a 49 personas	46,0	43,6	44,5
50 o más	45,5	44,8	47,4

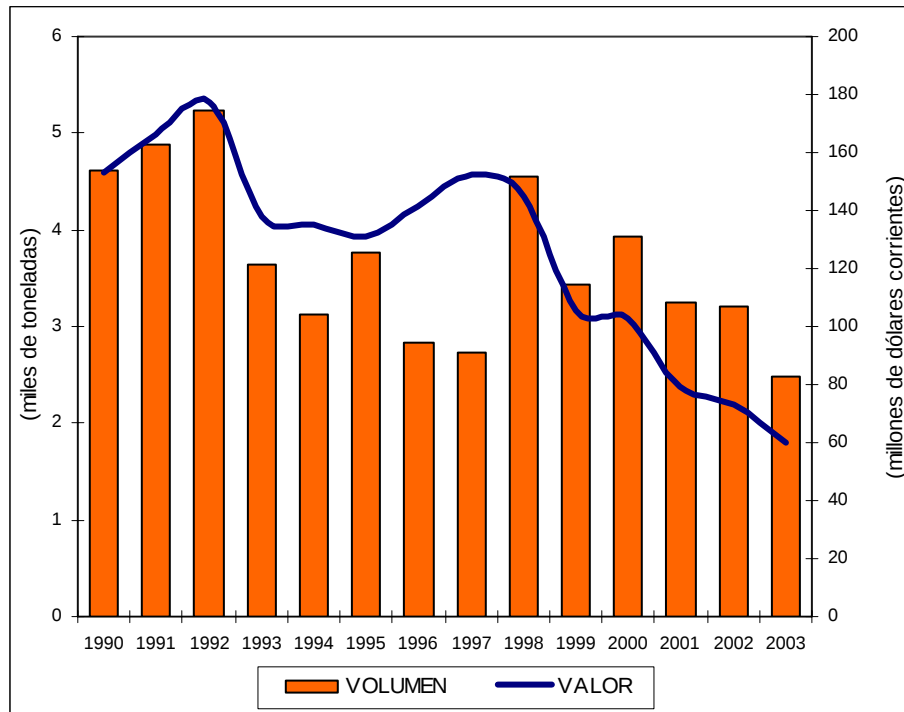
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En conclusión, se puede decir que existe un amplio desarrollo de ocupación informal en el sector, ligado a pequeñas empresas y cuenta propistas, que producen prendas de vestir de calidades diversas, abasteciendo a empresas comerciales informales, formales e incluso a algunas exportadoras. La productividad de los informales, comparando las declaraciones de ingresos mensuales, parece ser bastante menor que la de los empleados en empresas grandes.

3.4 Exportaciones

En los últimos trece años las exportaciones de productos de vestimenta han disminuido marcadamente. Crecieron en el período 1990-1992, tuvieron una caída importante entre 1993 y 1997, se recuperaron en 1998 y volvieron a caer hasta 2003, año en que alcanzan un mínimo tanto en valor como en volumen. El valor exportado cae más que el volumen físico, lo que sugiere una disminución en los precios tal como se observara a nivel internacional.

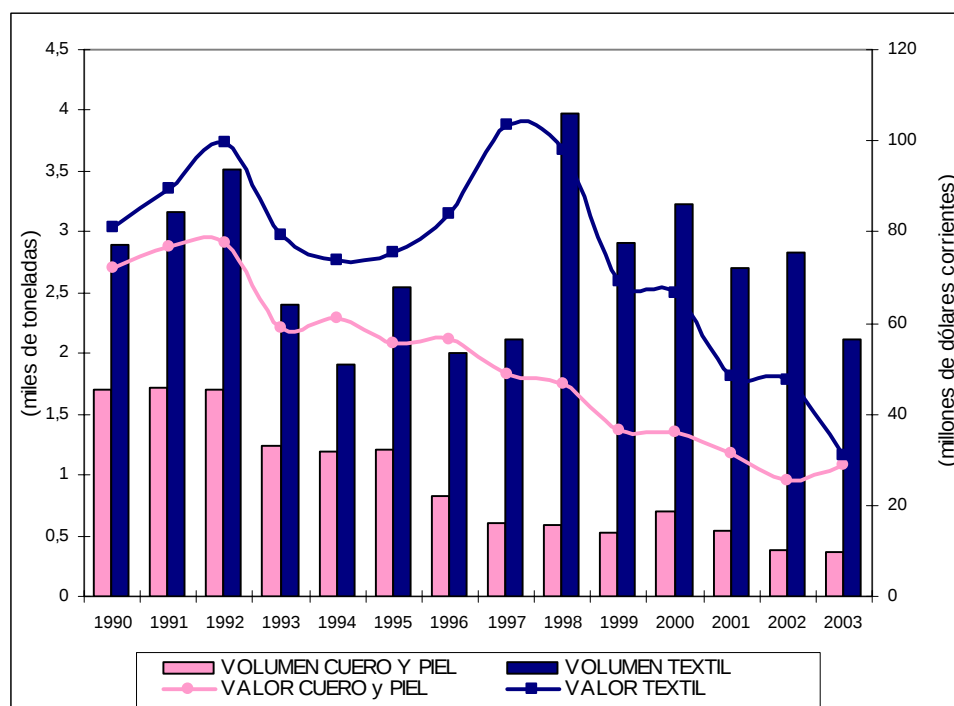
Gráfico 13
Exportaciones de productos de vestimenta
1990-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aduana.

Entre 1990 y 2003, los principales productos de exportación presentan comportamientos diferenciados. La vestimenta textil sigue el comportamiento de las exportaciones del sector, mientras que la vestimenta de cuero cae durante todo el período. Según se desprende del gráfico 14, la vestimenta textil es la que más contribuye a la evolución de las exportaciones del sector.

Gráfico 14
Exportaciones de productos de vestimenta y accesorios de cuero
1990 - 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

En el cuadro 11 vemos que dentro del sector vestimenta, tanto los productos de cuero y piel como los textiles, presentan una clara tendencia exportadora, aunque la misma se cayó en la década de los noventa. Comparando ambos productos, la vestimenta de cuero y piel presenta una mayor orientación exportadora dirigida a mercados extra regionales que la vestimenta de textiles.

El sector vestimenta perdió participación en las exportaciones totales (pasa de un 10,9% en 1992 a un 2,8% en 2003). Esa caída no es tan marcada en la vestimenta textil como en el caso de los cueros y pieles.

Cuadro 11
Especialización y exportación de productos de vestimenta
1990-2003

Año	Tasa de Cobertura Relativa a/			Participación en exportaciones totales			Indice de Orientación Regional b/		
	Cuero y piel	Textiles	Total	Cuero y piel	Textiles	Total	Cuero y piel	Textiles	Total
1990	184,5	9,9	17,4	4,2	4,7	8,9	0,1	1,1	0,6
1991	122,8	7,3	12,5	4,9	5,7	10,5	0,1	1,3	0,8
1992	74,2	4,9	8,1	4,8	6,2	10,9	0,1	1,4	0,8
1993	111,5	2,5	4,2	3,7	4,9	8,6	0,1	1,3	0,8
1994	91,0	2,1	3,7	3,2	3,9	7,0	0,1	1,5	0,9
1995	77,9	2,4	4,0	2,6	3,6	6,2	0,2	1,7	1,1
1996	69,2	2,7	4,3	2,4	3,5	5,9	0,2	1,7	1,1
1997	85,6	2,7	3,7	1,8	3,8	5,6	0,2	1,8	1,3
1998	58,8	2,5	3,4	1,7	3,5	5,2	0,1	1,6	1,1
1999	49,0	2,1	3,0	1,6	3,1	4,7	0,1	1,8	1,2
2000	47,8	1,9	2,8	1,6	2,9	4,5	0,1	1,5	1,0
2001	52,3	1,2	1,9	1,5	2,3	3,9	0,1	1,5	0,9
2002	36,6	1,6	2,4	1,4	2,5	3,9	0,0	0,5	0,3
2003	56,8	1,2	2,3	1,3	1,4	2,7	0,0	0,6	0,3

a/ $TCR = (X_j/M_j)/(X_i/M_i)$, X_j : valor exportado del producto j ; X_i : valor exportaciones del país; M = importaciones

b/ $IOR = (X^R_j / X_j) / (X^R_i / X_i)$, X^R_j : valor exportado a la región del producto j ; X^R_i : valor exportaciones a la región del país. R = MERCOSUR

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

El cuadro 12 refleja en mayor detalle los principales mercados de destino de las exportaciones del sector vestimenta en general y de los subsectores en particular. En los últimos años, el MERCOSUR ha perdido importancia como mercado de destino para el sector vestimenta. Mientras que otros países latinoamericanos (México), Estados Unidos y Canadá han cobrado mayor importancia. Con respecto al subsector vestimenta de cuero, el principal mercado es la Unión Europea, recibiendo 66,4% del volumen total exportado del subsector. En este subsector, el MERCOSUR prácticamente no ha tenido importancia como mercado de destino, siendo superado en volumen y valor por otros mercados como el norteamericano.

El subsector textil vestimenta, importa señalar el cambio de destino de exportaciones en los años 2000 y 2001. Mientras que en 1998 el MERCOSUR recibía 87,9% del valor total exportado por el subsector, en 2003 el porcentaje apenas alcanzaba el 17%. Desde el año 2000, otros países miembros de ALADI y Estados Unidos y Canadá se consolidaron como mercados prioritarios para el sector.

Cuadro 12
Principales mercados de destino de las exportaciones de vestimenta
(en porcentaje del valor)

Año	UE 15	Sudeste de Asia	MERCOSUR	Otros ALADI	EUA y Canadá	Resto del Mundo
Vestimenta de cuero						
1990	50,1	4,3	4,9	2,5	33,1	5,0
1991	52,9	2,9	3,6	4,0	30,3	6,4
1992	50,5	3,2	2,5	7,6	30,2	6,1
1993	43,3	1,6	4,5	7,9	33,9	8,7
1994	44,5	2,6	5,8	6,4	33,7	6,9
1995	45,8	1,7	8,0	8,8	30,0	5,6
1996	39,6	3,1	9,7	14,3	22,8	10,5
1997	54,3	1,3	10,0	13,6	12,4	8,5
1998	59,6	0,9	7,3	15,3	10,3	6,6
1999	63,1	0,7	5,2	16,9	11,5	2,6
2000	56,6	1,7	6,1	11,5	17,1	6,9
2001	48,1	1,8	3,7	14,9	28,9	2,6
2002	58,3	1,8	0,7	13,0	20,3	5,9
2003	66,4	1,6	1,3	10,3	16,6	3,9
Vestimenta textil						
1990	4,1	0,7	31,4	3,3	54,3	6,2
1991	6,1	1,0	41,3	3,8	38,3	9,6
1992	5,8	0,9	37,9	4,8	35,8	14,8
1993	4,4	0,9	50,9	7,9	27,7	8,3
1994	4,5	1,1	68,4	9,2	15,3	1,5
1995	0,8	1,2	83,5	2,9	10,6	1,0
1996	0,8	0,8	79,4	5,0	12,5	1,5
1997	1,5	0,2	87,8	3,3	6,6	0,5
1998	3,3	0,0	80,4	5,5	10,0	0,8
1999	5,2	0,2	75,6	9,7	9,1	0,2
2000	5,0	0,2	64,9	18,0	11,6	0,3
2001	5,0	0,2	62,0	21,0	11,2	0,5
2002	8,6	0,4	17,1	49,1	23,0	1,8
2003	9,2	0,7	19,4	44,4	21,6	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU

Los cuadros 12 y 13 muestran los principales productos de exportación del sector vestimenta, a seis y diez dígitos de acuerdo a la clasificación SA. De acuerdo al valor exportado, el primer y segundo lugar en el ranking lo ocupan respectivamente las prendas y accesorios de vestir de peletería y los suéteres, pulóveres, cardiganes, y artículos similares, de punto, lana o pelo fino. Dichas posiciones no se han modificado en los últimos ocho años. Dentro del primer producto de exportación, las prendas de piel de ovino son las que presentan mayor volumen de exportación.

Cuadro 13
Principales productos de vestimenta de exportación (SA 6 dígitos)

SA 6	Descripción	2002-2003			1996-1997		
		Valor	% Valor	Ranking	Valor	% Valor	Ranking
430310	Prendas y complementos de vestir, de peletería	24,3	36,6	1	39,3	26,8	1
611010	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos y artículos similares, de punto, de lana o pelo fino	7,3	10,9	2	9,8	6,6	2
620211	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas y artículos similares, para mujeres, de lana o pelo fino	4,9	7,4	3	6,7	4,6	6
611241	Bañadores para mujeres o niñas, de punto, de fibras sintéticas	3,1	4,7	4	1,2	0,8	19
620331	Chaquetas (sacos) para hombres o niños, de lana o pelo fino	2,9	4,4	5	8,9	6,1	3
420310	Prendas de vestir de cuero natural o regenerado	2,5	3,8	6	7,9	5,4	4
620111	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas y artículos similares, para hombres, de lana o pelo fino	2,3	3,5	7	4,6	3,1	10
611030	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos y artículos similares, de punto, de fibras sint. o artificiales	2,1	3,2	8	6,2	4,2	7
620311	Trajes (ambos o ternos) para hombres o niños, de lana o pelo fino	1,4	2,1	9	2,2	1,5	14
611020	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos y artículos similares, de punto, de algodón	1,4	2,0	10	1,2	0,8	20
620213	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas y artículos similares, para mujeres, de fibras sintéticas o artificiales	1,3	2,0	11	0,9	0,6	27
621420	Chales, pañuelos de cuello, bufandas, mantillas, velos y artículos similares, de lana o pelo fino	1,1	1,6	12	2,5	1,7	13
620431	Chaquetas (sacos) para mujeres o niñas, de lana o pelo fino	0,2	0,2	37	7,9	5,4	5
620433	Chaquetas (sacos) para mujeres o niñas, de fibras sintéticas	0,5	0,7	18	4,9	3,3	8
420330	Cintos, cinturones y bandoleras, de cuero natural o regenerado	0,2	0,3	35	4,9	3,3	9
620342	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts, de algodón	0,0	0,1	72	2,8	1,9	11
620341	Pantalones largos, pantalones con peto, pant. cortos y shorts, para hombres, de lana o p. fino	0,2	0,3	30	2,5	1,7	12
620463	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts, para mujeres, de fibras sintéticas	0,6	1,0	13	2,0	1,3	15
620312	Trajes (ambos o ternos) para hombres o niños, de fibras sintéticas	0,5	0,8	16	1,8	1,2	16
620520	Camisas para hombres o niños de algodón	0,1	0,1	51	1,4	1,0	17
Total principales productos		57,0	85,8		119,5	81,4	

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

Cuadro 14
Principales productos de vestimenta de exportación (SA 10 dígitos)

SA 10	Descripción	2002-2003			1996-1997		
		Valor	% Valor	Ranking	Valor	% Valor	Ranking
4303100021	Prendas de vestir de piel de ovino	24,0	36,2	1	36,5	24,8	1
6110100000	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos de punto, de lana o pelo fino	7,3	10,9	2	9,8	6,6	2
6202110000	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas para mujeres, de lana o pelo fino	4,9	7,4	3	6,7	4,6	5
6112410000	Bañadores para mujeres o niñas, de punto, de fibras sintéticas	3,1	4,7	4	1,2	0,8	21
6203310000	Chaquetas (sacos) para hombres o niños, de lana o pelo fino	2,9	4,4	5	8,9	6,1	3
6201110000	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas para hombres, de lana o pelo fino	2,3	3,5	6	4,6	3,1	9
6110300010	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos de punto, de fibras sintéticas	1,7	2,6	7	5,3	3,6	6
6203110000	Trajes (ambos o ternos) para hombres o niños, de lana o pelo fino	1,4	2,1	8	2,2	1,5	13
4203100020	Prendas de vestir de cuero ovino	1,4	2,1	9	1,3	0,9	20
6110200000	Suéteres, pullovers, cardiganes, chalecos de punto, de algodón	1,4	2,0	10	1,2	0,8	22
6202130000	Abrigos, impermeables, chaquetones, capas para mujeres, de fibras sintéticas o artificiales	1,3	2,0	11	0,9	0,6	26
6214200000	Chales, pañuelos de cuello, bufandas, mantillas, velos de lana o pelo fino	1,1	1,6	12	2,5	1,7	12
4203100030	Prendas de vestir de otros cueros naturales	0,7	1,0	13	2,0	1,4	15
6204310000	Chaquetas (sacos) para mujeres o niñas, de lana o pelo fino	0,2	0,2	39	7,9	5,4	4
6204330000	Chaquetas (sacos) para mujeres o niñas, de fibras sintéticas	0,5	0,7	19	4,9	3,3	7
4203300010	Cintos, cinturones y bandoleras, de cuero bovino	0,2	0,3	36	4,8	3,3	8
4203100010	Prendas de vestir de cuero bovino	0,4	0,7	20	4,6	3,1	10
6203410000	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts para hombres, de lana o pelo fino	0,2	0,3	32	2,5	1,7	11
6203420010	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts para hombres, de tejido Denia	0,0	0,0	112	2,1	1,4	14
6204630000	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts para mujeres, de fibras sintéticas	0,6	1,0	14	2,0	1,3	16
6203120000	Trajes (ambos o ternos) para hombres o niños, de fibras sintéticas	0,5	0,8	17	1,8	1,2	17
4303100029	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de peletería, los demás	0,0	0,0	94	1,5	1,0	18
6205200000	Camisas para hombres o niños de algodón	0,1	0,1	57	1,4	1,0	19
Total principales productos		56,3	84,7		116,6	79,4	

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

El cuadro 15 presenta los principales mercados de destino de exportación de algunos productos seleccionados. Los datos reafirman las conclusiones anteriores. En el período 2002-2003, el principal mercado de destino de productos de cuero es la Unión Europea,

mientras que los principales destinos de productos textiles son Estados Unidos y Canadá, y otros países de América Latina, en particular México y Chile. Esta situación es muy diferente a la del 96-97. En dicho período, los principales mercados de destino de productos textiles eran Argentina y Brasil, mientras para productos de cuero era Estados Unidos. En 1996-1997 la mitad de las exportaciones del sector se orientaban a Argentina y Brasil mientras que en 2002-2003 los principales destinos son Estados Unidos y la Unión Europea.

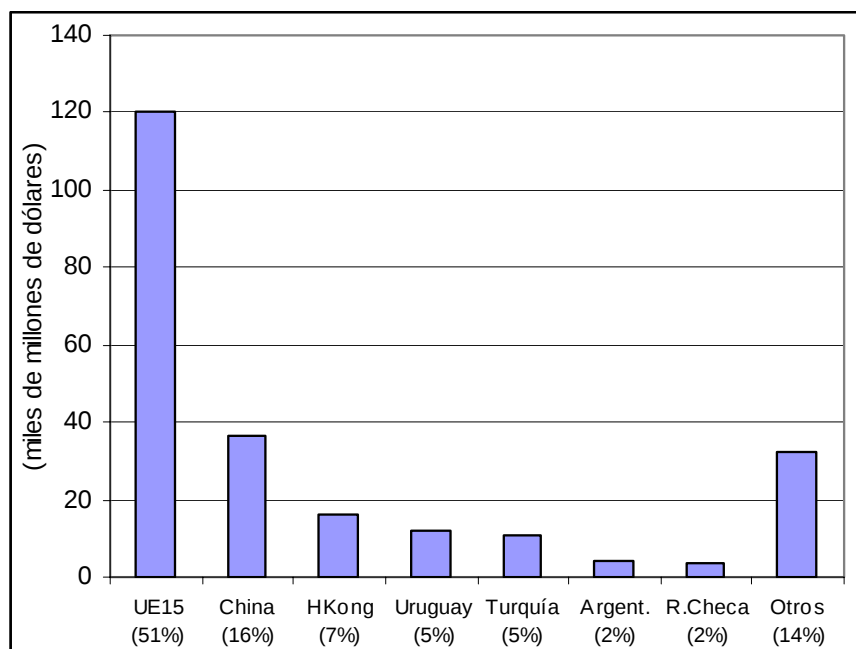
Cuadro 15
Principales mercados de destino para productos textiles de exportación seleccionados

SA6	Argentina	Brasil	Paraguay	Chile	México	EUA	Canadá	UE15	ZF	RM	%Valor
2002-2003											
430310	0,5	0,1	--	2,8	3,1	10,1	10,0	66,9	0,2	6,3	24,3
611010	2,4	1,7	--	1,7	4,8	77,2	0,3	6,6	0,4	4,8	7,3
620211	8,6	11,8	0,0	24,8	35,0	19,7	--	0,1	--	0,0	4,9
611241	2,7	0,6	--	7,1	77,9	5,3	--	1,5	0,1	5,0	3,1
620331	4,1	6,5	0,2	6,5	4,9	77,3	--	0,0	0,5	0,0	2,9
420310	3,5	1,0	0,1	13,0	49,9	3,0	0,4	20,9	0,5	7,8	2,5
620111	12,5	4,9	0,3	12,5	49,7	15,9	0,0	0,2	3,9	0,0	2,3
611030	23,3	29,2	0,5	4,3	24,8	12,1	1,0	2,9	1,0	0,9	2,1
620311	11,7	6,2	0,3	--	56,8	24,6	--	0,4	--	0,0	1,4
611020	8,0	7,9	--	3,2	46,4	30,3	--	2,0	0,4	1,8	1,4
620213	1,8	1,8	0,2	6,0	90,1	--	--	0,2	--	0,0	1,3
621420	2,9	1,1	--	8,1	22,5	9,8	--	53,4	0,9	1,4	1,1
620463	21,6	28,6	1,1	25,4	13,8	3,7	--	0,9	1,1	3,8	0,6
620312	16,6	0,4	2,3	--	36,8	32,2	--	--	11,7	0,0	0,5
620433	19,4	32,5	1,4	1,0	43,4	1,1	--	0,4	0,2	0,5	0,5
620341	43,7	5,8	0,2	2,4	8,5	39,4	--	0,0	--	0,0	0,2
420330	--	3,4	0,3	25,2	40,8	0,3	--	29,0	0,7	0,5	0,2
620431	12,6	35,3	--	9,6	32,3	1,7	1,0	2,9	1,0	3,6	0,2
620520	72,6	1,0	0,2	6,1	--	8,8	--	1,1	10,2	0,0	0,1
620342	26,1	1,2	41,6	--	18,8	0,3	--	8,4	3,5	0,0	0,0
Total	4,6	4,1	0,1	6,3	20,8	23,4	4,4	31,7	0,6	4,1	57,0
1996-1997											
430310	6,2	0,4	--	6,4	0,1	9,4	3,0	59,5	--	15,1	24,3
611010	13,8	26,5	0,2	2,3	2,3	50,2	0,4	0,8	--	3,6	7,3
620211	18,1	68,0	0,4	9,5	--	1,8	--	0,0	--	2,3	4,9
611241	52,8	2,5	0,6	26,0	16,5	1,5	--	--	--	0,1	3,1
620331	32,4	63,2	1,2	0,6	--	--	--	--	--	2,6	2,9
420310	5,9	20,4	--	56,2	0,9	0,5	0,0	11,5	--	4,6	2,5
620111	23,3	69,7	0,4	3,1	--	2,2	--	--	--	1,3	2,3
611030	38,1	57,2	2,6	0,5	0,2	0,9	--	--	--	0,6	2,1
620311	28,2	68,4	2,7	--	--	--	--	--	--	0,6	1,4
611020	28,9	24,9	--	3,9	0,3	36,9	--	2,1	--	3,0	1,4
620213	25,8	68,2	--	6,0	--	--	--	--	--	0,0	1,3
621420	7,6	6,8	0,0	13,5	1,2	26,4	2,4	25,7	--	16,3	1,1
620463	14,1	85,9	--	--	--	--	--	--	--	0,0	0,6
620312	40,9	58,3	0,1	--	--	--	--	--	--	0,8	0,5
620433	7,4	91,7	--	0,9	--	--	--	--	--	0,0	0,5
620341	48,8	50,4	0,3	0,4	--	--	--	--	--	0,1	0,2
420330	1,8	8,3	0,2	2,5	0,0	85,0	--	0,7	--	1,5	0,2
620431	4,0	90,6	0,1	4,8	--	--	--	--	--	0,6	0,2
620520	70,3	20,2	8,3	--	--	0,6	--	--	--	0,6	0,1
620342	67,9	12,4	19,7	--	--	--	--	--	--	0,1	0,0
Total	16,5	33,9	0,9	7,8	0,5	11,8	1,1	21,0	--	6,5	57,0

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

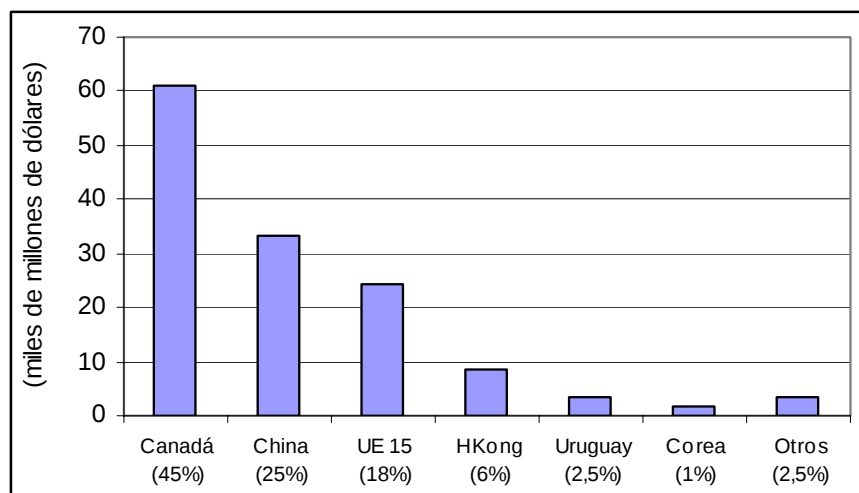
Por último, vemos cuán importante son las exportaciones uruguayas de productos de vestimenta para los principales mercados de destino. Como vimos, la vestimenta de piel tiene como principales mercado de destino de exportaciones (en 2002-2003) a la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. Los siguientes gráficos muestran que Uruguay enfrenta una fuerte competencia en dichos mercados, ya que en ningún momento alcanza el 10% del mercado, y compite con economías muy bien posicionadas, como es el caso de la Unión Europea dentro de la Unión Europea, o China en Estados Unidos y en Canadá.

Gráfico 15
Importaciones de la UE de vestimenta de piel por origen
2001



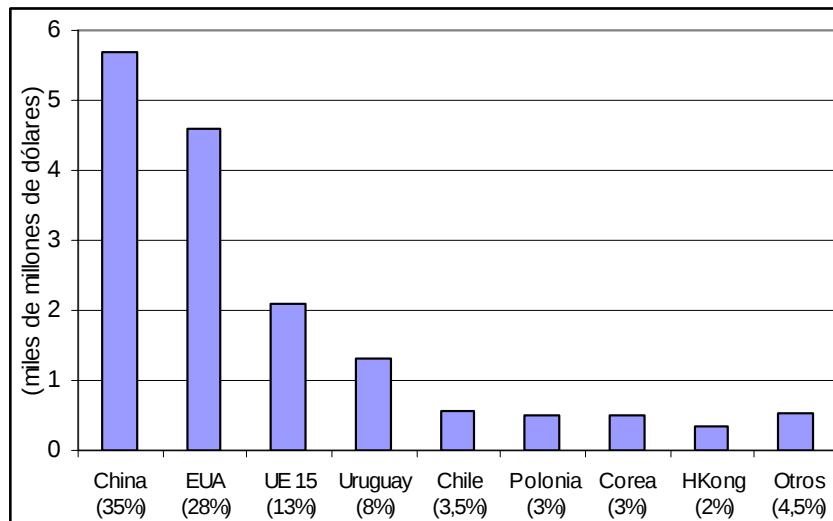
Nota:
SA 430310, total importado U\$S 236 millones.
Fuente: OMC (2004)

Gráfico 16
Importaciones de EUA de vestimenta de piel por origen
2001



Nota:
 SA 430310, total importado U\$S 136 millones.
 Fuente: OMC (2004)

Gráfico 17
Importaciones de Canadá de vestimenta de piel, por origen
2001

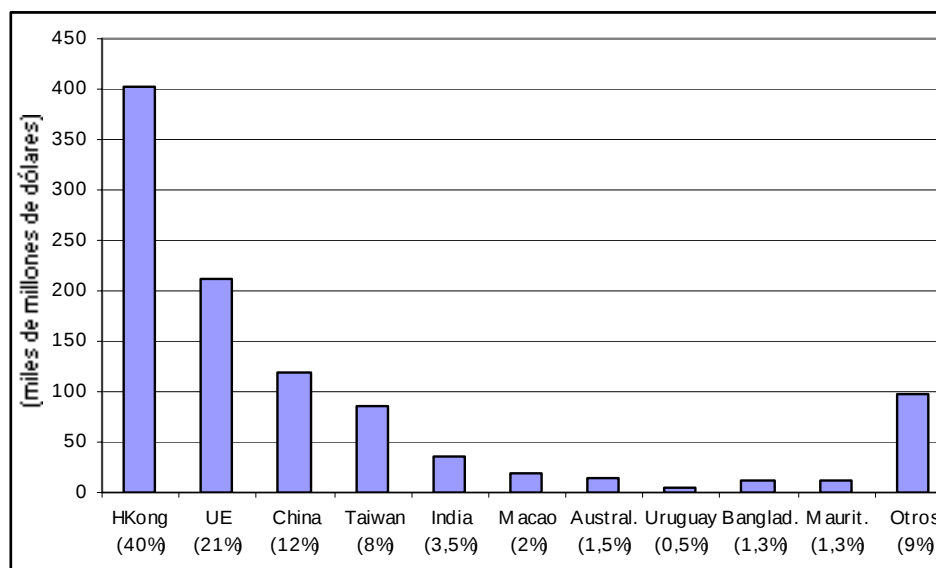


Nota:
 SA 430310, total importado U\$S 16 millones.
 Fuente: OMC (2004)

Para el caso de vestimenta textil, el principal producto de exportación son los suéteres y pulóveres de punto. El principal mercado de exportación es Estados Unidos. Dentro de este mercado, las importaciones uruguayas constituyen únicamente el 0,5% de las

importaciones de dicho producto, compitiendo contra Hong Kong que abastece en un 40%, la Unión Europea (21%) y China (12%).

Gráfico 18
Importaciones de EUA de prendas de punto de lana o pelo fino
por origen, 2001



Total
importado U\$S 1.015 millones.
Fuente: OMC (2004)

3.5 Evolución de factores clave que determinan el comportamiento del mercado de la vestimenta y el diseño

El tipo de cambio resulta un factor de primera importancia en la evolución de la competitividad del sector. Antes de la devaluación era difícil exportar prendas de vestir textiles a los mercados de EUA y UE, las empresas pasaban por momentos difíciles e incluso algunas clausuraron sus actividades. Luego de la devaluación el proceso se revirtió. En los últimos meses el tipo de cambio real ha seguido una tendencia a la apreciación, lo que ha determinado que algunos empresarios entrevistados manifestaran su preocupación al respecto, ya que su margen podría reducirse.

En cuanto a la protección comercial, el sector vestimenta de algodón no resistió el desmantelamiento de los sistemas de protección. Si bien es cierto que la apertura del mercado doméstico se sumó a otros factores desfavorables como la apreciación del tipo de cambio real, la informalidad y la crisis en el consumo, era previsible que la integración

al MERCOSUR y la apertura traería problemas a este sub-sector. En conclusión, la desprotección del sub-sector ha afectado la producción y el empleo y no parece previsible que se recomponga.

La demanda internacional por prendas uruguayas se basa, según algunas de las entrevistas realizadas, en la confiabilidad de las empresas, una adecuada relación costo/calidad y el cumplimiento de estándares productivos trabajando en lotes reducidos, tiempos de entrega adecuados, flexibilidad y facilidad de comunicaciones. Estos empresarios no ubican al diseño como una determinante competitiva fundamental, ya que se abocan normalmente a realizar modelos que son aportados por el comprador.

No obstante, algunas empresas señalan que la capacidad de diseño, el concepto de producto y la marca, junto con un arreglo productivo eficiente, alta velocidad de respuesta a cambios en tendencias y gustos, y capacidad gerencial, son los principales factores que explican su éxito empresarial. Este tipo de empresa se expande en asociaciones del tipo franquicias, la eficiencia productiva es más del tipo “abastecimiento global” sin que necesariamente ello implique invertir en unidades productivas propias.

La demanda interna ha tenido un comportamiento poco dinámico en el último período. El consumo de productos de moda tiene una alta elasticidad ingreso, y por tanto se ha reducido mucho en los últimos años. A ello se suma un fuerte impacto de la informalidad, que canaliza sus ventas en ferias vecinales. Los comercios instalados lo perciben a través de cambios en sus ventas cuando llueve un fin de semana y se suspenden dichas ferias. La oferta de las ferias constituye una verdadera segmentación que apunta a personas, fundamentalmente mujeres, que quieren consumir productos de moda y se sienten con seguridad para realizar su compra sin asistencia.

Uruguay ha iniciado, tardíamente con respecto a otros países, la formación de recursos humanos para la gestión empresarial, tanto a nivel general como específicos para este sector. Recién en la década de los ochenta se inició la formación en gerencia y a principios de los noventa egresaron los primeros MBA. Por la misma época aparecieron los diseñadores industriales, en 1992 egresó la primera generación del Centro de Diseño Industrial (CDI) integrada por cinco diseñadoras en la especialidad Diseño textil y moda. Por lo tanto, recién en los últimos años se cuenta con una masa crítica de egresados y profesionales en el área.

Uruguay cuenta hoy con varias escuelas e institutos de formación en Diseño Industrial especializado en moda: el CDI; la Universidad ORT que ha creado un departamento de diseño; la Universidad de la Empresa; el Instituto Peter Hamers Fashion Academy; y la

Escuela Strasser. Estos centros formativos captan un buen número de alumnos y, en algunos casos, han logrado cierta madurez institucional con el dictado de posgrados y la realización de acuerdos con importantes instituciones educativas especializadas en moda, tanto en la región como fuera de la misma. Los egresados del CDI en la especialidad moda obtienen trabajo con bastante facilidad, en comparación con jóvenes que egresan de otras carreras universitarias. En principio, se podría decir que ello se debe a que las empresas han comprendido la necesidad de contar con diseñadores y que hasta ahora no ha habido oferta excedente de profesionales.

El nivel de los diseñadores profesionales puede ser considerado al menos adecuado, ya que varios de los egresados que han emigrado obtienen buenos puestos de trabajo, en los que se desempeñan en forma adecuada, en países con tradición en moda. Lo mismo ocurre en cursos de posgrado a nivel regional o internacional. Varios de los diseñadores egresados de nuestro país han obtenido premios en muestras internacionales de diseño⁷.

La existencia de un número importante de diseñadores ha dado lugar a una oferta de productos de moda/diseño, orientados a consumidores de altos ingresos o a ciertos nichos de mercado, que no existían en Uruguay. Una muestra de ello fue la reciente Fashion Week de Montevideo en la que se presentó una exhibición de una serie de marcas con el nombre de su diseñador. Estos negocios, aún incipientes, han logrado insertarse a nivel comercial, por ejemplo, existe una empresa comercializadora de productos de diseño que cuenta con tres locales en lugares privilegiados de Montevideo. Otros diseñadores han instalado sus propios locales, mientras que otros se agrupan en algunas galerías comerciales como un “polo innovador”. Algunos de estos diseñadores han realizado exportaciones, aunque pequeñas, a diversos mercados; se trata de vínculos con minoristas que se dedican a la comercialización de productos de diseño, que están interesados en piezas exclusivas con firma de diseñador.

En el último tiempo se han creado empresas que utilizan la capacidad de diseño instalada en Uruguay junto con los conocimientos de quehacer comercial de algunos de sus socios creadores. A estas empresas se les conoce como “trading”. Se radican en Zona Franca (ZF) o tienen una oficina o lugar de trabajo en Montevideo donde realizan la gestión comercial y el diseño de productos mientras que encargan la producción a fabricantes de oriente y venden en países de América Latina. Estas empresas son las que hacen un uso más intensivo de diseñadores en Uruguay. En algunos casos emplean algo más de 10 diseñadores y alcanzan ventas de unos U\$S 15 millones. Las estadísticas de producción y empleo de estas empresas de ZF no se registran en las estadísticas sectoriales.

⁷ El más reciente lo obtuvo una alumna del CDI Ana Inés Píriz que en Italia le otorgaron el premio “mejor colección de Mittelmoda” (<http://www.mittelmoda.com/leggicommunicato.asp?id=235&azione=2>).

3.6 Análisis de la evolución de los mecanismos de comercio específicos del sector

En el capítulo sobre políticas públicas se hace referencia a los mecanismos generales de promoción de inversiones, devolución de impuestos, regímenes arancelarios, que son aplicables al general de la industria y en particular a los sectores bajo estudio.

A comienzos de los noventa el sector estaba muy protegido mediante la aplicación de los llamados Precios Mínimos de Exportación (PME), que establecían una protección arancelaria extraordinaria tanto para productos extra-regionales como para los de origen regional. Este mecanismo comenzó a dismantelarse a partir de enero de 1995, reduciendo la cantidad de ítems alcanzados por el mismo y eliminando su aplicación a los productos originarios del MERCOSUR los que en su mayoría pasaron al Régimen de Adecuación (manteniendo por un tiempo parte de la protección). La aplicación de los PME llegó hasta fines del año 2000 para luego ser sustituido por Derechos Específicos a las importaciones originarias de países no miembros del MERCOSUR, hasta que fueron eliminados en junio de 2002.

El sector utiliza los regímenes generales de promoción de exportaciones basados en la devolución de impuestos indirectos y la pre-financiación de exportaciones, los cuales resultan importantes para las empresas exportadoras. El mecanismo general de promoción de inversiones, con ingreso de bienes de capital exonerados de impuestos, ha beneficiado a empresas del sector tal como surge del análisis realizado en el documento referido a Políticas Públicas. En particular, las empresas del sector Tejido de Punto señalan la necesidad de mantener dicho régimen para seguir siendo competitivas.

Otro mecanismo importante para las empresas del sector es la Admisión Temporal. Les permite importar tejidos y avíos (telas sintéticas, hilos de costura, forros, botones, hilados), para completar una producción competitiva sin depender de la oferta de esos bienes en el país o en la región.

Otro de los mecanismos específicos para promover el sector fue la Ley Pineda que otorgaba un subsidio a la exportación de productos elaborados con lana nacional. A principios de 1990 la bonificación alcanzaba 18%, reduciéndose a 9% a partir de 1992 y eliminándose en junio de 2003.

El conjunto de las políticas públicas referidas ha tenido importancia en la creación y crecimiento del sector. En particular, las políticas específicas tanto de protección del mercado interno como de promoción de las exportaciones fueron la base del crecimiento de décadas pasadas. Sin embargo, las empresas que sobrevivieron no parecen requerir mecanismos diferentes a los que requieren otras empresas exportadoras.

En las Zonas Francas se encuentran empresas comercializadoras de este sector, a las cuales el uso de este régimen les permite complementar su producción local con productos provenientes de otras regiones, a los efectos de constituir una oferta integral, por ejemplo hacia una cadena propia de distribución.

4. NIVEL DE COMPETITIVIDAD ACTUAL DE LA INDUSTRIA DE LA VESTIMENTA Y EL DISEÑO

4.1 Indicadores de competitividad sectoriales

El cuadro 16 muestra que el desempeño competitivo del sector en la década de los noventa fue claramente negativo en todos los indicadores aunque para sacar conclusiones más afinadas, debería contarse con información de los subsectores, que no se encuentra disponible.

Cuadro 16
Indicadores de competitividad del subsector vestimenta

Año	Tasa de crecimiento anual del VBP	% del VBP vestimenta en el VBP industrial	Productividad (VAB/trabajador, en miles de pesos de 1988)	Indice de salarios en dólares	Tasa de crecimiento de las exportaciones*	Exportaciones uruguayas en las export. mundiales
1990	-4,8	6,6	2,1	100,0		0,14
1991	-11,4	6,4	2,2	125,3	-0,7	0,14
1992	18,9	7,1	2,2	146,6	1,8	0,13
1993	-18,4	6,1	2,3	178,9	-24,5	0,11
1994	-23,2	4,6	2,8	204,8	2,0	0,10
1995	-19,1	3,6	2,7	224,8	1,8	0,08
1996	4,5	3,4	2,9	230,2	4,5	0,08
1997	18,0	4,8	2,7	232,4	7,5	0,09
1998	-8,8	4,2	2,7	235,0	-13,8	0,08
1999	-15,3	3,9	2,5	231,5	-30,2	0,06
2000	-12,7	3,5	2,7	224,5	-3,3	0,05
2001	-6,8	3,4	2,9	211,2	-22,6	n/d
Variación 1990 - 2001	-52,1	-51,5	39,5	111,2	-60,0	n/d

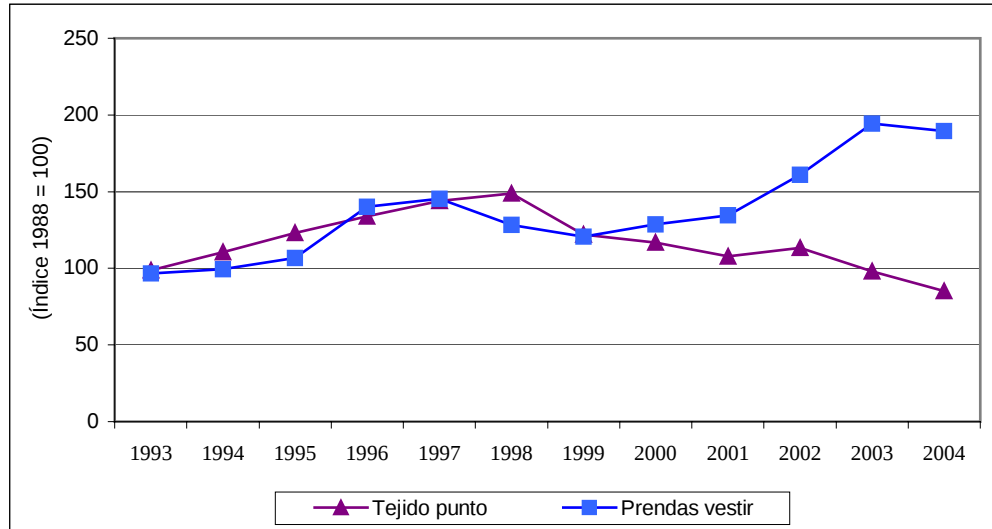
*Deflactada por la inflación de EUA en el período.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE, BCU, OMC (exportaciones) y Bureau of Labor Statistics (inflación de EUA).

Si bien no se dispone de información actualizada, es evidente que la tendencia anterior se revirtió luego de la devaluación de la moneda uruguaya ocurrida en junio de 2002.

El gráfico 19 permite apreciar la evolución de la productividad (IVF/PO) entre 1993 y 2004. El sector prendas de vestir muestra un crecimiento en la productividad llegando casi a duplicarse al final del período, en tanto el sector tejido de punto muestra un crecimiento inicial y luego una caída, con pérdida de productividad entre ambos extremos.

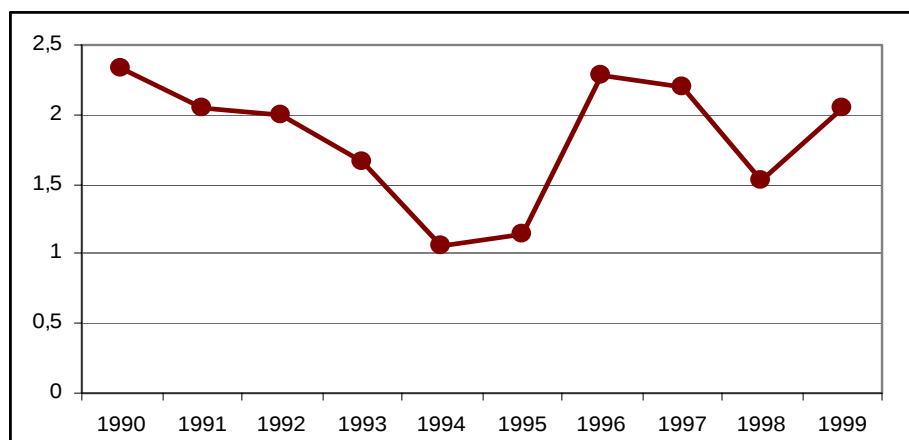
Gráfico 19
Evolución de la productividad (IVF/IPO)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

El gráfico 20 muestra la evolución de las ventajas comparativas reveladas, las que se mantienen por encima de uno durante todo el período, a pesar de la declinación mostrada por este sector.

Gráfico 20
Ventajas comparativas reveladas sector vestimenta



Fuente: OMC.

4.1.1 Capacidad instalada disponible y nivel de utilización de dicha capacidad

No existen indicadores claros de capacidad instalada para este sector. Las empresas fabricantes de vestimenta entrevistadas (exportadoras), manifiestan que al presente tienen una elevada utilización de su capacidad instalada. Sin embargo, en todas ellas se trabaja en un solo turno, en algunos casos ampliado con horas extra ocasionales. Se señala que sería dificultoso establecer un segundo turno de producción, debido fundamentalmente a problemas de coordinación y supervisión.

En algunas de las empresas visitadas se detectó que la capacidad de producción de los distintos sub-procesos no estaba completamente equilibrada, por lo que, ocasionalmente, venden servicios a terceros de los procesos en los que cuentan con capacidad excedente. Este tipo de problema de equilibrio productivo parece repetirse en algunas empresas con equipos modernos con componentes automatizados.

Un factor que se destacó en todas las entrevistas fue el de la falta de mano de obra calificada. Incluso un empresario declaró que “hemos puesto llamados específicos para un trabajo que requiere experiencia previa y no hemos obtenido respuesta”. Algunas de las empresas capacitan a los funcionarios que ingresan, pero creen que el Estado debería hacer un esfuerzo mayor en este sentido.

Las empresas que producen prendas de tejido de punto trabajan por lo general tres turnos completos en el sector tejeduría, y un único turno en el acabado de prendas. La situación actual de las empresas es de alto uso de su capacidad, algunas de ellas estudian la conveniencia de nuevas inversiones en tejeduría, aunque por ahora no serán ejecutadas.

Si bien no se dispone de datos efectivos, es de suponer que dada la fuerte disminución de la actividad en el sector, debe existir capacidad remanente, aunque la calidad y vigencia del equipamiento resulte dudosa.

4.1.2 Expectativas futuras de inversión

Los empresarios del sector, no manifestaron intención de llevar adelante nuevas inversiones que impacten sensiblemente su capacidad productiva. Encuentran algunas limitantes para considerar nuevas inversiones: inseguridad sobre la evolución del tipo de cambio real, lo que condicionaría el nivel de competitividad y por tanto de rentabilidad de la inversión; falta de líneas de crédito; e inseguridad en los mercados externos.

Una perspectiva distinta presentan las empresas orientadas a la comercialización. Prevén mantener la expansión de su cadena de ventas, utilizando mecanismos de franquicias. La inversión comercial más importante la realizarían fuera de Uruguay, mientras que internamente colaborarían con los fabricantes locales a los efectos de que mantengan su competitividad, de no ser así se abastecerían en mayor grado de otros proveedores.

En tejido de punto, sector más intensivo en capital, se deberían aumentar las inversiones para ser competitivo. Los empresarios del sector manifestaron estar estudiando la posibilidad de invertir, aunque no mencionaron proyectos concretos.

En el sector cueros tampoco se detectaron proyectos de inversión que resulten importantes para el sector. La principal empresa, de capitales alemanes con integración vertical que incluye la curtiembre y la elaboración de prendas, ha invertido en una planta de confecciones y en el tratamiento de efluentes de su curtiembre en el año 2000.

Algunas de las empresas entrevistadas, tanto en confección de prendas textiles, prendas de cuero o elaboración de tejidos de punto, exhiben un nivel de tecnología elevado, con inversiones realizadas en los últimos 5 años, tal como puede apreciarse en la nómina de proyectos promovidos⁸.

4.2 Análisis de la evolución y características de las empresas exportadoras

Aún cuando la evolución de las empresas ha sido variable, dependiendo de sus productos o de su inserción externa, se encuentran algunas características comunes entre las empresas con inserción exportadora.

Al principio de los noventa, las empresas más grandes exportaban al mercado internacional, principalmente hacia EUA. Por esa época, este mercado entraba en una fase recesiva o de estancamiento a lo que se sumó la apreciación del dólar respecto a las monedas europeas, provocando problemas para la colocación de los productos uruguayos que perdieron competitividad frente a los fabricantes europeos, principalmente los italianos. En ese momento las empresas uruguayas tenían experiencia exportadora, cubriendo, en ciertos casos, los cupos disponibles para algunos productos de lana en el mercado de EUA. Sin embargo, no tenían capacidad de diseño, trabajaban en su mayoría con telas nacionales y presentaban problemas de endeudamiento.

⁸ Capítulo V. Políticas Públicas

Las dificultades en los mercados extra regionales empujaron a las empresas a reorientar sus exportaciones a Brasil y luego a Argentina. Entre 1992 y 1994, la apreciación del tipo de cambio llevó a que la mayoría de las empresas que confeccionan prendas concentraran sus ventas en la región.

La inserción en el mercado regional, particularmente en el argentino, se hizo posible por la competitividad precio respecto a ese destino y porque las empresas contaban con experiencia exportadora y productiva. Esto exigió a las empresas la reducción de los lotes y la necesidad de aportar diseño a sus colecciones o asociarse con alguna marca que se comercializara en Argentina y que aportara el diseño, que antes era aportado por los compradores de EUA o de UE.

Luego de ese período inicial, los mercados se estabilizaron, con mayor incidencia de Brasil hasta la devaluación de su moneda en 1999. El período siguiente marcó un punto crítico para la mayoría de las empresas del sector, ya que junto con la pérdida casi total del mercado brasileiro se inició un período recesivo en Argentina y Uruguay. En este período muchas empresas cerraron, incluso algunas de las principales exportadores, otras redujeron sus ventas y otras consiguieron reorientarlas hacia otros destinos. Muy pocas mantuvieron exportaciones relevantes a la región.

Las licitaciones mexicanas otorgaron un cierto alivio a algunas empresas. Asimismo, la escalada del euro con respecto al dólar encareció las prendas provenientes de la UE y favoreció las exportaciones con ese destino.

En enero de 2002 se produce la devaluación en Argentina, con pérdida total de dicho mercado, al menos hasta que en junio se produjo la devaluación en Uruguay. Este período entre las devaluaciones fue particularmente crítico ya que las empresas sufrieron también una severa reducción de las ventas en el mercado local. Luego de la devaluación de la moneda en Uruguay, las empresas comenzaron a exportar fluidamente, aunque con precios y márgenes bastante reducidos.

Las empresas del sector tejido de punto siguen una senda similar pero con algunas diferencias ya que tienen una conexión más directa dentro de la cadena lana. Estas empresas mantienen presencia en el mercado de EUA durante todo el período. Otro tanto ocurre con las empresas que venden prendas de cuero.

4.3 Estructura de costos de una empresa típica del sector

El cuadro 17 muestra la estructura de costos de la rama, según surge de la matriz de insumo-producto elaborada por el BCU para 1997. Los porcentajes muestran el peso del consumo de cada bien, independientemente de su origen (nacional o importado). Se destaca la importancia de bienes provenientes del sector textiles que alcanza al 46% de los insumos consumidos. La información que brinda esta estructura es de valor general, pero no ilustra sobre el comportamiento de una empresa típica ya que promedia empresas confeccionistas que utilizan textiles con las que utilizan cuero.

Cuadro 17
Estructura de insumo producto, prendas de vestir
1997

Productos	%
Primarios	0,8
Alimentos, bebidas y tabaco	0,3
Textiles	29,0
Prendas de vestir	0,1
Curtidurías y marroquinerías	5,9
Madera, papel e imprentas	0,1
Químicos	0,6
Otras industrias manufactureras	1,9
Electricidad, gas y agua	1,2
Otros servicios	0,7
Otros gastos*	22,6
Total Consumo Intermedio	63,1
Valor Agregado Bruto	36,9
Valor Bruto de Producción	100,0

* Incluye gastos a distribuir por productos

Fuente: BCU.

El cuadro 18 presenta la estructura de costos detallada de empresas confeccionistas (en base a textiles), elaborada con información proveniente de las propias empresas. El valor agregado en porcentaje resulta similar al que informa la matriz insumo-producto.

Se aprecia la importancia relativa de la compra de tejidos de lana en plaza y de la importación de telas en base a sintéticos, le sigue en importancia, la mano de obra y las leyes sociales que representan un 23,7% de las ventas.

Cuadro 18
Estructura de costos para una empresa exportadora

		% ventas totales
Ventas totales		100,0
Exportación	95,0	
Mercado local	5,0	
Costos insumos		48,3
Compras en plaza (sub total)	38,5	
Tejidos plaza (principalmente lana)	27,6	
Avios (entretela, botones, otros)	8,7	
Otros	2,1	
Compra importadas (sub total)	9,8	
Telas importadas (sintéticos y mezclas)	9,6	
Otros	0,2	
Salarios y leyes sociales		23,7
Honorarios		1,5
Servicios no financieros		4,0
Gastos de exportación		3,0
Otros costos		3,0
Publicidad y comunicaciones		2,0
MARGEN OPERATIVO		14,5

Nota: una empresa de este tipo requerirá una inversión fija de 20 y una inmovilización en stocks de 30.
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por empresas del sector.

Si bien no se dispuso de información detallada para elaborar un cuadro similar para tejidos de punto, se puede afirmar que su ecuación de costos resulta algo distinta dado que en punto industrial la mano de obra pesa mucho menos y los costos de capital son mayores. Una máquina de nueva tecnología con capacidad full-fashion requiere una inversión de unos U\$S 100.000. En este tipo de empresa se estima que el costo de materias primas (hilados) representa no más de un 30% del precio de venta, siendo un 55% el costo de elaboración de la prenda y 15% el margen de contribución.

4.4 Modelo de Competitividad Sistémica desde la visión específica del sector

Considerando el modelo de Competitividad Sistémica desarrollado por el Instituto Alemán de Desarrollo, se identifica algunos factores que pueden estar actuando como limitantes a la competitividad.

➤ **Nivel Meta:**

- Uruguay no se destaca por tener un sistema de modas guiado por una demanda exigente. Las innovaciones en moda son orientadas, muchas veces, siguiendo modelos de comportamiento que son importados, fundamentalmente desde Buenos Aires. La importancia de los medios de comunicación y su efecto sobre la formación de gustos y comportamientos, resulta de gran influencia en la moda y, por lo tanto, en la demanda de cierto tipo de prendas y marcas.
- No hay, a nivel de la población, un acuerdo sobre cuál es el modelo de sociedad a desarrollar, ni sobre la importancia de la competitividad y productividad. Esta falta de acuerdo deriva en un problema estratégico ya que no resulta fácil motivar a los empleados o miembros de una firma en una estrategia definida.
- El nivel político refleja la falta de acuerdo respecto a una estrategia de desarrollo, lo que no permite ver claridad las perspectivas de largo plazo.

➤ **Nivel Macro:**

- El aspecto más destacable es la inestabilidad a nivel local y regional, tanto real como percibida, por todos los agentes económicos. Esta inestabilidad crea un ambiente muy poco propicio para inversiones que requieren de un período de repago de mediano o largo plazo.
- En el período 1993-2002, la evolución del tipo de cambio real generó un efecto anti-exportador lo que afectó en forma negativa la inserción externa y el desarrollo de las empresas.
- Entre 1999-2003, se contrajo la demanda, acentuando la contracción del sector.

➤ **Nivel Meso:**

- Los servicios conexos a la moda son: modelos, fotógrafos especializados en moda, ilustradores de moda, medios de comunicación especializados, institutos de tendencias, consultores en tecnología y mercados, diseñadores, compañías especializadas en comercio internacional, institutos de formación,

institutos de investigación, entre otros. Si bien en Uruguay existen algunas instituciones específicas orientadas al sector vestimenta y moda que satisfacen algunas de las necesidades del sector, al ser un mercado pequeño, su desarrollo es lento y no alcanza la profundidad de otras zonas productoras (como puede ser un centro de moda europeo).

➤ **Nivel Micro:**

- El entramado empresarial tiene un grado “moderado” en comparación a otras localidades. Existen grupos de empresas que realizan diversos tipos de producto, en especial en lo vinculado a la cadena lana. En otros aspectos el entramado local es algo más débil pero se sustituye en parte por la facilidad de importar en admisión temporaria.
- La cadena cuero es limitada, presentándose varias empresas que tienen integración vertical, en especial, las que trabajan productos de más calidad.
- En tejido de punto existen algunas limitaciones atribuibles a la oferta de hilados que resulta limitada en algunas ocasiones.
- Al interior de las empresas, se observa, muchas veces, falta de profesionalización, con escaso desarrollo de estructuras y procesos de gestión, especialmente en lo referido a planeación y productividad.

5. IMPACTO DE LOS FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL EN LA INDUSTRIA DE LA VESTIMENTA

5.1 Políticas públicas a nivel nacional

En consultas realizadas con empresarios del sector se han identificado diversos problemas a nivel del sector público tales como la excesiva burocracia, la lentitud en los tiempos de respuesta, la incomprensión de los problemas específicos y la falta de flexibilidad.

El problema que más preocupa a los empresarios es la evolución del tipo de cambio. Los empresarios consideran que, en los últimos meses, han perdido parte de la competitividad ganada en el 2002.

La administración del régimen de Admisión Temporal (AT) es otro de los problemas que enfrenta el sector. Hasta hace poco era administrado por el LATU, actualmente lo administra la Aduana. Este organismo ha señalado que el LATU hizo prórrogas de AT que quedarían fuera de su marco de acción y que, por tanto, deben revisarse los permisos otorgados (unos 5 años hacia atrás) y, en caso de haber utilizado dichas prórrogas, se debe re-liquidar los recargos. Los empresarios han manifestado que se sienten víctimas de una disputa de poder entre ambos organismos públicos, con la consecuente inseguridad jurídica para ellos. Por otro parte piensan que se va a complicar el mecanismo hacia el futuro.

Asimismo, consideran que debería habilitarse una especie de vía rápida para las empresas que siempre han cumplido con los pagos de tributos (sin incurrir en desvíos con respecto a las normas), a las que no debería imponerse el peso de la burocracia y la inspección que se aplica pensando en posibles evasores.

Los problemas relacionados con la burocracia se han ido superando en algún grado, pero existen organismos empresariales que se especializan en brindar servicios a sus asociados para poder evitar o corregir problemas de tramitación ante el Estado.

El precio de las tarifas públicas, así como las regulaciones e impuestos municipales en Montevideo, han sido otros factores destacados por los empresarios. Las empresas del sector no son grandes consumidores de energía eléctrica y, por lo tanto, pagan una tarifa

más cara. Asimismo, consideran que la tarifa telefónica es más elevada que en otros países.

A los problemas mencionados por las empresas se debería agregar la inestabilidad, tanto a nivel de las variaciones observadas en variables macroeconómicas como a nivel de expectativas respecto a las mismas.

En cuanto a las políticas públicas que dan soporte al sector, los mecanismos de promoción de inversiones y de promoción de exportaciones son ampliamente utilizados (devolución de impuestos, pre-financiación de exportaciones). Otros mecanismos, como los subsidios para el desarrollo de proyectos de innovación no han sido utilizados.

5.2 Estudio de las políticas públicas extra-nacionales

El sector vestimenta, tradicionalmente, ha estado sujeto a una serie de medidas de protección especial, tales como cuotas de mercado, medidas *antidumping* y otras excepciones. Estas medidas estuvieron contempladas por el Acuerdo Multifibras (AMF). En el Acuerdo de Textil y Vestimenta (ATV), los principales países importadores (EUA y UE) aceptaron integrar estos productos a las normas de la OMC. Esta incorporación se está realizando en cuatro etapas, previéndose la última para el inicio de 2005 con la eliminación del sistema de cuotas que venía aplicándose.

El gobierno de EUA ha realizado un importante estudio para prever las consecuencias de la eliminación de las cuotas en su mercado. Las principales conclusiones se refieren a que los compradores en EUA van a incrementar sus compras en China, en detrimento de los demás proveedores. De todos modos, se prevé que China encuentre algunos límites en su expansión, fundamentalmente por una tendencia al aumento de sus costos de producción.

El mismo estudio prevé que los pequeños actores que abastecen nichos de mercado especializados tengan menos problemas que los masivos. Algunas de las exportaciones uruguayas cumplen con esta condición.

En los próximos años, el acceso a los mercados externos se vería favorecido si se profundizara los acuerdos bilaterales que conceden preferencias específicas en ciertos mercados, así como si se concretaran nuevos acuerdos regionales de libre comercio con los grandes países desarrollados.

Existen indicios de que las exigencias ambientales y sociales podrían ser mecanismos de protección que utilizarían los países desarrollados en el período inmediato a la liberación de cuotas. Muchas de las grandes cadenas que tienen marcas bien posicionadas utilizarán estas exigencias, mientras que caben dudas respecto a que las cadenas de hipermercados y demás vendedores de *commodities* sean muy exigentes en este sentido.

Por tratarse de un sector que consume insumos de alto valor, telas y avios, es muy importante el rol de las normas de origen en los acuerdos preferenciales. Normas de origen muy restrictivas impedirían que se utilicen esas preferencias.

5.3 Análisis de las políticas y las instituciones de promoción comercial vinculadas al sector

Los empresarios consultados son bastante radicales al señalar que los organismos públicos de promoción comercial no han funcionado. Opinan que dichos organismos deberían dejar el lugar a los empresarios para que cumplan la tarea de promoción y ventas.

Según los mismos, la negociación de tratados internacionales también debería hacerse en consulta con empresarios del sector, para que los tratados logrados puedan ser efectivamente utilizados para las exportaciones uruguayas. En el pasado ha ocurrido que algunas de las negociaciones logradas no se han podido efectivizar al momento de su aplicación debido a “pequeños detalles de texto” que imposibilitan a las empresas del sector utilizar esos acuerdos, se destacan aspectos como normas de origen entre otros.

5.4 Consideración de factores vinculados a economías externas

Existe una amplia posibilidad de integración de cadenas regionales. Muchas de las empresas locales abastecen directamente de algunos productos a otras empresas del MERCOSUR. En otros casos se importan hilados y telas, o se incorpora diseño o marca a productos de otros países de la región. Asimismo, existen una gran cantidad de acuerdos del tipo franquicias entre empresas del sector de estos países.

Persisten barreras no arancelarias en el comercio intra-zona, por ejemplo impuestos internos que discriminan a los productos importados, normativas de etiquetado, tramitación de guías, entre otros.

De todos modos, las empresas medianas y grandes que funcionan en un régimen de complementación con otras empresas de la región (abastecimiento, franquicias), no señalan limitaciones graves en el funcionamiento actual.

5.5 Síntesis de la situación competitiva del sector

A continuación se presentan, por orden de importancia, las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas del sector.

5.5.1 Fortalezas

- Oferta de insumos nacionales de la **cadena de origen agropecuario** (lana y cuero) con empresas competitivas en los otros eslabones de esas cadenas.
- **Empresas con experiencia en las fases de producción y comercialización.** Dichas empresas cuentan con mano de obra y supervisión experiente y logran productos de calidad exportable con una buena relación precio - calidad (aunque depende de la evolución del tipo de cambio).
- **Acceso a mercados de alto valor**, presencia de algunas empresas multinacionales que han elegido nuestro país para fabricar prendas para el mercado local, el resto del mundo o la región. Empresas exportadoras con contratos o habilitaciones por parte de grandes compradores en mercados de destino exigentes.
- Algunas **empresas con marca y cadena de distribución** propia, con inserción internacional ya desarrollada.
- **Flexibilidad** y manejo de lotes pequeños.
- Creciente **capacidad gerencial y de diseño** de productos.

- Facilidad de ingreso de insumos en AT, posibilidad de integrar sistemas de creación de valor por sobre fronteras nacionales. La presencia de ZF ha sido utilizada para complementar dicha facilidad, especialmente en el caso de las “trading”.

5.5.2 Debilidades

- **Problemas de costos:** escasa productividad de las empresas, falta de cultura de la productividad. Costo de mano de obra mayor que en otros países competidores. Escaso entramado productivo y de complementación entre empresas. Costos fiscales, en comparación con informales.
- Amplio desarrollo de **comercio y fabricación informal de prendas** que imposibilita el desarrollo de un mercado local más amplio, con escaso control y acciones de protección contra la competencia desleal de la informalidad – ilegalidad.
- Problema de **protección aduanera**, problemas de valoración de importaciones y dificultad (por costos) de establecer mecanismos *antidumping*.
- **Empresas debilitadas**, con escaso capital propio (vienen de una crisis económica y los márgenes actuales son reducidos).
- **Escasa capacidad negociadora.** Escaso peso del sector para incidir sobre los negociadores y de estos últimos en las negociaciones. Esto podría explicarse, en parte, por ser un país pequeño.
- Para el desarrollo de productos masivos, **mercado local muy pequeño** en comparación con socios del MERCOSUR, que imposibilita el desarrollo de empresas locales de porte competitivo en ese subsector.
- **Falta de financiamiento de costo competitivo**, especialmente para los que no son exportadores directos.
- **Costo de servicios y tarifas públicas** (puerto, energía eléctrica, telefonía fija, telefonía móvil).

- **Lentitud judicial** y elevado costo para la protección de derechos de marca y diseño. Las estrategias efectivas de diferenciación requieren de un sistema de protección provisto por el Estado.
- Complicaciones de **trámites**, lentitud e inseguridad (producto de revisión hacia atrás de medidas tomadas por otros organismos del Estado) en varios de los trámites propios del funcionamiento (AT, BPS, Importaciones, etc.).
- **Poca transparencia**, falta de información sectorial, completa y al día, que pueda orientar a empresas y nuevos inversores.

5.5.3 Oportunidades

- Crecimiento del ingreso en Uruguay y países de la región, **recomposición de la demanda**, especialmente en Argentina.
- Desarrollo y **crecimiento de marcas uruguayas** con cadenas de distribución propias, tanto en mercados actuales como en nuevos mercados.
- **Capacidad instalada** no utilizada actualmente (por ejemplo podría trabajarse en varios turnos) y mejora de la productividad.
- **Nuevos acuerdos comerciales** que favorezcan efectivamente la colocación de productos uruguayos.
- **Asociación** de empresas locales con grandes empresas que cuenten con cadena de distribución propia, que requieren de alta velocidad de respuesta en productos de alto valor.
- Crecientes **exigencias** de cumplimiento con normas sociales y ambientales por parte de los compradores en países desarrollados (en particular EUA), que eleven los costos o dificulten el acceso a sus mercados de la producción de países en desarrollo de bajos costos.
- Persistencia de la **apreciación del euro** con la pérdida de competitividad de Italia en productos de lana de alta calidad, desmantelamiento de capacidad de producción en esas zonas.
- Existencia de profesionales en gestión y en diseño.

- Aprovechamiento y/o desarrollo de **nichos de moda**, particularmente en América Latina (especialmente en el MERCOSUR) o en zonas no tradicionales como Asia.
- Aumento de la importancia de los diseñadores brasileños y argentinos en la moda internacional.
- Mejora de condiciones e incremento de disponibilidad de **crédito** para inversiones.
- Encarecimiento del petróleo y sus derivados favorecerá los productos naturales, encarecerá fletes de proveedores más alejados.

5.5.4 Amenazas

- **Rivales poderosos** con mano de obra abundante, con progreso técnico y captación de inversión extranjera directa. Se elige esta como principal amenaza para simbolizar la importancia de la dinámica en este sector, que está en constante evolución.
- Apreciación del **tipo de cambio real**.
- **Liberalización de cuotas** en mercados desarrollados.
- Falta de **personal calificado**, constituye una amenaza porque el crecimiento del sector presionaría sobre una oferta limitada de mano de obra y llevaría al aumento de costos laborales.
- **Comoditización** creciente de ciertos productos, mayor participación y fuerza de mercado de cadenas minoristas “tipo supermercados”, con creciente importancia del precio como único factor de decisión de compra.
- Fuerza de multinacionales (si no se accede a ellas, se queda fuera del mercado), concentración de **fuerza en los compradores**, con posibilidad de sustitución
- Nuevos acuerdos entre otros países con **pérdida de situaciones de preferencias**.

- **Caída de AT** (para el MERCOSUR está previsto para 2010), imposibilitará la complementación o al menos la encarecerá.
- **Mejora de la imagen de productos de China**, en particular en productos de lana. Si bien esta amenaza puede llegar a ser importante en el futuro, en la actualidad no lo es tanto porque llevará un cierto tiempo de revertir su imagen actual.

6. PROSPECTIVA A MEDIANO PLAZO

6.1 Ambiente futuro

6.1.1 Situación nacional

El PBI uruguayo mantendrá un moderado crecimiento luego de la rápida recuperación de 2004. El tipo de cambio real seguirá una tendencia a la apreciación. Estas dos tendencias encontrarán la limitante del endeudamiento y las necesidades de inversión en infraestructura para mantener un crecimiento sostenido.

El mercado interno no superará rápidamente los problemas de la informalidad ya que la limitación al crecimiento mantendrá problemas en el empleo. De todas formas, mejorarán las condiciones de la demanda interna lo que beneficiará a este sector en los segmentos de alta elasticidad ingreso.

Las condiciones de oferta se verán favorecidas por mejoras en la disponibilidad de crédito, aunque la suba de la tasa de interés internacional puede ser una limitante.

Las cadenas de lana y cuero mantendrán su capacidad competitiva, aumentando el componente de diseño para la creación de productos de mayor valor agregado; a estos efectos, las empresas deberán invertir más en diseño de productos y tecnología.

Seguirán creciendo las cadenas comerciales de algunas marcas uruguayas, que cuentan con ventajas importantes (cadena lana, Zonas Francas, capacidad de diseño, base ya establecida, capacidad de producción local). Por otra parte, dado el tamaño del sector, sus perspectivas podrían cambiar por el solo hecho de que una empresa logre ventas de significación a escala regional o global.

En resumen, este escenario ofrece moderadas expectativas de crecimiento para el sector en el futuro inmediato, especialmente para las empresas grandes, tanto en el mercado local como en la exportación. Las políticas públicas podrían contribuir a mantener los costos de producción reducidos. Entre ellas, podría mencionarse el tipo de cambio real, prefinanciación de exportaciones, desgravación de impuestos y leyes sociales sobre mano de obra. Adicionalmente se pueden coordinar políticas para apoyar estrategias de creación de valor tales como facilitar la importación de insumos, apoyar la capacitación de nuevos empleados, y la protección de marcas y diseños. Asimismo, el nivel de devolución de impuestos indirectos, la reducción de costos de exportación y la agilidad de trámites

de Admisión Temporaria (ya sea con el régimen actual o mediante Draw-back), podría influir sobre la competitividad del sector.

Para el sub-sector tejido de punto es importante poder acceder con facilidad a maquinaria de tecnología actualizada. Para ello es importante mantener los beneficios promocionales a las inversiones y facilitar el acceso al crédito en condiciones competitivas (tasa y plazos). El mantenimiento de los regímenes promocionales para las inversiones es un tema pendiente en el MERCOSUR.

Con respecto al sector informal, es posible promover la reconversión de quienes participan del mismo hacia formas empresariales formales. Para ello se podrá contribuir a la capacitación en gestión y uso de tecnologías; otorgar financiamiento para adquisición de equipos livianos; favorecer la formación de instituciones que promuevan la creación de PYMES brindando apoyo en aspectos productivos, diseño, gestión de ventas, tramitación y mantenimiento de la “formalidad”. Otros aspectos a considerar son las políticas respecto al contrabando de prendas y la copia de marcas (uso no autorizado de marcas y diseños).

La defensa de la producción para el mercado doméstico requerirá que el Arancel Externo Común sea efectivamente aplicado y que se eviten las prácticas desleales de comercio. Para ello, puede facilitarse la tramitación de mecanismos *antidumping* y la aplicación de mecanismos de valoración aduanera, los que deben coordinarse con los otros miembros del MERCOSUR.

6.1.2 Situación regional

Argentina recuperará su mercado local, la industria confeccionista argentina seguirá recuperando espacio pero tendrá limitantes para la inversión en tecnología, lo que perjudicaría, fundamentalmente, la recuperación del sector tejido de punto. Brasil seguirá fuerte en todos los segmentos de producción masiva.

Los diseñadores brasileiros y argentinos seguirán ganando espacio en la moda global, lo que impulsará el crecimiento de marcas locales de esos países. En particular, la moda de San Pablo será un motor para el crecimiento del sector de Brasil. Bajo esta hipótesis, las empresas uruguayas podrían beneficiarse complementando la oferta brasileira.

El consumo en la región para los productos de la cadena lana producidos en Uruguay se recuperará lentamente. Si se recuperase la capacidad de competencia con los socios del MERCOSUR aumentaría la probabilidad de incrementar las ventas de estos productos a

la región; compensando, aunque sea en parte, la competitividad que se pierda con respecto a otros destinos. En el largo plazo, la una buena inserción del sector en la región, integrando cadenas de alto valor, podría constituirse en un factor clave para el aumento de la competitividad respecto al resto del mundo.

En el escenario más probable de integración regional, el sector de productos masivos de algodón, prácticamente desmantelado en Uruguay, no se recuperará. Por su parte, el MERCOSUR será un importante destino para los productos de la “cadena lana”, tanto para productos de marcas uruguayas como para la complementación con marcas argentinas y brasileñas. La inserción regional se vería favorecida por políticas que den estabilidad a los flujos de intercambio. Entre ellas debería destacarse la coordinación de políticas macroeconómicas y la definición de estrategias de integración de largo plazo, ya sea como unión aduanera o como zona de libre comercio, con la consecuente eliminación de barreras no arancelarias y demás imperfecciones.

6.1.3 Situación internacional

La caída del sistema de cuotas provocará algunos impactos iniciales. Reforzaré la tendencia a relocalizar la producción en países asiáticos, abundantes mano de obra, que serán los que captarán nuevas inversiones en productos masivos.

China y otros países asiáticos mantendrán su crecimiento económico, abriendo nichos de mercado interesantes para productos diferenciados. El consumidor asiático será un objetivo cada vez más deseado, tanto en los productos masivos como en nuevos nichos.

Los precios internacionales de confecciones no diferenciadas seguirán cayendo en valores reales. Los países que hoy son oferentes incipientes, con muy bajas remuneraciones de la mano de obra, captarán inversiones de sus vecinos asiáticos que mantendrán el control de la cadena productiva y comercial.

La variación de la cotización del euro respecto al dólar podría constituir un escenario alternativo, si el euro bajara significativamente, la competencia italiana agregaría fuerte presión sobre el sector exportador uruguayo.

Para las empresas globales de moda el desarrollo de marcas será cada vez más importante, incidiendo en sus decisiones de compra. Se orientarán a establecer inversiones en zonas con ventajas comparativas, aunque mantendrían ciertos procesos cerca de los principales mercados de destino.

Los gustos de los consumidores y la capacidad de compra favorecerán la búsqueda de ofertas exclusivas de alto valor, exigiendo muy alta calidad y creatividad.

La demanda actual para confecciones uruguayas, por parte de EUA y México se mantendrá, aunque el impacto del levantamiento de cuotas incrementará la presión competitiva en los mismos; dicho impacto será gradual, comenzando por los sectores menos diferenciados. La presencia de cadenas comerciales de marcas originadas en Uruguay facilitará el desarrollo de nuevos flujos de exportación a esos mercados, especialmente si mantienen su tendencia expansiva.

El escenario internacional es, por lo tanto, de alta competencia, con proliferación de cambios que generan amenazas y oportunidades. Puede esperarse que las empresas uruguayas enfrenten dificultades en los sectores más tradicionales, que tienden a la commoditización, como es el caso de tejidos de punto destinados a hombres en el mercado de EUA. La política comercial debería considerar las estrategias concretas de las empresas, negociando acuerdos que faciliten su inserción y promoviendo un aprovechamiento real de los mismos.

Para las cadenas de cuero y lana, se debe extremar el aprovechamiento de las ventajas provenientes de la disponibilidad de recursos naturales, aumentando el valor agregado mediante diseño, mejorando la coordinación entre agentes de la cadena, desarrollando tecnologías adecuadas, y promoviendo la imagen de país natural. En este sentido, las políticas públicas podrían apoyar proyectos de investigación y desarrollo de productos en base a nuevos cueros (por ejemplo de reptiles, peces o ñandúes), apoyo a la investigación y presentación de productos en nuevos nichos de mercados.

Con respecto a las empresas que cuentan con cadenas comerciales propias fuera de Uruguay, se podrían facilitar los mecanismos de complementación productiva y la agilidad de los trámites para gestionarlos.

6.1.4 Resumen de prospectiva

El sector seguirá progresando dentro de las tendencias globales señaladas, lo que condiciona las posibilidades de desarrollo de la industria uruguaya. Esta se verá favorecida por la recuperación económica local y regional y sufrirá nuevos desafíos competitivos provenientes del comercio fuera de la región lo que, en resumen, no permite prever un importante crecimiento. Sin embargo, esta perspectiva, podría cambiar si

alguna de las empresas comerciales-industriales uruguayas lograra un desarrollo significativo de sus ventas a la región.

Las políticas públicas posibles para mantener o favorecer el desarrollo del sector se pueden resumir en:

- Política económica: tipo de cambio real pro-exportador; estabilidad económica a nivel local y coordinación con los demás países del MERCOSUR.
- Política comercial: definición clara y de largo plazo del alcance del MERCOSUR; la concreción de nuevos acuerdos preferenciales, que permitan su uso efectivo; valoración aduanera de importaciones y medidas de protección contra prácticas desleales de comercio; mantenimiento de mecanismos que permitan la complementación productiva utilizando bienes originarios de otros países (AT, Zonas Francas, libre circulación de bienes).
- Apoyo a las exportaciones: devolución de impuestos indirectos, prefinanciación de exportaciones.
- Mano de obra: apoyo a la capacitación específica, rebaja de impuestos sobre el trabajo.
- Diseño e innovación: apoyo al desarrollo de productos y tecnologías.
- Sector informal: impulsar su reconversión a la formalidad, promoviendo a las pequeñas empresas.

6.2 Proyectos y estrategias futuras a partir de entrevistas a empresarios, trabajadores y cámaras del sector

Los empresarios del sector consideran que pueden incrementar sus exportaciones mediante nuevas inversiones en el desarrollo de cadenas de distribución, marketing y diseño.

Las estrategias propuestas por la Cámara de la Vestimenta tienen como objetivo buscar mejoras en todos los aspectos que permitan a Uruguay diferenciarse por el nivel de servicios, la velocidad de respuesta y confiabilidad respecto a otros oferentes. La Cámara

considera que este tipo de estrategia puede resultar adecuada dado que los grandes compradores y cadenas de distribución no encuentran en la región, y a veces tampoco a nivel global, una oferta de este tipo.

Creemos que la estrategia planteada es correcta para las empresas exportadoras, representadas en la cámara. No obstante, no debería descuidarse el mercado local ni la coordinación con otros agentes locales (y regionales) a fin de integrar cadenas de valor, en las que sea difícil sustituir a las empresas uruguayas.

Se debería estudiar la posibilidad de generar oportunidades de nuevos negocios a partir del conocimiento de proveedores y clientes por parte de las “trading”. Éstas contribuirían a articular las actividades de empresas locales con las de proveedores y clientes ubicados en el exterior, tal como ocurre con algunas de las cadenas minoristas más exitosas.

6.3 Definición de posibles segmentos de mercado y/o nichos de desarrollo del sector

El sector debe seguir trabajando en los productos de lana y cuero, extremando la calidad, orientando su producción hacia segmentos altos que aprecien la fibra natural. Los desarrollos de tecnología y diseño (por ejemplo aprovechamiento de nuevos cueros o mejoras en el proceso de confección) serán importantes. El desarrollo de nuevos productos y tecnologías debería realizarse en forma conjunta con otros miembros de la cadena de valor (nacionales o no).

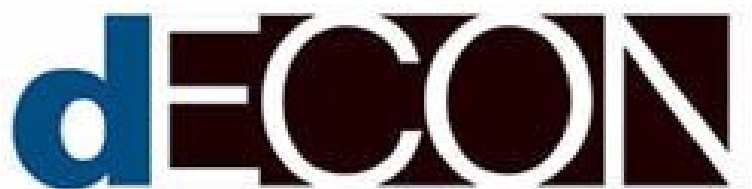
De persistir las condiciones cambiarias favorables, podrían incrementarse las corrientes exportadoras de productos exclusivos, de alto valor agregado, provenientes de casas de diseño. Estas exportaciones se dirigirían a segmentos altos del mercado, especialmente en la UE.

China y otros países asiáticos, con una gran cantidad de “nuevos ricos”, constituirían posibles mercados para la expansión de las exportaciones de productos tales como ropa de cuero de alto valor. A esos efectos, se requeriría asociarse con distribuidores que trabajen en esa región y desarrollar diseños exclusivos adaptados a esos mercados.

El crecimiento exportador del sector se vería favorecido si las empresas locales se constituyesen en proveedores de compradores corporativos, y/o si algunas de las grandes corporaciones se localizasen en el país. A estos efectos, debería promoverse una mejora

del ambiente de negocios teniendo en cuenta aspectos tales como la protección de la propiedad intelectual, la celeridad de los procesos legales y el cuidado de las condiciones ambientales y sociales de la producción.

El mercado local y el regional seguirán siendo importantes para las empresas del sector. Las estrategias de diferenciación por nivel de servicios, velocidad de respuesta y confiabilidad se verían favorecidas por la cercanía, así como por la coordinación entre los miembros de la cadena. Por ejemplo, si una empresa multinacional quiere colocar en la región una nueva colección de trajes, ésta podrá estar pronta para su comercialización unos 20 días antes si se produce con telas locales que si se debe encargar la tela a un proveedor extranjero, realizar la importación y luego comenzar la producción de las prendas.



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

Estudios de competitividad sectoriales.
Industria manufacturera.

M. I. Terra, G. Bittencourt, R. Domingo, C. Estrades,
G. Katz, A. Ons, H. Pastori

Documento No. 23/05
Noviembre, 2005

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES INDUSTRIA MANUFACTURERA

**Investigación realizada en el marco de los estudios sectoriales financiados
por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Coordinadora: Inés Terra

Gustavo Bittencourt

Rosario Domingo

Carmen Estrades

Gabriel Katz

Álvaro Ons

Héctor Pastori

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Octubre de 2004

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

**CAPITULO IV:
SECTOR FARMACÉUTICA**

1. FACTORES CLAVE DE COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL

1.1 Producción y comercio de farmacéuticos en los países desarrollados y en Uruguay

1.1.1 Producción y comercio mundial

El valor de la producción mundial de la industria farmacéutica a precios de productor, a principios del siglo XXI, era superior a 300 mil millones de dólares con una tasa de crecimiento aproximada de 5,5% anual. El mayor productor mundial es Estados Unidos (EUA), país que aumenta su participación en el total mundial de manera muy significativa hasta alcanzar el 40% en el año 2000. Por otra parte se observan porcentajes decrecientes de participación de Japón y los principales productores europeos, que en conjunto pasan de producir un 37% en 1990 a un 30% en 2000. Tal como se observa en el cuadro 1, en la década de los 90 se produce una reversión de posiciones: EUA pasa a ocupar el lugar que tenían los mayores productores europeos al inicio del período.

Cuadro 1
Producción mundial farmacéutica y distribución
de la producción, 1990 y 2000

	1990	2000
Producción Mundial (miles de millones de dólares)	173	297
Distribución de la producción		
Estados Unidos	32%	40%
Japón	23%	19%
Francia	9%	8%
Reino Unido	7%	6%
Alemania	9%	6%
Suiza	4%	5%
Italia	8%	5%
Otros	8%	11%

Fuente: Association of Research-based Pharmaceutical Companies (VFA), 2002.

Algunos de los elementos que explican este desempeño diferencial entre los países desarrollados se observa en el cuadro 2. Asimismo, en dicho cuadro se presenta la posición relativa de algunos de los otros países actores en el mercado internacional de estos productos, como India. El valor bruto de producción (VBP) de la industria farmacéutica europea es todavía, en 1999, superior al de la industria de EUA, y más que duplica al de la japonesa. Sin embargo, en términos de valor agregado, el VAB

norteamericano es significativamente superior al europeo y el japonés presenta una menor diferencia que con el VBP, debido a una inferior relación VAB/VBP en el caso europeo y a una productividad del trabajo que es la tercera parte de la de EUA y la cuarta parte de la correspondiente a Japón. En coincidencia, la participación de los salarios en el valor agregado es muy inferior en éstos últimos dos países a lo que se observa en Europa.

Cuadro 2
Indicadores del sector farmacéutico de países seleccionados y Uruguay
1999

País/Región	VBP (miles de millones dólares)	VAB (miles de millones dólares)	VAB/VBP	Salarios/ VAB	Empleo (miles)	N° estableci- mientos (miles)	Productividad VAB/ocupado (miles de U\$S)	Tamaño medio (ocupados/esta- blecimientos)
Unión Europea (15) a/	125,6	47,5	37,8	39,7	451,5	2,8	105,2	163
Estados Unidos	107,9	74,1	68,7	16,2	222,9	n/d	332,5	n/d
Japón b/	59,6	38,9	65,2	12,6	94,7	1	410,7	94
India	7,3	2,3	31,1	19,3	243,4	2,7	9,3	90
Canadá	4,6	2,3	49,5	33,4	22,3	0,2	101,7	149
Uruguay	0,2	0,1	45,7	54,5	2,4	0,1	46,9	35

a/ Datos correspondientes al año 1999, excepto los referidos a Grecia, Italia y Portugal, para los que se utilizaron datos de 1998.

b/ Datos correspondientes al año 2000.

Fuente: ONUDI, Eurostat, U.S. International Trade Commission.

Por otra parte, el hecho de que el tamaño medio de los establecimientos en Japón sea inferior al europeo y al canadiense, pero su productividad del trabajo cuadruple ambos casos, puede ser un reflejo de que en esta industria las economías de escala de planta, o a nivel de procesos productivos, no son un factor relevante de competitividad (ver Katz 1997). Un segundo factor, que normalmente aparece como argumento de las organizaciones de industriales europeos (ver European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations, EFPIA, 2002), refiere a los fuertes controles de precios que ejercen los Estados en la Unión Europea, mediante compras públicas y otras regulaciones, por lo que una parte importante de los diferenciales de productividad en valor pueden deberse a diferencias en los precios promedio de los medicamentos más que a la productividad física.

El mercado mundial de consumo de medicamentos (a precios *ex -factory*, EFPIA 2003) crece de manera significativa, con tasas cercanas a un 11% anual en la segunda mitad de los noventa, llegando en 2001 a un valor aproximado de 400 mil millones de dólares. La distribución de las ventas cambia radicalmente en el correr de la década: Europa cede el primer lugar a América del Norte, que debido a la dinámica del mercado de EUA pasa a cubrir casi la mitad del consumo mundial (cuadro 3). Es esta mayor dinámica del mercado

norteamericano, unido a otras razones tecnológicas, la que determina la mayor expansión de la producción en ese país.

Cuadro 3
Distribución del consumo farmacéutico mundial
1990 y 2001
(porcentaje sobre el total)

	1990	2001
Europa	37,8	23,7
Norte América	31,1	47,2
América Latina	5,7	6
África, Asia y Australia	25,4	23,1

Fuente: EFPIA (2002).

De hecho, entre las principales empresas farmacéuticas, los laboratorios de origen norteamericano recuperan fuertemente posiciones en el ranking de los mayores del mundo durante esta década, pese a la fuerte ola de fusiones y adquisiciones liderada por los laboratorios de origen europeo con el objeto de sostener sus posiciones en el mercado internacional.

En el cuadro 4 se presenta las ventas y la participación en el mercado mundial de medicamentos de los 20 principales laboratorios en el año 2003. Dos tercios del mercado mundial son abastecidos por los veinte primeros laboratorios del mundo (seis de los 10 primeros son norteamericanos) marcando un proceso intenso de concentración global dado el peso de este número de laboratorios. Sin embargo, el número de competidores de peso relativamente similar es elevado, lo que configura un oligopolio que puede ser intensamente competitivo en la disputa del mercado global (un índice C3¹ referido al mercado global es inferior al 20%).

¹ C3: corresponde a las ventas de las 3 mayores empresas en el total de las ventas de la industria.

Cuadro 4
Ventas y participación en el mercado mundial de los
principales laboratorios del mundo, 2003

Laboratorio	País	Ventas (millones de dólares)	% del mercado mundial
Pfizer	Estados Unidos	27.460	7,5
GlaxoSmithKline	Reino Unido	25.644	7
Merck & Co	Estados Unidos	19.408	5,3
AstraZeneca	Reino Unido	16.750	4,6
Johnson & Jonson	Estados Unidos	16.270	4,4
Bristol-Myers Squibb	Estados Unidos	15.660	4,3
Novartis	Suiza	14.676	4
Aventis	Francia	12.774	3,5
Pharmacia Corp	Estados Unidos	12.419	3,4
Abbott	Estados Unidos	11.280	3,1
Principales 10 laboratorios		172.342	47
American Home Products	Estados Unidos	11.195	3,1
Lilly	Estados Unidos	10.676	2,9
Roche	Suiza	10.153	2,8
Schering-Plough	Estados Unidos	8.615	2,4
Takeda	Japón	6.604	1,8
Bayer	Alemania	6.415	1,8
Boehringer Ingelheim	Alemania	5.151	1,4
Sanofi-Synthélabo	Francia	4.156	1,1
Amgen	Estados Unidos	3.854	1,1
Eisai	Japón	3.301	0,9
Principales 20 laboratorios		242.464	66,1

Fuente: Association of the British Pharmaceutical Industries

El cuadro 5 permite complementar alguna de las conclusiones de la comparación entre los mercados de EUA y del resto del mundo desarrollado, tanto el gasto en porcentaje del PBI como por habitante son notoriamente superiores en EUA, en especial este último, dada la mayor magnitud del PBI por habitante de EUA respecto al de varios países de Europa. Caben serias dudas respecto a que el acceso a estos bienes, y en general a los servicios de salud, sea superior en EUA que en la mayoría de los países europeos, por lo que esta comparación debe conducir a la conclusión de que el sistema norteamericano, más liberal y con menos participación estatal que el europeo, tiene como resultado mayores precios para productos relativamente similares. O sea, una parte importante de la mayor “rentabilidad” de la industria en EUA está sustentada en mayores precios.

Cuadro 5
Gasto en medicamentos como % del PBI y por habitante
Países seleccionados, 2002

País	Gasto en medicamentos / PBI (%)	Dólares per cápita al año
Estados Unidos	2,6	657
Francia	1,9	305
Japón	1,9	439
Bélgica	1,6	261
Italia	1,6	216
Uruguay	1,6	103
Alemania	1,4	227
Austria	1,3	215
Reino Unido	1,2	206
Suecia	1,1	236
Holanda	1,0	180
Irlanda	0,9	174
Dinamarca	0,8	182

Fuente: IMS World Review 2002.
Uruguay: estimación propia 1999-2000.

El cuadro 6 muestra los valores de comercio exterior de medicamentos para los principales países que participan en tales flujos en el año 2002. La mayoría de los países europeos son fuertemente exportadores de este rubro, entre las escasas ramas de alta tecnología en que la Unión Europea, como conjunto, presenta balances comerciales positivos. El saldo comercial neto de los países considerados alcanza a un valor de 24 mil millones de dólares. Irlanda es uno de los principales exportadores de medicamentos, contribuyendo con casi la mitad de ese saldo positivo.

Si se comparan las cifras de exportaciones con los valores de producción presentados anteriormente, se obtiene una propensión exportadora aproximada de un 10,4% para EUA, 3,3% para Japón y un 73% para Europa. Estas cifras estarían mostrando dos mercados bastante cerrados (EUA y Japón) y uno muy abierto (Unión Europea). Sin embargo, la mayoría del comercio en el último caso es intra-europeo, corrigiendo aproximadamente ese factor resulta en una propensión exportadora hacia fuera de la región de aproximadamente 30%².

² Las importaciones totales europeas del cuadro 6 alcanzan a los 64 mil millones de dólares. EFPIA 2003 (página 13) informa acerca del comercio bilateral europeo con Japón y EUA. Suponiendo que solamente estos dos países cumplen con los exigentes requisitos de ingreso al mercado europeo, y restando las importaciones que provienen de esos dos países (1 y 10 mil millones respectivamente), se llega a un total de comercio intra-europeo de 54 mil millones, lo que implica que se estarían exportando hacia fuera los 38 mil millones restantes.

Cuadro 6
Comercio mundial de productos farmacéuticos
(millones de dólares)

País	Exportaciones	Importaciones	Balance Comercial
Irlanda	13.618	1.611	12.007
Francia	14.239	8.367	5.872
Suiza	12.766	7.017	5.749
Reino Unido	15.073	11.189	3.884
Suecia	4.383	1.600	2.783
Italia	7.958	7.301	657
Holanda	6.969	6.548	421
Australia	1.044	2.604	-1.560
Alemania	13.726	15.564	-1.838
España	2.826	5.045	-2.219
Japón	1.955	4.625	-2.670
Canadá	1.510	4.487	-2.977
Estados Unidos	13.065	21.501	-8.436

Fuente: Global Trade Information Services.

1.1.2 Comparación del sector medicamentos uruguayo con el contexto internacional

La industria farmacéutica uruguaya presenta una escala muy reducida en la comparación internacional, tal como surge del cuadro 2. Su volumen de producción no es comparable con el nivel de los países industrializados, o de grandes países en desarrollo como India. El tamaño medio de las empresas uruguayas es extremadamente pequeño en relación a la mayoría de los países productores, por lo que es posible que en este caso sí estén operando problemas a nivel de escala de plantas, pese a no ser éstas un factor relevante de competitividad en el mundo. La productividad por trabajador es la mitad del promedio europeo (que como veremos oculta situaciones de países bastante heterogéneas) y de la industria canadiense, a la vez que resulta cinco veces mayor que la correspondiente a India. Si el valor agregado por trabajador es un indicador relevante de la productividad desde el punto de vista de la competitividad industrial, estos números parecen mostrar que la industria uruguaya resultaría razonablemente competitiva en valor pese al inconveniente de escala. Sin embargo, la media uruguaya está muy lejana al valor agregado por trabajador en la producción de EUA y de Japón.

La producción uruguaya resulta, en sus años de auge de los noventa, menos de la centésima parte de las ventas del último de los veinte laboratorios del cuadro 4. Pese a ello, es comparable en su magnitud con la de algunos de los países con industrias de medicamentos menos desarrolladas de Europa. Como se desprende del cuadro 7, representa un 40% de la industria del medicamento de Finlandia, 80% de la de Grecia y

es de magnitud similar a la producción de Noruega. Por su parte, el valor producido por trabajador ocupado es superior a correspondiente a estos tres países, y cercano al correspondiente a Portugal, el siguiente país europeo con industria farmacéutica menos desarrollada.

Cuadro 7
Producción farmacéutica en los países
Menores de Europa y Uruguay, 2001

País	VBP (millones U\$S)	Empleo (cantidad)	VBP/empleo (miles U\$S)
Austria	1.676	9.200	182,2
Portugal	1.305	10.484	124,5
Finlandia	599	6.810	88
Grecia	303	11.500	26,4
Noruega	265	4.447	59,5
Uruguay a/	248	2.416	102,7

a/ Datos correspondientes a 1999, previo al contexto recesivo de 2001.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de EFPIA, 2003.

El cuadro 5 presentado anteriormente, permite ubicar a Uruguay en el contexto mundial respecto a indicadores comparables de gasto en medicamentos, normalizados por el PBI y por la población. Puede observarse que el gasto uruguayo en este rubro en puntos del PBI es similar al de Japón y al de los tres países europeos con mayor indicador, y superior a la mayoría de los países de ese continente. Tomado el gasto por habitante, un uruguayo medio gasta entre la tercera parte y la mitad que un europeo, de acuerdo al país de que se trate; la cuarta parte que un japonés y la sexta parte que un habitante de EUA.

1.2 Factores clave de competitividad a nivel internacional

FACTORES DE CAMBIO EN EL MERCADO MUNDIAL (Katz, 1997)

- Caída en el ritmo de innovación desde los 60
- Aumento del gasto en I+D para lanzamientos de nuevos productos
- Vencimiento de principales patentes e irrupción de genéricos
- El gasto en I+D como motor de las fusiones y adquisiciones y sostenimiento de la dinámica de innovación, o sea ventaja tecnológica

Las principales características competitivas de esta industria se manifiestan en la creciente importancia e intensidad de los gastos de investigación y desarrollo (I+D), lo que implica fuerte presencia de economías de escala a nivel de firmas, así como significativos costos de comercio derivados de las diferencias en las regulaciones sanitarias nacionales. Estos factores, unidos a que la presencia de economías de planta no es relevante, determinan que la estrategia preferida por las empresas farmacéuticas es la forma de expansión horizontal o repetitiva. Es decir, realizan la parte final del proceso productivo en el mercado de destino de la producción, siempre que el tamaño del mercado de destino sea suficiente para justificar la escala mínima de planta, y que el país disponga del personal calificado para llevar adelante este proceso productivo. La excepción a esta regla la constituyen la creciente inversión extranjera directa de empresas farmacéuticas europeas en EUA en actividades intensivas en I+D, como veremos más adelante.

1.2.1 Gastos de I+D

Europa estaría perdiendo la carrera competitiva en el sector, que tiene como principal factor determinante el lanzamiento de nuevos productos. Las regulaciones para la aprobación de la comercialización de nuevos medicamentos, que se establecen de modo cada vez más estricto desde la década de los sesenta, así como el mayor costo de la investigación molecular y genética asociada a las enfermedades no suficientemente atendidas por drogas ya desarrolladas, aumentaron enormemente los costos de I+D y los tiempos para llegar desde una nueva molécula hasta la puesta en el mercado de la especialidad farmacéutica que la contiene (Katz 1997, EPFIA, 2003).

EFPIA, voz de las empresas farmacéuticas europeas, estima en más de 800 millones de dólares los costos para cubrir ese proceso y lanzar una nueva droga en el mercado, con una demora de unos 10-13 años y elevadísimos riesgos de que la investigación iniciada no culmine en un medicamento aprobado por las autoridades sanitarias. Si bien este no es un observador imparcial y la cifra puede estar incrementada para justificar protección de la rentabilidad de estas empresas, no quedan dudas acerca de que el proceso de investigación y desarrollo aumentó significativamente sus costos especialmente durante la última década.

La dinámica del mercado de EUA, la mayor proporción de nuevas drogas que se comercializan en el mismo³, así como su prematuro avance en las biotecnologías desde

³ Según IMS Health (MIDAS) 2001, citado en EFPIA 2003, en el año 2001 se vendían en el mercado norteamericano el 62% de las nuevas medicinas lanzadas entre 1997-2001; mientras que en Europa sólo se vendía el 21% de estas nuevas medicinas.

principios de los 80, han generado mejores condiciones para el aumento del gasto en I+D que las vigentes en Europa. En efecto, en 1990 Europa gastaba en I+D un tercio más en que EUA, pero este último revirtió la relación durante la década, y en los primeros años del siglo XXI la brecha siguió aumentando (cuadro 8). Es altamente probable que este factor, sumado a la apreciación del euro en relación al dólar, esté generando una significativa reducción del saldo comercial favorable a Europa en la relación bilateral durante los años 2003 y el corriente.

Cuadro 8
Gasto en investigación y desarrollo en farmacéuticos
1990-2002
(millones de dólares)

País	1990	2000	2001	2002
Japón	3.577	6.926	6.681	n/d
Europa	10.112	15.888	16.900	18.722
Estados Unidos	6.803	21.355	23.492	26.372

Fuente: EFPIA (2003).

Esta industria a nivel mundial (como otras industrias de alta tecnología) se mueve al influjo del lanzamiento de nuevos productos, no porque estos ocupen una proporción elevada del mercado, sino porque señalan el potencial de crecimiento futuro. La magnitud de los gastos de I+D transforman a las economías a nivel de firmas en un factor mucho más relevante que las economías de planta. Teóricamente, este tipo de configuración, sumado a los costos de comercio derivados de los requisitos sanitarios, induce al predominio de formas de expansión de tipo horizontal, con filiales principalmente orientadas al mercado (ver Markusen, cap 7).

La ventaja tecnológica, aumentada significativamente por las cada vez más estrictas leyes de patentes y de protección a la propiedad intelectual, transforma a las filiales de ET en actores principales de los mercados en los que se insertan, en especial cuando se implantan en los países en desarrollo. Como estrategia general, estas empresas concentran las actividades más intensivas en conocimiento en sus países de origen (o minoritariamente en otros países desarrollados), particularmente sus áreas de I+D, así como la producción de fármacos base, insumos imprescindibles para la producción de las formas farmacéuticas que llegan al consumidor final.

Por su parte, algunos países en desarrollo que se han apartado del respeto estricto a las normas de propiedad intelectual vigentes en el mundo desarrollado, han logrado establecer cierto nivel de desarrollo propio en la producción de farmo-químicos. Es el caso

de China y especialmente de India, que se ha transformado en uno de los principales proveedores de esos insumos para las empresas nacionales de otros países en desarrollo que no han avanzado en esas capacidades, o que lo han hecho de modo apenas incipiente, como es el caso de Argentina, Brasil y México (ver Katz 1997).

1.2.2 El crecimiento de la producción de genéricos en el mercado mundial

Si bien el factor de competitividad más relevante en el mercado mundial lo constituye la capacidad de lanzamiento de nuevos productos, y en ellos radica la mayor parte de la rentabilidad de la industria, el vencimiento de un número importante de patentes abrió la puerta para la competencia vía precios en los productos cuyas patentes se encuentran vencidas. Estos son las drogas más difundidas y que atienden a un número muy elevado de afecciones. Desde la regulación de EUA de 1984, se fueron implantando sistemas regulatorios que apuntan a los mismos objetivos, permitir la competencia vía precios en aquellas drogas ya no protegidas por patentes, mediante su registro como genéricos a partir del requisito de prueba de bioequivalencia con la droga original. De esa forma, el nuevo medicamento que se registra no requiere de las pruebas clínicas necesarias para las nuevas drogas, sino que se apoya en las realizadas por el original. Casi el 50% del mercado de EUA en 1999 estaba cubierto por la comercialización de este tipo de productos.

1.3. Factores clave de competitividad a nivel regional

1.3.1 Brasil

Según datos de IBGE (ver NEIT-UNICAMP, 2003) la estructura de la industrial farmacéutica en Brasil, estaba compuesta en el año 2001 por cerca de 780 empresas, con más de 88 mil empleados y una facturación de aproximadamente 6.400 millones de dólares.

Estas empresas operan básicamente orientadas hacia el mercado interno. Sus exportaciones son crecientes, desde unos 43 millones de dólares en 1990, pasan a 111, 219 y casi 280 millones de dólares en 1995, 2000 y 2003 respectivamente, con una baja del MERCOSUR como destino principal en estos dos últimos años cuando comparte una posición similar al resto de ALADI (un 30%), creciendo otros destinos. Pese a esta multiplicación de las ventas al exterior, el coeficiente de apertura exportadora de la

industria farmacéutica brasilera no superaba al 1% en la primera mitad de los noventa, había alcanzado al 3% en 1997 (BID-INTAL 2000, tabla 22) y se habría elevado a un 3,7% en 2001, lo que sigue mostrando la fuerte orientación hacia el mercado interno de las empresas del sector.

Tomando en cuenta que ésta es una industria fuertemente deficitaria en el comercio exterior brasileño, con importaciones de medicamentos cercanas a los 1.500 millones de dólares en 2001, el tamaño del mercado interno aproximado resulta en unos 7.700 millones de dólares en ese año.

La estructura industrial presenta una importante debilidad en producción de fármacos básicos (insumos), cuyas importaciones fueron, en el mismo año, por un valor de 2.000 millones de dólares. Estas importaciones junto con las de medicamentos determinan un saldo comercial negativo del conjunto del sector farmacéutico y farmoquímico superior a los 3.000 millones de dólares. El desarrollo de la producción interna de fármacos está definido como una de las prioridades de la política industrial brasileña por el actual gobierno.

En los años ochenta un 20% de las empresas presentes en el mercado eran filiales de ET que controlaban aproximadamente 80% de la facturación total (BID-INTAL 2000), en la primera mitad de los noventa esta relación baja ligeramente a un 75%. Según NEIT (2003), en 1996 la participación de las ET apenas superaba la mitad de la facturación total, pero en el siguiente quinquenio las empresas extranjeras avanzaron de modo significativo alcanzando a un 66% de la facturación de 2001.

El efecto de la apertura comercial del sector estimuló la importación de medicamentos e insumos y la nueva ley de patentes, en vigor desde 1997, impidió las estrategias de producción de medicamentos similares por parte de los laboratorios nacionales. Ambos factores forman parte de la explicación del crecimiento del peso de las ET en la segunda mitad de los noventa en el mercado brasileño.

Por otra parte, con posterioridad a la ley de patentes se instauró la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), asignándole fuertes potestades de regulación y control, a lo que siguió la aprobación y puesta en práctica, en 2000, de una legislación de medicamentos genéricos, que de acuerdo a NEIT (2003) ha tenido importantes impactos sobre las posibilidades productivas de las empresas de capital nacional del sector, quienes ostentan la mayoría de los registros de estos medicamentos en la ANVISA. Este aspecto es visto como potencial creador de un mercado interno para fármacos de producción nacional.

En perspectiva, el mercado brasileño es el que presenta un mayor potencial de crecimiento en la región, por el tamaño de su población y por las posibilidades derivadas del acceso al mercado de amplias capas de la misma que presentan en la actualidad necesidades insatisfechas. Un proceso futuro de crecimiento sostenido con alguna mejora en la distribución del ingreso implicaría una multiplicación de la demanda brasileña de productos farmacéuticos.

1.3.2 Argentina

Argentina presentaba un mercado interno farmacéutico significativo, de unos 3.600 y 3.900 millones dólares en 1995 y 2000, respectivamente. En este último año ocupaba el lugar número 12 del mundo, en América Latina se ubicó solamente detrás de Brasil y México (Panadeiros, 2002). En período de crisis y pos devaluación, el tamaño del mercado se redujo a unos 1.600 millones de dólares en 2002 (estimación propia sobre datos de INDEC, 2003), lo que puede estar señalando que una magnitud “normal” para su comparación internacional puede ser de unos 2.500 millones, las ventas que se realizaban en ese mercado en 1992.

La producción se encuentra distribuida en más de 130 firmas, 75 de ellas son responsables por el 85% de la facturación, y las primeras 20 concentran el 60% del mercado. Dentro de estas mayores empresas la distribución es más uniforme. En el año 2000, la mitad del mercado era cubierta por productores nacionales, que ocupaban un 60% del mismo en 1991.

La década de los noventa implicó fuertes transformaciones en el ambiente del negocio farmacéutico argentino. Históricamente este país presentó una regulación blanda en protección de la propiedad intelectual y en la emisión de autorización de nuevos productos, que fue calificada de discrecional por numerosos actores del sector y analistas del mismo. En la década de los noventa se sucedieron una serie de cambios, algunos como parte del amplio programa de reformas aplicado en ese país, y otros específicos del sector:

- En primer lugar la apertura comercial, que implicó un fuerte aumento de las importaciones y el cierre de la producción local de fármacos básicos; y la liberalización de precios, que implicó que los mismos se elevaran significativamente durante toda la década, en especial en su primera mitad.

- En segundo lugar, se reguló apuntando a la simplificación y mayor transparencia en el registro de productos, creando el registro con nuevos requisitos en 1991 y el organismo de contralor (ANMAT) en 1992.
- El tercer factor significativo fue el establecimiento de una nueva ley de patentes en 1996, como consecuencia de la adhesión de Argentina al Acuerdo TRIPs en el marco de la OMC. Se estipula que las patentes farmacéuticas empezarán a reconocerse en el año 2000, sin retroactividad, es decir protegiendo a los nuevos productos que se registren a partir de ese momento.

Como resultado de ese nuevo entorno, las empresas nacionales modificaron sus estrategias, hasta el momento concentradas en la producción de similares, buscando nuevos espacios. Según Panadeiros (2002), las opciones que se abrían a estas empresas eran tres: convertirse en laboratorios innovadores, destinando mayor cantidad de recursos a I+D; producir genéricos, con la posibilidad de exportar y competir vía precios; obtener licencias, o mediante acuerdos con empresas innovadoras del exterior operar como distribuidores locales de sus principios activos. Como la mayor rentabilidad proviene de los nuevos productos, las opciones más rentables serían la primera y la última. El relevamiento que este autor realiza a un número importante de laboratorios le señalaba que la última opción ya estaba en marcha en 2002. Los mayores grupos locales se orientan a reestructurar su producción y a realizar acuerdos con ET, por ejemplo “co marketing” y licencias. Se producen además un importante número de fusiones y adquisiciones.

El mismo estudio señala que se desarrollan un gran número de acuerdos entre empresas del sector. Los más difundidos son acuerdos de producción (una empresa elabora un producto para otra) y comarketing (dos laboratorios comercializan un mismo producto bajo diferente marca).

Finalmente, la que aparecía como la primera opción para las empresas nacionales, la de realizar I+D, o la de cooperar o realizar acuerdos en esta dirección, no parece haber sido tomada por un gran número de empresas. Si bien Panadeiros releva un interesante crecimiento en el número de ensayos clínicos en la segunda mitad de los noventa, de 960 ensayos registrados en el organismo competente, solamente 140 fueron realizados por laboratorios nacionales. Llama la atención, sin embargo el número de ensayos realizados o patrocinados por ET, más de 700, lo que puede estar implicando un cambio de lo que es el comportamiento tradicional de estas empresas, es decir realizar I+D en sus matrices o países de origen, o parcialmente en otros países desarrollados (Dunning, 1993, p. 304-307).

Por su parte, la opción de exportación de “genéricos” parece un camino transitado con cierto éxito por algunas empresas farmacéuticas radicadas en Argentina. BID-INTAL (2000) lo señala como el primer exportador entre los países del MERCOSUR, único país que presenta un saldo comercial intra-regional positivo en esta rama. Exportaba unos 21 millones de dólares en 1990, que pasan a 131, 308 y 273 en 1995, 2000 y 2003 respectivamente. Estos valores implican, comparados con la facturación del sector, un aumento de la propensión a exportar desde 3,6% en 1995, a 7,8% en el año 2000 y 17% en 2002, aunque este último valor no puede considerarse como “normal” en función de la combinación entre contracción del mercado interno y devaluación ocurrida en ese año. Lo anterior señala que la industria farmacéutica argentina parece haber alcanzado un grado de apertura significativo y quizás una ruptura con su pasado de atención exclusiva al mercado interno.

Algunos de los principales laboratorios nacionales argentinos, como Roemmers, instalaron filiales productivas (este laboratorio en particular en Brasil, México, Uruguay, Ecuador y Dominicana) y oficinas comerciales en otros países de América Latina, lo que le consolida redes de distribución y vínculos con el cuerpo médico y los principales compradores de esos países, los que suelen ser vistas como uno de los activos principales en este negocio.

2. TRAYECTORIA DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA URUGUAYA

2.1 Evolución histórica de la producción farmacéutica uruguaya

La industria farmacéutica uruguaya es una de las más afectadas por el proceso de apertura económica del país que se acelera en la década de los noventa, asociado por un lado a la apertura unilateral y simultáneamente por el proceso de integración del MERCOSUR. Esta transformación implica numerosos cierres de plantas y algunas aperturas de nuevos negocios, con varios cambios de propiedad en las empresas y de las plantas productivas. En este contexto, las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) que para el período 1990-1996 se basan en una muestra tomada a partir del Censo de 1988, muestran algunas dificultades de representatividad para captar la magnitud del proceso de transformación sobre los valores de producción (ver anexo estadístico).

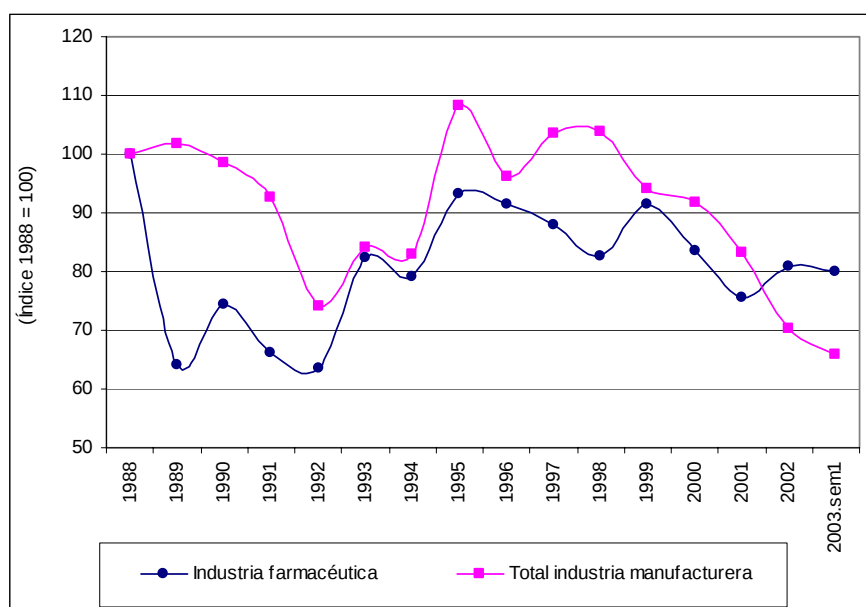
La evolución de la producción de las últimas dos décadas presenta por lo tanto intensas fluctuaciones que dificultan la identificación de tendencias. Este es un aspecto característico de un sector en pleno proceso de reestructuración, todavía no finalizado, cuyo nivel de producción a fines del período se ubica en volúmenes similares a los vigentes dos décadas atrás.

La producción farmacéutica uruguaya presenta un primer período de crecimiento entre 1984-1988 (luego de la crisis de 1982-83), siguiendo la recuperación de la demanda interna agregada que vivió el país en especial luego de 1985. Entre 1989 y 1992 enfrenta el primer impacto del ajuste aperturista, recuperando luego la producción, entre 1992 y 1996, a una posición similar a la que tenía en 1988. Entre 1997 y 2001 se da un proceso de caída en la producción (con un repunte en 1999), que llega en ese último año a acumular más de un 30% de reducción respecto a los valores de 1988 o 1995-96. En 2002 y 2003 parece perfilarse una nueva recuperación, pese a que en 2003 todavía no está presente la recuperación de la demanda agregada que se vive en el segundo semestre en la economía uruguaya y que continúa en 2004.

El gráfico 1 muestra que la evolución de la industria farmacéutica siguen una trayectoria parecida a la del total de la industria manufacturera uruguaya, por lo que podría pensarse que ambas trayectorias en la mayor parte del período considerado están dominadas por fuerzas similares. La evolución de la farmacéutica se diferencia nítidamente de la industria total en tres momentos: en 1988-1992 la caída es más acelerada con un mínimo en 89

que no está presente en la trayectoria del conjunto; en 1997-1999 los movimientos son contrarios, la farmacéutica cae (aumenta) mientras el total industrial sube (disminuye); y por último en 2002 esta rama crece mientras el total industrial acentúa el proceso recesivo que vive desde 1999.

Gráfico 1
Evolución de la actividad de la industria farmacéutica
Variación VBP, 1988-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

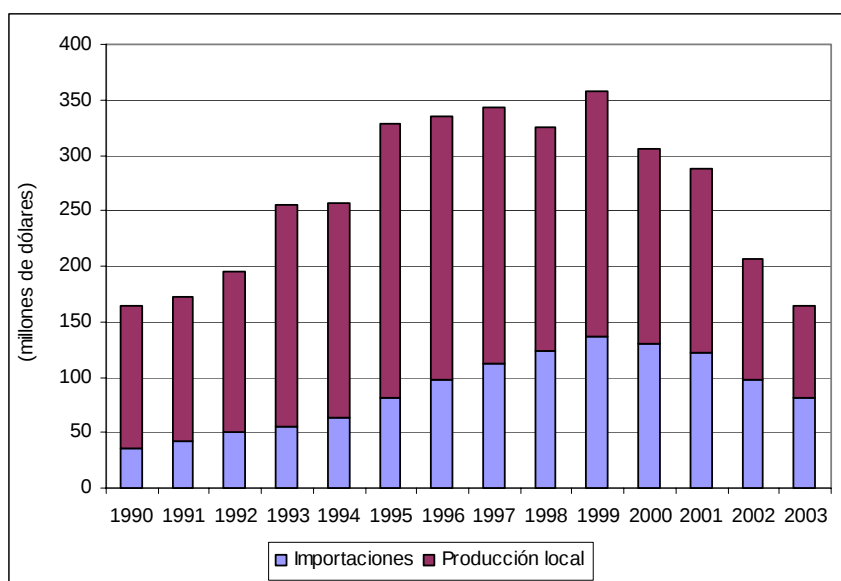
Las dos trayectorias están fuertemente determinadas por la evolución de la demanda interna y la mayor apertura a las importaciones, dado que el coeficiente de exportaciones de ambas (en especial de la farmacéutica, como veremos más adelante) no es muy elevado en la mayor parte del período. Las discrepancias en la evolución pueden estar reflejando factores diferenciales del sector estudiado, por ejemplo el cierre de plantas o reducción significativa de la producción de laboratorios que ocupaban previamente una porción significativa del mercado con producción local, o las compras y reaperturas de plantas que realizan otras empresas para producir internamente productos competitivos con las importaciones, pero la calidad de las estadísticas del sector no permiten asegurarlo. Algunas de las discrepancias pueden resultar simplemente de problemas de representatividad muestral.

2.2 Valor Bruto de Producción, importaciones, exportaciones y tamaño del mercado local

2.2.1 Estimación del consumo aparente y peso de las importaciones

En el gráfico 2 se presenta una estimación del tamaño del mercado interno de productos farmacéuticos y farmoquímicos (Rama 3522, CIIU Rev2 y 2423 CIIU Rev3) medida en millones de dólares, a través de una estimación del consumo aparente (CA)⁴, y su distribución entre producción local abasteciendo dicho mercado (VBP-Exportaciones) e importaciones. Tomado en dólares, el mercado interno está muy afectado por las fluctuaciones cambiarias del período, que presentan cuatro etapas: 1990-94 es un período en que la moneda nacional se sobrevalúa aceleradamente con respecto al mercado internacional pero no tanto en comparación con la región; 1995-98 en que la sobrevaluación respecto al mundo se sostiene a partir de la paridad regional; 1999-2001 en que se reduce levemente la sobrevaluación respecto al mundo pero no respecto a Brasil; julio 2002-2003 con una fuerte devaluación siguiendo tardíamente la tendencia regional.

Gráfico 2
Consumo aparente sector farmacéutico



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

⁴ CA = VBP + Importaciones - Exportaciones

El mercado interno en 1990-92 es del orden de unos 180-200 millones de dólares, provisto en un 20% por importaciones y en un 80% por producción local.

En 1993-95 el crecimiento del consumo aparente es abastecido mayoritariamente por aumentos de producción local, que crece (en dólares) al mismo ritmo que las importaciones. Es posible que algunos laboratorios transnacionales hayan disminuido la actividad de sus plantas, pero no se reportan cierres de los establecimientos más significativos. Es posible que la amplia lista de excepciones que Uruguay obtuvo en el Programa de Liberalización Comercial del MERCOSUR, que incluía un conjunto bastante amplio de productos del sector, haya operado en el sentido de sostener cierta protección, de modo tal de moderar la relocalización productiva que llevaron adelante las ET del sector durante los noventa, hacia los dos grandes países vecinos, en especial hacia Argentina.

En el período 1995-99, con un tamaño de mercado en torno a los 330 millones de dólares, las importaciones aumentan llegando a casi duplicar su parte del mercado, acompañando a un decrecimiento de la participación de producción local, y a su reducción en valores. Es a partir de 1994 que se observan cierres de plantas de las principales ET que hasta fines de los 80 producían localmente, ubicándose en el ranking de los mayores abastecedores del mercado (las europeas Roche, Glaxo, Bayer, Hoechst, Ciba, Sandoz, Rhone Poulenc, Schering; y las norteamericanas Abbott, Pfizer y Warner). Varias de estas plantas son adquiridas por laboratorios nacionales, y en algunos casos por laboratorios argentinos, que producen una gama de “similares” o como estas empresas los denominan “genéricos de marca”, al amparo de una regulación blanda en términos de protección de la propiedad intelectual.

De hecho, ese movimiento contiene la caída en la producción nacional de medicamentos, frente a importaciones que triplican su valor entre 1990 y 1999, con una fuerte aceleración a partir de 1996. En 2000 y 2001 la recesión, que coincide con una desaceleración del atraso cambiario, reducen el tamaño del mercado en dólares, con un nuevo salto en la relación importaciones sobre el consumo aparente ya que a pesar de que las compras externas decrecen lo hacen a un ritmo menor que la producción local (ver cuadro A2-1 del anexo).

En 2002 y 2003 el tamaño del mercado medido por el consumo aparente en dólares estimado⁵ resulta similar al de 1990, pero con las importaciones más que duplicando la participación que tenían en el inicio del período, atendiendo casi la mitad del mercado.

⁵ Estimación preliminar del VBP en dólares actualizando producción física por EIT-IVF, llevado a valores corrientes por el INP 3522, y dividiendo por el tipo de cambio promedio del año correspondiente.

Esta estimación es similar a la provista por la Asociación de Laboratorios Nacionales (ALN) a partir del IMS Uruguay, que señala que los laboratorios nacionales proveían en 2001 el 56% del mercado en valores y el 82% de las unidades físicas consumidas.

Las cifras provistas por la Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines (CEFA), entidad gremial que agrupa a las ET o a EN cuyos negocios mayoritariamente se asocian a representación comercial de laboratorios del exterior, a partir de la facturación de las principales empresas asociadas a ambas cámaras, muestran una interesante consistencia con las cifras de consumo aparente estimadas en esta sección (Ver cuadro A1 del anexo estadístico).

2.2.2 Canales de comercialización en el mercado interno

La comercialización de la producción de la industria farmacéutica se realiza por tres canales, según se estima en el informe CSC-UDELAR 2004, a partir de datos del IMS Uruguay correspondientes a 2003:

- a. farmacias comunitarias y droguerías (41%)
- b. farmacias de las mutualistas (38%)
- c. farmacias de los hospitales públicos (21%)

En el informe citado, la opinión de analistas vinculados a la Facultad de Química - UDELAR señala que estos canales implican una distorsión respecto a los mecanismos vigentes en países más desarrollados. En efecto, esta distorsión se atribuye al funcionamiento de las compras de las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) o mutualistas, que pesan en el caso uruguayo demasiado, y ocupan un espacio que podría ser mejor atendido a través de las farmacias comunitarias. Algunos laboratorios que hemos entrevistado señalan opiniones coincidentes, en la medida que las mutualistas suelen ejercer cierto poder monopsónico presionando en precios y formas de pago, condiciones que luego no se transfieren a los consumidores finales.

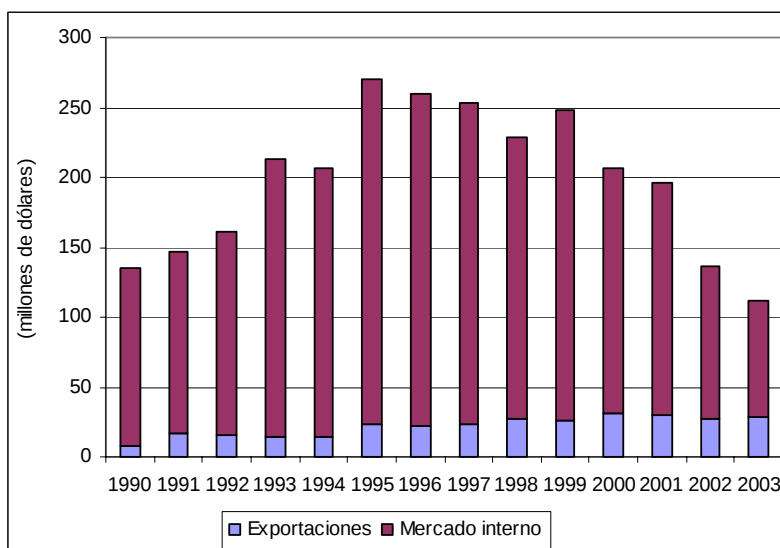
2.2.3 Producción para el mercado interno y exportaciones

El valor bruto de producción crece significativamente entre 1990 y 1995, duplicando su valor y alcanzando los 300 millones de dólares en 1995 y 1996, por un aumento de la producción física a partir de 1992 y por la revaluación cambiaria que modera las caídas de volumen de los primeros años.

Este valor cae de modo casi continuo luego de 1996, hasta niveles que son inferiores a los de 1990. Esta última caída responde a un efecto de la devaluación de 2002, ocurrida en julio, y por lo tanto afecta completamente al valor correspondiente a 2003, que además es previo a la recuperación de la demanda interna que comienza a perfilarse en el segundo semestre de ese año.

Las exportaciones crecen con cierta continuidad, pasando a mostrar una industria bastante abierta a fines del período, como se observa en el gráfico 3. Luego de la devaluación, el coeficiente de apertura exportadora supera el 20% (ver cuadro A2 del anexo estadístico).

Gráfico 3
Industria farmacéutica uruguaya:
Orientación de mercado y VBP



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

2.2.4 Distribución del mercado y de la producción por grupos de empresas

Hacia fines del período considerado se distinguen tres tipos de empresas operando en el mercado interno según su propiedad del capital:

- a. **Filiales de empresas transnacionales (ET)** dedicadas a la importación, varias de las cuales se retiraron de la producción a partir de 1991 y en especial luego de 1995. Algunas de ellas conservan las plantas productivas, como Roche y Bayer, y la primera ha señalado recientemente su voluntad de producir internamente alguna de las líneas cerradas en los noventa.

- b. **Empresas regionales (ER)**, en general de capitales argentinos, o algunas de capitales conjuntos (argentino-uruguayos), a veces con difícil identificación de donde operan los centros de decisión, con plantas de producción local y actividades de importación-exportación (son las principales exportadoras a fines del período).
- c. **Empresas de capital nacional (EN)**, que por lo general combinan algunas representación de laboratorios extranjeros de segundo orden en la escala internacional con producción local, muy pocas de ellas tienen exportaciones consolidadas y varias presentan exportaciones incipientes.

En relación con su peso en el mercado interno, el cuadro 9, muestra los 15 primeros laboratorios en el ranking según ventas al mercado interno. El total de estos 15 primeros laboratorios pasa de cubrir el 58% al 62% del total del mercado, mostrando cierta estabilidad en la provisión del mismo pese a los numerosos cambios que ocurren en estos cinco años.

Cuadro 9
Distribución del mercado del medicamento uruguayo entre ET, ER y EN
2000 y 1995

Empresa	Participación en 2000	Ranking	Tipo	Nombre en 1995	Participación en 1995	Ranking	Tipo
Roche	8,93	1	ET	Roche	6,05	2	ET
Roemmers	7,22	2	ER	Roemmers	7,03	1	ER
Aventis	6,25	3	ET	Rhône Poulenc	3,85	6	ET
				Hoescht-Roussel	3,48	10	ET
Urufarma	5,39	4	ER	Urufarma	3,87	5	ER
Novartis	4,89	5	ET	Ciba-Geigy	4,9	4	ET
				Sandoz	2,59	12	ET
Abbott	3,86	6	ET	Abbott	5,12	3	ET
Gramón - Bagó	3,52	7	ER	Gramón - Bagó	3,7	8	ER
Glaxo Wellcome	3,1	8	ET	Glaxo Wellcome	3,56	9	ET
Bayer	3	9	ET	Bayer	3,7	7	ET
Servimedic	2,96	10	EN	Servimedic	2,47	14	EN
Libra	2,92	11	EN				
Schering	2,78	12	ET	Schering	3,11	11	ET
Gautier	2,6	13	EN	Gautier	2,4	15	EN
Galien	2,41	14	ER	Galien	2,53	13	EN
Lazar	2,31	15	ER				
Total 15 en 2000	62,15			Total 15 en 1995	58,36		
% ET en las 15	32,81			% ET en las 15	36,36		
% ER en las 15	20,85			% ER en las 15	14,6		
% EN en las 15	8,48			% EN en las 15	7,4		

Fuente: 1995 BID/INTAL (2000) 2000: Elaboración propia sobre base de datos de MC consultores.

Es sorprendente la estabilidad de las posiciones de los principales laboratorios. Roche y Roemmers permanecen en los dos primeros lugares del ranking, mientras que una vez que se reconstruyen las fusiones y adquisiciones internacionales que implican cambios de nombres de algunas de las principales ET presentes en el mercado, tal el caso de Aventis (Rhone Poulenc y Hoechst-Roussel) y Novartis (Ciba-Geigy y Sandoz), ambos pierden ligeramente posiciones respecto a las que ocupaban sumadas las empresas independientes antes de su fusión, aunque estas nuevas firmas pasan a ocupar el tercer y quinto lugar. Por su parte, Urufarma pasa del quinto al cuarto lugar, Abbot del tercero al sexto, y Gramón Bagó gana un lugar que le ceden Glaxo y Bayer.

Los laboratorios nacionales ganan espacios: en 1995 solo aparecían tres en el ranking (Servimedic, Gautier y Galien) ocupando los últimos lugares; mientras que en 2000 siguen siendo tres en el ranking pese a que Galien es adquirido por capitales argentinos, Servimedic pasa al lugar 10, Libra al 11 y Gautier al 13. En el total de esta cúpula las ET pierden espacio, que es ganado por una mayor presencia de ER (argentinos) y nacionales.

Evidencia adicional sobre la creciente importancia de ER y EN dentro del mercado interno puede encontrarse en el cuadro A1 del anexo estadístico, en el que se muestra que los laboratorios asociados a CEFA, entidad que agrupa a las ET y otros laboratorios importadores, reducen su participación en el mercado en valores y mucho más en unidades; cediendo espacio a los laboratorios agrupados en la ALN, entidad que representa a EN y ER con producción local (y a algunos laboratorios con representaciones comerciales extranjeras).

Del análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Industrias (Estrategia Empresarial y Política de Empleo) desarrollada por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON-FCS) para el año 1996, últimos para los que disponemos de información que permite identificar a las empresas encuestadas, se observa que el Valor Bruto de Producción total se distribuía aproximadamente de la siguiente forma:

- ET, en unas seis plantas que todavía producían en ese año: 26,0%
- ER, en unas nueve plantas: 35,3%
- EN, los restantes 25 establecimientos: 38,7%

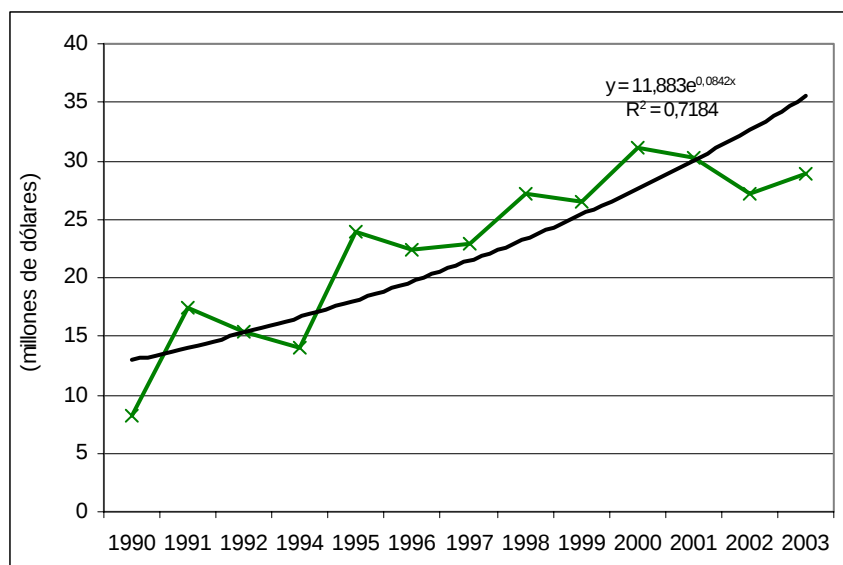
Dada la estabilidad de sus posiciones en el mercado interno, y la dificultad de las EN para encarar procesos exportadores (lo hacen pero en montos limitados todavía), la sustitución de la producción interna por importaciones que realizan las ET logra ser cubierta solamente en alguna medida por la producción de similares de parte de las EN y ER, que

avanzan en el mercado interno, pero no alcanzan a cubrir la reducción de ese 26% producido por las ET en 1996. El cierre de plantas por parte de las ET, de acuerdo a sus estrategias de búsqueda de eficiencia frente a la integración regional, es la explicación principal de la reducción del volumen producido localmente en la segunda mitad de los noventa y su sustitución por importaciones desde países de la región, lo que no quita que también las EN y ER aumenten significativamente su participación en las importaciones, como se verá más adelante.

2.3 Exportaciones: mercados y productos

Las exportaciones farmacéuticas uruguayas presentan un crecimiento interesante entre 1990 y 2003, con una tasa media anual (estimada por regresión logarítmica) de 8,4% (gráfico 4). Los valores de 2002 y 2003 quedan bastante por debajo de la tendencia, lo que abre la pregunta acerca de si implican un cambio de la misma o si la industria nacional tendrá capacidad de reanudar ese ciclo de crecimiento exportador, dado que aún su nivel de apertura exportadora es muy limitado, en especial si se toma en cuenta que la exportación es un elemento clave para que esta industria pueda superar la restricción del tamaño del mercado interno.

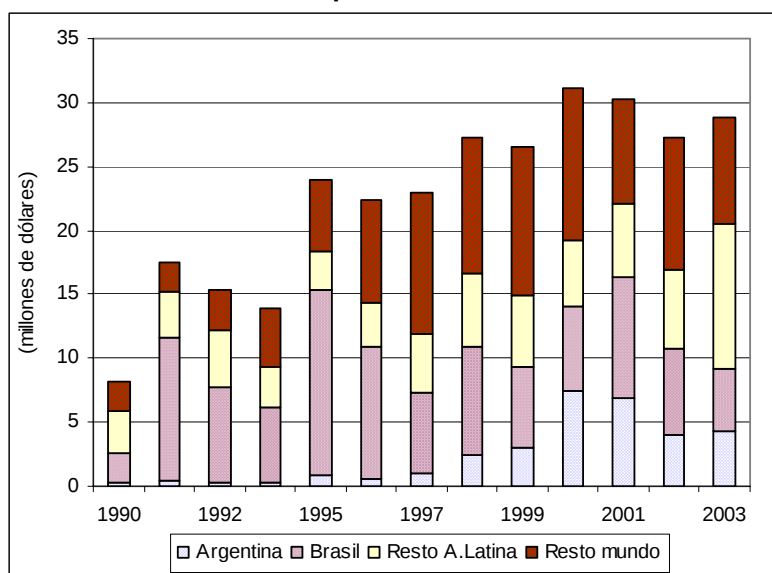
Gráfico 4
Exportaciones totales de productos farmacéuticos de Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCU.

Se revisaron las exportaciones del sector por mercados de destino, identificando una fuerte inestabilidad de los flujos según sus mercados que no permite detectar tendencias claras. Se observa una pérdida de peso de Brasil como mercado de destino aunque continúa siendo el principal comprador individual, y un notable crecimiento de Argentina y de otros países de América Latina (gráfico 5).

Gráfico 5
Exportaciones industria farmacéutica uruguaya
por destino



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

Brasil fue el principal mercado de las ventas externas uruguayas de medicamentos hasta 1996, momento en que pierde participación, con un repunte en 2001 que lo ubica como segundo mercado después del resto del mundo (que incluye operaciones dirigidas hacia Zona Franca). Argentina que era un mercado casi inexistente hasta 1994, presenta un crecimiento sostenido llegando a superar a Brasil en el año 2000; posteriormente los efectos de la recesión en ese país reducen su nivel de comercio internacional, afectando también la exportación de productos farmacéuticos de Uruguay a ese destino. Los países no latinoamericanos y la Zona Franca (resto del mundo) son el primer mercado para la industria farmacéutica uruguaya, entre 1997 y 2000, mientras que el resto de América Latina ocupa el primer lugar como destino de las exportaciones de productos farmacéuticos en 2003 mostrando una tendencia más estable de crecimiento que los restantes mercados.

En el análisis de las regiones de destino de las exportaciones de medicamentos de Uruguay debe tenerse presente que, por lo menos a partir de la mitad de los noventa, una parte importante (más de la mitad) del agregado resto del mundo corresponde a exportaciones canalizadas a través de Zonas Francas instaladas en territorio uruguayo (ver cuadro A3 anexo estadístico). Como las exportaciones desde estas Zonas Francas pagan el Arancel Externo Común para ingresar en los países del MERCOSUR, se presume que son utilizadas para exportar en especial hacia otros países de América Latina, de acuerdo a lo recabado en entrevistas con algunos de los laboratorios que utilizan este mecanismo para canalizar parte de sus exportaciones.

En relación al tipo de especialización de los productos exportados, el país pasa de exportar mayoritariamente medicamentos a granel, un 45% del total en el período 1993-95, a incrementar, a partir de 1996, la proporción de productos terminados los que alcanzan al 50% del total de las exportaciones del sector en 2002-03. Las exportaciones de sueros y vacunas (NCM 3002) sostienen su participación en el total, y aparecen exportaciones significativas de provitaminas y vitaminas en formas básicas. Las exportaciones de opoterápicos reducen su participación a proporciones marginales (ver cuadro A4, del anexo estadístico).

Concentrando la atención sobre las exportaciones del período 1998-2003, en que las ventas externas oscilan entre unos 27 a 31 millones de dólares (28,7 millones de dólares en promedio anual), se observa que la participación de los medicamentos es ampliamente mayoritaria. Los productos que integran el capítulo 30 de la NCM representan el 91% de dicho promedio. Sin embargo, se observa un importante dinamismo en la producción de compuestos básicos (productos dentro de la NCM 29 que la conversión a CIIU Rev. 3 identifica como farmoquímicos, pero que tenemos dudas de que lo sean en este caso) que representan en los años 2002 y 2003 un 15% del total.

Dentro de los productos típicamente farmacéuticos, aumentan su participación los medicamentos terminados (NCM 3004) y preparados anticonceptivos y dispositivos diagnósticos (NCM 3006) mientras que reducen su peso los medicamentos a granel (NCM 3003), los sueros y preparados sanguíneos (NCM 3002) y los opoterápicos (NCM 3001).

3. NIVEL DE COMPETITIVIDAD: VENTAJAS COMPETITIVAS ACTUALES

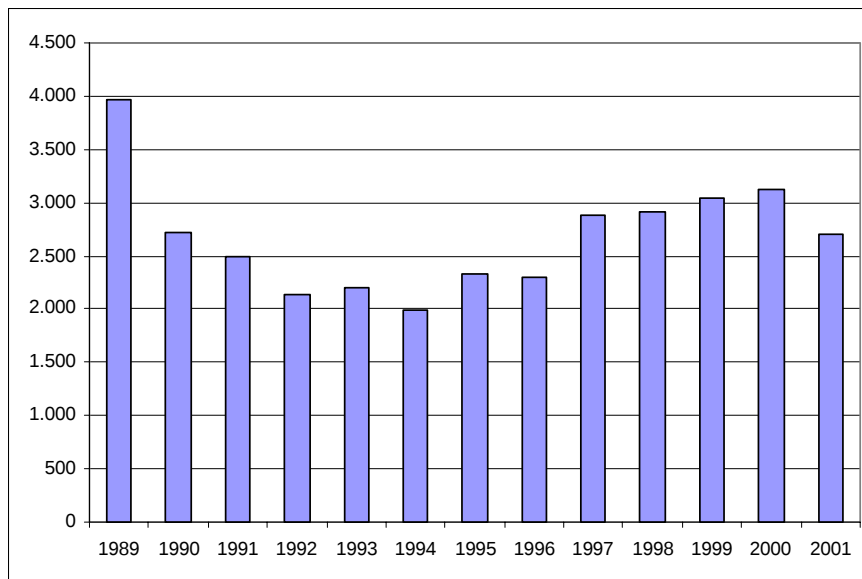
3.1 Indicadores de competitividad sectoriales (desempeño, eficiencia y capacidad).

3.1.1 Empleo, inversiones, capital y productividad

El Censo de 1997 identifica unas 112 empresas en esta industria, de las cuales una gran mayoría tienen un tamaño menor a 50 empleados, solamente un 8% ocupa a 100 o más trabajadores y un 14% ocupa entre 50 y 99 empleados⁶.

La evolución del empleo puede observarse en el gráfico 6. Pese a las fluctuaciones de la producción y su reducción luego de 1996, la industria farmacéutica tiene un número aproximado de 2.500 trabajadores, luego de un fuerte ajuste realizado en la primera mitad de la década. Entre 1989 y 1994 el nivel de ocupación pasó de casi 4.000 a menos de 2.000 trabajadores, con fuerte salto entre 1989 y 1990.

Gráfico 6
Ocupación en la industria farmacéutica uruguaya

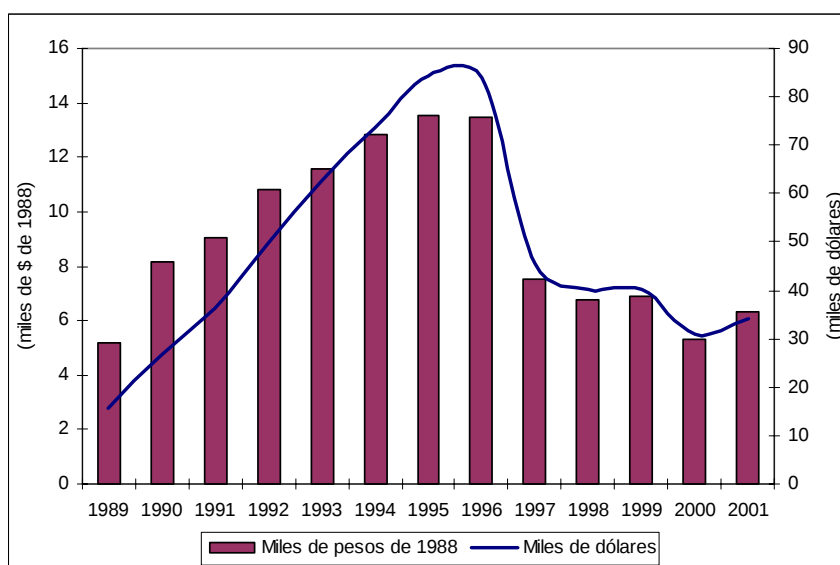


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

⁶ Estimación propia sobre datos del INE-Censo 1997 y Ranking de empresas MC Consultores.

Con esta relativa constancia en la cantidad de empleados durante buena parte de la década, las variaciones en la productividad medida por el VAB por empleado (en precios constantes y en dólares) son dominadas por la evolución del VAB, y este en buena medida por la evolución del valor de producción (ver más adelante análisis de costos o componentes del VBP). Ambas medidas de la productividad media por empleado finalizan el período en valores similares a los del inicio, luego de un fuerte crecimiento que tiene su máximo en 1996 (gráfico7).

Gráfico 7
Productividad por trabajador



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Esta industria muestra un proceso de inversiones interesante entre 1994 y 1998, período en que acumula algo más de 50 millones de dólares en formación bruta de capital fijo (cuadro 10). Tomando en cuenta que según datos del Censo 1988, el stock de capital era de aproximadamente 260 millones, se puede decir que se produce una renovación que implica aproximadamente el 15% capital que existía a fines de la década de los ochenta. Como puede observarse en el cuadro 10, la inversión bruta supera en todo el período un coeficiente razonable de depreciación del capital, excepto en el año 1991. La inversión neta es creciente hasta 1998, con valores elevados entre 1995 y 1998, cuando suman unos 25 millones de dólares.

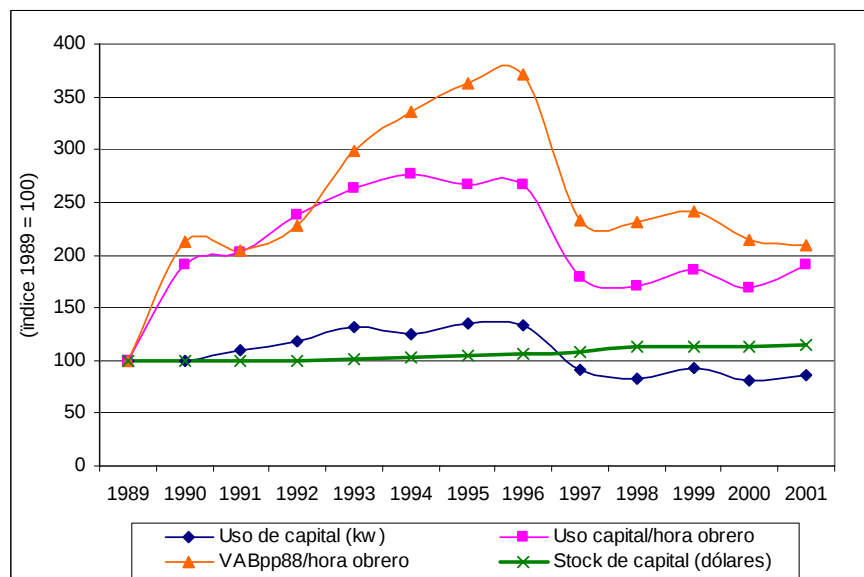
Cuadro 10
Formación de capital fijo, 1990 – 2001
(miles de dólares)

Año	Formación de capital fijo	
	Bruta	Neta
1990	2.892	94
1991	1.912	-998
1992	3.980	1.639
1993	4.912	2.288
1994	5.477	2.827
1995	12.000	8.443
1996	8.567	4.481
1997	17.994	3.144
1998	15.611	11.039
1999	7.257	1.971
2000	5.237	1.121
2001	6.237	700

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

¿Existe alguna relación entre este proceso de formación de capital y el incremento (luego caída) de la productividad? Si tal relación existiese, según la secuencia temporal iría desde la rentabilidad generada por la mayor productividad hacia las inversiones, pero no desde éstas hacia una mayor productividad. En el gráfico 8 se puede observar una estimación del stock de capital cuyo índice se incrementa en un 14% entre 1992 y 2001. Las ampliaciones de capacidad siguen muy lentamente a los aumentos de productividad, en este caso medida por horas trabajadas por obreros.

Gráfico 8
Índices de expansión y uso de capacidad



En la medida de que la mayoría de las maquinarias utilizadas en el sector son eléctricas, según constatamos en entrevistas a empresas del sector y con asesoramiento de la Facultad de Química, se elabora un índice de utilización del capital a partir del consumo de dicha energía en la rama para cada año. Se estima además un índice de evolución de la relación entre uso de energía y horas trabajadas por obreros, como una variable aproximada a la evolución de la relación capital/trabajo utilizados, es decir la composición técnica media de cada año. Puede observarse que la variación de la productividad del trabajo se comporta en buena medida como si la producción del sector operara con rendimientos constantes a escala. El VAB por hora crece cuando crece la relación capital/trabajo, es decir que combinaciones técnicas que utilizan más capital elevan la productividad del trabajo. Si bien pueden aparecer algunos desvíos de la productividad respecto a la intensidad de capital, en particular en los años 1994 a 1996, lo que podría estar implicando una mejora de tecnología o de eficiencia productiva en esos años, la caída posterior es también más rápida que la de la energía utilizada por trabajador, llegando a un valor similar de ambos índices al final del período, lo que estaría implicando que si hubo mejoras tecnológicas o de eficiencia significativas, éstas no se han realizado aún como producto de la recesión.

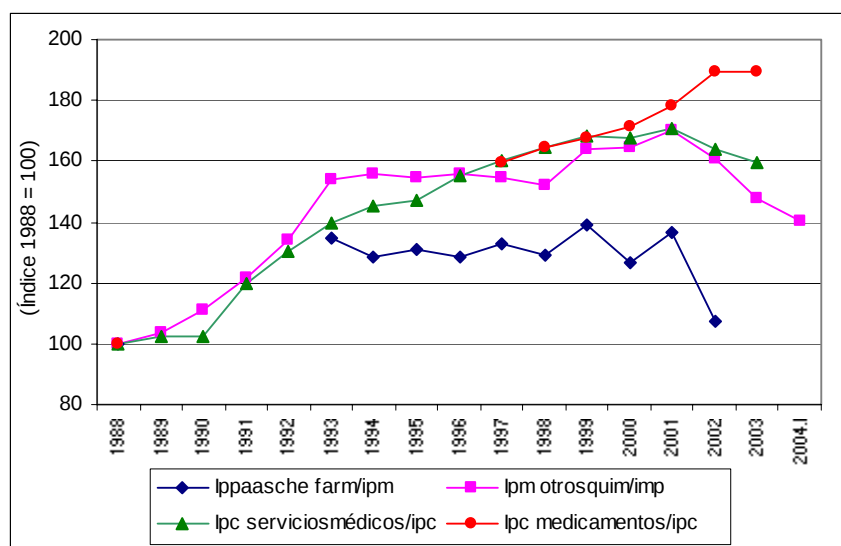
3.1.2 Precios

A efecto de revisar el comportamiento de los precios relativos del sector, tanto mayoristas como de venta al público, se compuso una serie de índices, dado que no fue posible encontrar un solo índice representativo que cubriera un período largo. En el gráfico 9 se compara la evolución del índice de precios al consumo de productos farmacéuticos (publicado por el INE solamente desde 1997) y el índice de precios de servicios de salud, ambos respecto al índice general de precios (IPC). En términos de precios mayoristas o al productor, se muestra el índice de precios de productos químicos no básicos (de cuya canasta base los farmacéuticos ocupan aproximadamente el 60%) disponible para todo el período, y el índice específico para la rama 3522, disponible desde 1993, ambos divididos por el índice de precios mayoristas (IPM) al productor, desde 2001, nivel general.

En el período 1991-1996, cuando se produjo en la economía un fuerte crecimiento de los precios de los bienes no transables, lo que se manifestó en el precio relativo de los servicios de salud (que incluye los medicamentos), el aumento de las importaciones de medicamentos no afectó significativamente al sector, ya que el mismo se mantuvo a cubierto de la competencia vía precios. Con respecto a los precios al consumo, se observa que de acuerdo a los valores trimestrales, los precios relativos de medicamentos y de servicios de salud evolucionan de modo similar entre 1997 y tercer trimestre de 2000.

Se presume que en 1997 el IPC de los productos farmacéuticos coincide con el IPC del sector de los servicios de salud; sin embargo, la recesión afecta fuertemente los salarios pagados en estos servicios, por esa razón, luego del segundo semestre de 2001 el precio relativo de los medicamentos continúa creciendo pese a que caen los precios de los servicios de salud en general. En 2003 se produce la corrección para el precio de consumo de los productos farmacéuticos, lo que determina un punto de inflexión y que parece augurar una caída fuerte que estaría ocurriendo desde el segundo semestre de 2003 y en el momento actual.

Gráfico 9
Índice de precios relativos sector salud e industria farmacéutica



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Es notoria la coincidencia de la evolución del índice de precios de salud con el índice de precios de productos químicos no básicos sobre el IPM general. La convergencia de estos movimientos refuerza la idea de que los productos químicos (que incluyen medicamentos y artículos de limpieza y perfumería) se comportan en buena medida como no transables, pese a que las importaciones multiplican su peso en el mercado interno.

Sin embargo, el índice específico de la rama de medicamentos respecto al nivel general, si bien crece entre 1988-1993 tanto como el indicador IPCServiciosMédicos/IPC, se estabiliza en ese nivel entre 30% y 40% superior al de 1988, con una fuerte caída en 2002. Es posible que este último índice, relevado por el INE en la encuesta trimestral, esté dando cuenta más precisamente de cómo evolucionan los precios de los productores

nacionales, o productores de “similares” o “genéricos de marca”. Varios laboratorios nacionales señalan que sus productos, en su opinión de igual calidad y desempeño terapéutico que los originales (algunos comprobado por estudios de bio-disponibilidad y bio-equivalencia, no obligatorios en la legislación nacional), se venden al público a la mitad o la tercera parte del precio de los importados.

Esta situación es de conocimiento público, y se constata seleccionando algunos de los productos más vendidos en el mercado y comparando el precio del medicamento original (o del laboratorio de ET) con el precio ofrecido por una ER o EN, que en tal sentido operan de modo similar. Por su parte, la disposición a la competencia en precios se ha manifestado en fuertes campañas publicitarias que enfatizan calidad y precio, como las realizadas por los laboratorios Roemmers y Gautier.

El cuadro 11 muestra la situación planteada. El precio promedio en dólares de los medicamentos vendidos en el mercado interno crece hasta el año 1999, experimenta una leve caída en 2000, y una caída significativa desde ese año. Esta caída es liderada por la reducción del precio medio de los laboratorios afiliados a la ALN (EN y ER), que no solamente bajan más rápidamente sus precios sino que avanzan en la cobertura del mercado. La relación entre el precio medio de los laboratorios afiliados a ALN y los de CEFA pasa de 46% en 1995 a 25% en 2003, mientras que los primeros pasan de atender el 69% del total de unidades vendidas hasta el 87% en los mismos años.

Cuadro 11
Precios promedio de medicamentos
(dólares)

Año	CEFA-ALN	C.E.F.A.	A. L. N.
1995	4,52	7,31	3,33
1996	4,52	7,65	3,29
1997	4,66	8,05	3,42
1998	4,68	8,53	3,38
1999	4,84	8,96	3,55
2000	4,65	8,95	3,37
2001	3,9	8,36	2,78
2002	2,42	6,14	1,72
2003	2,09	6,04	1,52

Fuente: CEFA de acuerdo a información provista por los principales laboratorios afiliados a ambas cámaras, estimada como valor total vendido sobre cantidad en unidades.

Mientras que las ET importadoras parecen tender a concentrarse en los segmentos de mayor valor unitario, los laboratorios entrevistados señalan unánimemente la tendencia a la caída de los precios en el mercado interno, impulsada por el comportamiento

competitivo de los laboratorios con producción local. Como se observa, el efecto más relevante se asocia a la mayor participación de estos productores de “similares” o “genéricos” en el mercado. Algunos laboratorios nacionales entrevistados para este trabajo señalan que las limitaciones en las inspecciones realizadas por parte de la autoridad sanitaria permiten que laboratorios con insuficientes inversiones y gastos en control de calidad realicen formas de competencia “predatoria”, aspecto que no hemos podido constatar pero que es altamente probable que esté sucediendo en la realidad. De todos modos, no parecería ser este último el principal factor que está impulsando a la caída de los precios.

Un segundo aspecto que impacta sobre la tendencia a la caída de los precios lo constituyen los cambios derivados de la centralización de las compras públicas. Si bien es un factor que podría impactar negativamente la rentabilidad de las empresas, por lo general los entrevistados califican este nuevo sistema como más transparente que el anterior, y si bien los perjudica por los menores precios que se pagan en las licitaciones, los favorece porque les garantiza el cobro a corto plazo, situación que es muy diferente a la de las compras públicas en el pasado; y a las compras del sistema de mutualistas o IAMC, cuyas instituciones en su gran mayoría viven, en la actualidad, una profunda crisis financiera. Este poder “monopsónico” por parte del Estado, vía compras propias y/o nueva regulación de los IAMC (cambios que se imponen derivados de la crisis del sector), puede ser un activo importante para llevar adelante una política coordinada de medicamentos que apunte no solamente al control de los precios, sino a promover el desarrollo de las innovaciones en la rama farmacéutica.

3.1.3 Costos

Se revisaron las estructuras de costos separando las empresas entre ET y EN, de acuerdo a como el INE y las encuestas de DECON-INE clasificaron a estas empresas, identificando alguna discrepancia entre lo que las empresas declaran como propiedad de capital e informaciones obtenidas más recientemente, en especial respecto a las ER (incluidas en tales encuestas como ET algunas y como EN otras). En un primer análisis se habían identificado algunas características que son típicas de las ET: mayor nivel de productividad que las EN y una mayor relación VAB/VBP, ambas creciendo entre 1990 y 1996 más que para las EN.

Interesa destacar algunos aspectos que parecen relevantes para definir la rentabilidad y la competitividad del sector. Según puede observarse de la estructura de costos (ver BID-INTAL 2000, Tabla 16, p. 78) una de los principales cambios que se producen entre 1988

y 1996 es el crecimiento de la relación VAB/VBP (desde 50,1% hasta 65,2%) lo que implica que el Excedente de Explotación (EE)⁷ pasa de 24,5% a 38,5% del VBP en el mismo período. La magnitud que se reduce correlativamente es la proporción de insumos (en su casi totalidad importados) en el VBP: pasa de 26% a 11,4%, con una fuerte caída particularmente luego de 1994. El cierre de plantas de ET y su sustitución parcial por producción de EN y ER tiene como resultado un cambio en el origen de los insumos, ya no adquiridos a las matrices sino a otros proveedores (en particular a India, como nos indicaron empresarios en entrevistas y se verifica con las cifras de importaciones, que salvo casos excepcionales no abordaremos en este informe).

En 2001, luego de la contracción productiva que tiene un escaso correlato en el nivel de empleo, la relación VAB/VBP se reduce a 43,7%; con las remuneraciones aumentando su participación, de modo que el EE/VBP pasa a 15,6%.

3.2 Evolución y características de las empresas exportadoras

La idea inicial de esta parte del estudio consistía en identificar generaciones de empresas exportadoras, vinculando su desarrollo en el tiempo con la evolución de sus mercados de destino, es decir la diversificación de mercados y de productos. La intención era la de caracterizar los rasgos principales de las empresas “exitosas” en ese proceso de aprendizaje exportador. Para ello, a su vez, se requiere identificar las empresas exportadoras según propiedad del capital⁸, dado que el proceso de aprendizaje sería válido solamente para las empresas nacionales. Las ET, y en cierta medida las ER que presentan redes internacionalmente difundidas, decidirán su estrategia de expansión asignando o no exportaciones a sus filiales en Uruguay de acuerdo a su proceso de optimización global o de búsqueda de eficiencia en el espacio integrado dentro de las fronteras de la empresa. Hemos aplicado esa metodología para el análisis del conjunto de las empresas industriales exportadoras entre 1985 y 1998, confirmando la existencia de curvas de aprendizaje para la EN hasta inicios de los 90, procesos que en su mayoría abortaron en el período de atraso cambiario; y a su vez, identificando notorios comportamientos diferenciados de las ET (Vaillant y Bittencourt, 2001).

⁷ EE = VAB – salarios - depreciación - impuestos

⁸ Trabajo realizado mediante el cruce de procesamiento de la base de datos de Dirección Nacional de Aduanas, disponible a partir del segundo semestre de 1998, con la base de datos de MC Consultores, revisión de páginas web de Laboratorios y con apoyo de Cátedra de Farmacognocia de la Facultad de Química.

Sin embargo, para la industria farmacéutica, la comparación con los datos disponibles para 1988-1992 no arroja resultados de interés, dado que el sector prácticamente no exportaba al inicio de la década; y a su vez, se configura un proceso claro de abandono de la producción por parte de casi todas las ET. Dado que el avance exportador es todavía incipiente, no tiene mayor sentido estudiar “generaciones” de empresas exportadoras en el estadio actual de desarrollo exportador del sector. A su vez, existen dificultades de acceso a la información por empresas antes de 1998, para los que disponemos de algunos años, pero no nos permiten determinar las empresas que comienzan a exportar durante los noventa.

Se procesaron las exportaciones por empresa desde 1999 a 2003, detectando una gran inestabilidad entre productos exportados y mercados de destino. Se corresponde con una fase inicial del desarrollo exportador.

Se destaca el desempeño de algunas empresas regionales, como Roemmers, tanto por su diversificación de mercados y de productos, así como por su mayor estabilidad exportadora y su fuerte crecimiento en los últimos dos años. Esta empresa, que también ocupa los primeros lugares en ventas en el mercado interno, es filial de la mayor farmacéutica argentina con representaciones comerciales y filiales productivas en varios países de América Latina. La filial uruguaya utiliza la red de comercialización de la matriz para colocar sus productos. Marginalmente exporta a Argentina, complementando productos de series cortas de producción (que pueden no ser rentables para la escala de plantas de ese país) aprovechando la flexibilidad de la planta uruguaya, según declara en entrevista. No exporta a Brasil, porque tiene una planta de producción en ese país orientada a abastecer el mercado interno, del mismo modo que sus plantas en Argentina.

Se identifican 120 empresas exportando en el período, pero solamente 24 de ellas exportan en promedio 1999-2003 más de 200 mil dólares. El 56% de las exportaciones del período las llevan adelante ER (43% medicamentos de uso humano y 13% veterinarios), un 23% son realizadas por EN (13% medicamentos salud humana, 3% salud animal, 7% farmoquímicos) y un 21% son realizadas por ET, pero no farmacéuticas de medicina humana. Merial exporta el 7% del total en productos de salud animal, y un par de empresas filiales (Dirox y Syntex Uruguay) exportan productos clasificados como farmoquímicos. Los productos veterinarios, alcanzan a la cuarta parte de las exportaciones de la rama, y por lo tanto merecerían un análisis más detallado.

En el cuadro 12 se presentan las exportaciones de las quince principales empresas, que superan al 90% de las exportaciones totales. Las cuatro primeras son empresas de capitales regionales, tres de ellas argentinos y una brasileños. Las tres siguientes son

filiales de ET, la primera exportadora de productos veterinarios y las dos restantes químicos. Los primeros laboratorios nacionales aparecen en el décimo lugar, y si bien alguno de ellos (particularmente Laboratorio Libra) aumenta sus exportaciones de modo muy significativo en los últimos dos años, en promedio no han logrado una inserción exportadora de gran magnitud. De las entrevistas realizadas extraemos que varias de estas empresas tienen representaciones comerciales propias en el exterior, en particular en Paraguay, Bolivia y otros países latinoamericanos, de modo que hacia allí estarían orientando su expansión. Pero el proceso se encuentra en sus fases iniciales.

Cuadro 12
Principales empresas exportadoras, 1999-2003
(millones de dólares)

Orden	Empresa	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1999-2003	%
1	Rommers S.A.	2,4	2,2	1,6	4,3	9,3	4,0	14,2
2	Farma-Center S.A.	6,1	4,6	5,3	2,3	1,1	3,9	13,9
3	Laboratorios Microsules Uruguay	3,4	3,7	3,1	3,1	3,8	3,4	12,2
4	Urufarma S.A.	0,7	5,4	4,5	2,7	2,6	3,2	11,4
5	Merial S.A.	2,1	2,3	1,8	2,2	1,8	2,0	7,3
6	Dirox S.A.	0,0	0,7	1,9	3,5	3,7	2,0	7,1
7	Syntex Uruguay S.A.	1,3	1,1	0,9	0,7	0,9	1,0	3,5
8	Prondil S.A.	1,0	0,8	1,0	0,9	0,8	0,9	3,2
9	Secor Ltda.	1,9	1,7	0,2	0,0	0,0	0,8	2,7
10	Laboratorio Uruguay S.A.	0,9	0,9	0,6	0,2	0,1	0,6	2,0
11	Laboratorio Libra S.A.	0,0	0,0	0,2	1,0	1,0	0,4	1,6
12	La Reserva Trading Co. S.A.	0,3	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	1,6
13	Santa Elena S.A.	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4	1,5
14	Laboratorio Gautier	0,4	0,7	0,3	0,4	0,3	0,4	1,6
15	Laboratorio Rosenbusch S.A.	0,2	0,7	0,7	0,2	0,3	0,4	1,5

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 13 muestra la orientación de productos a mercados, con sus correspondientes agentes exportadores. Pueden resumirse las siguientes conclusiones:

- las únicas empresas que exportan a países desarrollados o a China son ET, y no exportan medicamentos sino químicos o sueros,
- el grueso de las exportaciones a Argentina las realizan laboratorios de ese origen, en particular Urufarma y Microsules,
- las ventas en Brasil las realizan: la empresa de ese origen, algunas argentinas y una ET, pero en estos últimos casos son productos veterinarios. Con la excepción del Laboratorio Libra, las EN no se dirigen al mercado brasileño. Este mercado,

que es el que presenta mayor potencialidad de crecimiento, muestra sin embargo un conjunto de trabas al ingreso difíciles de superar por parte de las EN,

- Paraguay, Centro América y Resto de América Latina son los mercados elegidos para su expansión por parte de las EN con alguna inserción exportadora. Legislaciones más blandas y menor capacidad competitiva de las empresas locales de esos países parecen ser los principales determinantes de esa elección.

Cuadro 13
Principales productos farmacéuticos de exportación, destinos y exportadores, 2002-2003
(participación en el valor de las exportaciones del sector)

SA 6	Descripción resumida	% Valor	Destinos principales	Destinos secundarios	Exportadores principales	Exportadores secundarios
300490	Los demás medicamentos venta al por menor; incluye demás de uso veterinario.	33,0	Brasil, Z.Francas, Argentina	Paraguay, Centro América, Resto A. Latina, otros	Roemmers, Microsules	Gautier, Farm.Uruguayo, Probiomont, Galien
293629	Vitaminas K y sus derivados	12,9	Mexico, EUA, UE	China	Dirox	
300390	Los demás medicamentos sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor.	6,8	Brasil		Microsules, Farma Center	
300660	Preparaciones químicas anticonceptivas a base de hormonas	5,8	Argentina		Urufarma	
300290	Reactivos de origen microbiano para diagnóstico	4,9	Brasil		Merial	
300230	Vacunas para la medicina veterinaria	4,5	Brasil, Centro América	Africa, Resto A. Latina	Merial	Santa Elena
300439	Los demás medicamentos para la venta al por menor; los demás que contengan estrógenos o progestógenos.	3,2	Argentina	Resto A. Latina	Urufarma	Libra, Galien
300210	Los demás antisueros específicos de animales o de personas inmunizados	2,8	Union Europea		La Reserva Trading	Probiomont
300420	Los demás medicamentos para la venta al por menor; los demás que contengan cefalosporinas, cefamicinas o derivados de estos productos	2,0	Zonas Francas	Centro América, Paraguay	Libra	Roemmers, Microsules
293719	PMSG (gonadotropina sérica)	1,8	Union Europea		Syntex	
Total principales productos		77,7				

Fuente: Elaboración propia.

Por último, debe destacarse que las primeras empresas del ranking exportador utilizan intensamente el régimen de admisión temporaria. Estimaciones primarias cruzando diferentes bases de datos de la Dirección Nacional de Aduanas, estarían mostrando que para las siete primeras empresas exportadoras, la suma de las importaciones en AT de 1999-2003 prácticamente equivale a las suma de sus exportaciones.

3.3 Importaciones

A efecto de completar el panorama acerca de cómo se provee al mercado interno, examinamos las importaciones para los años 1999-2003 a partir de los datos de la DNA (cuadro 14).

Cuadro 14
Importaciones farmacéuticas 1999-2003
(estructura porcentual por tipo de productos y millones de dólares)

Producto	1999	2000	2001	2002	2003
Insumos	16,6	16,7	13,6	14,3	17,9
Opoterápicos	1,1	0,8	0,9	1,4	1,4
Sueros y vacunas	10,2	8,3	8,5	14,0	10,8
Medicinas a granel	3,4	3,8	2,8	4,2	3,2
Medicinas por menor	60,1	63,9	66,6	59,3	59,3
Preparados farmacéuticos	8,6	6,4	7,7	6,9	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor total (millones de U\$S)	125,3	130,5	122,5	97,7	81,1

Fuente: elaboración propia sobre datos de DNA

Siguiendo la recesión del mercado interno las importaciones se reducen en casi 40% entre el año 2000 y el 2003. Las importaciones de farmoquímicos resultan en alrededor de un 17-18% del total, con una caída en la proporción en 2001 y 2002, reflejando la menor participación de la producción local en la provisión del mercado interno en esos años. Las compras externas de medicamentos terminados constituyen la mayor partida, por lo general en torno a un 60% del total, pero llegando a dos tercios en el año 2001. Los laboratorios importadores optan por este mecanismo más que por el envasado o fraccionamiento local: las importaciones de medicamentos a granel superan al 4% del total solamente en el año 2002. Las importaciones de sueros y vacunas se ubican entre el 8 y 11% de las importaciones, con un pico en 2002 en que el país enfrentó una epidemia de meningitis.

Debido a las dificultades para compatibilizar las cifras de comercio exterior según las categorías de la NCM, con la información provista por categorías terapéuticas para el mercado interno por IMS Health Informe Uruguay, se descartó el análisis de participación de las importaciones en cada una de esas categorías, lo que nos podría brindar información valiosa acerca del modo en que la competencia de importados afecta al mercado interno, y sobre cuáles son las áreas del mismo en que se especializa la producción local. La información recabada en las entrevistas, sin embargo, así como en estudios provistos por CEFA (Barrán y García Peluffo, 1997) nos indican que en general existe un conjunto amplio de alternativas terapéuticas provistas por los laboratorios

nacionales, aún en el caso (minoritario en el mercado) de drogas con patentes vigentes a escala internacional.

Sin embargo, fue posible clasificar los importadores según propiedad de capital, a los efectos de contrastar cual fue el impacto del cierre de plantas por parte de las ET en la estructura de las importaciones (cuadro 15).

Cuadro 15
Estructura de las importaciones según propiedad de capital del importador

Importador	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1999-2003
ET	51,2	50,5	53,4	47,1	43,9	49,7
ER	20,7	21,5	19,1	19,7	20,9	20,4
EN	21,1	21,0	20,6	26,9	26,4	22,8
Sin clasificar *	7,1	7,0	7,0	6,3	8,7	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Corresponde a empresas con importaciones menores a U\$S 200.000 en el promedio 1999-2003.

Las ET son responsables por la mitad de la importaciones en el promedio del período considerado, pero reducen su participación en el total siguiendo su caída en el mercado. Como se transforman en empresas puramente importadoras, su participación en las importaciones es superior a su parte del mercado interno, observada anteriormente. Mientras que las ER sostienen su participación en las importaciones en torno a su promedio de 20%, las EN aumentan su peso de modo significativo, en especial luego del año 2002, en que superan el 26% del total. Estas cifras podrían estar indicando que los laboratorios nacionales recurren también de modo creciente a los productos importados para complementar su producción en el abastecimiento del mercado. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse de acuerdo al contenido de las importaciones de cada grupo: mientras que el 81% del total importado por las ET corresponde a medicamentos terminados, la misma cifra para las ER y las EN se ubica en torno al 50%, pesando mucho más las importaciones de insumos (39 y 23% respectivamente).

Por su parte, observando el comportamiento de las mayores empresas importadoras, en el caso de las ET se constatan que los mayores valores de importación provienen desde Argentina (en varios casos como origen más importante) o desde el país de origen del capital, con la excepción de Schering que importa desde Brasil. Esta impresión general estaría constatando que las estrategias de las ET del sector consideran los mercados argentino y uruguayo como un mercado integrado, y que su racionalización una vez avanzado el proceso del MERCOSUR, tendió a ubicar en Argentina el centro de negocios y producción.

4. FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA NACIONAL

4.1. Políticas públicas, fallas de mercado y problemas de coordinación

En este punto se centra el énfasis en factores que están en la órbita de las políticas e instituciones públicas (regulaciones, infraestructura y bienes públicos, carga tributaria, precios administrados por el Gobierno, fallas de mercado no remediadas, etc.) a nivel nacional y regional. La fuente principal de información son las opiniones de los empresarios del sector, sometidas a juicio crítico de acuerdo a lo que se percibe como problemas principales para el desarrollo del sector a partir del diagnóstico expresado en las secciones anteriores.

4.1.1 Regulación MERCOSUR, requisitos de ingreso al mercado brasileño

La comercialización de medicamentos en el mercado local no requiere de estudios de bio-disponibilidad o de bio-equivalencia respecto a los medicamentos originales. Los laboratorios nacionales se oponen firmemente a una regulación de genéricos que incluya este tipo de requisitos. Por lo general, no lo consideran como una condición necesaria para el acceso a mercados externos, allí donde les solicitan ese requisito lo cumplen si el negocio justifica el costo de estos estudios.

La regulación de genéricos en Brasil requiere de realizar estudios de bio-disponibilidad para lo que autorizan solamente a instituciones brasileñas. El reconocimiento mutuo de laboratorios e instituciones de certificación de calidad parece una importante cuestión de la negociación MERCOSUR para facilitar el ingreso a ese mercado.

Pero el principal problema mencionado por la única empresa entrevistada con experiencia en ese mercado son las dificultades que pone la agencia de vigilancia sanitaria (ANVISA) tanto para conceder la autorización de plantas fuera de Brasil para proveer ese mercado, como luego de concedida dicha autorización, los controles e inspecciones periódicas a las instalaciones, pidiendo nuevos requisitos no mencionados anteriormente, exigencias superiores a los estándares que aplica la misma agencia para la producción que se realiza en Brasil.

Llama la atención, sin embargo, que las empresas uruguayas no pretendan ingresar al mercado argentino, que no presentaría las mismas dificultades que el brasileño. Quizás

este caso esté mostrando que, más allá de que los problemas de dificultades arbitrarias para el ingreso a Brasil, predomina la percepción de que las dificultades de escala hacen poco competitivas a las empresas nacionales. Algún empresario percibe, sin embargo, que los precios en Argentina y Brasil son superiores a los del mercado local para medicamentos similares.

Como regla general, los empresarios del sector no perciben que los avances en el MERCOSUR hayan otorgado posibilidades de desarrollo al sector de producción nacional hasta el momento. Sin embargo lo ven como una oportunidad, a diferencia de los posibles acuerdos tipo ALCA o con la UE, que perciben como involucrando normas de propiedad intelectual más estrictas que las vigentes, lo que perjudicaría el desarrollo de los negocios de estas empresas.

4.1.2 Articulación entre empresas nacionales y regionales y entre sistema de ciencia y tecnología y la industria

Si bien las empresas nacionales suelen contratar a otras plantas nacionales para producción a façon, este es prácticamente el único mecanismo de coordinación entre empresas que se detecta. En algunos casos existen acuerdos de comercialización con empresas argentinas, pero según muestran las cifras, estos no son muy difundidos o no implican corrientes exportadoras desde Uruguay a ese país vecino. No se percibe la articulación o coordinación de esfuerzos con otras empresas nacionales o regionales como parte de la estrategia futura de expansión de las empresas entrevistadas.

Las ER no tienen vinculación con el aparato científico local, ni manifiestan interés en posibles desarrollos locales, con alguna excepción, como Andrómaco, laboratorio de capitales argentinos pero que opera localmente con relativa autonomía que ha manifestado interés en desarrollar líneas de fitoterápicos. Entre los laboratorios nacionales, si bien se reconoce la actitud de la Universidad de la República en términos de acercarse a la producción, predomina la desconfianza y la noción de que los tiempos universitarios no son acordes con el ritmo de los negocios. Sin desmedro de ello, son en general laboratorios nacionales los que participan en algunos proyectos de desarrollo tecnológico o los que realizan consultas frecuentes a la Facultad de Química, pero ni en las entrevistas realizadas hasta el momento ni en las encuestas realizadas en el marco de la CSC-FQ-UDELAR entre noviembre 2003 y febrero 2004 (ver Comisión Social Consultiva- UDELAR, 2004) se percibe que algún laboratorio centre sus posibilidades competitivas futuras en desarrollo de nuevos productos, sean estos nuevos compuestos o formas farmacéuticas.

La situación parece diferente en algunas empresas vinculadas con el sector de medicamentos veterinarios. Su especialización en vacunas, derivada de una interesante interacción con el aparato científico, ha dado lugar a un proyecto de desarrollo de una vacuna contra el Ántrax humano, mediante una asociación entre la empresa Santa Elena y una empresa brasileña, que se desarrollará en el parque biotecnológico que está impulsando Zonamérica, Zona Franca de Montevideo.

4.1.3 Negociación e inserción externa: articulación de las instituciones reguladoras y de la negociación en el MERCOSUR

Este resulta un problema clave mencionado por los empresarios con interés en expandirse regionalmente: ¿quién es el interlocutor de las empresas y cuál es la propuesta uruguaya del sector para su inserción en Brasil? A diferencia de lo que ocurre con las delegaciones de los restantes socios, en especial Argentina y Brasil, las negociaciones sobre políticas de medicamentos en el MERCOSUR, o sobre el comercio de bienes de este sector, son llevadas adelante sin consultas con el sector empresarial, según afirman los empresarios entrevistados. Por otra parte, como participan varios ministerios (relaciones exteriores, industria, salud pública) no queda claro cual es el interlocutor, ni cual es la posición a llevar adelante para promover el desarrollo exportador de la industria local. Por su parte, tampoco las empresas proponen una perspectiva MERCOSUR acorde a sus intereses de largo plazo, es decir, la posibilidad de asegurar el acceso sin trabas a los mercados de los países vecinos.

El ejemplo más claro de esta forma de funcionamiento es la defensa del régimen de admisión temporaria como instrumento permanente, sin percibir la incompatibilidad de este instrumento con la vigencia y profundización de la Unión Aduanera. Este es un problema clave para los mayores exportadores, empresas regionales que usan muy intensivamente este régimen, pero que es reivindicado también por empresas que no lo utilizan tan intensamente, bajo el argumento de que el MERCOSUR actual no funciona adecuadamente, y la admisión temporaria permite compensar, por ejemplo, el cobro de doble tributación cuando debe trasladarse un bien a través de más de una frontera.

4.1.4 Los cambios regulatorios recientes y problemas clave en la regulación sanitaria nacional, su aplicación y seguimiento

En las entrevistas realizadas para este proyecto, así como las expresadas por numerosos laboratorios en las actividades de la Mesa de la Industria Farmacéutica, organizadas por

la Comisión Social Consultiva – Facultad de Química – UDELAR (CSC-FQ-UDELAR), se señalan varias observaciones al proceso de autorización y registro de medicamentos por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP). Se señala que muchas veces los criterios varían y son más exigentes para los laboratorios nacionales que para los productos importados, ya que a estos últimos no se les realizan inspecciones de las plantas donde se producen.

Por otra parte, es también mayoritaria entre los laboratorios de tamaño medio, sean nacionales o extranjeros, que el MSP debería ser más exigente en el control de la aplicación de normas sanitarias por parte de todos los laboratorios: los laboratorios que realizan gastos importantes en estar al día con las normas GMP y con los necesarios controles de calidad, encuentran que otros no cumplen con esas normas y eso les permite reducir sus costos y competir en precios en el mercado local.

Los empresarios nacionales consultados coinciden en que la ley de patentes (aprobada el 2 de setiembre de 1999, ver punto 5 del capítulo V. Políticas Públicas) es prudente, en la medida que no se aplica retroactivamente (como lo fue la ley brasileña) y establece el pago por la licencia cuando el laboratorio innovador no la explota localmente, pero el otorgamiento de dicha licencia es obligatorio. Es decir que en adelante no podrán desarrollarse formas farmacéuticas locales de productos sobre nuevas drogas, y la obtención de las licencias se convertirá en un factor importante para la competitividad.

Estos elementos configuran por lo tanto un escenario complejo donde resulta difícil establecer previsiones de futuro, en la medida que las mismas dependen de muchas variables y de diferentes situaciones de cada uno de los grupos mencionados frente a los cambios regulatorios. En el informe de la Mesa de la Industria Farmacéutica, de la CSC – FQ- UDELAR (2004), se señala que “(...) la nueva legislación sobre patentes que entró en vigencia en noviembre del 2001 en Uruguay, (...) opera como un motivador fundamental para que algunas empresas del sector comiencen a plantearse un incremento de inversiones en I+D dentro de sus estrategias de negocios. Al desaparecer la posibilidad de copiar medicamentos basados en moléculas patentadas, las industrias locales y regionales más avanzadas comienzan a apostar a la investigación, pero deben ser muy selectivas en sus objetivos de innovación para que esta apuesta sea viable, por las razones de costos mencionadas.”

Por su parte, respecto a la importación de fármacos el mismo informe señala que “(...) las buenas prácticas de manufactura de especialidades farmacéuticas (requieren de ...) la trazabilidad de ingredientes y procesos lo que comienza por las materias primas. Es necesario conocer la calidad de las materias primas utilizadas para la fabricación de

medicamentos: principios activos (fármacos) y los excipientes. La intervención del MSP en relación con los principios activos es limitada y debería precisarse cual será el límite de su intervención para asegurar la trazabilidad de las mismas desde su origen.”

Con relación a la autorización para la comercialización, considera que el “(...) Decreto 324/99, actualmente en vigencia, cuyo capítulo dos se refiere a registro de medicamentos indica los documentos que se exigen pero adolece de ciertas carencias que deberían ser subsanadas a la brevedad (...): deja la puerta abierta a la solicitud de autorización de venta de asociaciones de fármacos conocidos individualmente sin estudios de ningún tipo que avalen los beneficios de la misma y sin comprobar además – lo que es mucho más importante - que no sobrevendrán incompatibilidades que hagan inviable a la mencionada asociación o peor aún, efectos indeseables. Algunas empresas, en la carrera de la competencia, están recorriendo este camino...”.

Por lo tanto, las recomendaciones a las que llega y que se comparten son, “(...) en lo inmediato, con relación a las regulaciones del sector por parte de la autoridad sanitaria (...):

- Resolver si se va a exigir la presentación de un certificado de análisis realizado en el país para cada lote de medicamento importado.
- Establecer un nuevo procedimiento con garantías suficientes de origen para autorizar las importaciones de especialidades farmacéuticas registradas.
- Desarrollar en forma sistemática un plan de inspecciones de las fabricas de especialidades farmacéuticas del país y la región para asegurarse del empleo de buenas prácticas siguiendo el principio de reciprocidad con las plantas de países de los que se importan medicamentos al Uruguay.”

De acuerdo a lo relevado en las entrevistas a laboratorios, y al análisis de la situación del sector en el nivel regional y nacional, estos parecen ser puntos clave de la regulación nacional que el Estado uruguayo debería resolver mediante la constitución de una agencia o el desarrollo de un sistema de fármaco-vigilancia más adecuado que el actualmente vigente, lo que probablemente involucre otro tipo de reformas estructurales en el sistema de salud, que implique un conjunto más amplio de cambios institucionales atendiendo a las profundas ineficiencias e inequidades del sistema actual. Los laboratorios nacionales entrevistados manifiestan su acuerdo con estos tres puntos, pero seguramente cambios en la normativa o una actitud más decidida del MSP en el control de calidad de los principios activos utilizados presentaría algunas resistencias por el

encarecimiento de las importaciones de insumos que podría implicar. Los laboratorios nacionales de menor tamaño se opondrían al aumento en los mecanismos de control de plantas locales, y las ET (así como otros laboratorios nacionales cuya principal actividad es comercial) por su parte, expresarían seguramente resistencia a la intensificación de controles sobre las partidas importadas de medicamentos terminados.

4.2 Fortalezas y debilidades de los principales agentes

Uno de los principales problemas detectados tanto en el análisis del comercio exterior como en las entrevistas, se asocia a que las empresas nacionales no parecen visualizar la necesidad de exportar como mecanismo de superación de los problemas de escala. Este parece un problema clave: la mayoría de las empresas sigue pensando que el futuro de su negocio se encuentra en el mercado interno y las estrategias de exportación no forman parte de sus preocupaciones principales. Se percibe que la diferencia de escala constituyen un problema clave de la competitividad respecto a las empresas de los países vecinos, pero la exportación aparece más como una alternativa complementaria al mercado interno (en especial cuando este está deprimido) que como el principal canal de expansión y de superación de los problemas de escala.

Del análisis realizado hasta el momento se derivan algunas conclusiones preliminares que sientan las bases para un análisis prospectivo:

- La producción nacional farmacéutica cambió drásticamente en la década de los noventa, en especial respecto a los agentes que componen dicho agregado. El principal factor es el cierre de plantas de producción por parte de las ET: si bien esta industria se caracteriza a nivel general por economías de escala de planta o de procesos productivos que no resultan determinantes en especial en relación al peso de las economías de firma, existe un umbral mínimo de eficiencia que el tamaño del mercado interno uruguayo no alcanza a superar, y por lo tanto las estrategias de las ET frente a la apertura comercial han resultado en la relocalización de su producción en otras plantas de la región, en especial en Argentina, siguiendo las fuerzas de aglomeración (Krugman 1991, 1995) o el modelo capital-conocimiento de Markusen (Pizza, 2004). Esta tendencia parece de difícil reversión, dadas las estrategias regionales orientadas al mercado de las ET y su radicación en Argentina y Brasil.
- Salvo que se muestren en la práctica facilidades permanentes de ingreso al mercado brasileño, la exportación a otros países de la región no parece un negocio

con la suficiente escala o atractivo como para promover fenómenos como el de Irlanda de crecimiento exportador basado en la inversión extranjera directa (IED), vía Zonas Francas u otros espacios de promoción y exoneración fiscal para la exportación, al estilo de lo sugerido por Del Castillo (2003). Una excepción a esta regla parecería existir en el sector de medicamentos veterinarios donde se encuentra un mercado con reglas diferentes y quizás una oportunidad para la captación de IED exportadora. Otra posible oportunidad podría ser que Uruguay se transforme en un espacio atractivo para la investigación y desarrollo, dado su potencial científico-técnico en las áreas biomédicas, lo que ya ha atraído al Instituto Pasteur de París para la realización de una inversión de magnitud conectada con la Facultad de Ciencias-UDELAR. Si este proceso tiene resultados visibles en el futuro inmediato, quizás implique un factor de atracción para IED innovadora con potencial exportador en algunos campos específicos. Un ejemplo en curso de tal interacción entre acumulación de capacidades científicas y posibilidad de desarrollo de nuevos productos lo constituye el “joint venture” realizado por el Laboratorio Santa Elena y una empresa brasileña, para desarrollar una vacuna contra el Ántrax humano, en el marco del proyectado parque biotecnológico que se propone instalar en Zona América (Zona Franca de Montevideo)

- Las empresas de capital regional, en especial de origen argentino, han avanzado en posiciones en el mercado interno y algunas de ellas son responsables por el grueso de las exportaciones uruguayas de productos farmacéuticos. Hemos detectado que estas empresas usan muy intensivamente el régimen de admisión temporaria y presumiblemente, dados los montos de importaciones de insumos asociados a dichas exportaciones, estas generan escaso valor agregado. Por lo general no exportan a Brasil, pero sí lo hacen con destino a Argentina, y en ese caso este tipo de régimen no es compatible en el mediano y largo plazo con la consolidación y profundización de la Unión Aduanera. Este régimen pudo haber sido interesante para compensar la debilidad de escala y dificultades del comercio intrazona, permitiendo la continuidad y el inicio de ciertos procesos de exportación, pero debería limitarse con claridad su utilización para exportaciones extra-zona, y buscar mecanismos más compatibles con el proceso de integración para reducir el costo de importación de insumos cuando las ventas se destinan a la Unión Aduanera.
- En cuanto a los laboratorios nacionales, se presentan tres situaciones. Entre los de mayor tamaño y algunos medianos, que han puesto énfasis en la actualización tecnológica y el control de calidad y que disponen de plantas de pequeña escala pero flexibles y bien equipadas, pueden encontrarse dos tipos de estrategias: las que se orientan decidida o incipientemente a la exportación y las que continúan

exclusivamente centradas en el mercado interno. Entre los primeros, la expansión se orienta principalmente hacia mercados de Paraguay, Bolivia, Centro América y otros países de América Latina, aunque hay algún laboratorio que dirige sus exportaciones hacia Brasil, mercado en el que se enfrentan dificultades permanentes para operar en él. Por otra parte, todos ellos denuncian la competencia vía precios realizada por los laboratorios del que sería el tercer grupo, aquellos de menor tamaño (pero en algunos casos con elevada porción del mercado interno en unidades) cuya capacidad competitiva radicaría en menores costos derivados de insuficientes inversiones en control de calidad de productos y procesos. Las estadísticas de precios recopiladas para este informe permiten concluir, sin embargo, que la caída de los precios medios de los medicamentos se origina más a la creciente importancia dentro del mercado de los laboratorios productores de “genéricos de marca”, es decir de producción local de productos con patentes vencidas (que forman la mayor parte del mercado) más que por esta “competencia predatoria” basada en menores exigencias de calidad.

- Un aspecto problemático que parece clave en la actual situación, que fue relevado en las entrevistas realizadas a laboratorios en el marco de este proyecto y en las opiniones de un conjunto de agentes relevadas en Facultad de Química 2004, resulta de que, a diferencia de lo identificado por Panadeiros (2002) para el caso argentino, en Uruguay son muy escasas las relaciones de cooperación establecidas entre los laboratorios mediante acuerdos de cualquier tipo. La única práctica usual es la de producir para otros o contratar temporariamente el uso de la planta de otro laboratorio para producción propia, pero estos mecanismos no se consolidan en acuerdos estables o estratégicos de producción o de comercialización, que permitan apuntar a resolver colectivamente algunos de los problemas derivados de la pequeña escala de cada planta individual.
- La interacción con el aparato científico – tecnológico es todavía escasa y poco articulada, y no se configura en proyectos de mediano plazo (salvo algunas excepciones). Uno de los espacios que despierta cierto interés porque podría permitir el lanzamiento de productos nuevos con costos de I+D menores a los de los medicamentos de síntesis o de los desarrollos biotecnológicos de nuevas drogas, es el de los fitoterápicos. El consumo de plantas medicinales está muy extendido en la población bajo la forma de tisanas, que en general no cuentan con las certificaciones de calidad suficientes que permitan por ejemplo, conocer con exactitud la cantidad de principio activo que se consume con cada dosis. Varios fitoterápicos de acción sobre el aparato digestivo o sobre el sistema nervioso han sido lanzados con cierto éxito en el mercado, algunos con desarrollos propios de los laboratorios nacionales.

La industria comienza a percibir la necesidad de conexión fluida y estable con las instituciones de investigación, con matices de acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior.

- Desde el lado de la Universidad y otros centros de oferta de conocimientos, se ha producido en los últimos años una importante cambio de actitud en relación con las necesidades de la producción. Según expresa el Decano de la Facultad de Química, Dr. A. Nieto en CSC-FQ-UDELAR(2004): “(...) la oferta de la Facultad de Química no es sólo de elaboración teórica sino un compromiso bien práctico y tangible de aportar conocimiento y trabajo para generar valor en ese sector. Esto lo hemos venido haciendo desde hace muchos años mediante asesoramientos específicos a la industria, pero ahora hemos dado un salto importante hacia delante mediante la creación del Polo Tecnológico (de Pando). Esta iniciativa ya ha comenzado a desarrollar emprendimientos conjuntos con las empresas de la industria farmacéutica (entre otras) para desarrollar nuevos productos o procesos, u optimizar los ya existentes, a los efectos de ayudarlas a añadir valor a su producción, incrementando su competitividad (y ...) colaborando también a crear eslabones de la cadena de valor que son necesarias para estos fines pero inexistentes en el país. Como ejemplo podemos decir que en el Polo Tecnológico se incubó un emprendimiento dedicado a la producción industrial de materias primas para fitoterápicos que, una vez que se consolidó, se instaló como empresa en el Parque Tecnológico Industrial del Cerro de la Intendencia Municipal de Montevideo. Otro ejemplo es una planta de síntesis de farmoquímicos de gran relevancia para la producción de medicamentos genéricos (entre otros), que está en construcción en el Polo Tecnológico.”

4.3 Resumen de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

4.3.1 Fortalezas

- a. La principal fortaleza de que dispone el país para el posible desarrollo de este sector en el mediano plazo y largo plazo, lo que puede constituir una ventaja comparativa, es su dotación de personal calificado en las áreas científico tecnológicas relacionadas con las “ciencias de la vida” (biomédicas, bioquímicas e incipientemente en biotecnologías) relevadas por estudios recientes entre las de mayor potencial. Dado el tamaño del país, y por lo tanto de su comunidad

científica, es difícil concluir que constituya una ventaja absoluta, en el sentido de que haya alcanzado un tamaño suficiente como para superar la masa crítica necesaria, pero sin dudas constituye una ventaja comparativa por el peso que estas áreas ocupan en el conjunto de la producción científica uruguaya, según diversos indicadores bibliométricos, por ejemplo (FCS-BID, 2004).

- b. Sin embargo este potencial todavía no se ha expresado en el número de patentes registradas, ni en innovaciones significativas en la producción, con excepciones como las mencionadas para el caso de vacunas veterinarias. Este subsector merece una atención especial, dado que su dinámica y su potencial innovador puede estar asociado al desarrollo reciente y futuro del sector primario, en particular del ganadero, que presenta interesantes perspectivas para los próximos años. El aumento de la provisión de insumos tecnológicamente intensivos para este sector sumado a la masa crítica existente en C&T en el área (que además presenta una tendencia positiva al crecimiento), podrían promover el lanzamiento de nuevos productos así como la mejora competitiva y el incremento de las exportaciones. Debe destacarse que este es uno de los únicos subsectores, dentro de la producción industrial uruguaya, en que las ET realizan exportaciones con alto contenido tecnológico, al estilo de las exportaciones de antígenos que realiza Merial a varios mercados del mundo.
- c. En relación al empresariado local, existe cierto núcleo de laboratorios nacionales de larga tradición y con amplio conocimiento del negocio, con cierta disposición a la actualización y ampliación de la gama de productos que ofrecen. Muchos de ellos han realizado algunos lanzamientos de productos innovadores, que por lo general no constituyen la parte principal de sus negocios, más asociados a la venta de productos “genéricos de marca” o “similares”. Muchos de ellos han instalado oficinas de comercialización de sus productos en el exterior.
- d. En cuanto a la dotación de instalaciones y capital físico, estos laboratorios disponen de plantas de pequeña escala pero flexibles y actualizadas tecnológicamente. Aquellos (pocos) para los que las exportaciones de “genéricos” ocupan un lugar relevante en su estrategia de expansión futura, muestran una marcada disposición a la inversión en ampliaciones de capacidad en caso de que se superen las barreras a la entrada en los mercados vecinos.

4.3.2 Debilidades

- a. La principal debilidad estructural es el tamaño del mercado interno, que dificulta por escalas de planta la producción eficiente de ciertas variedades de productos, y sin duda implica una traba para recuperar costos asociados a posibles innovaciones de productos o procesos. Los volúmenes vendidos difícilmente puedan permitir la recuperación de los costos asociados al lanzamiento de nuevos productos de síntesis, o de los procesos de investigación necesarios y los ensayos clínicos, con algunas posibles excepciones. Este problema podría tender a ser resuelto por la vía de la expansión exportadora, pero ésta enfrenta varias dificultades interrelacionadas que generan un “círculo vicioso” para el desarrollo de la producción local.
- b. En primer lugar, se observan dificultades de coordinación en diversos ámbitos. En la negociación comercial externa, en particular con Brasil, tanto entre diferentes secciones del Estado, como entre éstas y los empresarios no han alcanzado a lograr una propuesta común que se exprese con fuerza en los diversos ámbitos. No se avanza en la cooperación entre laboratorios nacionales para favorecer acuerdos comerciales y de especialización en productos, que puedan permitir resolver parcialmente la pequeña escala de cada una de las plantas, lo que implica un gran número de laboratorios compitiendo por el pequeño mercado interno en áreas terapéuticas similares. Tampoco existen relaciones fluidas y estables entre laboratorios y el aparato de C&T nacional, lo que ha dificultado el comportamiento innovador, y el aprovechamiento de cierta ventaja comparativa de que el país dispone en las “ciencias de la vida” y la química.
- c. En segundo lugar, para la gran mayoría de los laboratorios nacionales los beneficios obtenidos en la provisión al mercado interno son considerados como razonables, y por lo tanto la exportación no ocupa un lugar relevante en su estrategia de expansión futura.
- d. En tercer lugar, la expansión hacia los países vecinos vía integración regional ha sido un canal de muy difícil acceso, reforzando la concentración en el mercado interno como fuente más segura de beneficios para los laboratorios nacionales. Las diferencias regulatorias con Brasil, y las dificultades de acceso a ese mercado en similares condiciones con las empresas instaladas en ese país (particularmente por los muy exigentes requisitos de ANVISA) han implicado una barrera con costos demasiado elevados y en gran medida prohibitivos de la expansión de los laboratorios nacionales hacia ese mercado que es el que

presenta mayores potencialidades de futuro. Con tales dificultades, muy pocos están dispuestos a realizar las inversiones necesarias para ampliar capacidad y mejorar calidad de productos y procesos, dado el riesgo de que una vez realizadas dichas inversiones, nuevos requisitos dificulten el ingreso.

- e. El fuerte peso de empresas argentinas en el mercado interno, en muchos casos en líneas de productos similares a los producidos por las EN, puede estar operando como un inhibidor del desarrollo exportador de las empresas uruguayas hacia ese país. Pese a que ambos tipos de empresas están vinculadas mediante la misma cámara empresarial (ALN) no hemos detectado acuerdos interempresariales que involucren comercialización de productos de laboratorios nacionales en el mercado argentino. Cuando estos acuerdos existen, tienden a implicar representación de productos argentinos en el mercado uruguayo. La producción local pierde de ese modo oportunidades de especialización productiva derivadas de la integración de ambos mercados.
- f. La elevada intensidad del uso de admisión temporaria en las exportaciones de los principales exportadores, en algunos casos para exportaciones con destino a países del MERCOSUR, levanta un telón de duda sobre las perspectivas de mediano y largo plazo para estas exportaciones, no compatibles con la consolidación de la Unión Aduanera. Este problema a futuro, adicionalmente, constituye un pasivo para la negociación actual en vistas al logro de la apertura real de dichos mercados. Se torna difícil argumentar la necesidad de alcanzar el libre comercio intrazona en dirección a consolidar la Unión Aduanera sosteniendo al mismo tiempo la continuidad de este tipo de mecanismos.

4.3.3 Oportunidades

- a. El desarrollo de nuevas iniciativas tecnológicas, como la instalación del Instituto Pasteur, el parque biotecnológico de Zona América o el Parque Tecnológico que viene impulsando la Facultad de Química con un fuerte apoyo de la Unión Europea (que está propuesto como profundización y ampliación de la función incubadora de empresas actualmente existente), generarán mejores condiciones en la dotación científica con una mayor propensión para su conexión con la producción. Esto puede ser un factor de atracción de ET para la realización de algunas etapas del proceso de investigación, o para la realización de algunos proyectos de investigación en desarrollo de productos por parte de laboratorios nacionales.

- b. Algunas de estas inversiones (en particular el Polo de Pando de la FQ) generarán nuevas disponibilidades de equipamientos necesarios para la producción piloto de insumos y en algunos casos para su producción a escala industrial. El país dispondrá por lo tanto de reactores y capacidades humanas para la producción de farmoquímicos y de nuevos equipos para la producción de extractos vegetales, y de las condiciones necesarias para definir proyectos para la transposición a escala industrial de los nuevos desarrollos. Disponer de estas capacidades no implica que tales proyectos necesariamente de vayan a llevar adelante localmente, pero constituyen una condición necesaria. Dicha transposición requerirá de inversiones privadas de cierta escala, para las cuales la existencia de programas públicos que promuevan la coordinación entre agentes así como de incentivos adecuados puede ser un factor altamente positivo.
- c. Este último aspecto se relaciona con otra de las áreas productivas vistas como potencialidad de futuro, la producción de fitoterápicos, área en la que varias instituciones locales se encuentran en este momento elaborando un plan nacional de desarrollo, uno de cuyos principales objetivos es promover la coordinación de los agentes, hacia la formación de cadenas productiva desde la recolección y cultivo de algunas plantas seleccionadas, pasando por la producción de extractos y aceites hasta la fase más industrializada de fitoterápicos.
- d. En relación a las potencialidades del mercado interno, la reforma necesaria del sistema de salud (incluida en diversas propuestas en los programas de los partidos políticos con oportunidad de ganar las próximas elecciones) abre la posibilidad de un uso racional del poder monopsonico del Estado (y su influencia sobre las IAMC) para el desarrollo de innovaciones terapéuticas, en cuya discusión y formulación debería darse lugar a los laboratorios que manifieste interés en realizar las inversiones necesarias para dichos desarrollos. El caso de la atención primaria de salud y los dispositivos de diagnóstico necesarios para dicho sistema es un ejemplo de líneas de productos que podrían desarrollarse con costos de investigación no demasiado elevados y para los que se dispone localmente del potencial de C&T.
- e. Respecto a oportunidades de exportación, más allá de que parece factible la continuidad de las experiencias de los laboratorios nacionales en otros países de América Latina, el ambiente político de relanzamiento del MERCOSUR, y en particular algunas de las propuestas de Brasil en su "Objetivo 2006" constituyen una base conceptual sobre la cual seleccionar objetivos de acción para la negociación con ese país. En particular el reconocimiento de instituciones de

control de calidad uruguayas (lo que implicaría necesariamente la mejora institucional de las mismas) y la reivindicación del trato nacional para empresas uruguayas. Asimismo, existe en la actualidad (ver capítulo V. Políticas Públicas) un importante esfuerzo de armonización de normas técnicas en el sector, cuya carencia de internalización, o bien la mera actuación de ANVISA por fuera de dichas normas, genera serios problemas para la autorización del ingreso a Brasil de productos provenientes de plantas productivas en Uruguay que han hecho el esfuerzo para cumplir con las normas MERCOSUR. En términos de precios las empresas locales podrían ofrecer una amplia gama de productos competitivos en ese país, si el comercio pudiera realizarse fluidamente.

4.3.4 Amenazas

- a. La principal amenaza en el corto plazo, que puede afectar negativamente el desarrollo futuro del sector, está constituida por la continuidad de la frustración de los esfuerzos de algunas empresas para ingresar al mercado brasileño con productos de medicina humana. Si esto no cambia en el sentido de establecer y cumplir reglas claras y estables cercanas al trato nacional, la frustración de esas experiencias genera la percepción entre las empresas de que el MERCOSUR, tal como se plantea en sus efectos reales, es más una amenaza que una oportunidad. Esa percepción refuerza las posiciones empresariales fuertemente concentradas en la reconstitución de medidas de protección del mercado interno, para cuyo abastecimiento, por otra parte, no requieren de grandes ampliaciones de capacidad productiva.
- b. En el mediano plazo, en caso de que las negociaciones del ALCA impliquen nuevos requisitos de defensa de la propiedad intelectual, tales como la retroactividad en el reconocimiento de patentes o la no obligatoriedad de concesión de licencias no explotadas en el mercado local, podría verse afectada una gama de productos que hoy ofrecen los laboratorios nacionales, que, si bien son minoritarios dentro de su oferta total, de ellos se deriva una porción relevante de la rentabilidad de estas empresas. La legislación actual es compatible con las normas de la OMC (ver capítulo V. Políticas Públicas), pero es conocido que EUA propuso en el NAFTA y para sus acuerdos bilaterales normas más estrictas que las aprobadas por la OMC.

RESUMEN MATRIZ FODA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
➤ Disponibilidad de personal científico técnico en ciencias de la vida y químicos ➤ Acumulación científica y productiva en productos veterinarios asociada al desarrollo ganadero ➤ Existencia de núcleo de empresas nacionales con tradición, experiencia en el negocio y disposición a la calidad ➤ Capacidad instalada en plantas de pequeña escala pero flexibles y actualizadas	➤ Tamaño del mercado y deseconomías de escala de planta y firmas ➤ Problemas de coordinación: - negociación comercial externa - escasos acuerdos interempresariales - relaciones insuficientes empresas-investigadores ➤ Baja propensión a exportar ➤ Dificultades de acceso a Brasil por barreras regulatorias y de control ➤ Elevada intensidad en el uso de admisión temporaria para las exportaciones
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
➤ Nuevas iniciativas tecnológicas podrían llegar a atraer ET ➤ Nuevos equipamientos para facilitar desarrollos de productos, por ejemplo fitoterápicos ➤ Reforma del sistema de salud puede implicar oportunidad para nuevos productos ➤ Ubicar al sector en el marco del "Relanzamiento del MERCOSUR" y con cumplimiento de las normas ya acordadas	➤ Continuidad en la frustración de experiencias exportadoras a Brasil ➤ Nuevos requisitos en protección de propiedad intelectual derivados de negociaciones internacionales

5. PROSPECTIVA A MEDIANO PLAZO (5 A 10 AÑOS)

Respecto a las expectativas futuras del mercado, se visualiza en general al mercado interno como de lento crecimiento y precios a la baja, lo que implica que los laboratorios de producción nacional concentrados en dicho mercado estén pensando en inversiones marginales de equipamiento o ampliación de capacidad; pero comienzan a pensar en destinar recursos a la adquisición de licencias o al desarrollo de algunos productos, en general en los segmentos de consumo popular o no ético (algunos particularmente en fitoterápicos o productos derivados de plantas medicinales).

Los laboratorios que piensan su expansión hacia las exportaciones (algunos regionales y otros nacionales) sin embargo, planifican algunas inversiones en expansión de capacidad, pero como su espacio competitivo es el de los “genéricos” o “similares” no piensan en el posible desarrollo de nuevos productos, sino en el aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de los requisitos de acceso planteados por las autoridades sanitarias de los países a los que exportan o pretenden ingresar con sus productos.

La evolución futura de mediano plazo de esta industria depende por lo tanto de un conjunto de factores complejo, pero que, en resumen, presenta posibilidades interesantes de expansión si se produjeran cambios favorables en los siguientes espacios:

- apertura de los mercados regionales, en particular el de Brasil, con acceso en similares condiciones a los laboratorios radicados en ese país,
- coordinación de esfuerzos entre laboratorios e instituciones de investigación para el lanzamientos de nuevos productos o formas farmacéuticas nuevas de drogas ya conocidas,
- reforma en el sistema nacional de salud, involucrando un sistema de información de resultados terapéuticos y una unidad de fármaco vigilancia con mayor acción de control en el cumplimiento de las normas técnicas y de calidad de productos y procesos,
- desarrollo de la producción local de farmoquímicos, antígenos u otros insumos de origen vegetal en algunas áreas especializadas. Este desarrollo requeriría, para poder alcanzar una escala suficiente, de la realización de contratos estables de provisión a empresas regionales elaboradoras de productos finales, o la conexión

con experiencias exportadoras de empresas nacionales (no necesariamente de nuevos productos) que a su vez, puedan potenciarse mediante la demostración de trazabilidad en el origen de sus insumos

Para ello, el país dispone de algunas empresas con conocimientos amplios de sus mercados y plantas actualizadas; además de capacidades interesantes en su sistema de Ciencia y Tecnología. Existen sin embargo importantes dificultades de escala y de coordinación.

Considerando que existe la posibilidad de atracción de ET para la producción de algunos segmentos intensivos en desarrollos locales para la exportación utilizando quizás las ventajas otorgadas por los regímenes de Zonas Francas, pero que este evento es de baja probabilidad en el corto plazo, así como también resulta de escasa probabilidad que la estrategia de las ER coloque a Uruguay como un espacio de desarrollo o plataforma de exportación, pueden configurarse por lo tanto dos escenarios para los años próximos que dependen básicamente del comportamiento de los laboratorios nacionales.

Si no se producen cambios significativos en los factores mencionados (el facilitamiento del ingreso a Brasil es de los más importantes) el escenario futuro resultará en una continuación de las tendencias actuales: las empresas locales en disputa por el estrecho mercado interno y la defensa de los márgenes obtenidos en el mismo mediante la comercialización de “genéricos” o “similares” con patentes internacionales vencidas, con escasos esfuerzos innovadores, creciente sustitución de producción local por representaciones de productos extranjeros o su producción mediante la compra de licencias. En esas condiciones el factor principal se transforma en la reforma del sistema de salud, cuestión que se desarrollará de modo gradual y cuyos efectos no implicarán una mejora significativa de la rentabilidad industrial. Tal escenario implica el estancamiento de la producción local en niveles como mucho algo superiores a los actuales, o con un techo similar a los máximos niveles alcanzados en la década de los noventa. Si tal perspectiva se instala como techo de largo plazo, las inversiones para ampliación de capacidad o innovación resultaría marginales, destinadas simplemente al sostenimiento de la capacidad o de los requisitos de calidad.

El cambio de escenario hacia uno de mayor dinamismo depende crucialmente de la ruptura del círculo vicioso entre escasa cultura exportadora de las empresas, su carácter autocentrado que implica escasa confianza en la posibilidad de realización de alianzas comerciales y productivas entre empresas locales y con otras de la región, baja propensión a la innovación, circuito que se cierra y se refuerza por las dificultades de acceso a los mercados con mayor potencial de crecimiento.

Las políticas públicas hasta el momento han presentado notorias carencias en la resolución de los problemas de coordinación mencionados anteriormente y en la reivindicación de acciones que faciliten la inserción comercial del sector, así como en premiar efectivamente la conducta innovadora de las empresas. Las mismas se han orientado hacia imponer el disciplinamiento de los precios facilitando las importaciones, pero no se ha intentado coordinar las políticas de salud, el poder de compra del estado y su influencia regulatoria sobre el comportamiento de las IAMC, junto a la negociación comercial para generar un ambiente de negocios propicio a la expansión productiva de las empresas.

Si Brasil logra crecer de modo estable a una tasa media de 4,5%, objetivo para nada improbable (Bittencourt, 2003), agregando a ello alguna mejora en su muy desigual distribución del ingreso, no debe extrañar que su demanda de medicamentos crezca a una tasa mínima de 6,5% anual, lo que implicaría un incremento absoluto de su tamaño de mercado de unos 2.400 millones de dólares en los próximos cinco años.

Sólo a efectos de considerar un escenario positivo no improbable consideramos algunos supuestos. Si ese mercado se abriera plenamente y las empresas uruguayas recuperaran de inmediato su nivel de exportaciones máximo de los noventa (14 millones de dólares en 1995), dada su competitividad en precios y con calidad aceptable por la autoridad sanitaria brasileña, aplicando a ese monto la tasa a la que crecieron las exportaciones del sector hacia otros mercados de América Latina entre 1990 y 2001 (14% anual), se estarían duplicando las exportaciones farmacéuticas uruguayas en el lapso de 5 años. Si aplicamos a ese monto la tasa a la que crecieron las exportaciones a Argentina en el mismo período (29% anual), se estaría casi triplicando el monto total de las exportaciones uruguayas. En cualquiera de estos dos ejercicios la ampliación de las exportaciones uruguayas, que convertiría a este sector en uno de sus principales exportadores industriales, no alcanzaría a cubrir el 2% de la expansión prevista del mercado brasileño.

La probabilidad de concreción de un escenario como éste depende crucialmente de una mayor propensión a la toma de riesgos por parte de los empresarios nacionales, que puede verse favorecida por cambios en las políticas públicas. Actitudes públicas más decididas a apoyar la inserción externa del sector en el marco de un claro apoyo global a la consolidación de la Unión Aduanera, negociando mayores controles de calidad sobre productos importados y sobre los laboratorios nacionales de menor tamaño, a cambio de una mayor disposición exportadora, podrían incidir favorablemente en esa dirección. Existen algunas empresas con disposición a aceptar estos desafíos, cuyo éxito puede ser un buen caso de muestra para estimular al conjunto.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Estimación de la producción física

Las dos encuestas que realiza el INE, la Encuesta Industrial Anual (EIA), que apunta a captar el conjunto de las empresas de mayor tamaño (más de 100 trabajadores hasta 1996, más de 50 o una cota inferior en las ventas) en su tramo forzoso y la Encuesta Industrial Trimestral (EIT), con un número menor de empresas en su muestra diseñada para el seguimiento de coyuntura, pierden representatividad respecto a las empresas con actividad productiva. Por lo tanto, pese a que la EIA debería estar reflejando con más exactitud la situación del sector, a efectos de observar la evolución compararemos ambas fuentes. Los valores de la EIA en pesos uruguayos a precios corrientes están disponibles hasta el año 2001.

Adicionalmente, en el mismo período el plan de estabilización provoca una sobrevaluación de la moneda uruguaya, por lo tanto los valores en dólares no son un fiel reflejo de la evolución de la producción física, y una fuerte expansión del consumo interno con un cambio relevante en los precios relativos, tendiendo hasta 1995 al aumento del precio de los no transables. El INE ofrece dos indicadores de precios que pueden utilizarse para deflactar los valores corrientes de producción farmacéutica:

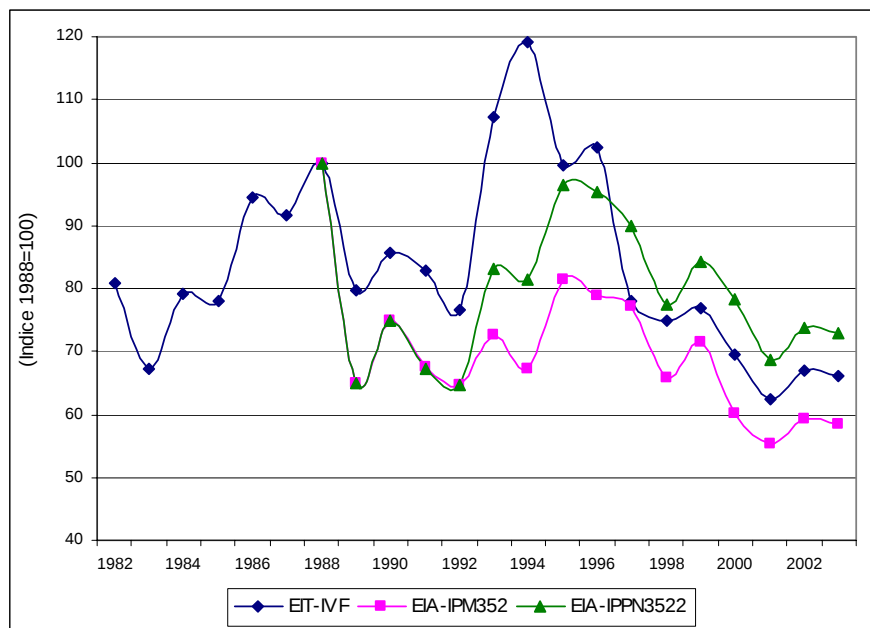
- para el período 1988-2002, un índice de precios mayorista de la rama 352 (IPM352, corresponde a productos químicos no básicos, de los cuales la farmacéutica (3522), es aproximadamente un 60% del valor producido en 1997)
- para el período 1993-2003 Sem 1 un índice de precios al productor específico para la rama 3522, basado en la EIT (IPPN3522).

En el gráfico A1 se presentan tres medidas de la evolución de la producción física de la industria farmacéutica:

- a) basada en el Índice de Volumen Físico de la encuesta trimestral (EIT-IVF), en promedio anual desde 1982 hasta primer semestre del 2003,
- b) VBP de la industria farmacéutica según EIA deflactado por el IPM352, actualizado hasta 2003 Sem1 por el EIT-IVF,

- c) VBP de la industria farmacéutica según EIA deflactado por el IPM352 en 1989-92, y por el IPPN3522 en 1993-2001, actualizado hasta primer semestre de 2003 por el EIT-IVF.

Gráfico A1
Volumen de producción farmacéutica (rama 3522)
EIT y EIA con deflactores diferentes



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

La evolución de estos índices reflejan movimientos más o menos similares pero con fuertes diferencias en la intensidad de las fluctuaciones y en algunos de los picos de producción, en especial en el período 1993-1996. El cambio de la base muestral en 1997 parece haber uniformizado relativamente estas diferencias, provocando un movimiento más en paralelo de las tres curvas. El IVF-EIT presenta un pico de producción máxima en 1993, lo que no encuentra explicación razonable en la dinámica del comportamiento general y del mercado de consumo de la economía uruguaya del período, ni en la dinámica de cierre de plantas, ni en las cifras de comercio exterior que se examinan más adelante. El índice de VBP-EIA deflactado por IPM352, además de incluir componentes no específicos de la rama en la canasta de productos, muestra una recuperación muy

inferior a la del EIT-IVF, y un valor real producido a fines del período que parece exageradamente bajo⁹.

Por estas razones, examinaremos la evolución del sector a partir del EIT-IVF entre 1982-1988, y del VBP deflactado por el IPPN3522, la que parece la mejor representación de la evolución de la producción del sector entre 1988-2001, ajustado a 2003 nuevamente por el EIT-IVF.

2. Otra información estadística

Cuadro A1
Facturación de laboratorios farmacéuticos
(35 laboratorios, 87% del mercado)

Año	Miles de U\$S	% CEFA	%ALN
1995	268.504	49,6	50,4
1996	283.255	48,7	51,3
1997	305.267	47,2	52,8
1998	318.400	46,9	53,1
1999	318.653	45,4	54,6
2000	298.705	45,5	54,5
2001	259.261	43,1	56,9
2002	145.333	40,2	59,8
2003	143.707	36,6	63,4

Fuente: CEFA.

⁹ En el documento se examina la evolución de los precios comparando los IPM352, IPPN3522 con los precios al consumo, lo que refuerza la idea de que el deflactor más adecuado es el IPPN3522, para el período en que se encuentra disponible.

Cuadro A2
Penetración de importaciones y propensión exportadora
de la industria farmacéutica uruguaya

Año	Importaciones / Consumo Aparente	Exportaciones / VBP
1990	22,1	6,0
1991	24,8	11,9
1992	25,4	9,5
1993	21,9	6,6
1994	25,0	6,8
1995	24,9	8,9
1996	29,2	8,6
1997	32,8	9,0
1998	38,0	11,9
1999	38,0	10,7
2000	42,6	15,0
2001	42,5	15,4
2002	47,2	20,0
2003	49,6	25,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos INE y BCU.

Cuadro A3
Exportaciones de productos farmacéuticos (1990-2003), estructura por destino en valor y volumen

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU.

Año	MERCOSUR		Otros ALADI		C. América y Caribe		EUA		UE 15		Zonas Francas		Resto del Mundo	
	%valor	%volumen	%valor	%volumen	%valor	%volumen	%valor	%volumen	%valor	%volumen	%valor	%volumen	%valor	%volumen
1990	27,2	68,5	19,0	12,9	18,5	4,6	0,6	5,8	21,8	2,1	1,0	1,2	11,8	5,0
1991	69,5	73,1	6,6	12,7	8,1	5,5	0,3	2,4	9,4	1,2	1,6	2,8	4,5	2,4
1992	55,9	54,6	14,2	32,1	7,7	6,4	0,5	0,1	12,4	2,6	2,3	0,8	7,0	3,3
1993	56,1	61,6	9,2	22,6	3,7	2,6	0,5	0,1	14,5	1,9	4,4	6,1	11,6	5,2
1994	54,1	61,8	11,9	20,7	1,3	2,0	0,1	0,0	11,1	1,6	11,7	8,7	9,9	5,1
1995	70,6	73,1	5,7	12,3	0,7	2,0	0,2	0,1	6,1	1,7	10,3	8,1	6,4	2,7
1996	57,3	70,5	5,6	5,4	3,3	4,4	1,9	0,7	7,9	1,5	20,1	16,5	3,8	1,0
1997	43,2	83,0	8,0	3,3	2,7	1,8	2,5	0,6	7,7	1,2	32,4	9,6	3,5	0,5
1998	51,7	74,9	9,5	8,6	3,1	3,3	2,0	0,7	10,5	1,9	22,0	10,3	1,3	0,3
1999	45,7	73,5	7,7	7,1	5,0	4,1	2,8	0,8	8,2	2,8	28,6	10,5	2,0	1,1
2000	51,4	67,8	8,0	9,5	4,1	3,4	4,8	3,8	4,7	2,5	25,8	12,4	1,2	0,5
2001	63,4	71,2	7,9	6,5	3,6	3,2	2,9	3,3	7,3	5,5	13,0	9,5	1,7	0,8
2002	47,9	58,4	11,5	8,5	5,2	4,2	4,0	5,0	9,4	8,6	18,4	12,4	3,6	2,8
2003	39,6	59,4	17,3	11,8	14,8	4,4	3,2	4,8	7,5	5,9	11,1	6,2	6,6	7,6

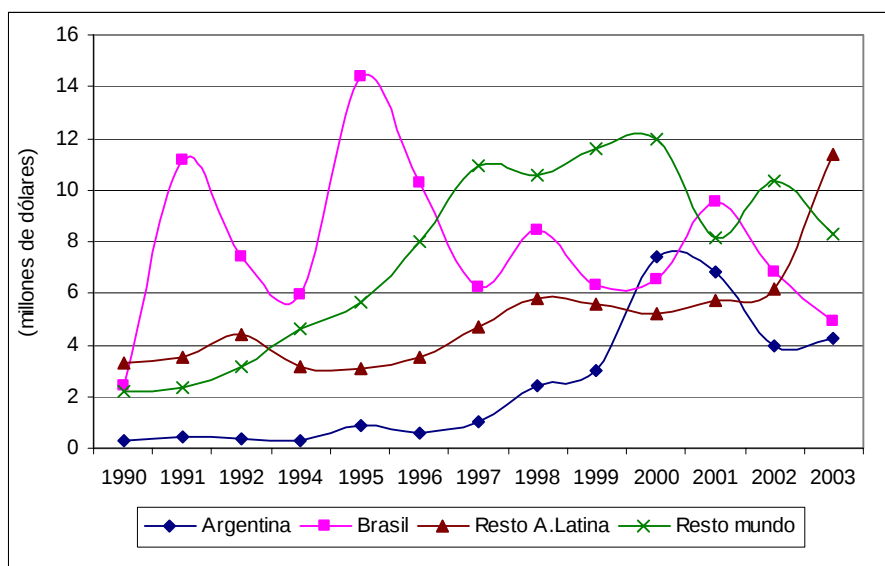
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI y BCU.

Cuadro A4
Composición de las exportaciones de productos farmacéuticos, 1993-2003

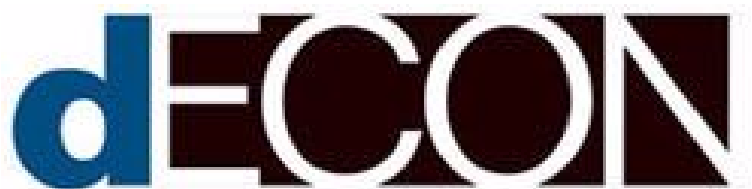
Producto	1993-1995			1996-1998			1999-2001			2002-2003		
	Volumen Ton.	Valor miles US\$	%Valor exportaciones	Volumen Ton.	Valor miles US\$	%Valor exportaciones	Volumen Ton.	Valor miles US\$	%Valor exportaciones	Volumen Ton.	Valor miles US\$	%Valor exportaciones
Provitaminas y vitaminas (SA 2936)	0	12	0,1	1	18	0,1	58	820	2,8	300	3.657	13,0
Glándulas y demás órganos (SA 3001)	10	1.923	11,4	5	1.484	6,0	1	575	2,0	0	430	1,5
Sangre (SA 3002)	94	2.076	12,3	353	3.936	16,0	259	4.622	15,8	226	4.160	14,8
Medicamentos sin dosificar ni acondicionar para la venta por menor (SA 3003)	56	7.584	44,8	43	6.687	27,3	24	5.264	18,0	55	2.269	8,1
Medicamentos dosificados o acondicionados para la venta por menor (SA 3004)	322	4.714	27,9	1.089	10.522	42,9	1.110	14.264	48,7	989	15.135	53,9
Preparaciones y artículos farmacéutico (SA 3006)	0	58	0,3	1	198	0,8	19	2.616	8,9	40	1.737	6,2
Resto (SA 2935, 2937, 2938, 2939, 2940, 2941, 2942, 3005)	10	550	3,3	69	1.689	6,9	26	1.131	3,9	59	671	2,4
Total Sector	492	16.917		1.561	24.533		1.497	29.292		1.670	28.060	

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI y BCU.

Gráfico A2
Exportaciones de la industria farmacéutica uruguaya
por destino



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

Estudios de competitividad sectoriales.
Industria manufacturera.

M. I. Terra, G. Bittencourt, R. Domingo, C. Estrades,
G. Katz, A. Ons, H. Pastori

Documento No. 23/05
Noviembre, 2005

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

**Investigación realizada en el marco de los estudios sectoriales financiados
por el Banco Interamericano de Desarrollo.**

Coordinadora: Inés Terra

Gustavo Bittencourt

Rosario Domingo

Carmen Estrades

Gabriel Katz

Álvaro Ons

Héctor Pastori

**Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República**

Octubre de 2004

ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD SECTORIALES

INDUSTRIA MANUFACTURERA

**CAPITULO V:
POLÍTICAS PÚBLICAS URUGUAY:
SECTOR TEXTIL, VESTIMENTA Y
FARMACÉUTICA**

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta las principales políticas públicas implementadas en Uruguay con el objeto de afectar la actividad de los sectores estudiados. Tales políticas son tanto de carácter horizontal como específico. El análisis se concentró en el período comprendido entre comienzos de la década del noventa y nuestros días, y fue realizado a un elevado nivel de detalle, considerando y citando todas las normas dictadas en el marco de los distintos regímenes. De este modo, se puede reflejar adecuadamente no sólo los contenidos de esos regímenes sino también la forma en que los mismos han sido administrados. El informe está organizado en esta introducción y cinco secciones más.

La segunda sección presenta las políticas asociadas a la promoción de inversiones, que incluyen: el régimen constituido en el marco de la Ley de Promoción Industrial (1974) y la Ley de Inversiones (1998); el régimen de zonas francas; y el régimen de importación de bienes de capital. La tercera sección considera las medidas de promoción de exportaciones, que comprenden como instrumentos de carácter general: los regímenes de devolución de impuestos; el régimen de financiación de exportaciones; los regímenes de admisión temporaria, drawback y toma de stock; y el seguro de exportación. A su vez, los sectores de textiles y vestimenta han sido beneficiados por el régimen de bonificación a las exportaciones con contenido de lana nacional (Ley Pineda). La cuarta sección se ocupa de las medidas de política comercial no incorporadas en las secciones anteriores, tales como: los regímenes de precios mínimos de exportación y de derechos específicos; el Programa de Liberalización Comercial y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera; y la evolución de los aranceles Nación Más Favorecida. La quinta sección estudia la regulación del sector farmacéutico, en particular, la legislación en materia de medicamentos y de protección a la propiedad intelectual. Por último, la sexta sección incluye otras medidas como los incentivos a la innovación y capacitación, y la normativa respecto de etiquetado de textiles y vestimenta.

En todos los casos se ha procurado presentar el objeto y el contenido de las normas junto con su análisis e información estadística respecto de la aplicación o utilización de las distintas medidas en cada uno de los tres sectores. Además, se han incluido, en la medida de lo posible, menciones a los reclamos y las reacciones del sector privado ante las políticas adoptadas.

2. PROMOCIÓN DE INVERSIONES

La promoción de inversiones vigente en Uruguay está asociada fundamentalmente al régimen constituido en el marco de la Ley de Promoción Industrial de 1974 y la Ley de Inversiones de 1998. Asimismo, son un estímulo a la inversión, el régimen de Zonas Francas y las diferentes versiones del régimen de importación de bienes de capital.

2.1 Ley de Promoción Industrial (Decreto-Ley 14.178 de 28 de marzo de 1974)

2.1.1 Objeto

Esta Ley tiene como finalidad la promoción de las actividades industriales que el Poder Ejecutivo declare - de oficio o a solicitud de sectores o actividades industriales, empresas o grupos de empresas - de Interés Nacional¹.

La declaración de Interés Nacional y la concesión de medidas promocionales deben estar orientadas por alguno de los siguientes objetivos:

- i. mayor eficiencia en la producción y comercialización, en base a niveles adecuados de dimensión, tecnología y calidad;
- ii. aumento y diversificación de las exportaciones de bienes industrializados que incorporen el mayor valor agregado posible a las materias primas;
- iii. localización de industrias nuevas y ampliación o reforma de las existentes, cuando esto signifique un mejor aprovechamiento de los mercados proveedores de materia prima así como de la mano de obra disponible;
- iv. respaldo a programas seleccionados de investigación tecnológica aplicada, orientados a la utilización económica de materias primas nacionales sin explotar y a la obtención o perfeccionamiento de productos del país, a la capacitación de técnicos y obreros, y al contralor y certificación de la calidad;
- v. desarrollo de las actividades de servicios, salvo los financieros y de seguros, siempre que resulte en un apoyo al crecimiento industrial o turístico, o de la pesca².

¹ Concomitantemente se promulgó la Ley de Inversiones Extranjeras (Decreto-Ley 14.179 de 28 de marzo de 1974), luego modificada por el Decreto-Ley 14.244 de 26 de julio de 1974. "Sin embargo, la mayoría de los inversionistas no aprovecharon ese sistema facultativo, puesto que las reglamentaciones generales, tales como la Ley de Promoción Industrial de 1974, concedían ventajas similares sin el requisito del registro" (OMC, 1998).

² Objetivo introducido por el Artículo 617 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987.

2.1.2 Medidas promocionales

Asistencia crediticia

La asistencia crediticia puede comprender en forma total o parcial:

- i. Créditos en moneda nacional con garantía hipotecaria otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay, por un plazo no mayor de veinte años, de hasta un 75% del valor del predio y de las obras a construirse para la implantación de una industria nueva o de las ampliaciones requeridas en una ya existente.
- ii. Créditos en moneda nacional para la compra de equipos, máquinas, accesorios y repuestos, producidos en el país o en el extranjero, por un plazo no mayor de ocho años y de hasta un 80% de su costo para los primeros.
- iii. Créditos en moneda nacional para la adquisición de materia prima nacional para ser industrializada y exportada, por plazos no mayores de un año y de hasta un 80% de su costo.
- iv. Créditos pre-inversión en moneda nacional para la elaboración de proyectos de análisis de su factibilidad técnico-económica.
- v. Créditos en moneda nacional para los gastos de proyecto, montaje, instalación y giro inicial, por un plazo no mayor de dos años a contar de la fecha de entrada en producción de la planta y de hasta un 50% de su estimación o valor, ya sea para el funcionamiento de una industria nueva o para la adecuación, modernización o ampliación de una existente.
- vi. Créditos en moneda nacional para financiar toda clase de deudas fiscales acumuladas en razón de la ineficiencia o falta de rentabilidad de una industria, que se espera corregir con la aplicación de esta Ley, por un plazo no mayor de cinco años y el 100% de la deuda, recargos y multas.
- vii. Créditos o avales en moneda extranjera para la adquisición en el exterior de equipos industriales, partes, repuestos y materiales especiales, ya sean importados con o sin créditos directos de proveedores o de otras fuentes de financiamiento externo.
- viii. Créditos en moneda extranjera a corto plazo para la adquisición de materias primas o materiales destinados a producciones predominantemente exportables.

Franquicias fiscales

Las franquicias fiscales comprenden en forma total o parcial:

- i. Exoneración total o parcial de toda clase de tributos, ya sean impuestos, tasas o contribuciones, así como rebajas de tarifas o precios en servicios prestados por el Estado.
- ii. Exoneración de hasta un 60% de las obligaciones por aportes patronales al Banco de Previsión Social, Asignaciones Familiares y Seguros de Enfermedad y Desocupación, en la parte correspondiente a la mano de obra incorporada a los bienes que se produzcan para la exportación.
- iii. Exoneración de todo tributo que grave las rentas de la empresa, así como su distribución o adjudicación sea cual fuere la forma como se realice, siempre que provengan de la parte del giro declarada de Interés Nacional.
- iv. Exoneración de proventos, tasas portuarias y adicionales que recaigan sobre la importación de bienes necesarios para el equipamiento industrial de la empresa, ya sean equipos, maquinarias, repuestos y materiales que no sean competitivos de la industria nacional (esta limitación se aplica a los equipos completos, sus partes o secciones independientes).
- v. Las obligaciones fiscales por importaciones (recargos, impuestos, gastos consulares, derechos de Aduana y tasas portuarias) que se generan por la implantación de una nueva actividad, o la ampliación o adecuación con equipos nuevos de una ya existente, para producciones de exportación, pueden ser liquidadas en un término equivalente al plazo medio proporcional de financiación que dichos equipos tengan en el exterior (estas importaciones están exoneradas de consignaciones previas y los equipos no pueden ser enajenados ni prendados hasta la total liquidación de las obligaciones fiscales referidas).
- vi. Crédito por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido en la adquisición, o arriendo con opción a compra, de determinados bienes del activo fijo³.
- vii. Exoneración del pago del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC) a las empresas comprendidas en esta Ley, que tengan la forma jurídica de sociedad por acciones, deduciendo de la renta neta fiscalmente ajustada del ejercicio en que se realiza la inversión o de los ejercicios comprendidos en la resolución respectiva, el monto del aumento de capital integrado, derivado de la capitalización de reservas o de la distribución de dividendos en acciones, equivalente a la inversión referida. El monto máximo generador de la exoneración tributaria no puede ser superior al aporte de capital propio previsto en el proyecto para financiar la inversión. Este es el beneficio denominado auto-canalización del ahorro y resulta de una facultad conferida al Poder Ejecutivo por el Decreto-Ley 15.548 de 1974, con las modificaciones introducidas a su Artículo 1º por el Artículo 419 de la Ley 15.903 de 1987.

Canalización del ahorro y auto-canalización del ahorro

El beneficio de canalización del ahorro consiste en que las personas físicas o jurídicas que efectúen aportes documentados en acciones nominativas por empresas comprendidas en esta Ley, pueden deducir para la liquidación del IRIC el monto de lo invertido antes del plazo de presentación de la declaración jurada respectiva. En caso de enajenarse dichas acciones antes de los tres años de adquiridas, debe re-liquidarse el impuesto correspondiente abonándose la diferencia resultante⁴.

Cuando se otorga a la empresa la exoneración del IRIC en los términos previstos en las franquicias fiscales de la sección anterior - auto-canalización del ahorro, Decreto-Ley 15.548 y Ley 15.903 - el beneficio de canalización del ahorro debe ser reducido en el monto equivalente y la sociedad debe establecer, al emitir cada acción, si la misma es apta para la deducción del impuesto a la renta de la propia empresa o del accionista.

2.1.3 Implementación

El Poder Ejecutivo era asistido por una Unidad Asesora de Promoción Industrial que funcionaba en la órbita del Ministerio de Industria, la cual informaba acerca de la declaración de interés nacional y proponía los montos y los plazos de los beneficios promocionales. El Decreto 703/974, reglamentario de esta Ley, dispone que la deducción impositiva asociada a la canalización del ahorro corresponde siempre que exista declaración de interés nacional, mientras que los demás beneficios promocionales son otorgados según el Poder Ejecutivo lo entienda conveniente, y con el alcance y duración que en cada caso el mismo establezca. Sin embargo, lo establecido por el Decreto-Ley 15.548 respecto de la exoneración del IRIC a las empresas, permite que un proyecto no de lugar al beneficio de la canalización del ahorro.

La Ley de Inversiones de 1998, que se presenta más adelante, unifica los procedimientos administrativos para el otorgamiento de los beneficios⁵.

³ Franquicia introducida por el Artículo 446 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987.

⁴ Redacción introducida por el Artículo 201 de la Ley 15.851 de 24 de diciembre de 1986.

⁵ Uno de los decretos reglamentarios de la Ley de Inversiones indica que su Comisión de Aplicación debe establecer los sistemas de coordinación con las Comisiones Asesoras Existentes para la aplicación de los regímenes de promoción de inversiones vigentes.

2.1.4 Aplicación

El cuadro 1 informa sobre los proyectos industriales declarados de interés nacional en el marco del Decreto-Ley 14.178, en el período comprendido entre enero de 1992 y julio de 1998. Se identifican las empresas beneficiadas en los sectores de textiles, vestimenta y productos farmacéuticos, con los montos de inversión respectivos. Para el conjunto de los sectores de textiles y vestimenta, las inversiones en activo fijo canalizadas a través de esta Ley mostraron una media anual de 9,5 millones de dólares, con un desvío estándar de 8,8, en el período 1992-1997. Por su parte, los valores correspondientes al sector farmacéutico fueron de 3,3 y 3,8 millones de dólares, respectivamente.

En cuanto a los beneficios concedidos, estos han sido fundamentalmente de tipo fiscal y hace ya muchos años que la asistencia crediticia no está operativa. Los beneficios típicamente otorgados en la década del noventa se comentan más abajo en la aplicación del régimen constituido por las Leyes de Promoción Industrial y de Inversiones. En efecto, la Ley de Inversiones de 1998 faculta al Poder Ejecutivo a conceder los beneficios fiscales establecidos en la Ley de Promoción Industrial, en el caso de proyectos de inversión declarados promovidos.

2.1.5 Normativa consultada

- Ley de Promoción Industrial (Decreto-Ley 14.178 de 28 de marzo de 1974)
- Ley de Inversiones Extranjeras (Decreto-Ley 14.179 de 28 de marzo de 1974)
- Decreto-Ley 14.244 de 26 de julio de 1974
- Decreto 703/074 de 5 de septiembre de 1974.
- Decreto-Ley 14.404 de 22 de junio de 1975
- Decreto-Ley 15.548 de 17 de mayo de 1984.
- Ley 15.851 de 24 de diciembre de 1986.
- Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987.
- Ley 16.462 de 11 de enero de 1994.

Cuadro 1
Proyectos declarados de interés nacional (1992-1998)
sector, empresa, localización y monto de la inversión

Empresa	Re.	Monto de la Inversión (millones de dólares)									
		Loc.	1992	1993	1994	1995	1996	1997		1998	
			AF	AF	IT	IT	IT	AF	CT	AF	CT
Textiles y Vestimenta											
Atersa SA	1	M						0,74	0,23		
Cedetex SA	2	I					3,62			0,36	
Comex SA	1	M						0,40	0,17		
Dancotex SA	1	M		1,63							
Encatex SA	2	M	0,49				1,06				
Fabril Exportadora SA	2	I	0,96								
Generación 2001 SA	1	M	0,94								
Hipertex SA	2	M						0,25	0,50	0,41	0,23
Hisud SA	1	I					5,30				
Lanas Trinidad	1	I		4,12							
Lordix SA	1	M		3,15							
Medea SA	2	M						1,15	0,01	0,27	
Otros	4	M	0,33					0,11	0,01	0,25	0,03
Paylana SA	2	I	0,02					2,63	0,98		
Polímeros Uruguayos SA	1	I					4,74				
Prili SA	2	M	0,53							0,72	0,10
Rafael Facciolo	1	M	0,39								
Rajchman y Hnos. SA	2	I				1,88		1,10			
Rualer SA	1	I								0,91	0,27
Sudamtex SA	4	I		3,76		24,00					
Tagle SA	1	M	0,23								
Textil Uruguay SA	1	M	0,24								
Twins SA	1	M								0,50	0,23
Total Textiles y Vestimenta			4,1	12,7	0,0	25,9	14,7	6,4	1,9	3,4	0,9
Farmacéutica											
Celsius SA	1	M						4,40	0,02		
Dirox	1	I			10,43						
Hoechst del Uruguay	1	M		0,95							
Laboratorios Gautier SA	1	M								0,44	0,02
Roemmers SA	3	M	2,95			1,82		1,94	1,10		
Uruquim	1	M						0,07	0,15		
Total Farmacéutica			3,0	1,0	10,4	1,8	0,0	6,4	1,3	0,4	0,1
Resto de los sectores			40,5	56,0	18,7	12,3	208,1	257,4	37,7	70,0	12,9
Todos los sectores			47,6	69,6	29,2	40,0	222,8	270,2	40,8	73,9	13,8

Notas:

- Re = Cantidad de Resoluciones; M = Montevideo; I = Interior; AF = Inversión en Activo Fijo; CT = Inversión en Capital de Trabajo; IT = Inversión Total

- 1998 corresponde a los meses de enero a julio

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Poder Ejecutivo publicadas en el Diario Oficial

2.2 Ley de Inversiones (Ley 16.906 de 7 de enero de 1998)

2.2.1 Objeto

Esta Ley tiene como finalidad declarar de interés nacional la promoción y protección de las inversiones que se realicen en el territorio nacional y establecer un marco jurídico en el cual:

- i. el régimen de admisión y tratamiento de las inversiones sea el mismo para inversores extranjeros y nacionales;
- ii. las inversiones sean admitidas sin necesidad de autorización previa o registro;
- iii. el Estado otorgue un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias;
- iv. el Estado garantice la libre transferencia al exterior de capitales y utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión⁶.

2.2.2 Medidas promocionales generales

La Ley otorga ciertos beneficios fiscales y faculta al Poder Ejecutivo a otorgar otros, con carácter general y automático, a todos los contribuyentes del IRIC, del Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA) y del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), que realicen actividades industriales o agropecuarias.

Los beneficios fiscales concedidos por ley comprenden:

- i. Exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo (máquinas e instalaciones industriales, maquinaria agrícola y vehículos utilitarios) y de los equipos para el procesamiento electrónico de datos; estos bienes se consideran como activo gravado a los efectos de la deducción de pasivos y la exoneración no opera en el caso de que los bienes deban valuarse en forma ficta.
- ii. Exoneración del IVA, Impuesto Específico Interno (IMESI) e Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), correspondientes

⁶ Esta Ley derogó la Ley de Inversiones Extranjeras (Decreto-Ley 14.179 de 28 de marzo de 1974) y su modificatoria (Decreto-Ley 14.244 de 26 de julio de 1974). De este modo se eliminaron una serie de restricciones significativas a las empresas extranjeras, entre las que se encontraban, la imposibilidad de utilizar crédito interno a mediano y largo plazo, los impuestos sobre las utilidades extraordinarias y las limitaciones a la transferencia de capital y utilidades.

a la importación de los bienes mencionados, y devolución del IVA incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos⁷.

- iii. Exoneración, bajo ciertas condiciones, del IVA en las contraprestaciones resultantes de contratos de créditos de uso.

La Ley faculta al Poder Ejecutivo a otorgar en forma general otros beneficios fiscales:

- i. Exoneración del Impuesto al Patrimonio, en las condiciones ya establecidas, de las mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias, de los bienes inmateriales (marcas, patentes, valores llave, derechos de autor, etc.) y de otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología. En el marco de la protección del medio ambiente, se agregan los bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos o a recomponer las condiciones ambientales afectadas, así como las mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias⁸.
- ii. Establecimiento, a los efectos del IRIC, el IRA y el Impuesto al Patrimonio, de un régimen de depreciación acelerada, para todos los bienes alcanzados por beneficios fiscales de carácter general.
- iii. Disminución de hasta tres puntos de la alícuota de aportes patronales a la seguridad social a la industria manufacturera⁹.

2.2.3 Medidas promocionales a inversiones específicas

La Ley establece un régimen de beneficios adicionales para las empresas cuyos proyectos de inversión, o la actividad del sector en el que desarrollan su giro, sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo (esta declaratoria promocional puede recaer también en una actividad sectorial específica). El otorgamiento de los beneficios debe tener especialmente en cuenta las inversiones que:

- i. incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad;

⁷ El beneficio respecto del COFIS fue introducido por la Ley 17.345 de 31 de mayo de 2001. Las exoneraciones mencionadas se hacen efectivas mediante un certificado de exoneración expedido por la Dirección General Impositiva.

⁸ Ley de Protección del medio Ambiente, Ley 17.283 de 28 de noviembre de 2000.

⁹ La Ley 16.697 de 25 de abril de 1995 había facultado al Poder Ejecutivo a reducir hasta en seis puntos porcentuales las tasas de aportes patronales a la Seguridad Social de la industria manufacturera. La Ley 17.243 de junio de 2000 reduce al 6,5% la tasa de aportes patronales jubilatorios de la industria manufacturera al Banco de Previsión Social y deroga el Artículo 25 de la Ley 16.697.

- ii. faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional;
- iii. generen empleo productivo directa o indirectamente;
- iv. faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva;
- v. fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo;
- vi. contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

A las actividades o proyectos de inversión declarados promovidos le son aplicables las facultades conferidas al Poder Ejecutivo de otorgar los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley 14.178 de 28 de marzo de 1974, y sus normas modificativas y complementarias (se excluye de esta extensión de facultades, el otorgamiento de exoneraciones arancelarias que contravengan los compromisos asumidos en los acuerdos del MERCOSUR). En el caso de proyectos de inversión declarados promovidos, y que consistan en la instalación o ampliación de emprendimientos en el interior del país, los beneficios a otorgar deben ser superiores a los otorgados a proyectos equivalentes o actividades similares localizados en el departamento de Montevideo. Asimismo, pueden también otorgarse beneficios especiales, en lo relativo a los tributos a exonerar y al plazo y cuantía de las franquicias, a las inversiones promovidas que generen empleo productivo directa o indirectamente y alcancen un monto de quinientos millones de pesos uruguayos¹⁰ - actualizado anualmente por el Poder Ejecutivo según variación del IPC - en el plazo previsto en el plan de inversión respectivo. Por último, el Poder Ejecutivo también puede exonerar del IRIC, del IVA y del Impuesto a las Transacciones Patrimoniales, a las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades que permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante¹¹.

En caso de otorgarse exoneraciones del Impuesto al Patrimonio, los bienes objeto de la exención se consideran activos gravados a los efectos del cálculo del pasivo computable para la determinación de patrimonio gravado.

En el ámbito de las relaciones laborales, la Ley establece con carácter general que las acciones originadas en las relaciones de trabajo prescriben en el plazo de un año,

¹⁰ Unos 50 millones de dólares americanos a la fecha de promulgación de la Ley.

¹¹ La Ley 17.547 de 22 de agosto de 2002 establece que quienes instalen parques industriales, y las empresas que se radiquen en ellos, pueden quedar comprendidos en los beneficios de la Ley 16.906.

contado a partir de la fecha del cese de la relación laboral. Asimismo, no pueden reclamarse créditos o prestaciones laborales que se hubieran hecho exigibles con más de dos años de anticipación a la fecha de presentación de la demanda judicial correspondiente.

2.2.4 Régimen de especialización productiva

La Ley encomendó al Poder Ejecutivo la reglamentación de un régimen de aceleración de la adecuación, destinado a facilitar la reconversión de las empresas en el marco del proceso de integración regional, favoreciendo la especialización de la producción para atender la demanda del mercado ampliado¹². Este régimen permitía que las empresas importaran, exoneradas de aranceles, bienes originarios del MERCOSUR e incluidos en el régimen de adecuación uruguayo a la Unión Aduanera, que fueran de la misma naturaleza y tuvieran el mismo destino económico que aquellos cuya producción discontinuaban o reducían. El monto máximo de importaciones exoneradas quedaba determinado por dicha reducción y la exoneración quedaba sujeta a la expansión de las exportaciones de otros bienes producidos por las beneficiarias.

2.2.5 Implementación

A los efectos de la concesión de beneficios a inversiones específicas, el Poder Ejecutivo actúa asesorado por una Comisión de Aplicación integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (Coordinador), Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Turismo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Comisión de Descentralización.

Los procedimientos administrativos previstos en esta Ley son también aplicables a los beneficios que se otorguen en el marco del Decreto-Ley N° 14.178 de 28 de marzo de 1974 y sus normas modificativas y complementarias.

El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados en los regímenes establecidos en la Ley, y por los plazos establecidos en cada caso, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que se les acuerda.

2.2.6 Aplicación

Promociones generales

Las medidas promocionales de carácter general comprenden los beneficios otorgados a partir de la declaración de actividad promovida a la producción de telas con lana nacional y/o lana sucia importada (junio de 2003), y la declaración de actividades promovidas a las agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, desarrolladas por los contribuyentes del IRIC y el IRA (noviembre de 2003). Asimismo, se modificó la forma de instrumentar el beneficio de la auto-canalización (diciembre de 2003) y se redujo la carga tributaria de los préstamos destinados a financiar la compra de bienes de activo fijo (diciembre de 2003).

En junio de 2003, a través del Decreto 252/003, el Poder Ejecutivo declara promovida la actividad de producción de telas que empleen como materia prima lana nacional y/o lana sucia importada, y que tengan una participación en su peso, de las referidas materias primas, superior al 50%. La declaración se fundamenta en que dicha producción agrega un valor significativo a la actividad agropecuaria, contribuyendo al crecimiento del empleo. Los beneficios promocionales concedidos son:

- i. Exoneración del Impuesto al Patrimonio, para los ejercicios cerrados hasta el 28 de febrero de 2005, a las industrias manufactureras por la parte del giro relativa a la producción de los bienes mencionados;
- ii. Reducción al 0,01% de las tasas del Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA) y del Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI), para las empresas industriales, en el financiamiento de la producción de las telas mencionadas.

La concesión de estos beneficios coincide con la caída del régimen de bonificación a las exportaciones de tejidos y confecciones con contenido de lana nacional, que fue prorrogado por última vez hasta el 30 de junio de 2003.

En noviembre de 2003, el Poder Ejecutivo hace nuevamente uso de las facultades otorgadas por la Ley 16.906 para la concesión de beneficios fiscales en forma general. En efecto, a través del Decreto 338/003, declara promovidas a las actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, desarrolladas por los contribuyentes del IRIC y el IRA, a excepción de las actividades financieras, de arrendamiento de bienes muebles o

¹² El régimen fue reglamentado por el Decreto 92/998 de 21 de abril de 1998.

inmuebles, y las desarrolladas por las empresas públicas. Los beneficios otorgados, que se aplican a las adquisiciones realizadas entre el 1º de agosto de 2003 y el 28 de febrero de 2005¹³, son los siguientes:

- i. Exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes muebles que se adquieran con destino a integrar el activo fijo, en tanto estén afectados a las actividades promovidas y no hayan sido alcanzados por la exoneración otorgada por la Ley 16.906; estos bienes se consideran activo gravado a los efectos de la deducción de pasivos.
- ii. Un régimen de amortización acelerada, de tres o cinco años, a opción del contribuyente y a los efectos del IRIC y el IRA, para los bienes afectados por el literal anterior¹⁴.

En diciembre de 2003, el Decreto 508/003 procura reducir la carga tributaria a la aplicación de capital propio destinado a financiar proyectos de inversión. A estos efectos, faculta al Poder Ejecutivo a ampliar el plazo por el que puede otorgar el beneficio de auto-canalización del ahorro de dos a tres ejercicios económicos¹⁵. Este beneficio comprende:

- i. Exoneración de la renta neta fiscal del ejercicio en que se realiza la inversión, o de los comprendidos en la resolución respectiva, por un monto equivalente al 50% de la inversión efectivamente realizada que se financie con fondos propios o utilidades generadas por la ejecución del proyecto, siempre que dichos aportes patrimoniales se materialicen mediante la capitalización de reservas o la distribución de dividendos en acciones.
- ii. Diferimiento de la imputación de la renta neta fiscal no exonerada en virtud de lo dispuesto en el numeral anterior, por un monto equivalente al restante 50% de la inversión financiada de acuerdo con el mecanismo de aumento patrimonial previsto. Esa renta diferida se imputa en el quinto ejercicio siguiente a aquel en el que se ejecute la inversión.

Por último, en diciembre de 2003 y a través del Decreto 515/003, se reducen al 0,01% las tasas del IMABA y del ICOSIFI, para los préstamos otorgados a plazos de siete o más años con destino a financiar adquisiciones de bienes de activo fijo en el marco de proyectos de inversión declarados promovidos en virtud de la Ley 16.906.

¹³ El plazo original vencía el 31 de julio de 2004 y fue ampliado por el Decreto 515/003 de 11 de diciembre de 2003.

¹⁴ El Decreto 338/003 derogó otro de objetivos similares, el Decreto 316/003, que había sido firmado sólo un par de semanas antes.

¹⁵ Artículos 38 y siguientes del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Cuadro 2
Proyectos declarados promovidos (1998-2004)
sector, empresa, localización y monto de la inversión

Empresa	Re.	Monto de la Inversión (millones de dólares)														
		Loc	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
			AF	CT	AF	CT	AF	CT	AF	CT	AF	CT	AF	CT	AF	CT
Textiles y Vestimenta																
Dancotex SA	2	M	4,80	0,47	1,13											
Darcy SA	3	M				0,48	0,47			0,19	0,12					
Filaner SA	1	M										0,22	0,03			
Hipertex SA	2	M	0,36			0,32										
Kabyr Confecciones SA	1	M	1,30	0,05												
Kamaris SA	1	M				0,77	0,30									
Lanera Piedra Alta SA	1	I										0,50				
Lavadero de Lanas Blengio	1	I	1,46													
Martex SA	1	M			1,42											
Medea SA	2	M	1,61	0,22	0,60	0,94	0,08									
Monbebe SA	1	M	2,58	0,87												
Paylana SA	2	I			1,55			1,51	0,05							
Prili SA	2	M	0,31	0,0						0,32						
Rajchman y Hnos. SA	1	I			1,05											
Reston Uruguay SA	1	M			1,56											
Rualer SA	1	I			0,41											
Textil Montevideana SA	1	M						13,17	1,59							
Tops Fray Marcos SA	1	I								1,42	0,39					
Twins SA	1	M	0,23													
Otros	3	M			0,16	0,02										
Total Textiles y Vestimenta			12,6	1,6	7,9	0,0	2,5	0,8	14,7	1,6	1,9	0,5	0,7	0,0	0,0	0,0
Farmacéutica																
American Chemical SA	2	M				2,82	0,42	1,19								
Celsius SA	1	M			1,02											
Dirox	1	I			2,19											
Lab. Fármaco Urug. SA	1	M						4,53								
Laboratorios Haymann SA	2	M			0,59	0,16	0,29									
Roemmers SA	1	M			5,37	1,20										
Spefar SA	3	M				1,63	0,40	0,18				0,29	0,06			
Urufarma	3	M	0,42	0,05				0,59	0,11					0,39	0,11	
Uruquim	2	M	0,06					0,06								
Total Farmacéutica			0,48	0,05	9,17	1,36	4,7	0,8	6,5	0,1			0,3	0,1	0,4	0,1
Resto de los sectores			105,2	14,5	459,4	22,4	258,9	18,9	577,5	85,3	57,1	17,0	65,3	11,0	77,7	25,7
Todos los sectores			118,3	16,1	476,4	23,8	266,1	20,5	598,7	87,1	59,1	17,5	66,4	11,1	78,1	25,8

Notas: Re = Cantidad de Resoluciones; M = Montevideo; I = Interior; AF = Inversión en Activo Fijo; CT = Inversión en Capital de Trabajo; IT = Inversión Total
Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Poder Ejecutivo publicadas en el Diario Oficial

Promociones específicas

El cuadro 2 informa sobre los proyectos industriales declarados promovidos en el marco de la Ley 16.906, en el período comprendido entre agosto de 1998 y julio de 2004. Se identifican las empresas beneficiadas en los sectores de textiles, vestimenta y productos farmacéuticos, con los montos de inversión respectivos.

Para el conjunto de los sectores de textiles y vestimenta, las inversiones en activo fijo canalizadas a través de esta Ley mostraron una media anual de 6,2 millones de dólares, con un desvío estándar de 6,25, en el período 1999-2003. Por su parte, los valores correspondientes al sector farmacéutico fueron de 4,6 y 4,5 millones de dólares, respectivamente.

Los cuadros 3a y 3b indican los objetos específicos de los proyectos de inversión promovidos en el período mencionado, en los sectores de textiles y vestimenta, y farmacéutico, respectivamente.

Del análisis de las Resoluciones que declaran promovidos proyectos de inversión en los tres sectores estudiados, surge que los beneficios otorgados son prácticamente los mismos en todos los casos:

- i. Exoneración total de todo recargo, y en general todo tributo, cuya aplicación corresponda en la importación del equipamiento previsto en el proyecto y declarado no competitivo de la industria nacional.
- ii. Crédito por el IVA incluido en la adquisición de materiales utilizados para la obra civil prevista en el proyecto, por hasta un determinado monto imponible. En algunos casos el límite se establece en el menor de dos montos: una cierta cantidad de dólares o el equivalente a un 15% de la inversión en obra civil efectivamente ejecutada, con la exclusión de honorarios y leyes sociales. Este crédito se hace efectivo mediante el mismo procedimiento que rige para los exportadores.
- iii. Exoneración del IRIC prevista en el Decreto-Ley 15.548, según la redacción dada por la Ley 15.903, hasta un monto máximo generador de la exoneración igual al aporte de capital propio, y aplicable a dos ejercicios fiscales. En las Resoluciones posteriores a diciembre de 2003, este beneficio de auto-canalización del ahorro se ha instrumentado según lo dispuesto por el Decreto 508/003, concediendo tres ejercicios económicos para concretar la exoneración de la renta neta fiscal, equivalente al 50% de la inversión financiada con capital propio. El otorgamiento

del beneficio de auto-canalización del ahorro ha determinado que en ningún caso se haya concedido el beneficio de canalización del ahorro.

Cuadro 3a
Proyectos declarados promovidos de las industrias de textiles y vestimenta (1998-2004)
actividades específicas y monto de inversión beneficiado (millones de dólares)

Empresas	Re	Objeto de los Proyectos de Inversión Promovidos	IT
Anzatex SA	1	Incorporar maquinaria de mayor tecnología para mejorar versatilidad y posibilidades de creación en la producción de prendas de tejido de punto.	0,18
Dancotex SA	2	Nd	6,4
Darcy SA	3	Adecuar parque industrial para expandir y diferenciar producción destinada a exportación, ampliar capacidad de producción incorporando nuevos productos de ropa interior femenina (medias y panties); incorporar maquinaria que brinde nuevas posibilidades de diseño, mejor acabado y producción eficiente	1,27
Filaner SA	1	Incrementar la producción de tejidos de punto y de prendas elaboradas con dichos tejidos	0,25
Hipertex SA	2	nd	0,68
Kabyr Confecciones SA		nd	1,35
Kamaris SA	1	Incorporar tecnología de última generación para reducir desperdicios y aumentar la competitividad, en la producción de prendas de vestir de tejidos de punto de alta calidad	1,06
Lanera Piedra Alta SA	1	Aumentar capacidad de producción de tops de lana lavada y peinada, blousse, subproductos y grasa	0,50
Lavadero de Lanas Blengio	1	nd	1,46
Martex SA	1	Incorporar equipos de nueva tecnología y mejorar capacidad industrial y empresarial, en la confección y distribución de ropa exterior	1,42
Medea SA	2	Incrementar la capacidad instalada de producción y terminación de etiquetas bordadas, reducir los costos de fabricación y mejorar sistemas de producción y administración de stocks y pedidos	3,45
Monbebe SA	1	nd	3,46
Paylana SA	2	Incorporar nueva maquinaria para mejorar producción y estructura productiva, en la industrialización y comercialización de fibras textiles y productos conexos; reducir costos directos y modificar mix de producción en la fabricación de tejidos planos e hilados	3,12
Prince SCA	1	Incorporar maquinaria para aumentar producción y calidad, en la confección de prendas de tejidos de punto bajo la modalidad de façon para terceros	0,20
Prili SA	2	Aumentar capacidad de producción e incorporar nuevos productos (medias sport y de vestir en acrílico y nylon, panties)	0,63
Rajchman y Hnos. SA	1	Incorporar maquinaria con tecnología de última generación para mejorar competitividad en la producción de tejido de acetato	1,05
Reston uruguay SA	1	Incorporar equipos de tecnología actualizada para aumentar volúmenes y calidad de producción, en la fabricación de prendas de vestimenta masculina	1,56
Rualer SA	1	nd	0,41
Textil Montevideana SA	1	Instalar fábrica de tejidos de poliéster continuo, teñidos, terminados y estampados, destinados totalmente a la exportación	14,75
Tops Fray Marcos SA	1	Incrementar la producción de tops de lana peinada de alta calidad	1,81
Twins SA	1	Adquirir telares	0,23
Total Textiles y Vestimenta			45,23

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Poder Ejecutivo publicadas en el Diario Oficial

- iv. Los bienes de activo fijo que se incorporen para llevar a cabo la actividad del proyecto de inversión que se declara promovido se pueden computar como activos exentos a los efectos de la liquidación del impuesto al patrimonio, por el término de tres años - excepcionalmente cinco años - a partir del ejercicio de su incorporación inclusive. Estos bienes se consideran activos gravados a efectos del cómputo de los pasivos.

Cuadro 3b
Proyectos declarados promovidos de la industria farmacéutica (1998-2004)
actividades específicas y monto de inversión beneficiado (millones de dólares)

Empresas	Re	Objeto de los Proyectos de Inversión Promovidos	IT
American Chemical SA	2	Ampliar capacidad de producción de engrases y recurtientes para cueros, instalar planta autorizada para mezclado de productos químicos en polvo	4,43
Celsius	1	nd	1,02
Dirox	1	nd	2,19
Lab. Fármaco Uruguayo SA	1	Nueva planta industrial para la fabricación de inyectables de gran volumen , soluciones para diálisis y otros inyectables	4,53
Laboratorios Haymann SA	2	Instalar planta exclusiva para la producción de goma de mascar farmacéutica sostenida de nicotina; ampliar capacidad de producción	1,03
Roemmers SA	1	Incorporar equipamiento y modernizar planta industrial para incrementar capacidad de producción de medicamentos para uso humano, y poder acceder a la calificación GMP	6,57
Spefar SA	3	Adquirir planta y equipamiento de Novartis Uruguay SA; incorporar equipamiento para mejorar productividad y presentación; control de calidad del proceso de producción de especialidades farmacéuticas para uso humano	2,55
Urufarma	3	Aumentar producción de hormonas para destinarla al mercado argentino; incorporar equipos y adecuar planta para aumentar la capacidad de producción, mejorar las condiciones de producción y mantener estrictos límites de calidad, de productos hormonales	1,66
Uruquim	2	Invertir en equipos, instalaciones y procesos de producción, mejora y ampliación de equipo informático, ampliación del edificio fabril	0,12
Total Farmacéutica			24,10

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Poder Ejecutivo publicadas en el Diario Oficial

A efectos de evaluar la significación a priori de los beneficios concedidos a proyectos específicos debe tenerse en cuenta que:

- i. Las exoneraciones en la importación de equipamiento incluyen en la actualidad a la Tasa Consular y la Comisión del BROU, que constituyen de hecho un arancel del 5%. En cuanto a los aranceles propiamente dichos, el beneficio no resulta significativo cuando se trata de productos clasificados en la Nomenclatura Común

del MERCOSUR (NCM) como Bienes de Capital (BK) o Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT), que están gravados con una Tasa Global Arancelaria (TGA) máxima del 2%, y con una del 0% para la mayoría de los BK (este régimen de importación de BK y BIT ha sido autorizado en el ámbito del MERCOSUR hasta fines de 2009). La exoneración de IVA y adelanto de IVA se hace efectiva mediante un certificado que expide la DGI, y evita incurrir en un costo financiero. En el caso de empresas que están en funcionamiento y su facturación es alta en relación con el monto de la inversión, ese costo financiero correspondería a un período relativamente breve. Cuando se trata de nuevos emprendimientos o de inversiones que afectan significativamente el tamaño de la empresa, el beneficio puede ganar en importancia.

- ii. El beneficio del crédito por el IVA de los materiales utilizados en la obra civil no parece muy relevante en tanto el monto de ese crédito se ajuste al IVA efectivamente pagado. En cuanto a su mayor o menor significación, caben comentarios similares a los del punto anterior respecto a si se trata de un nuevo emprendimiento y a la relación existente entre el tamaño de la inversión y el de la empresa.
- iii. El beneficio de auto-canalización del ahorro es a priori el más significativo pero pueden existir restricciones para el usufructo de la totalidad del mismo, principalmente, bajo la forma en que fue instrumentado hasta diciembre de 2003 (con anterioridad al Decreto 508/003). En ese caso se disponía de sólo dos ejercicios económicos para materializar la totalidad de la exoneración del IRIC concedida. Este mecanismo es funcional a empresas que son grandes en relación con el proyecto de inversión promovido y han desarrollado una buena ingeniería fiscal. Al mismo tiempo, el beneficio puede resultar difícil de aprovechar en ocasión de nuevos emprendimientos o proyectos de inversión grandes en relación con el tamaño de la empresa. Es por estos motivos que se modificó el modo de otorgar el beneficio de auto-canalización, a través del Decreto 508/003, concediendo tres ejercicios económicos para concretar la exoneración de la renta neta fiscal por el 50% de la inversión realizada y difiriendo en cinco años la imputación del 50% restante.

Por último, en cuanto al régimen de especialización productiva, fue utilizado una sola vez por una empresa de la industria papelera.

2.2.7 Normativa consultada

- Ley de Inversiones (Ley 16.906 de 7 de enero de 1998)

- Decreto 59/998 de 4 de marzo de 1998
- Decreto 92/998 de 21 de abril de 1998
- Ley 16.697 de 25 de abril de 1995
- Ley 17.283 de 28 de noviembre de 2000
- Ley 17.555 de 18 de septiembre de 2002
- Ley 17.345 de 31 de mayo de 2001
- Ley 17.547 de 22 de agosto de 2002
- Ley 17.243 de 29 de junio de 2000
- Decreto 252/003 de 19 de junio de 2003
- Decreto 316/003 de 4 de agosto de 2003
- Decreto 338/003 de 19 de agosto de 2003
- Decreto 508/003 de 10 de diciembre de 2003
- Decreto 515/003 de 11 de diciembre de 2003
- Título Ordenado 1996 (DGI)
- Resolución de 19 de agosto de 1998
- Resolución de 30 de septiembre de 1998
- Resolución de 30 de septiembre de 1998
- Resolución de 13 de noviembre de 1998
- Resolución de 13 de noviembre de 1998
- Resolución de 13 de noviembre de 1998
- Resolución de 13 de noviembre de 1998
- Resolución de 13 de noviembre de 1998
- Resolución de 24 de febrero de 1999
- Resolución de 7 de abril de 1999
- Resolución de 23 de junio de 1999
- Resolución de 14 de julio de 1999
- Resolución de 18 de agosto de 1999
- Resolución de 18 de agosto de 1999
- Resolución de 20 de octubre de 1999
- Resolución de 27 de octubre de 1999
- Resolución de 10 de noviembre de 1999
- Resolución de 10 de noviembre de 1999
- Resolución de 17 de noviembre de 1999
- Resolución de 21 de diciembre de 1999
- Resolución de 13 de enero de 2000
- Resolución de 5 de abril de 2000
- Resolución de 5 de julio de 2000
- Resolución de 12 de julio de 2000
- Resolución de 12 de julio de 2000

- Resolución de 28 de septiembre de 2000
- Resolución de 26 de octubre de 2000
- Resolución de 23 de noviembre de 2000
- Resolución de 8 de febrero de 2001
- Resolución de 8 de marzo de 2001
- Resolución de 5 de abril de 2001
- Resolución de 5 de julio de 2001
- Resolución de 6 de septiembre de 2001
- Resolución de 31 de octubre de 2001
- Resolución de 1 de noviembre de 2001
- Resolución de 29 de noviembre de 2001
- Resolución 356/002 de 22 de febrero de 2002
- Resolución 1.118 de 26 de junio de 2002
- Resolución 1.264/002 de 22 de julio de 2002
- Resolución 486/003 de 30 de abril de 2003
- Resolución 559/003 de 14 de mayo de 2003
- Resolución 660/003 de 28 de mayo de 2003
- Resolución 604/004 de 30 de junio de 2004

2.3 Régimen de Zonas Francas (Ley 15.921 de 17 de diciembre de 1987)

La Ley 15.921, reglamentada por el Decreto 454/988, declara de Interés Nacional la promoción y el desarrollo de las zonas francas, con el objeto de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.

2.3.1 Definición y agentes participantes

Las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, con el fin de que se desarrollen en ellas, con las exenciones tributarias y demás beneficios previstos en la Ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios. El régimen involucra la participación del Estado, eventualmente de explotadores privados, y de usuarios directos e indirectos¹⁶.

¹⁶ El Decreto 57/93 establece que la concesión de autorizaciones de explotación de zonas francas a particulares debe basarse en criterios generales de localización, inversión e impacto en el desarrollo del área.

El explotador es la persona física o jurídica que, a cambio de un precio convenido con cada usuario, provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una zona franca. El explotador puede ser el Estado o particulares autorizados por el Poder Ejecutivo. Esta autorización es onerosa y puede asumir la forma del pago al Estado de una suma única o de un canon periódico. Los explotadores privados no están alcanzados por las exenciones y beneficios que esta Ley concede a los usuarios, aunque sí pueden ser objeto de beneficios otorgados en el marco de las Leyes de Promoción Industrial y de Inversiones.

Los usuarios de zonas francas son las personas físicas o jurídicas que adquieren el derecho a desarrollar en ellas actividades industriales, comerciales y de servicios, con la restricción de no poder realizar esas mismas actividades en territorio no franco. En la práctica, los usuarios de zonas francas son personas jurídicas que han asumido alguna de las siguientes formas: sociedad anónima; sociedad de responsabilidad limitada; o sucursal de persona jurídica del exterior. A su vez, el usuario puede ser directo o indirecto. El primero es el que adquiere su derecho a operar en zona franca mediante contrato con el explotador mientras que el segundo adquiere ese derecho mediante contrato con el usuario directo, utilizando o aprovechando sus instalaciones.

2.3.2 Régimen de beneficios para usuarios

Los usuarios de una zona franca están exentos de todo tributo nacional respecto de las actividades que desarrollen en la misma, incluso de aquellos tributos en que por ley se requiere exoneración específica. A manera de excepción, no están exonerados del IRIC los dividendos o utilidades acreditados o pagados a personas físicas o jurídicas del exterior, cuando se encuentren gravados en el país de residencia y exista crédito fiscal en el mismo por el impuesto abonado en Uruguay. Tampoco está comprendido en estas exenciones, el régimen de aportes a la seguridad social, que es el mismo en territorio nacional franco y no franco. En el caso de personal extranjero, no existe obligación de realizar los aportes correspondientes siempre que exprese por escrito su deseo de no beneficiarse del sistema de seguridad social vigente en Uruguay.

En lo que respecta a tarifas y servicios públicos:

- i. Las tarifas de la Administración Nacional de Puertos no pueden exceder el costo directo del servicio, y el ingreso o egreso de los bienes y su traslado hacia o desde las zonas francas, se considera tránsito internacional, pudiendo cobrarse el ingreso o egreso una sola vez.

- ii. Los organismos públicos que suministran insumos o servicios pueden establecer tarifas promocionales especiales para los usuarios de zonas francas.
- iii. Los monopolios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado no rigen en las zonas francas.

Los usuarios de zonas francas también pueden beneficiarse del acceso, a menores costos, a los servicios de las instituciones financieras instaladas en las mismas en carácter de usuarios¹⁷. Por último, el Estado asegura al usuario durante la vigencia de su contrato, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos establecidos por la Ley.

2.3.3 Régimen de entrada y salida de mercaderías

Las condiciones de entrada y salida son las siguientes:

- i. Las mercaderías introducidas a las zonas francas, cualquiera sea su origen, están exentas de todo tributo sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma, aun aquellos en que por ley se requiere exoneración específica.
- ii. Las mercaderías introducidas a las zonas francas, y los productos elaborados en ellas, pueden salir en cualquier momento y están exentos de todo tributo sobre la exportación o de aplicación en ocasión de la misma, incluso aquellos en que por ley se requiere exoneración específica.
- iii. Las mercaderías que proceden de territorio nacional no franco y son introducidas a las zonas francas, están sujetas a todas las normas vigentes aplicables a la exportación.
- iv. Las mercaderías introducidas desde las zonas francas al territorio nacional no franco se consideran importaciones a todos los efectos.

Las zonas francas uruguayas constituyen exclaves aduaneros. La Dirección Nacional de Aduanas no tiene competencia al interior de las mismas y su actividad se limita al control de la entrada y la salida de las mercaderías. La administración, supervisión y control de las zonas francas está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁷ Las instituciones financieras externas instaladas en una zona franca pueden considerar como no residentes a los demás usuarios de la misma (Circular 1.448 del BCU).

2.3.4 Régimen de origen

El régimen de origen vigente para los bienes producidos en zonas francas es el Régimen de Origen MERCOSUR establecido por la Decisión 6/94 (en la actualidad, 60% de valor agregado regional en el valor fob). Sin embargo, en virtud de la Decisión 8/94, los Estados Parte del MERCOSUR aplican el Arancel Externo Común (AEC), o en su defecto, el arancel nacional vigente, a todos los bienes provenientes de zonas francas. Esta decisión reconoció a las zonas francas que estaban en funcionamiento en los países miembros y a las que se instalaran al amparo de la legislación por entonces vigente.

Asimismo, las zonas francas del MERCOSUR han sido hasta el momento generalmente excluidas de los procesos de negociación del bloque con terceros. Este ha sido un punto sensible que ha dado lugar a reclamos por parte de usuarios y explotadores privados. En particular, se ha argumentado que esta exclusión impide a las zonas francas uruguayas transformarse en centros de distribución y logística a nivel regional, ya que los bienes originarios de países o bloques con los que el MERCOSUR establece un acuerdo comercial, pierden la preferencia otorgada al pasar por una zona franca.

2.3.5 Normativa consultada

- Ley 15.921 de 17 de diciembre de 1987
- Decreto 454/988 de 8 de julio de 1988
- Circular Nº 1.448 del BCU del 15 de abril de 1993
- Decreto 57/93 de 2 de febrero de 1993
- Decisión CMC 6/94
- Decisión CMC 8/94
- Ley 17.292 de 25 de enero de 2001
- Ley 17.781 de 3 de junio de 2004

2.4 Régimen de importación de Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones

Uruguay, como economía no productora de bienes de capital y bienes de alta tecnología, debe realizar buena parte de su incorporación de nuevo conocimiento tecnológico a través de la importación de dichos productos.

En 1982, el Decreto 479/982 determina que los bienes de capital con aranceles a la importación superiores al 10%, y que no son producidos en el país, pasen a tributar un 10% en concepto de TGA. Este arancel se aplica también a:

- i. las piezas y accesorios que se importan junto con los bienes de capital, hasta un 5% del valor cif de estos últimos; y
- ii. los bienes de capital, que siendo de producción nacional, integren una planta completa a incorporarse totalmente.

A mediados de 1986, el Decreto 317/986 declara de interés nacional, a los efectos del Decreto-Ley 14.178, una serie de actividades entre las que se encuentran:

- i. lavadero, fabricación de tops, hilado, tejido y acabado de todo tipo de textiles, siempre que utilicen lana o algodón en forma predominante;
- ii. fabricación de tejidos de punto;
- iii. fabricación de prendas de vestir.

En este marco, el Decreto exonera a las empresas exportadoras, que realicen las actividades mencionadas, del pago de la TGA y del IVA en las importaciones de maquinarias y equipos industriales no producidos por la industria nacional. Estos beneficios incluyen a los repuestos y accesorios que se importen junto con las máquinas, cuyo valor fob no supere el 5% del valor fob total. A los efectos de la liquidación del impuesto al patrimonio, dichas maquinas y equipos se computarían como activos exentos al cierre del ejercicio económico de la incorporación y de los dos siguientes. Las exoneraciones regirían hasta el 31 de diciembre de 1988 y fueron prorrogadas hasta el 28 de febrero de 1990 por el Decreto 580/998. El Decreto 117/990, pocos días antes del vencimiento del plazo, establece que el IMESI se encuentra comprendido entre los tributos exonerados por el Decreto 317/986.

En 1988, el Decreto 548/988 exonera a las empresas exportadoras en general, del pago de la TGA en las importaciones de repuestos y partes gastables de sus equipos por un importe equivalente de hasta el 3% de las exportaciones cumplidas en el semestre civil inmediato anterior. Este porcentaje fue ampliado al 5% por el Decreto 402/991.

A fines de 1992, en el marco del proceso de apertura unilateral, el Decreto 649/992 dispone que las TGA del 10% queden fijadas en 6% a partir del 1 de enero de 1993, reduciendo así el arancel aplicado a las importaciones de bienes de capital según lo previsto por el Decreto 479/982. A partir del 1º de enero de 1995, dada la nueva

desagregación de la TGA, el arancel del 6% pasa a coincidir con el denominado Recargo Mínimo¹⁸.

Hacia mediados de 1993, las discusiones respecto del establecimiento de un Arancel Externo Común en el MERCOSUR llegaron a niveles altos de armonización pero se empantanaron en torno a varios productos y sectores. Entre los sectores de más difícil negociación estuvieron los de bienes de capital y de informática y telecomunicaciones. La determinación del arancel para la importación de estos productos desde extra-zona enfrentó a dos posiciones: la de Brasil, que pretendía el máximo nivel de protección, y la de los demás socios, que apoyaban la idea de que ingresaran desgravados. Se consideró una clasificación de estos bienes de modo de diferenciar los de informática, telecomunicaciones y equipos de alta tecnología, respecto de los bienes de capital más tradicionales, como vehículos pesados y maquinaria agrícola. Finalmente, se acordó un AEC del 14% para los Bienes de Capital (BK) y del 16% para los de Informática y Telecomunicaciones (BIT), con procesos de convergencia lineales y automáticos hacia esos niveles. En el caso de Uruguay, dicha convergencia debía alcanzarse en enero de 2006. El proceso comenzó en enero de 1995 con un arancel modal del 0% para los productos clasificados como BK y BIT. La convergencia se detuvo en el año 2001, habiéndose alcanzado un arancel del 8% para los BK y del 9% para los BIT. Para las importaciones de bienes de capital cuyo arancel extra-zona había superado el 6%, podía utilizarse el régimen especial de importación descrito anteriormente.

En julio de 2001, el Decreto 279/001 fija un Recargo Mínimo del 0% para una lista anexa de BK, que alcanza a más de 700 ítem de la NCM. Este Decreto es el resultado de replicar parcialmente una medida adoptada por la República Argentina, que invocando razones de crecimiento económico, había reducido el arancel de un subconjunto de bienes de capital al 0% e incrementado el arancel de varios bienes de consumo al 35%. En agosto de 2001, el Decreto 327/001 determina que lo dispuesto por el Decreto 279/001 regiría hasta el 31 de diciembre de 2002. Los Decretos 4/003 y 263/003 prorrogan este plazo hasta el 30 de junio de 2003 y el 31 de diciembre de 2003, respectivamente.

En diciembre de 2003, en la reunión del Consejo de Mercado Común (CMC) que cerró la Presidencia Pro Tempore de Uruguay, se aprueban varias medidas relativas a BK y BIT:

- i. se autoriza a cada Estado Parte a establecer, hasta diciembre de 2005, una lista de ítem de BIT - sujeta a consultas cuatripartitas – con un arancel del 0%;

¹⁸ El Decreto 564/994 desagregó la TGA en la suma de Recargo Mínimo, Recargo Adicional e IMADUNI. En el caso de las TGA del 6%, el Recargo Adicional y el IMADUNI son iguales al 0%.

- ii. se autoriza a cada Estado Parte a mantener, hasta diciembre de 2005, sus regímenes de importación de BK vigentes;
- iii. se autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extra-zona de BIT, a excepción de los ítem contenidos en las listas del numeral anterior;
- iv. se autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extra-zona de BK.

En definitiva, el régimen vigente de importación de BK y BIT establece:

- i. un arancel del 0% para aquellos BK incluidos en el anexo del Decreto 279/001, que podrá mantenerse hasta diciembre de 2005;
- ii. un régimen general de BK y BIT con un arancel del 2% hasta diciembre de 2010.

El Decreto 548/003 de 31 de diciembre de 2003 incorpora las modificaciones a las TGA de los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones, al tiempo que deroga el Decreto 479/982.

En la nomenclatura arancelaria es posible identificar una serie de ítem clasificados como BK, que tienen como destino específico los sectores de textiles y vestimenta. El cuadro 4 muestra la evolución del valor de las importaciones de estos productos, a nivel de posición (NCM 4 dígitos), a lo largo del período 1993-2003.

Por su parte, el cuadro 5 permite apreciar el diferencial de recaudación arancelaria generado en la importación desde extra-zona de los BK considerados en el cuadro 4, para el período 1999-2001. Se entiende por Diferencial de Recaudación la brecha entre la Recaudación Teórica y la Recaudación Cobrada, siendo la primera la que correspondería en caso de aplicar el AEC y la segunda la efectivamente percibida. De este modo, se puede apreciar cuánto más se habría pago por concepto de aranceles a la importación si se hubiera aplicado el AEC o incluso el arancel del proceso de convergencia. Esto es, también existe una Recaudación Exonerada cuando se cobra un arancel inferior al nacional, que es el de convergencia al AEC, como resultado de exoneraciones otorgadas en el marco del Decreto 548/988 (repuestos y partes gastables), el Decreto 479/982 o las Leyes de Promoción Industrial y de Inversiones^{19, 20}. Así, la Recaudación Teórica ascendió

¹⁹ De los tres años considerados, sólo en el año 2001 fue operativo el Decreto 479/982, ya que en ese año el arancel de convergencia para los BK alcanzó el 8%, superando el arancel del 6% previsto en el Decreto.

²⁰ El AEC modal de los BK en estos años fue del 17% mientras que el AEC de los BK no producidos regionalmente fue del 3%. El arancel nacional para los BK con AEC del 17% fue del 6% en 1999 y 2000, y del 8% en 2001. A los BK con AEC del 3% se les estableció un arancel nacional del 0%.

a cerca de 4,5 millones de dólares, de los cuales sólo se cobró alrededor de 1 millón, habiéndose concedido exoneraciones por unos 900 mil dólares. El cuadro 5 informa también el AEC y el Arancel Cobrado, promedio ponderados por importaciones, para cada una de las posiciones y para el total de bienes de capital específicos de los sectores de textiles y vestimenta.

Cuadro 4
Importaciones de bienes de capital específicos de los sectores textil y vestimenta
(miles de dólares, 1993-2003)

NCM4	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
84.44	0	86	930	3	205	16	1	0	1.830	197	0
84.45	16.899	2.210	3.694	4.062	839	2.714	769	510	949	1.200	450
84.46	3.736	1.015	1.687	717	569	771	691	379	2.071	67	453
84.47	7.104	1.466	1.226	1.165	2.092	2.153	1.126	961	375	146	215
84.48	5.534	3.620	4.046	4.202	3.235	3.143	2.073	1.596	1.510	1.266	1.706
84.49	11	4	68	2	34	4	0	1	0	0	0
84.51	2.220	2.415	3.862	3.472	3.977	4.290	2.447	2.575	3.345	753	882
84.52	1.923	2.082	2.034	2.052	2.989	3.094	1.560	1.191	959	264	519
84.53	3.044	2.660	1.172	2.328	2.178	3.120	3.823	1.760	3.955	1.455	1.810
Total	40.471	15.558	18.718	18.003	16.117	19.306	12.490	8.973	14.994	5.346	6.035

Notas:

84.44: máquinas de extrudir, estirar, texturar o cortar materia textil sintética o artificial

84.45: máquinas para la preparación de materia textil; máquinas de hilar, doblar o retorcer materia textil y demás máquinas y aparatos para la fabricación de hilados textiles; máquinas de bobinar (incluidas las canilleras) o devanar materia textil y máquinas para la preparación de hilados textiles para su utilización en las máquinas de las partidas 84.46 u 84.47.

84.46: telares.

84.47: máquinas de tricotar, de coser por cadeneta, de entorchar, de fabricar tul, encaje, bordados, pasamanería, trenzas, redes o de insertar mechones

84.48: máquinas y aparatos auxiliares para las máquinas de las partidas 84.44, 84.45, 84.46 u 84.47 (por ejemplo: maquinillas para lizos, mecanismos jacquard, paraurdimbres y paratramas, mecanismos de cambio de lanzadera); partes y accesorios identificables como destinados, exclusiva o principalmente, a las máquinas de esta partida o de las partidas 84.44, 84.45, 84.46 u 84.47 (por ejemplo: husos, aletas, guarniciones de cardas, peines, barretas, hileras, lanzaderas, lizos y cuadros de lizos, agujas, platinas, ganchos).

84.49: máquinas y aparatos para la fabricación o acabado del fieltro o tela sin tejer, en pieza o con forma, incluidas las máquinas y aparatos para la fabricación de sombreros de fieltro; hormas de sombrerería.

84.51: máquinas y aparatos (excepto las máquinas de la partida 84.50) de lavar, limpiar, escurrir, secar, planchar, prensar (incluidas las prensas de fijar), blanquear, teñir, aprestar, acabar, recubrir o impregnar hilados, telas o manufacturas textiles y máquinas para el revestimiento de telas u otros soportes utilizados en la fabricación de cubresuelos, tales como linóleo; máquinas de enrollar, desenrollar, plegar, cortar o dentar telas.

84.52: máquinas de coser, excepto las de coser pliegos de la partida 84.40; muebles, basamentos y tapas o cubiertas especialmente concebidos para máquinas de coser; agujas para máquinas de coser.

84.53: máquinas y aparatos para la preparación, curtido o trabajo de cuero o piel o para la fabricación o reparación de calzado u otras manufacturas de cuero o piel, excepto las máquinas de coser.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU

Cuadro 5
Diferencial de recaudación en las importaciones desde extra-zona de bienes de capital
específicos de los sectores textil y vestimenta
(miles de dólares, 1999-2001)

NCM4	CIF EZ	Rec. Teórica	Rec. Cobrada	Rec. Exonerada	Diferencial Rec.	AEC (%)	ACOB (%)
84.44	1.830	55	0	0	55	3,00	0,00
84.45	1.962	217	35	39	178	11,07	1,79
84.46	3.140	244	2	56	188	7,76	0,05
84.47	2.252	255	40	39	216	11,34	1,79
84.48	4.987	626	31	178	449	12,56	0,61
84.49	1	0	0	0	0	3,00	0,00
84.51	6.829	1.143	500	178	965	16,74	7,31
84.52	2.885	414	268	11	403	14,35	9,28
84.53	8.585	1.459	152	385	1.075	17,00	1,77
Total	32.470	4.414	1.027	886	3.528	13,59	3,16

Nota: CIF EZ = valor importado en millones de dólares desde orígenes extra-MERCOSUR; ACOB = arancel cobrado promedio ponderado.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU

2.4.1 Normativa consultada

- Decreto 479/982 de 27 de diciembre de 1982
- Decreto 317/986 de 13 de junio de 1986
- Decreto 548/988 de 2 de septiembre de 1988
- Decreto 580/988 de 14 de septiembre de 1988
- Decreto 117/990 de 23 de febrero de 1990
- Decreto 402/991 de 5 de agosto de 1991
- Decreto 649/992 de 28 de diciembre de 1992
- Decreto 564/994 de 29 de diciembre de 1994
- Decreto 568/994 de 29 de diciembre de 1994
- Decreto 279/001 de 17 de julio de 2001
- Decreto 327/001 de 16 de agosto de 2001
- Decreto 4/003 de 3 de enero de 2003
- Decreto 263/003 de 30 de junio de 2003
- Decreto 548/003 de 31 de diciembre de 2003
- Decisión 33/03 del Consejo del Mercado Común
- Decisión 34/03 del Consejo del Mercado Común

3. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Las políticas de promoción de exportaciones analizadas incluyen tanto instrumentos de aplicación general como instrumentos específicos a los sectores estudiados. Las de carácter general comprenden a: los regímenes de devolución de impuestos; el régimen de financiación de exportaciones; los regímenes de admisión temporaria, drawback y toma de stock; y el Seguro de Exportación. Por su parte, los sectores de textiles y vestimenta, han sido beneficiados por el régimen de bonificación a las exportaciones de textiles y confecciones con contenido de lana nacional (Ley Pineda).

3.1 Regímenes de Devolución de Impuestos Indirectos, de Devolución de Tributos y de Devolución del IVA

3.1.1 Regímenes de devolución de impuestos indirectos y de devolución de tributos a las exportaciones

Es posible distinguir dos regímenes de devolución de impuestos a las exportaciones. Por un lado, el constituido por el régimen de devolución de impuestos indirectos, originado en los sesenta, y el régimen de devolución de tributos, creado a mediados de los noventa. Por otro lado, el régimen de devolución del IVA.

A principios de 1990, como parte del ajuste fiscal, se dejó sin efecto el régimen de devolución de impuestos indirectos a la exportación, previéndose su restablecimiento una vez superadas las dificultades fiscales²¹. El régimen vigente a comienzos de los noventa había sido constituido en el marco de la Ley 13.268 de 9 de julio de 1964, sus modificativas y concordantes²². El mismo preveía un reintegro de hasta el 20% del valor fob de las mercaderías exportadas, que debía destinarse al pago de impuestos nacionales, así como el reintegro en efectivo de los recargos pagados en la importación de insumos incorporados en los bienes exportados. En 1967, se facultó al Poder Ejecutivo para extender los beneficios de los reintegros a las exportaciones de productos obtenidos en el proceso de preparación e industrialización de lana. En 1970, el porcentaje máximo de reintegro fue elevado hasta el 40%, y hasta el 50% para los productos de lana

²¹ Decreto 180/990 de 18 de abril de 1990.

²² Ley 13.586 de 9 de julio de 1964, Ley 13.608 de 8 de septiembre de 1967, Ley 13.892 de 19 de octubre de 1970, Decreto-Ley 14.214 de 27 de junio de 1974, Ley 16.492 de 31 de mayo de 1994, Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001 y Ley 17.555 de 18 de septiembre de 2002.

industrializada. En 1974, dicho porcentaje se aumentó al 50% para productos no tradicionales y al 80% para exportaciones novedosas que procuraran conquistar nuevos mercados.

A mediados de 1991, ante la mejora registrada en la situación fiscal, el Decreto 393/991 restablece el régimen de devolución de impuestos indirectos a la exportación. La lista de productos alcanzados es la existente antes de la derogación, aunque con menores montos y porcentajes de devolución, y tanto la lista como los valores tendrían vigencia hasta que se definieran criterios definitivos para la devolución de impuestos indirectos. En su parte expositiva el Decreto considera: “Conveniente instrumentar una política de impuestos indirectos suficientemente explícita, de manera de crear un marco estable y previsible al tomador de decisiones de inversión. En particular, la enunciación de reglas de juego que permitan anticipar los efectos de eventuales reducciones en los valores o en los rubros beneficiarios de la devolución de impuestos indirectos”.

El cuadro 6 informa sobre los productos de los sectores de Textiles y Vestimenta incluidos en el Decreto 393/991, con sus respectivos porcentajes o montos de devolución de impuestos indirectos, y el porcentaje equivalente para 1991 en el caso de productos con devolución fijada en un monto de dólares por unidad de volumen físico²³. Algunos de estos porcentajes equivalentes pueden no ser representativos debido a valores exportados poco significativos. La lista anexa al Decreto 393/991 no incluyó productos del sector farmacéutico.

Hacia fines de 1992, la Unión de Exportadores reclamó al Ministro de Industria una mayor devolución de impuestos indirectos, caída de los costos de exportación y mecanismos de pre y post-financiación de exportaciones²⁴.

En marzo de 1993, los representantes de la industria, los exportadores y el agro señalaron que la situación existente del tipo de cambio, junto con el proceso de apertura comercial, estimulaban el consumo de productos importados y desestimulaban las exportaciones.

²³ A efectos de calcular los porcentajes equivalentes se determinó el precio fob promedio por unidad de cada producto en base a los datos de los valores exportados en 1991 (Exp. 91).

²⁴ Los costos de exportación hacen referencia a las tasas que cobra el BROU, el LATU, el SUL, INAC, INAPE, costos de despachantes de aduanas, etc.. Las referencias a declaraciones públicas de los distintos actores están basadas en una recopilación realizada por Pedro Arbilla (Vaillant y Arbilla, 2003).

Cuadro 6
Restablecimiento del Régimen de Devolución de Impuestos Indirectos
porcentaje, monto y equivalente porcentual del monto para productos de los sectores textil
y vestimenta (1991)

NADE	Descripción	Devolución				Exp. 91 mill. dólar
		%	dól./uni.	uni.	% eq.	
4203.01.01	Prendas de vestir de cuero bovino	3,5	--	--	--	14,4
4203.01.01	Prendas de vestir de cuero bovino importado en AT	2,7	--	--	--	
4203.01.03	Cinturones de cuero bovino	3,2	--	--	--	13,4
4203.02.01	Prendas de vestir de cuero ovino	3,5	--	--	--	5,2
4203.02.01	Prendas de vestir de cuero ovino importado en AT	2,7	--	--	--	
4203.02.03	Cinturones de cuero ovino	3,2	--	--	--	0,0
4203.09.01	Prendas de vestir de cuero de cabra importado seco	2,3	--	--	--	0
4303.02.03	Prendas de vestir de cuero ovino	3,5	--	--	--	31,3
4303.02.03	Prendas de vestir de cuero ovino importado en AT	2,7	--	--	--	
4303.02.09	Manoplas y mitones de cuero ovino con lana	2,8	--	--	--	0,6
4303.89.01	Prendas de vestir de piel de nutria importada en estado crudo	3,3	--	--	--	1,4
4303.89.03	Prendas de vestir de piel de zorro importada en estado crudo	3,3	--	--	--	1,5
4303.89.10	Prendas de vestir de piel de visón importada en estado crudo	3,3	--	--	--	1,3
5305.05	Tops de lana peinada (vellón) enteras	1,3	--	--	--	184,9
5305.05	Tops elaborados con lana sucia importada en AT	0,9	--	--	--	
5307.01.01	Hilados de pura lana nacional peinada, crudos	--	330,73	ton	2.3	0,1
5307.11.01	Hilados de pura lana nacional peinada, teñidos o blanqueados	--	330,73	ton	2.5	0,3
5509.89	Tejidos nacionales de algodón tipo denim, elaborados con materia prima importada en AT	--	5,21	100m2	2.8	5,1
5607.14.00	Tejidos de mezclas de hilados poliéster y rayón viscosa	--	4,45	100m2	1.9	3,0
6101.05.03	Pantalón de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	1.7	5,9
6101.05.03	Pantalón de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	0.9	
6101.05.05	Camperas de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	1.2	1,8
6101.05.05	Camperas de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	0.6	
6102.05.03	Vestidos de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	1.4	0,1
6102.05.03	Vestidos de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	0.7	
6102.05.04	Faldas de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	1.1	0,1
6102.05.04	Faldas de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	0.5	
6102.05.06	Pantalón de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	2.1	1,8
6102.05.06	Pantalón de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	1.0	
6102.05.07	Camperas de tela de algodón tipo denim de fabricación nacional	--	241,66	ton	1.6	1,8
6102.05.07	Camperas de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	0.8	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

En mayo de 1993, el Presidente de la Cámara de Industrias reclamó la aplicación de una tasa estadística a las importaciones para neutralizar la rebaja arancelaria de principios de año, y en junio, reclamó devoluciones de impuestos, pre y post-financiación de exportaciones y reintegros. En remitidos publicados en varios medios de prensa, esta

Cámara reclamó: reducir a cero los aranceles a las materias primas; fijar un impuesto transitorio del 10% sobre las importaciones que estaban gravadas por los dos niveles más altos de la TGA, empleando lo recaudado como reintegro a las exportaciones; y establecer sistemas de pre y pos-financiación de exportaciones con tasas de interés preferenciales.

El Ministro de Economía calificó a estas solicitudes como “proteccionismo desembozado” que pagarían los consumidores. El Presidente de la Cámara de Industrias replicó que la devaluación fiscal reclamada era lo mismo que estaba aplicando Argentina.

A fines de 1993, el PIT-CNT y la Cámara de Industrias emitieron un comunicado conjunto, declarando que la apertura unilateral en un mundo donde crecía la protección y los incentivos a la producción interna no generaba condiciones para la reconversión productiva. A esta visión se opusieron las declaraciones de integrantes del gobierno, que a través de su Ministro de Economía recordó que la protección a la industria y otros sectores había dado en el pasado pésimos resultados durante el período de sustitución de importaciones. Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio, en su Informe Anual de 1993, señaló que “la continuidad del proceso de apertura ha quebrado ciertas inercias propias del país en décadas pasadas y - como era de esperar - ha comenzado a aumentar el bienestar de la población y a renovar, no sólo los procesos productivos sino, lo que es mucho más importante, la mentalidad de muchos empresarios”.

En este contexto se produjeron modificaciones en los regímenes de financiación de exportaciones - que se presentan más adelante - y de devolución de impuestos a las exportaciones. En este último caso, se creó un nuevo régimen al que se denominó de devolución de tributos a las exportaciones, que en adelante coexistiría con el de devolución de impuestos indirectos, no pudiéndose acumular los beneficios previstos en ambos.

En febrero de 1994, el Gobierno envió un Proyecto de Ley al Parlamento que proponía un incremento de la alícuota de la comisión que cobra el BROU sobre las importaciones, la cual pasaría del 1,25% al 3%, con el objeto de financiar la devolución de tributos a las exportaciones. El Presidente de la Cámara de Industrias y el de la Unión de Exportadores coincidieron en considerar insuficiente a la medida propuesta, al tiempo que discreparon en la forma de implementar las devoluciones. El primero pretendía que el beneficio estuviera asociado al valor agregado de las exportaciones mientras que el segundo proponía tener en cuenta los impuestos efectivamente pagados.

En mayo de 1994, la Ley 16.492 establece un régimen de devolución de los tributos que integran el costo de los bienes exportados y faculta al BROU, previa autorización del

Poder Ejecutivo, a elevar al 3% la comisión sobre importaciones para financiar dicho régimen. El Poder Ejecutivo debía reglamentar el régimen en forma general, objetiva y fundada en estudios técnicos, procurando beneficiar a todos los integrantes de la cadena productiva^{25, 26}.

El nuevo régimen fue objeto de críticas por parte del sector privado. El Presidente de la Cámara de Industrias manifestó que el incremento de la alícuota de la comisión que cobra el BROU era demasiado bajo, mientras que el Presidente de la Cámara de Comercio señaló que la tasa del BROU no era tal sino que se trataba de un impuesto al no estar asociada a la prestación de ningún servicio.

En junio de 1994, el Decreto 283/994 establece un régimen transitorio de devolución de tributos a las exportaciones de todos los productos terminados o semielaborados:

- i. la devolución de tributos se fija en el 2,25% del valor fob de los bienes exportados;
- ii. los productos que por entonces recibían, por concepto de devolución de impuestos indirectos o bonificaciones, porcentajes mayores o iguales al mencionado, mantienen esos beneficios y quedan excluidos de este Decreto;
- iii. los productos que por entonces recibían, por concepto de devolución de impuestos indirectos o bonificaciones, porcentajes inferiores al mencionado, mantienen esos beneficios y se les agrega un complemento por la diferencia;
- iv. las exportaciones de productos textiles de lana, desde la etapa de hilado en adelante, reciben un adicional del 0,4% sobre el valor fob, y las exportaciones de vestimenta de cuero reciben un adicional del 1,15%.

A fines de 1994, el Decreto 558/994 reglamenta lo previsto en la Ley 16.492 y deroga el procedimiento transitorio explicado anteriormente. El Decreto caducaría el 30 de junio de 1995. El régimen de devolución de tributos a las exportaciones tiene las siguientes características:

²⁵ Los tributos a devolver incluían al momento de los cálculos en 1994: la Comisión del BROU sobre las exportaciones, la Comisión del BROU sobre las importaciones, la Comisión del BROU sobre las importaciones en admisión temporaria, la Comisión del LATU sobre las importaciones en admisión temporaria, la Comisión del LATU sobre las exportaciones, el Impuesto sobre las comisiones del Despachante de Aduana, el IMABA, el IMESI sobre la energía eléctrica, el IMESI sobre el fuel oil. A pesar de haber existido modificaciones en el nivel de estos tributos, los porcentajes de devolución han permanecido en general incambiados (eliminación de los IMESI mencionados y de la Comisión del BROU sobre las importaciones en admisión temporaria; reducción de la Comisión del BROU sobre las exportaciones y de la Comisión del LATU sobre las importaciones en admisión temporaria; modificaciones de la Comisión del BROU sobre las importaciones).

²⁶ Recién en julio de 2001, el Decreto 281/001 fija en el 3% la alícuota de la comisión sobre las importaciones que cobra el BROU. Asimismo, el Decreto incluye un cronograma de reducción hasta el 1,6%, que sería luego derogado por el Decreto 33/002. En línea con estas medidas, el Decreto 70/002 fija la Tasa Consular en el 2% del valor cif de los bienes importados. Están exoneradas del pago de la Comisión del BROU y la Tasa Consular, las importaciones en admisión temporaria y las de bienes de capital.

- i. las devoluciones se establecen en porcentajes sobre valor fob para una lista de productos;
- ii. los beneficiarios de las bonificaciones a las exportaciones de tejidos y confecciones de lana (Ley 13.695 de 24 de octubre de 1968) deben optar entre la bonificación y la devolución de tributos; la primera debe calcularse solamente sobre el componente de la materia prima amparada por dicha Ley;
- iii. los exportadores de productos alcanzados por la devolución de impuestos indirectos (Decreto 393/991) deben optar entre ese régimen y el de devolución de tributos a las exportaciones;
- iv. se contemplan los criterios generales del GATT en la materia.

La coexistencia de ambos regímenes de devolución de impuestos se explica por el hecho de que un mismo producto, incluido en los dos sistemas, puede recibir beneficios diferentes en cada uno de ellos. Esto obedece no sólo a que en el régimen más antiguo hay bienes con devolución fijada en un monto de dólares por unidad física, sino también a diferentes porcentajes de devolución establecidos para un mismo producto.

A mediados de 1995, el Decreto 233/995 prorroga el régimen de devolución de tributos (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 2006 e introduce modificaciones al régimen de devolución de impuestos indirectos (Decreto 393/991). Estos cambios consisten en que:

- i. el beneficio no puede superar en ningún caso el 6% del valor fob de exportación;
- ii. el beneficio no puede acumularse con la bonificación a las exportaciones de tejidos y confecciones de lana prevista en la Ley 13.695; y
- iii. el régimen de devolución de impuestos indirectos sería derogado a partir del 1 de julio de 1996.

El Decreto 236/996 prorroga el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 1997. Por su parte, el Decreto 271/996, un mes después de haber caducado el régimen de devolución de impuestos indirectos (Decreto 393/991), lo restablece y determina que el mismo también caducaría el 30 de junio de 1997.

El Decreto 512/996 ajusta los regímenes de devolución de impuestos indirectos y de tributos a la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) a diez dígitos, reuniendo por primera vez en una única norma ambas listas de productos con sus valores de devolución respectivos.

El Decreto 220/997 prorroga el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 1998 y deroga el artículo del Decreto 271/996 que había establecido que el régimen de devolución de impuestos indirectos caducaría el 30 de julio de 1997.

El Decreto 487/997 determina que los regímenes de devolución de impuestos indirectos y de tributos no se aplican a las exportaciones de productos que incorporan insumos importados cuyo valor cif supera el 80% del valor fob de exportación de aquellos productos. Esta medida tiene por objeto adecuar los regímenes mencionados a los cambios producidos en el abastecimiento de insumos importados de las empresas exportadoras como consecuencia del proceso de integración regional.

Los Decretos 146/998 y 173/999 prorrogan el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 1999 y el 30 de junio de 2000, respectivamente.

Los Decretos 190/000 y 228/001 prorrogan el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 2001 y el 30 de junio de 2002, respectivamente.

El septiembre de 2001, el Decreto 375/001, permite que las exportaciones de textiles y confecciones de lana, con destino extra-MERCOSUR, puedan acumular la bonificación prevista en la Ley 13.695 con la devolución respectiva de impuestos indirectos (Decreto 393/991) o de tributos (Decreto 558/994). Esto es, para dichos flujos comerciales se mantiene únicamente la exigencia de optar entre ambos regímenes de devolución. La medida, que regiría hasta el 30 de junio de 2002, se fundamenta en que la situación regional imperante hacía necesario mejorar las condiciones de acceso de ciertos sectores a nuevos mercados.

A fines de 2001, el Decreto 525/001 establece nuevas tasas de devolución de tributos a las exportaciones de textiles y confecciones con contenido de lana, que se aplicarían a partir del vencimiento del plazo de vigencia del Decreto 375/001, que había permitido la acumulación de la devolución con la bonificación de la Ley 13.695. Las alícuotas pasarían a ser, a partir del 30 de junio de 2002, del 5% para los textiles y del 4,5% para las confecciones, lo que en la mayoría de los casos suponía multiplicar por dos las alícuotas vigentes.

El 26 de junio de 2002, el Ministro de Economía anunció la supresión de los regímenes de devolución de impuestos a las exportaciones, motivada en las dificultades fiscales y en la

mejora en las condiciones de exportación debido a la depreciación de la moneda. Sin embargo, pocas horas después, el Poder Ejecutivo comunicó la postergación de la medida ante los fuertes reclamos del sector privado y el Ministerio de Industria. Así, el Decreto 247/002 de 28 de junio de 2002, prorroga el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) por noventa días.

En agosto de 2002, el Decreto 326/002, permite nuevamente que las exportaciones de textiles y confecciones de lana, con destino extra-MERCOSUR, puedan acumular la bonificación prevista en la Ley 13.695 con la devolución respectiva de impuestos indirectos (Decreto 393/991) o de tributos (Decreto 558/994). Este beneficio regiría hasta el 31 de diciembre de 2002.

El Decreto 327/002 prorroga el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 30 de junio de 2003.

Dado que se volvió a permitir la acumulación de las bonificaciones con las devoluciones hasta el 31 de diciembre de 2002, el Decreto 419/002 suspende hasta esa fecha la aplicación de las tasas de devolución de tributos a las exportaciones de textiles y confecciones fijadas por el Decreto 525/001, y restablece mientras tanto las tasas fijadas por el Decreto 523/001.

En febrero de 2003, el Decreto 71/003 deroga el Decreto 525/001 y fija las tasas de devolución de tributos para una lista de productos integrada por manufacturas de cuero, textiles y confecciones, la gran mayoría de los cuales recibían bonificaciones en sus exportaciones. Sin embargo, unos pocos días más tarde, el Decreto 79/003 suspende la vigencia del Decreto 71/003 a partir del 26 de febrero de 2003 (fecha de publicación en el Diario Oficial del Decreto 71/003).

A mediados de 2003, el Decreto 243/003 encomienda a los Ministerios de Economía y Finanzas, y de Industria, Energía y Minería, la revisión de la estructura y el monto de la devolución de impuestos indirectos (Decreto 393/991) y de tributos (Decreto 558/994) a las exportaciones. Dadas las restricciones presupuestales, los nuevos valores no podrían suponer un incremento en las prestaciones otorgadas por el Estado a los exportadores. Esta revisión podría realizarse en forma gradual, por grupo de productos, y se materializaría mediante Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, previa conformidad del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Hasta el momento, no ha sido publicada ninguna Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, fijando nuevos valores para las devoluciones de impuestos indirectos y de tributos a las exportaciones, en el marco del Decreto 243/003.

Finalmente, el Decreto 260/003 prorroga el régimen de devolución de tributos a las exportaciones (Decreto 558/994) hasta el 28 de febrero de 2005. A fines de agosto de 2004, la devolución de impuestos a las exportaciones fue incorporada en la campaña electoral por parte del candidato oficialista, quien prometió mantener el régimen en caso de acceder al gobierno. Pocos días después, el Presidente de la Cámara de Industrias manifestó que el Presidente de la República se comprometió a prorrogar, antes del cambio de gobierno, el último plazo establecido.

En definitiva, el instrumento de la devolución de impuestos a las exportaciones se ha constituido en un estímulo fiscal de carácter transitorio, frecuentemente supeditado a la situación de las cuentas públicas. Si bien el régimen se ha mantenido sin interrupciones desde su restablecimiento en 1991, las prórrogas no se han verificado necesariamente en el mismo momento del año y por el mismo plazo, tal como ocurre con otras medidas transitorias. Por el contrario, ha habido prórrogas con plazos de unos pocos meses y otras que han sido promulgadas con posterioridad al vencimiento. Asimismo, en lo que tiene relación con los niveles de las devoluciones, han existido decretos que las modifican y son derogados a los pocos días (Decreto 71/003), así como un decreto relativamente reciente (Decreto 243/003) que encomienda su revisión en virtud de las restricciones presupuestales y faculta al Ministerio de Economía a modificar los valores por Resolución, cuando el régimen se ha manejado típicamente a través de decretos. Así, la administración del régimen ha contribuido a la incertidumbre en cuanto a su permanencia y a los niveles de devolución fijados, apartándose de lo establecido en el Decreto 393/991: “Conveniente instrumentar una política de impuestos indirectos suficientemente explícita, de manera de crear un marco estable y previsible al tomador de decisiones de inversión. En particular, la enunciación de reglas de juego que permitan anticipar los efectos de eventuales reducciones en los valores o en los rubros beneficiarios de la devolución de impuestos indirectos”.

Los cuadros 7a, 7b, 8, 9 y 10 ilustran la situación actual en materia de devolución de impuestos a las exportaciones de los tres sectores estudiados.

Los cuadros 7a y 7b corresponden al régimen de devolución de impuestos indirectos, para los sectores de textiles y vestimenta, respectivamente. Se trata de una actualización del cuadro 6, calculando el porcentaje de devolución equivalente, cuando corresponde, según los valores exportados en el año 2003. Nuevamente, algunos de estos porcentajes equivalentes pueden no ser representativos debido a valores exportados poco significativos.

Por su parte, los cuadros 8, 9 y 10 informan sobre el régimen de devolución de tributos a las exportaciones para los sectores farmacéutico, textil y vestimenta, respectivamente.

En el sector farmacéutico, en el período 2002-2003, los productos (NCM 10 dígitos) con exportaciones registradas son 152, de los cuales 49 tienen devolución de tributos fijada y representan el 70% de las exportaciones del sector. Las tasas de devolución varían entre 1,50% y 2,75%, con una media de 2,11% y un desvío de 0,25%.

Por su parte, en el sector textil son 143 los ítem alcanzados por el régimen - de 283 exportados - y representan más del 90% de las ventas sectoriales al exterior, mientras que en el sector de la vestimenta la cantidad de productos afectados es 132 - de 192 exportados - y sus exportaciones representan cerca del 95% del total. En estas industrias las alícuotas varían entre 1,50% y 5%, con un promedio ponderado por exportaciones en el entorno del 4%.

Con anterioridad al Decreto 525/001, en la cadena textil y vestimenta de lana se observaba una tasa de devolución que era elevada para los tops, declinaba para los hilados y los tejidos, y era todavía más reducida para las prendas de vestir. Esto obedece a la constatación de que la mayor parte de los impuestos y tributos se origina en las primeras etapas de la cadena, y su peso se va diluyendo a medida que se obtienen productos de mayor valor agregado. Con el Decreto 525/001, ese escalonamiento fue eliminado al definirse dos niveles de devolución: 5% para los textiles y 4,5% para las confecciones.

Según cálculos realizados a partir de datos del BCU para el primer semestre de 2002, la tasa efectiva de devolución de tributos para el conjunto de los sectores de textiles y vestimenta - la relación entre el monto percibido en concepto de devolución y las exportaciones - fue del 3,5%. Durante los meses considerados, los exportadores pudieron acumular la devolución con la bonificación en sus exportaciones con destino extra-MERCOSUR. En este sentido, el valor hallado tiene implícito un menor sesgo hacia abajo, como indicador del uso que hacen estas industrias del régimen.

Cuadro 7a
Régimen de Devolución de Impuestos Indirectos
porcentaje, monto y equivalente porcentual del monto para productos del sector textil
(2003)

NADE	Descripción	Devolución				Exp. 03 mill. dólar
		%	dólar./uni.	uni.	% eq.	
5105.29.10.1/2	Tops de lana peinada (vellón) enteras ⁽¹⁾	1,3	--	--	--	120,4
5105.29.10.1/2	Tops elaborados con lana sucia importada	0,9	--	--	--	
5107.10.11.10 5107.10.19.10 5107.10.90.10	Hilados de pura lana peinada crudos ⁽¹⁾	--	330,73	ton	4,4	0,02
5107.10.11.90 5107.10.19.90 5107.10.90.90	Hilados de pura lana peinada, teñidos o blanqueados ⁽¹⁾	--	330,73	ton	2,2	0,24
5209.42.10.00 5209.42.90.10 5209.42.90.90	Tejidos nacionales de algodón tipo denim, elaborados con materia prima importada	--	173,67	ton	--	0
5516.91.00.00 5516.92.00.00 5516.93.00.00 5516.94.00.00	Tejidos de mezclas de hilados poliéster y rayón viscosa	--	261,76	ton	1,5	0,002

Nota: (a) con materia prima principal nacional

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

Cuadro 7b
Régimen de Devolución de Impuestos Indirectos
porcentaje, monto y equivalente porcentual del monto para productos del sector vestimenta
(2003)

NADE	Descripción	Devolución				Exp. 03 mill. dólar.
		%	dól./uni.	uni.	% eq.	
4203.10.00.10	Prendas de vestir de cuero bovino ⁽¹⁾	3,5	--	--	--	0,6
4203.10.00.10	Prendas de vestir de cueros bovinos importados	2,7	--	--	--	
4203.30.00.10	Cinturones de cuero bovino ⁽¹⁾	3,2	--	--	--	0,2
4203.10.00.20	Prendas de vestir de cuero ovino ⁽¹⁾	35	--	--	--	1,1
4203.10.00.20	Prendas de vestir de cueros ovinos importados	2,7	--	--	--	
4203.30.00.20	Cinturones de cuero ovino ⁽¹⁾	3,2	--	--	--	0
4203.10.00.30	Prendas de vestir de cuero de cabra importado seco	2,3	--	--	--	0,8
4303.10.00.21	Prendas de vestir de cuero ovino ⁽¹⁾	3,5	--	--	--	25,6
4303.10.00.21	Prendas de vestir de cueros ovinos importados	2,7	--	--	--	
4303.10.00.22	Manoplas y mitones de cuero ovino con lana ⁽¹⁾	2,8	--	--	--	0,2
4303.10.00.41	Prendas de vestir confeccionadas con pieles de nutria importadas en estado crudo	3,3	--	--	--	0,05
4303.10.00.51	Prendas de vestir confeccionadas con pieles de zorro importadas en estado crudo	3,3	--	--	--	0
4303.10.00.81	Prendas de vestir confeccionadas con pieles de visón importadas en estado crudo	3,3	--	--	--	0
6203.42.00.10	Pantalón de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	4,6	0,01
6203.42.00.10	Pantalón de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	2,3	
6201.92.00.00	Camperas de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	2,0	0,002
6201.92.00.00	Camperas de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	1,0	
6203.22.00.00	Conjunto de campera y pantalón de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	--	0
6203.22.00.00	Conjunto de campera y pantalón de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	--	
6204.42.00.00	Vestidos de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	1,0	0,004
6204.42.00.00	Vestidos de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	0,5	
6204.52.00.00	Faldas de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	2,7	0,001
6204.52.00.00	Faldas de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	1,3	
6204.62.00.10	Pantalón de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	3,2	0,25
6204.62.00.10	Pantalón de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	1,6	
6202.92.00.00	Camperas de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	2,8	0,01
6202.92.00.00	Camperas de tela de algodón tipo denim importada en AT	--	122,66	ton	1,4	
6204.22.00.00	Conjunto de campera y pantalón o campera y pollera de tela de algodón tipo denim ⁽¹⁾	--	241,66	ton	--	0
6204.22.00.00	Conjunto de campera y pantalón o campera y pollera de tela de algodón tipo denim importada	--	122,66	ton	--	

Notas: (1) con materia prima principal nacional

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

Cuadro 8
Régimen de Devolución de Tributos a las Exportaciones para el
sector farmacéutico: (2002-2003)

NCM	Descripción	Exp	Exp Dev	It exp	It dev	Dev pp	Dev ps
29.36	Provitaminas y vitaminas	3.657	3.631	6	1	2,50	2,50
29.37	Hormonas	529	507	5	1	1,50	1,50
29	Otros Capítulo 29	82	0	20	--	--	--
30.01	Glándulas y demás órganos	430	430	1	1	2,50	2,50
30.02.1	Antisueros	828	787	4	1	1,75	1,75
30.02.3	Vacunas para medicina veterinaria	1.700	1.475	7	5	1,93	1,80
30	Otros capítulo 30	1.632	31	6	1	2,00	2,00
30.03	Medicamentos sin acondicionar para la venta al por menor	2.269	6	12	1	2,50	2,50
30.04.1/2	Medicamentos acondicionados para la venta al por menor que contengan antibióticos	1.349	894	17	7	2,42	2,39
30.04.3	Medicamentos acondicionados para la venta al por menor que contengan insulina	1.145	1.100	9	5	2,23	2,20
30.04.4	Medicamentos acondicionados para la venta al por menor que contengan alcaloides o sus derivados	245	242	3	2	2,00	2,00
30.04.5	Medicamentos acondicionados para la venta al por menor que contengan vitaminas y provitaminas	745	627	6	4	2,49	2,25
30.04.9	Los demás medicamentos acondicionados para la venta al por menor	11.652	10.366	45	20	2,01	2,03
30.05	Guatas, gasas, vendas, etc	60	0	4	--	--	--
30.06	Preparaciones y artículos farmacéuticos	1.737	0	7	--	--	--
Total	Productos sector farmacéutico	28.060	20.095	152	49	2,12	2,10

Notas:

Exp.: exportaciones promedio en miles de dólares para el período 2002-2003.

Exp. Dev.: exportaciones promedio en miles de dólares para el período 2002-2003 con porcentaje de devolución de impuestos fijado.

It. exp.: número de ítem exportados (NCM 10 dígitos).

It. dev.: número de ítem exportados con porcentaje de devolución de impuestos fijado.

Dev. pp.: porcentaje de devolución promedio ponderado por exportaciones.

Dev. ps.: porcentaje de devolución promedio simple.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

Cuadro 9
Régimen de Devolución de Tributos a las Exportaciones
para el sector textil (2002-2003)

NCM	Descripción	Exp	Exp Dev	It exp	It dev	It nac	Dev pp	Dev ps
50	Seda	5.566	0	3	0	0	--	--
51.01.1	Lana sucia	7.002	0	26	0	0	--	--
51.01.2	Lana desgrasada	12.029	12.029	14	14	14	2,25	2,25
51.03	Desperdicios de lana	6.332	6.332	11	11	0	1,50	1,50
51052910	Tops de lana	125.973	125.973	19	19	19	4,25	4,25
51052999	Las demás de lana peinada	12	12	1	1	1	4,25	4,25
51.06	Hilados de lana cardada	54	54	3	3	3	2,77	3,00
51.07	Hilados de lana peinada	322	311	6	5	5	3,50	3,50
51.08	Hilados de pelo fino	100	95	2	1	1	2,25	2,25
51.09	Hilados de lana peinada	358	358	1	1	1	3,50	3,50
51.11	Tejidos de lana cardada	4.530	4.530	6	6	0	5,00	5,00
51.12	Tejidos de lana peinada	27.551	27.549	10	9	0	5,00	5,00
52.05	Hilados de algodón	30	30	3	3	0	2,66	2,42
52.09-12	Tejidos de algodón	40	14	13	9	0	2,50	2,50
54.02	Hilados de filamentos sintéticos	336	315	5	2	0	2,75	2,88
54.08	Tejidos de hilados de filamentos artificiales	170	153	6	2	0	2,50	2,50
55.06	Fibras sintéticas discontinuas	17	0	2	1	0	2,25	2,25
55.09/10	Hilados de fibras artificiales discontinuas	194	103	6	5	0	2,27	2,35
55.12	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas	2	2	2	2	0	2,40	2,25
55.15	Los demás Tejidos de fibras sintéticas discontinuas	15	9	7	3	0	2,53	2,58
55.15	Los demás Tejidos de fibras sintéticas discontinuas mezcladas con lana	1.719	1.719	2	2	0	5,00	5,00
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas	41	41	7	6	0	2,69	2,63
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas mezcladas con lana	142	142	3	3		5,00	5,00
56.01	Guata, tundizno, nudos y motas textiles	49	47	3	2	0	2,16	2,13
56.02	Fieltro	122	122	2	2	0	2,09	2,13
56.02	Fieltro de lana	2	2	1	1	0	5,00	5,00
56.03	Tela sin tejer	13	13	3	3	0	2,50	2,50
58	Tejidos especiales	1.869	1.858	11	4	0	2,23	1,75
60	Tejidos de punto	1.808	1.527	17	11	1	2,52	2,16
60	Tejidos de punto de lana	432	432	1	1	0	5,00	5,00
63.01	Mantas de lana o pelo fino	124	124	4	4	0	4,50	4,50
63.01	Otras mantas	118	115	2	1	0	3,00	3,00
63	Los demás artículos textiles confeccionados	491	166	29	3	0	1,94	2,08
	Otros artículos textiles	833	19	52	3	1	2,51	2,83
Total	Productos sector textil	198.396	184.198	283	143	46	4,11	3,08

Notas: ídem Cuadro 8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

Cuadro 10
Régimen de Devolución de Tributos a las Exportaciones
para el sector vestimenta (2002-2003)

NCM	Descripción	Exp	Exp Dev	It exp	It dev	It nac	Dev pp	Dev ps	Dev psi
4203100010	Prendas de vestir de cuero bovino	446	446	1	1	1	4,75	4,75	2,50
4203100020	Prendas de vestir de cuero ovino	1.388	1.388	1	1	1	2,25	2,25	1,50
420310009	Prendas de vestir de otros cueros	694	693	2	1	0	2,00	2,00	--
4203300010	Cinturones de cuero bovino	182	182	1	1	1	4,50	4,50	2,75
42.03	Otros complementos de cuero	19	0	3	0	0	--	--	--
4303100021	Prendas de vestir de ovino	24.044	24.044	1	1	1	3,00	3,00	2,00
43.03	Los demás complementos de ovino	186	186	2	2	2	2,25	2,25	1,75
4303100041	Prendas de vestir de nutria	84	84	1	1	0	2,00	2,00	
43.03	Alfombras, mantas y cubreasientos de ovinos	56	56	3	3	3	2,57	2,67	1,83
43.03	Otras prendas y complementos de piel animal	158	0	10	0	0	--	--	--
Subtotal	Vestimenta-cuero	27.275	27.077	28	11	9	2,91	2,64	1,97
61	Vestimenta de punto de lana	7.697	7.697	13	12	0	4,50	4,50	--
61	Vestimenta de punto de algodón	1.928	1.768	19	10	0	1,93	2,38	--
61	Vestimenta de punto de fibras sintéticas o artificiales	7.985	6.510	22	11	0	1,99	1,77	--
61	Vestimenta de punto de otras materias textiles	293	156	13	2	0	2,26	3,38	--
61	Accesorios de punto de lana	454	454	4	4	0	4,00	4,00	--
61	Accesorios de punto de algodón	185	185	2	2	0	1,75	1,75	--
61	Accesorios de punto de fibras sintéticas o artificiales	54	52	5	4	0	2,12	2,00	--
61	Accesorios de punto de otras materias textiles	248	41	3	1	0	2,00	2,00	--
62	Vestimenta de lana excepto la de punto	12.461	12.461	16	16	0	4,50	4,50	--
62	Vestimenta de algodón excepto la de punto	841	822	22	21	0	1,90	1,83	--
62	Vestimenta de fibras sintéticas o artificiales excepto la de punto	5.041	5.029	26	24	0	1,81	1,75	--
62	Accesorios de otras materias textiles excepto los de punto	780	751	32	23	0	2	1,89	--
62	Accesorios de lana excepto los de punto	1.067	1.067	1	1	0	4,50	4,50	--
62	Accesorios de fibras sintéticas o artificiales excepto los de punto	188	0	2	0	0	--	--	--
62	Accesorios de otras materias textiles excepto los de punto	6	0	6	0	0	--	--	--
65	Sombreros y demás tocados	209	135	6	1	0	4,50	4,50	--
Subtotal	Vestimenta-textil	39.439	37.127	192	132	0	3,43	2,57	39439

Notas: Dev. psi: porcentaje de devolución promedio simple con materia prima principal importada. Resto ídem Cuadro 8.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y el Diario Oficial

Mecanismo de devolución

La Ley 17.555 de septiembre de 2002 determina que el Ministerio de Economía y Finanzas debe asumir todos los cometidos en materia de devolución de impuestos

indirectos y tributos a las exportaciones (Leyes 13.268 y 16.492) y de bonificación a las exportaciones de textiles y confecciones (Ley 13.695). El Ministerio de Economía es el encargado de la administración, reconocimiento y control de los créditos, y de la expedición de los certificados respectivos. Asimismo, está facultado para determinar la forma y las condiciones de transmisión de los créditos.

El mecanismo vigente de devolución de impuestos a las exportaciones está contenido en el Decreto 54/003, que reglamenta los artículos correspondientes de la Ley 17.555. Dicho mecanismo tiene las siguientes características:

- i. Los beneficios se adjudican a quienes industrializan productos y los exportan, y a quienes comercializan con el exterior, exportando productos en el mismo estado en que los adquirieron.
- ii. Los beneficios otorgados a los exportadores pueden ser destinados al pago de impuestos y de contribuciones especiales a los Organismos de Seguridad Social.
- iii. Los Certificados de Devolución de Impuestos Indirectos y de Devolución de Tributos se emiten con exigibilidad a partir del primer día del quinto mes siguiente al del embarque de la exportación correspondiente.
- iv. Cuando el beneficiario no se encuentra al día con sus obligaciones tributarias con la Dirección General Impositiva (DGI) y/o el Banco de Previsión Social (BPS), el certificado se expide exclusivamente para la compensación de dichas obligaciones (con prioridad para la DGI).
- v. Cuando el beneficiario se encuentra al día en el pago de sus obligaciones con la DGI y el BPS, el certificado puede ser endosado en favor de bancos, cooperativas de intermediación financiera, casas financieras, y proveedores²⁷.
- vi. Los certificados de crédito tienen un plazo de validez de 180 días a partir de su exigibilidad.

3.1.2 Normativa consultada

- Ley 13.268 de 9 de julio de 1964
- Ley 13.586 de 9 de julio de 1964
- Ley 13.608 de 8 de septiembre de 1967
- Ley 13.892 de 19 de octubre de 1970
- Decreto-Ley 14.214 de 27 de junio de 1974

²⁷ El endoso a proveedores requiere que los bienes adquiridos gocen en la exportación del beneficio de devolución de impuestos y el monto a endosar está limitado por el que surge de aplicar ese beneficio sobre el valor facturado, excluidos el IVA y el COFIS.

- Decreto 180/990 de 18 de abril de 1990
- Decreto 393/991 de 29 de julio de 1991
- Ley 16.492 de 31 de mayo de 1994
- Decreto 283/994 de 15 de junio de 1994
- Decreto 558/994 de 15 de junio de 1994
- Decreto 10/995 de 10 de enero de 1995
- Decreto 101/995 de 24 de febrero de 1995
- Decreto 233/995 de 28 de junio de 1995
- Decreto 236/996 de 18 de junio de 1996
- Decreto 271/996 de 30 de julio de 1996
- Decreto 512/996 de 31 de diciembre de 1996
- Decreto 116/997 de 11 de abril de 1997
- Decreto 220/997 de 30 de junio de 1997
- Decreto 487/997 de 31 de diciembre de 1997
- Decreto 146/998 de 10 de junio de 1998
- Decreto 173/999 de 10 de junio de 1999
- Decreto 325/999 de 13 de octubre de 1999
- Decreto 361/999 de 17 de noviembre de 1999
- Decreto 190/000 de 28 de junio de 2000
- Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001
- Decreto 215/001 de junio de 2001
- Decreto 228/001 de 20 de junio de 2001
- Decreto 281/001 de 24 de julio de 2001
- Decreto 345/001 de agosto de 2001
- Decreto 366/001 de septiembre de 2001
- Decreto 375/001 de 26 de septiembre de 2001
- Decreto 523/001 de 31 de diciembre de 2001
- Decreto 525/001 de 31 de diciembre de 2001
- Decreto 33/002 de 30 de enero de 2002
- Decreto 70/002 de 28 de febrero de 2002
- Decreto 247/002 de 28 de junio de 2002
- Decreto 326/002 de 22 de agosto de 2002
- Decreto 327/002 de 22 de agosto de 2002
- Ley 17.555 de 18 de septiembre de 2002
- Decreto 419/002 de 30 de octubre de 2002
- Decreto 54/003 de 6 de febrero de 2003
- Decreto 71/003 de 20 de febrero de 2003
- Decreto 79/003 de febrero de 2002
- Decreto 243/003 de 17 de junio de 2003

- Decreto 260/003 de 30 de junio de 2003

3.1.3 Régimen de devolución del IVA a las exportaciones

El Texto Ordenado de 1996, en el Artículo 5º de su Título 10, establece que las exportaciones de bienes y servicios no se encuentran gravadas por el IVA. El Decreto 220/998, reglamentario del punto anterior, indica que los exportadores pueden deducir la totalidad del IVA pagado por las adquisiciones que integran el costo de los bienes exportados, a los efectos de la liquidación de este impuesto.

Asimismo, la DGI puede autorizar la transferencia de créditos por este impuesto, resultantes de liquidaciones parciales o de cierre de ejercicio, para el pago de otros impuestos del exportador o su cesión a cualquier contribuyente de la DGI. La devolución del impuesto se realiza únicamente a los exportadores directos con el objeto de asegurar que los bienes exportados queden totalmente desgravados del tributo

3.1.4 Normativa consultada

- Texto ordenado de 1996
- Decreto 220/998 de 12 de agosto de 1998

3.2 Régimen de Financiación de Exportaciones

En el marco de los fuertes reclamos del sector privado ya mencionados, el régimen de financiamiento de exportaciones fue modificado significativamente entre agosto de 1993 y julio de 1994 (Circular 1.229). El gobierno fue sensible a los reclamos por mejorar las condiciones del régimen pero al mismo tiempo tuvo que armonizar la política con las nuevas reglas multilaterales del GATT de reciente aprobación.

En agosto de 1993 se aprobó un régimen de financiación de exportaciones que los beneficiarios consideraron más limitado que el anterior dado que se redujo el plazo (de 270 a 180 días) y el nivel del beneficio era bajo (entre 1% y 1,5%). Se señaló además que aquellos exportadores que utilizaban materias primas importadas veían diluido este beneficio por el pago del impuesto a la venta de moneda extranjera, dado que los fondos se percibían en moneda nacional. El Secretario Ejecutivo de la Unión de Exportadores

manifestó en septiembre de 1993 que el sistema vigente de financiación de exportaciones era artificial y arbitrario.

El régimen de financiación de exportaciones permite al exportador directo o indirecto acceder a un crédito a una tasa de interés preferencial por un valor equivalente a cierta proporción de las exportaciones comprometidas, quedando el resto depositado como garantía en el BCU. El mecanismo involucra la participación del BCU, el exportador y una empresa de intermediación financiera. En la actualidad el beneficiario puede optar entre distintos porcentajes de garantía (10% o 30%), los que tienen asociadas tasas de interés también distintas.

El régimen es aplicable a la adquisición o producción de mercaderías destinadas a la exportación (pre-financiación), así como a la colocación de éstas en el exterior hasta el momento de su cobro (post-financiación). Están excluidos de este mecanismo las lanas sucias, el ganado ovino y bovino en pie (con excepción del de pedigrí y puro por cruza), los cueros ovinos y bovinos secos y salados, y los cueros y descarnes pickelados y wet-blue²⁸.

3.2.1 El régimen actual²⁹

El régimen vigente, según lo previsto en el Libro III de la Recopilación de Normas de Operaciones y las Circulares 1.808, 1.886 y 1.897 del BCU, tiene las siguientes características:

- i. El financiamiento se constituye a partir del día hábil siguiente a que el exportador, a través de una empresa de intermediación financiera, presenta la solicitud ante el BCU. Dicha solicitud habilita al BCU a debitar de la cuenta corriente en dólares americanos respectiva, el 10% o el 30% del financiamiento, a opción del beneficiario (Circular 1.886). El plazo de este depósito en el BCU se corresponde con el plazo de financiamiento elegido.
- ii. El plazo de financiamiento no puede exceder de 180, 270 o 360 días corridos, debiendo el beneficiario realizar la opción, la que queda definitiva, al momento de presentar la solicitud ante el BCU (Circular 1.808).

²⁸ Una Disposición Circunstancial admitió la constitución de financiamiento de exportaciones de lanas sucias desde el 2 de noviembre de 1999 hasta el 31 de marzo de 2000, por un monto total no mayor a los 18 millones de dólares.

²⁹ La explicación del régimen de financiación de exportaciones y su utilización recoge pasajes de la exposición del Cr. Ariel Fernández, Gerente de la División de Operaciones del BCU, en el Seminario "Financiamiento del Comercio en América Latina", organizado por la ALADI, Montevideo, 20 de mayo de 2004.

- iii. El BCU liquida los intereses sobre el 100% del monto financiado, aplicando las siguientes tasas anuales en función del porcentaje en depósito y el plazo elegidos (Circular 1.886):

		PLAZO MÁXIMO		
		180 días	270 días	360 días
DEPÓSITO	10%	1% anual + 10% de la LIBOR a 6 meses	0,7% anual + 10% de la LIBOR a 6 meses	0,4% anual + 10% de la LIBOR a 6 meses
	30%	1,78% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses	1,34% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses	0,89% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses

- iv. El BCU liquida a favor del exportador el monto debitado más los intereses por el período comprendido entre la fecha de constitución y la de liquidación³⁰. El monto resultante es acreditado en la cuenta corriente en dólares de la empresa de intermediación financiera interviniente (Circular 1.897).
- v. No se admiten operaciones por un monto inferior a 10.000 dólares.
- vi. A mediados de 2002, se derogó el artículo de la Recopilación de Normas de Operaciones que establecía un límite máximo a las tasas de interés que podían aplicar las instituciones de intermediación financiera intervinientes, a las operaciones amparadas en este régimen (Circular 1.808).

Así, en lo que respecta a plazos, garantías y tasas, el régimen actual ha sido constituido con posterioridad al abandono de la banda de flotación, entre agosto de 2002 y diciembre de 2003. El régimen otorga un beneficio al exportador en la medida que el BCU paga intereses sobre el 100% del financiamiento constituido y recibe como depósito sólo el 10% o el 30% del mismo. Estos intereses pagados por el BCU determinan un diferencial entre la tasa de interés que la institución de intermediación financiera le cobra al exportador y la que este efectivamente paga. Por ejemplo, supóngase una operación en la que el beneficiario opta por tener a su disposición el 70% del monto y un plazo de financiamiento

³⁰ La cancelación del financiamiento puede darse de tres formas: i) si al vencimiento del plazo no se exportó, el BCU cancela la operación (devuelve el depósito, no paga intereses y cobra una multa al exportador de 2,5% anual por el período que va desde la fecha de constitución del financiamiento hasta su liquidación); ii) si se exportó y recibieron las divisas antes del vencimiento del plazo, el exportador debe cancelar la operación antes de los 30 días corridos de recibida la divisa (recibe el depósito más los intereses); y iii) si se exportó dentro del plazo pero no se recibieron las divisas, el exportador tiene hasta el vencimiento para cancelar la operación (recibe el depósito más los intereses).

de 180 días. En este caso, el beneficio resultante es un diferencial de tasas anuales del 3,47%, que surge del siguiente cálculo³¹:

$$\frac{1,78\% + 0,3 * 1,99\%}{0,7} = 3,40\%$$

donde, 1,99% es la tasa LIBOR a seis meses (27 de agosto de 2004), y se divide entre 0,7 ya que se dispone del 70% de los fondos, quedando el 30% como garantía en el BCU. Repitiendo el razonamiento para todas las opciones de que dispone el exportador se obtienen los siguientes beneficios:

		Plazo Máximo		
		180 días	270 días	360 días
Dep.	10%	1,71%	1,28%	0,86%
	30%	3,40%	2,77%	2,12%

3.2.2 Los regímenes anteriores

El régimen disponible durante los meses previos a la modificación del arreglo cambiario, era más restrictivo que el actual desde el punto de vista de las opciones que ofrecía al exportador pero más conveniente en términos de tasa de interés. Al mismo tiempo, las instituciones de intermediación financiera intervinientes no podían aplicar tasas de interés por encima de un determinado umbral.

La Circular 1.769, de diciembre de 2001, establece que el plazo del financiamiento no podría exceder de 180 días corridos y que la tasa que aplicaría el BCU sería del 1,78% anual más el 30% de la tasa LIBOR a 180 días. La Circular 1.775, de marzo de 2002, modifica este último punto, determinando que el BCU aplicaría una tasa del 3,55% anual más el 30% de la tasa LIBOR a 180 días. Asimismo, el exportador podía disponer del 70% del monto (el depósito en garantía era necesariamente del 30%) y las instituciones financieras intervinientes podían aplicar tasas de interés que no superaran en más de tres puntos a la LIBOR a 180 días. En estas condiciones, el beneficio era³²:

³¹ El beneficio ha sido mayor por la reducción al 0,01% de la tasa del IMABA aplicable a los préstamos destinados a prefinanciar exportaciones, entre junio y diciembre de 2003 (Decreto 247/003).

³² El beneficio del exportador corresponde a la diferencia entre la tasa de interés que tendría que pagar si no existiera el régimen de financiación de exportaciones y la que paga efectivamente amparado en este

$$\frac{3,55\% + 0,3 * 2,08\%}{0,7} = 5,96\%$$

donde, 2,08% es la tasa LIBOR a seis meses (31 de mayo de 2002). Un beneficio mayor al actual, dadas las mismas especificaciones de plazo y proporción de depósito en el BCU.

Suponiendo que los bancos intermediarios cobraban la máxima tasa permitida, esta última era:

$$\frac{3\% + 2,08\%}{0,7} = 7,26\%$$

Por lo tanto, la tasa de interés anual efectivamente pagada por los exportadores, entre marzo y agosto de 2002, era del 1,3% (7,26% – 5,96%).

Entre diciembre de 2001 y marzo de 2002, las condiciones de plazo y tasa de interés eran las establecidas por la Circular 1.769, y la única diferencia con la situación que se acaba de describir es que el BCU aplicaba una tasa del 1,78% anual más el 30% de la tasa LIBOR a 180 días. En este caso, el beneficio era:

$$\frac{1,78\% + 0,3 * 2,03\%}{0,7} = 3,43\%$$

donde, 2,03% es la tasa LIBOR a seis meses (31 de enero de 2002). Un beneficio prácticamente igual al actual para las mismas especificaciones de plazo y proporción de depósito en el BCU (la pequeña diferencia obedece a la evolución de la LIBOR). Así, a comienzos de 2002, para la máxima tasa de interés que podían cobrar los bancos intermediarios, la tasa de interés efectivamente pagada por los exportadores era del 3,75% (7,19% – 3,43%).

La Circular 1.769 modificó los plazos y las tasas del régimen vigente en los últimos años de la década del noventa, haciéndolo bastante más restrictivo. En esos años era posible

mecanismo. En los regímenes anteriores el beneficio podría ser mayor a los intereses pagados por el BCU en la medida que existía un límite a las tasas que podían cobrar los bancos intermediarios.

optar entre tres plazos máximos y el BCU aplicaba las siguientes tasas de interés para una única proporción en depósito (30%):

PLAZO MÁXIMO		
180 días	270 días	360 días
3,55% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses	2,35% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses	1,78% anual + 30% de la LIBOR a 6 meses

Con una tasa LIBOR a seis meses en el entorno del 5%, el beneficio para el exportador era un diferencial de tasas anuales algo mayor al 7%, para el plazo de 180 días, con una tasa de interés efectivamente pagada en el entorno del 4%.

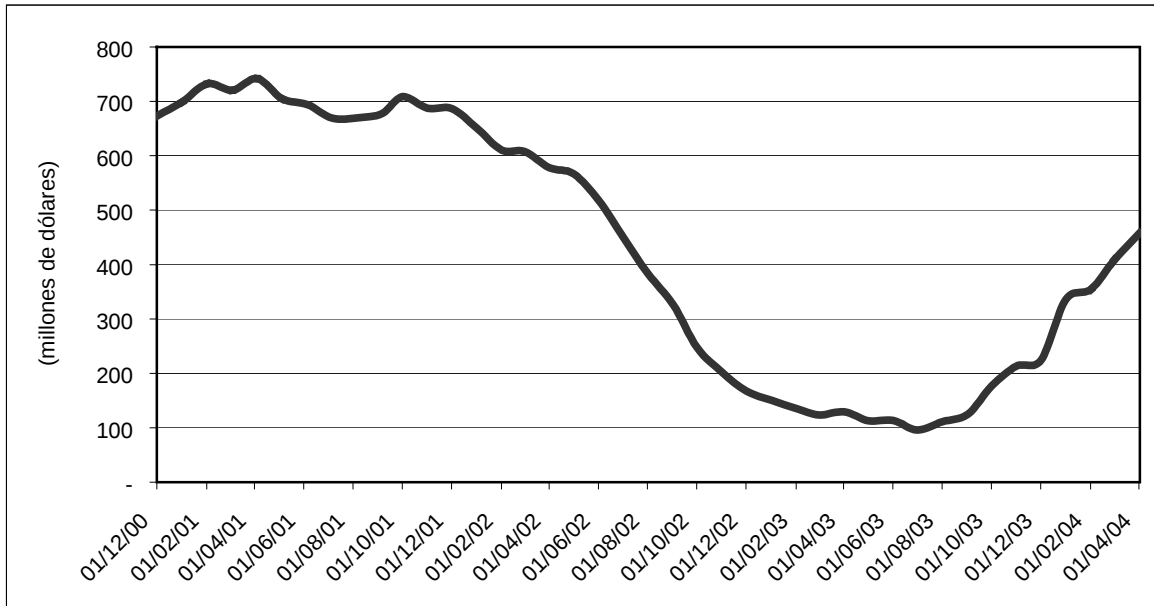
En definitiva, el régimen vigente en la segunda mitad de los noventa se hizo significativamente más restrictivo hacia fines de 2001 (Circular 1.769), al establecerse un plazo de financiamiento único y una tasa de interés a aplicar por el BCU por 180 días igual a la que antes aplicaba por 360 días. Entre marzo y agosto de 2002, mejoraron las condiciones para los exportadores al duplicarse dicha tasa. El régimen actual, constituido entre agosto de 2002 y diciembre de 2003, retoma el nivel de tasas de la Circular 1.769 y flexibiliza las condiciones en lo que respecta a opciones de plazo y de depósito en garantía.

3.2.3 Utilización del régimen

El gráfico 1 muestra la evolución del saldo de financiamientos constituidos, con periodicidad mensual, entre diciembre de 2000 y abril de 2004. Por su parte, el gráfico 2 informa respecto del monto de los financiamientos constituidos mensualmente, entre diciembre de 2000 y abril de 2004.

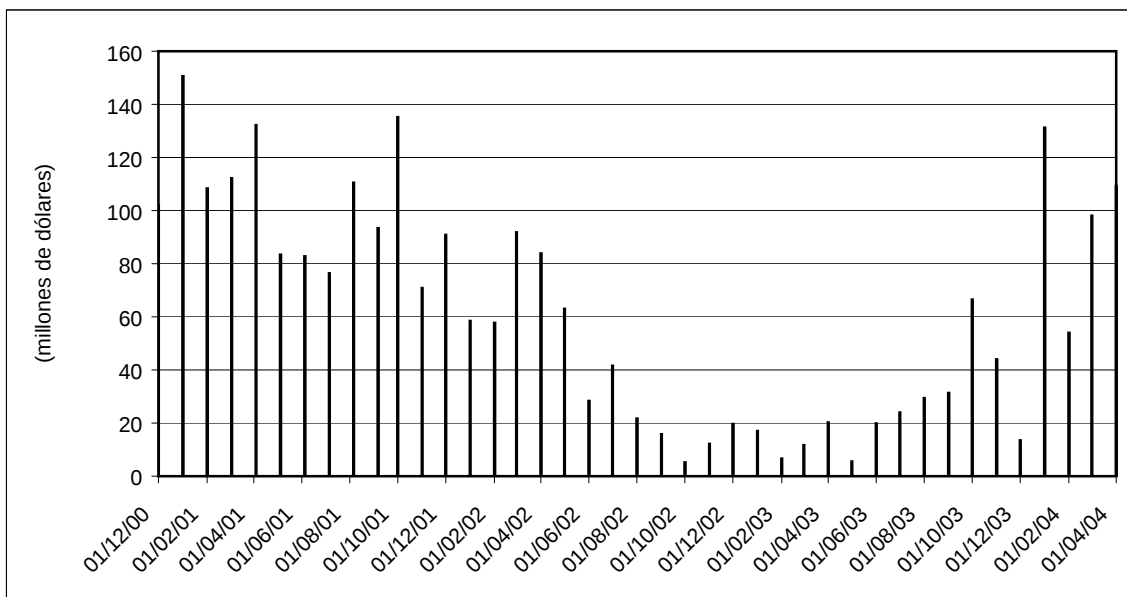
Ambos gráficos permiten observar los efectos de la crisis entre mediados de 2002 y mediados de 2003, y la posterior recuperación. Durante la crisis las constituciones de nuevos financiamientos fueron muy reducidas, reflejando el aumento de las tasas de interés, o incluso, la inexistencia de crédito.

Gráfico 1
Régimen de Financiación de Exportaciones
saldos de constituciones (dic00 – abr04)



Fuente: BCU

Gráfico 2
Régimen de Financiación de Exportaciones
constituciones mensuales (dic00 – abr04)



Fuente: BCU

3.2.4 Normativa consultada:

- Recopilación de Normas de Operaciones: Libro III
- Circular 1.229 de agosto de 1993
- Circular BCU N° 1.769
- Circular BCU N° 1.775
- Circular BCU N° 1.782
- Circular BCU N° 1.808 de 21 de agosto de 2002
- Circular BCU N° 1.829 de 13 de diciembre de 2002
- Circular BCU N° 1.886 de 4 de diciembre de 2003
- Circular BCU N° 1.897 de 23 de enero de 2004
- Decreto 247/003 de 18 de junio de 2003

3.3 Regímenes de Admisión Temporal, Draw-back y Toma de Stock

La admisión temporal y el drawback datan de leyes muy antiguas que facultan al Poder Ejecutivo a otorgar tales beneficios a las industrias nacionales que exporten productos elaborados en el país con materia prima extranjera³³. Desde septiembre de 1990, el Decreto 420/990 regula el régimen de admisión temporal, que tiene las siguientes características básicas:

- i. El plazo máximo para el cumplimiento total de cada operación es de 18 meses.
- ii. En los últimos tres meses de dicho plazo, se permite la importación definitiva o la re-exportación, sin penalidad, de los insumos en el estado en que fueron importados. La re-exportación puede hacerse incluso a zonas francas, en cuyo caso los bienes no pueden volver a ingresar al país en admisión temporal.
- iii. La reiteración de las operaciones mencionadas en el punto anterior se considera desviación del régimen, dando lugar a la inhabilitación para importar bajo admisión temporal.

El Decreto 420/990 reglamenta también el procedimiento de toma de stock, mientras que el drawback está regulado actualmente por el Decreto 431/997. El régimen de drawback prácticamente no es utilizado en Uruguay, probablemente, debido a un régimen de admisión temporal relativamente flexible, que permite la re-exportación y la importación definitiva sin aplicar multas y recargos. A su vez, la reglamentación del draw back tiene

³³ Ley 3.816 de 1911 y Ley 4.268 de 1912.

algunas limitaciones, como ser, que no establece un plazo para la restitución de los derechos y tributos una vez que se ha cumplido la exportación del producto terminado.

Según artículos de prensa de los últimos meses, se estaría elaborando un nuevo régimen de admisión temporaria, que buscaría subsanar algunas controversias que se habrían suscitado entre el Laboratorio Tecnológico del Uruguay -que controla el régimen de admisión temporaria- y la Dirección Nacional de Aduanas -que controla las operaciones de exportación e importación. De acuerdo con lo publicado, en la elaboración del nuevo reglamento estaría participando el sector privado a través de la Cámara de Industrias.

El mantenimiento del régimen de admisión temporaria en el comercio intra-zona es uno de los principales reclamos del sector empresarial en el ámbito negociador del MERCOSUR, junto con el régimen especial de importación de BK y BIT, y el régimen especial de importación de insumos agropecuarios.

La posibilidad de aplicar regímenes especiales de importación en el comercio intra-zona está vinculada a la existencia del Régimen de Origen del MERCOSUR, tal como surge de la Decisión 10/94 que vincula el ámbito de aplicación de ambos. El régimen de origen fue concebido inicialmente para ser aplicado a una determinada lista de productos, tal como lo establece la Decisión 6/94. En este sentido, la existencia de un régimen de origen limitado requeriría la correspondiente limitación en la aplicación de la admisión temporaria.

Sin embargo, la Decisión 5/96 permite la generalización del régimen de origen hasta el 1º de enero de 1999 y pospone la limitación a la utilización de la admisión temporaria hasta esa fecha. Por su parte, la Decisión 21/98 permite que los países exijan el cumplimiento del régimen de origen para todo el comercio intra-zona hasta el 30 de diciembre de 2000 y pospone hasta entonces las restricciones a la utilización de la admisión temporaria. Un par de semanas antes de la fecha establecida, en el marco del Relanzamiento del MERCOSUR, la Decisión 69/00 establece el compromiso de los países a eliminar completamente la totalidad de los regímenes especiales de importación para el comercio intra-zona, a partir del 1º de enero de 2006, pudiéndose requerir hasta esa fecha el cumplimiento del régimen de origen. Por último, la Decisión 32/03 prorroga la posibilidad de utilizar admisión temporaria en el comercio intra-zona hasta el 31 de diciembre de 2010.

Es razonable esperar que el beneficio de la admisión temporaria en las exportaciones a la región se mantenga en tanto el MERCOSUR no realice un avance significativo en materia de circulación, que está necesariamente asociado al avance en la aplicación de una política comercial común. Si bien los regímenes especiales de importación para el

intercambio intra-zona son inconsistentes con la constitución de una Unión Aduanera, sectores empresariales han reclamado, y tienen la expectativa, respecto del mantenimiento definitivo de tales regímenes para el caso de Uruguay, más allá del grado de progreso del proceso de integración.

3.3.1 Utilización del régimen

El cuadro 11 informa los valores importados anualmente en admisión temporaria por las principales empresas exportadoras de cada uno de los sectores, en el período 1999-2004.

Cuadro 11
Importaciones en admisión temporaria
principales exportadores sectores textil, vestimenta-textil, vestimenta-cuero y farmacéutico
(millones de dólares, 1999-2004)

Sector	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Textil	5,18	12,55	12,19	22,12	37,88	21,96
Vestimenta-textil	8,1	7,6	5,2	2,5	3,8	3,1
Vestimenta Cuero	13,5	9,5	12,0	11,3	12,3	15,1
Farmacéutico	15,7	19,3	22,4	21,0	18,4	6,2

Fuente: Información oficial de Aduana

Los cuadros 12, 13, 14 y 15 muestran la composición por producto de las importaciones en admisión temporaria de las principales empresas exportadoras, a nivel de cuatro dígitos de la NCM, para los sectores textil, farmacéutico, vestimenta-textil y vestimenta-cuero, respectivamente³⁴.

³⁴ Si bien las empresas elegidas representan una proporción elevada de las importaciones del sector en admisión temporaria, puede existir cierto sesgo de selección.

Cuadro 12
Sector textil: productos importados en admisión temporaria
principales exportadores, valor importado y participación de productos (2003-2004)

NCM 4	Descripción	Import. (miles dól)	Part. (%)
51.01	Lana sin cardar ni peinar	47.101	82,6
50.03	Desperdicios de seda	2.174	3,8
51.07	Hilados de lana peinada sin acondicionar para la venta al por menor	1.933	3,4
32.04	Materias colorantes orgánicas sintéticas, aunque sean de constitución química definida; Productos orgánicos sintéticos, aunque sean de constitución química definida	1.367	2,4
34.03	Preparaciones lubricantes y preparaciones de los tipos utilizados para el ensimado de materias textiles o el aceitado o engrasado de cueros y pieles	523	0,9
38.09	Aprestos y productos de acabado, aceleradores de tintura o de fijación de materias colorantes y demás productos y preparaciones de los tipos utilizados en la industria textil, del papel, cuero o industrias similares	423	0,7
50.02	Seda cruda	413	0,7
34.02	Materias colorantes orgánicas sintéticas, aunque sean de constitución química definida; Productos orgánicos sintéticos, aunque sean de constitución química definida	406	0,7
55.06	Fibras sintéticas discontinuas cardadas, peinadas o transformadas de otro modo para la hilatura	404	0,7
55.07	Fibras artificiales discontinuas cardadas, peinadas o transformadas de otro modo para la hilatura	299	0,5
55.09	Hilados de fibras sintéticas discontinuas sin acondicionar para la venta al por menor	200	0,4
51.05	Lana y pelo fino u ordinario, cardados o peinados	184	0,3
63.05	Sacos y talegas para envasar	168	0,3
39.05	Polímeros de acetato de vinilo o de otros ésteres vinílicos en formas primarias, los demás polímeros vinílicos en formas primarias	157	0,3
Otros		1.290	2,3
Total		57.042	100,0

Fuente: Información oficial de Aduana

Cuadro 13
Sector farmacéutico: productos importados en admisión temporaria
Principales exportadores, valor importado y participación de productos (2003-2004)

NCM 4	Descripción	Import. (miles dólar.)	Part. (%)
28.41	Sales de los ácidos oxometálicos o peroxometálicos	4.806	29,9
29.35	Sulfonamidas	2.039	12,7
29.33	Compuestos heterocíclicos con heteroátomo(s) de nitrógeno exclusivamente	1.871	11,6
29.02	Hidrocarburos cíclicos	1.756	10,9
29.36	Pro-vitaminas y vitaminas, y sus derivados	1.241	7,7
32.02	Productos curtientes orgánicos sintéticos, productos curtientes inorgánicos; preparaciones curtientes; preparaciones enzimáticas para precurtido	605	3,8
30.03	Medicamentos sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor	600	3,7
29.32	Compuestos heterocíclicos con heteroátomo(s) de oxígeno exclusivamente	522	3,2
29.21	Compuestos con función amina	493	3,1
29.31	Los demás compuestos órgano-inorgánicos	288	1,8
29.34	Ácidos nucleicos y sus sales; los demás compuestos heterocíclicos	274	1,7
Otros		1.597	9,9
Total		16.092	100,0

Fuente: Información oficial de Aduana

Cuadro 14
Sector vestimenta-textil: productos importados en admisión temporaria
principales exportadores, valor importado y participación de productos (2003-2004)

NCM 4	Descripción	Import. (miles dólar.)	Part. (%)
51.11	Tejidos de lana cardada o pelo fino cardado	1.197	24,3
54.07	Tejidos de hilados de filamentos sintéticos	715	14,5
55.15	Los demás tejidos de fibras sintéticas discontinuas	622	12,6
54.08	Tejidos de hilados de filamentos artificiales	399	8,1
59.03	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas con plástico	370	7,5
60.04	Tejidos de punto de anchura superior a 30cm, con un contenido de hilados de elastómeros o de hilos de caucho superior o igual al 5 % en peso	273	5,5
60.06	Los demás tejidos de punto	164	3,3
51.12	Tejidos de lana peinada o pelo fino peinado	131	2,7
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas	129	2,6
62.17	Los demás complementos de vestir confeccionados, partes de prendas	113	2,3
Otros		814	16,5
Total		4.925	100,0

Fuente: Información oficial de Aduana

Cuadro 15
Sector vestimenta-cuero: productos importados en admisión temporaria
principales exportadores, valor importado y participación de productos (2003-2004)

NCM 4	Descripción	Import. (miles dól)	Part. (%)
41.02	Cueros y pieles en bruto de ovino	9.002	34,7
41.04	Cueros y pieles curtidos o crust de bovino o equino	6.399	24,7
34.03	Preparaciones lubricantes y preparaciones de los tipos utilizados para el ensimado de materias textiles o el aceitado o engrasado de cueros y pieles	1.944	7,5
41.01	Cueros y pieles en bruto de bovino o equino	1.358	5,2
38.09	Aprestos y productos de acabado, aceleradores de tintura o de fijación de materias colorantes y demás productos y preparaciones de los tipos utilizados en la industria textil, del papel, cuero o industrias similares	1.105	4,3
32.04	Materias colorantes orgánicas sintéticas, aunque sean de constitución química definida; Productos orgánicos sintéticos, aunque sean de constitución química definida	1.055	4,1
32.02	Productos curtientes orgánicos sintéticos, productos curtientes inorgánicos; preparaciones curtientes; preparaciones enzimáticas para precurtido	880	3,4
34.02	Agentes de superficie orgánicos; preparaciones tensoactivas; preparaciones de lavar y preparaciones para limpieza	725	2,8
41.06	Cueros y pieles depilados de los demás animales y pieles de animales sin pelo, curtidos o crust, incluso divididos	592	2,3
29.15	Ácidos monocarboxílicos acíclicos saturados y sus anhídridos, halogenuros, peróxidos y peroxiácidos, sus derivados	354	1,6
43.02	Peletería curtida o adobada, incluso ensamblada	353	1,4
41.03	Los demás cueros y pieles en bruto	316	1,2
Otros		1.830	7,1
Total		25.912	100,0

Fuente: Información oficial de Aduana

3.3.2 Normativa consultada

- Ley 3.816 de 15 de julio de 1911
- Ley 4.268 de 12 de octubre de 1912
- Decreto 420/990 de 11 de septiembre de 1990
- Decreto 431/997 de 6 de noviembre de 1997
- Decisión CMC 6/94
- Decisión CMC 5/96
- Decisión CMC 21/98
- Decisión CMC 69/00
- Decisión CMC 32/03

3.4 Seguro de exportación

El Seguro de Crédito a la Exportación es un mecanismo cuya finalidad es la de proteger a los exportadores del riesgo de no cobro en los créditos otorgados a importadores del exterior.

En Uruguay, el Banco de Seguros del Estado (BSE) es la única institución aseguradora que ofrece un Seguro de Crédito a la Exportación. Si bien Royal–Sunalliance cuenta también con la autorización de la Superintendencia de Seguros del BCU, esta compañía no ha operado en este producto. La póliza que ofrece el BSE constituye un seguro financiero que brinda cobertura comercial para los incumplimientos de pago de clientes del exterior. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región (Argentina, Brasil, Chile), la póliza del BSE no incluye el riesgo político, cambiario ni extraordinario (por ejemplo: catástrofes naturales). Asimismo, en dichos países las características básicas y las condiciones de prestación del seguro están contemplados en la legislación nacional, mientras que en Uruguay estas cuestiones no están incorporadas en el ordenamiento jurídico.

El mecanismo establecido por el BSE tiene las siguientes características:

- i. El exportador está obligado a asegurar toda la cartera de clientes que no operen con carta de crédito o al contado, es decir, se trata de una póliza global en la que deben incluirse todos los importadores con los que el exportador trabaje durante el período de vigencia de la misma. En otros sistemas (por ejemplo, el brasilero) la póliza es individual y relativa a cada operación asegurada, y un mismo exportador puede tener varias pólizas al mismo tiempo.
- ii. El exportador debe declarar todas las operaciones previstas para los doce meses siguientes a la fecha del contrato, debiendo detallar la cantidad de importadores, el volumen de ventas previsto y los países en donde estarán radicados los compradores extranjeros. Esta exigencia no es usual en otros países de la región, donde una vez contratada la póliza, el exportador está obligado a informar mensualmente los negocios efectuados bajo las condiciones de la misma.
- iii. Cada importador propuesto al BSE es investigado exhaustivamente en lo que respecta a su situación económica y financiera, sus antecedentes de cumplimiento y su capacidad de pago. La investigación toma entre 15 y 30 días, y la efectúan agencias internacionales contratadas por el BSE. Una vez que éste obtiene la información, le asigna un monto total de crédito en función de las características del deudor. En ciertas ocasiones pueden surgir inconvenientes cuando debe repartirse el crédito del importador entre varios exportadores uruguayos.

- iv. Frente a la situación de no pago, el exportador debe dar aviso al BSE antes de los 30 días posteriores al vencimiento del crédito. A partir de allí, se abre un período de negociación con el cliente que puede derivar en un acuerdo de pago (total o parcial), el incumplimiento de derecho (homologado legalmente) o de hecho (mora prolongada). Para configurar una situación de no pago, debe verificarse y homologarse legalmente en el exterior, con cargo al asegurado. De lo contrario, se espera hasta que se configure la mora prolongada, que opera cuando el cliente no cumple con el pago previsto por razones no justificadas. Para ventas a clientes del MERCOSUR, el plazo a estos efectos es de 8 meses desde el vencimiento de la factura de exportación; en el resto de los casos, debe esperarse 6 meses.
- v. La cobertura puede ser variable en función de las características del crédito a conceder; habitualmente, ronda el 80% del valor exportado. De este modo, el BSE procura asegurarse que el exportador seleccione cuidadosamente a sus clientes, vigile la cobranza y actúe diligentemente en caso de gestionar un recupero.
- vi. En caso de que se pague una indemnización al asegurado, el BSE queda subrogado de todos los derechos y obligaciones, continuando a su nombre las acciones de recupero ya iniciadas. Los recuperos obtenidos luego de la indemnización se reparten entre el asegurado y el BSE de acuerdo al porcentaje de cobertura estipulado.

El costo de este tipo de seguros consta de dos partes: la prima de la póliza y las investigaciones de clientes. Las primas oscilan entre el 0,7% y el 4,02% del monto de las exportaciones, dependiendo de los mercados de destino y la calificación de los clientes importadores. El BSE otorga bonificaciones en la prima en función del volumen de negocios por exportaciones bajo la modalidad de cobranza, según el siguiente criterio:

- i. 15% para empresas con exportaciones anuales superiores al millón de dólares;
- ii. 20% para empresas con exportaciones anuales superiores a 2,8 millones de dólares; y
- iii. 25% para empresas con exportaciones anuales superiores a 7,9 millones de dólares.

Además de los descuentos por volumen se puede obtener una bonificación adicional del 15% por cliente integral, cuando todos los seguros de la empresa son contratados al BSE.

Desde el punto de vista operativo, se define en primera instancia una prima provisoria en función de las estimaciones iniciales realizadas por las empresas y se ajustan una vez al año. Cuando la prima definitiva resulta inferior a la estimación provisoria, se reembolsa la

diferencia al asegurado. No obstante, queda a favor del BSE el 25% de la prima provisional en carácter de prima mínima.

En cuanto a las investigaciones, el cliente debe pagar 100 dólares por cada investigación de cliente. Según fuentes especializadas, si la empresa fuera a realizar la investigación por sí misma, el costo ascendería al menos a 300 dólares.

Los exportadores uruguayos han señalado una serie de limitaciones al Seguro de Crédito a la Exportación ofrecido por el BSE:

- i. Existencia de demoras en la obtención de información acerca de los importadores. Ante esto, el BSE alega que la demora es responsabilidad de las agencias internacionales.
- ii. Plazos demasiado largos para la configuración de la mora prolongada. No obstante, el BSE señala que los plazos en cuestión no pueden reducirse, ya que son las condiciones que le exigen al BSE las reaseguradoras. De hecho, los plazos en esta materia son similares a los que rigen en Brasil y Argentina.
- iii. Primas demasiado altas a nivel internacional, atribuibles básicamente a razones de escala.
- iv. La ausencia de criterios objetivos para definir aquellos casos en los que la mercancía exportada llegó en condiciones pero el importador la rechaza por razones injustificadas.
- v. En otros países, es una práctica común el eximir a los nuevos clientes de los gastos correspondientes al estudio de las 10 primeras calificaciones de importadores. Esta práctica no se lleva a cabo en Uruguay.

3.5 Régimen de bonificación a las exportaciones de textiles y vestimenta con contenido de lana nacional

En 1968, el Artículo 80 de la Ley 13.695, en el marco de un régimen de estímulo a la industrialización de lana, establece una bonificación del 22% sobre el valor fob declarado de las exportaciones de tejidos en piezas o confecciones. En 1979, el Decreto-Ley 14.926 faculta al Poder Ejecutivo a reducir a tasas menores o eliminar totalmente la bonificación mencionada.

A comienzos de la década del noventa, las exportaciones de tejidos y confecciones de lana se beneficiaban de una bonificación del 18%. En marzo de 1990, en el marco de una

política de reducción del nivel y la dispersión de las tasas de protección efectiva, el Poder Ejecutivo hizo uso de la facultad otorgada por el Decreto-Ley 14.926. En efecto, el Decreto 159/990, determina una reducción de la bonificación en dos puntos porcentuales a partir del 1º de junio de 1990 y en otros dos puntos porcentuales a partir del 1º de enero de 1991.

En septiembre de ese mismo año, el Decreto 430/990 establece una reducción de la bonificación en dos puntos porcentuales a partir del 1º de julio de 1991, en tres puntos porcentuales más a partir del 1º de enero de 1992 y en otros tres puntos porcentuales a partir del 1º de julio de 1992.

En julio de 1992, el Decreto 315/992, posterga por un año la última reducción prevista de tres puntos porcentuales. A mediados de 1993, a través del Decreto 287/993, se mantiene por un año más el porcentaje de bonificación vigente, que por entonces era del 9% (nivel que mantuvo hasta su eliminación). Asimismo, se establece que la bonificación quedaría totalmente eliminada a partir del 1º de julio de 1994, cuando pasaría a aplicarse al sector el régimen general en materia de imposición indirecta.

En mayo de 1994, el Decreto 204/994 mantiene hasta el 30 de abril de 1995 el porcentaje de bonificación vigente y establece que la bonificación quedaría totalmente eliminada a partir del 1º de mayo de 1995. En marzo de 1995, el Decreto 127/995 prorroga hasta el 30 de junio de 1995 la vigencia del Decreto 204/994.

En junio de 1995, el Decreto 235/995 prorroga hasta el 31 de diciembre de 1995 el porcentaje de bonificación vigente y establece que el mismo sería reducido en tres puntos porcentuales a partir del 1º de enero de 1996 y hasta el 30 de junio de 1996. Nuevamente, la reducción de tres puntos no llega a concretarse ya que el porcentaje de bonificación en su nivel vigente al 31 de diciembre de 1995 es prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1996 por el Decreto 456/995.

En diciembre de 1996, el Decreto 472/996, prorroga el porcentaje de bonificación vigente hasta el 30 de junio de 1998. En adelante, la bonificación del 9% es prorrogada tres veces consecutivas por doce meses a través de decretos promulgados a mediados de cada año (Decretos 135/998, 172/999 y 189/000). En junio de 2001, el plazo previsto en el Decreto 189/000 es prorrogado por seis meses, hasta el 31 de diciembre de 2001, a través del Decreto 249/001. En diciembre de 2001, el Decreto 529/001 prorroga el plazo previsto en el Decreto 249/001 hasta el 30 de junio de 2002. En junio de 2002, el Decreto 246/002 prorroga nuevamente el plazo pero solamente por noventa días. Este plazo es prorrogado por última vez, a través del Decreto 330/002, hasta el 30 de junio de 2003, momento en el

cual caen las bonificaciones a las exportaciones de textiles y confecciones de lana ante la no renovación del régimen.

El impacto negativo de la eliminación del beneficio buscó ser compensado mediante un incremento en las alícuotas de las devoluciones de tributos respectivas, que como regla general se multiplicaron aproximadamente por dos (Decreto 525/001). Es posible mostrar que esta medida compensó adecuadamente la pérdida de la bonificación para aquellos productos con contenido de lana nacional en el entorno del 50%.

3.5.1 Utilización

El cuadro 16 informa sobre la evolución de la bonificación percibida por las exportaciones de textiles y vestimenta con contenido de lana nacional, en el período 1995-2001. En el año 2001 se produjo un incremento del monto de la bonificación con respecto al año anterior, aunque se mantuvo en un nivel bastante inferior al de los demás años. Esta menor utilización del régimen coincide con la disminución de las exportaciones respectivas.

Cuadro 16
Bonificación a las exportaciones de textiles y vestimenta
con contenido de lana nacional
(miles de dólares)

Año	Bonificación
1995	1.681
1996	1.485
1997	1.902
1998	1.712
1999	2.003
2000	995
2001	1.200

Fuente: BCU

3.5.2 Normativa consultada

- Ley 13.965 de 24 de octubre de 1968
- Decreto-Ley 14.926 de 31 de agosto de 1979

- Decreto 159/990 de 30 de marzo de 1990
- Decreto 430/990 de 19 de septiembre de 1990
- Decreto 315/992 de 7 de julio de 1992
- Decreto 287/993 de 22 de junio de 1993
- Decreto 204/994 de 4 de mayo de 1994
- Decreto 127/995 de 22 de marzo de 1995
- Decreto 235/995 de 28 de junio de 1995
- Decreto 456/995 de 28 de junio de 1995
- Decreto 472/996 de 9 de diciembre de 1996
- Decreto 135/998 de 28 de mayo de 1998
- Decreto 172/999 de 10 de junio de 1999
- Decreto 189/000 de 28 de junio de 2000
- Decreto 249/001 de 29 de junio de 2001
- Decreto 529/001 de 31 de diciembre de 2001
- Decreto 246/002 de 28 de junio de 2002
- Decreto 330/002 de 22 de agosto de 2002

4. POLÍTICA COMERCIAL

En esta sección se estudian una serie de instrumentos de política comercial no considerados hasta el momento: los regímenes de precios mínimos de exportación y de derechos específicos, el Programa de Liberalización Comercial y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera; y la evolución de los aranceles Nación Más Favorecida.

4.1 Precios Mínimos de Exportación y Derechos Específicos

A comienzos de la década del noventa, los Precios de Referencia (PR) y, en particular, los Precios Mínimos de Exportación (PME), constituían un instrumento de protección relevante y de alta efectividad, encontrándose su aplicación fuertemente concentrada en productos de los sectores de textiles y vestimenta.

Los PR fueron creados a fines de 1979 por el Decreto 787/979 y comenzaron a utilizarse a fines de 1981. El PR establece un valor ficto por unidad de volumen físico de un ítem determinado, sobre el cual deben calcularse los tributos si dicho ficto es mayor que el precio de importación. La motivación declarada en las aplicaciones de los PR era fundamentalmente la defensa frente a las “prácticas desleales de comercio”. La denominada Ley Anti-dumping (Decreto-Ley 15.025), que recogía la normativa multilateral en materia de dumping y subsidios, exigía el aporte de pruebas respecto de la existencia de: prácticas desleales de comercio; daño o amenaza de daño; y causalidad entre las prácticas desleales y el daño. Estas exigencias determinaron que la norma no tuviera aplicación práctica y se recurriera sistemáticamente a los PR y PME.

A principios de 1983, el Decreto 5/983 crea los PME como un mecanismo a ser utilizado en aquellos casos en que la fijación de PR no es suficiente para evitar los perjuicios provocados por las prácticas desleales de comercio a la actividad productiva doméstica. El PME establece un valor ficto por unidad de volumen físico de un ítem determinado, y si el precio de importación es inferior al PME, el importador debe abonar la diferencia entre ambos precios - el denominado Recargo Móvil - al tiempo que los tributos a la importación se calculan sobre el PME. El Decreto procura proporcionar un instrumento más operativo que la Ley Anti-dumping, permitiendo presumir la existencia de prácticas desleales de comercio a partir de la comprobación de una acentuada disparidad en los precios de las mercaderías importadas (se elimina la exigencia de pruebas).

Durante el resto de la década del ochenta, la utilización de PR y PME se rigió por los Decretos 787/979, 5/983 y 141/984. Este último reglamentó la aplicación de los PME e hizo extensiva dicha reglamentación a los PR. En la mayoría de los casos, estos instrumentos se utilizaron sin una evidencia clara que los legitimara, y muchas veces se establecieron niveles de precios muy superiores a los internacionales y en contradicción con el informe de la Comisión que se había creado para asesorar al Poder Ejecutivo.

El mecanismo vigente en los primeros años de la década del noventa era el constituido en la década anterior, con las modificaciones introducidas por el Decreto 523/990, que derogó los Decretos 5/983 y 141/984. Dicho régimen tiene las siguientes características:

- i. El Poder Ejecutivo o el Ministerio de Economía y Finanzas pueden aplicar PR o PME cuando los precios de las importaciones no se ajusten a los precios internacionales considerados normales y dicha circunstancia cause daño, o amenace causar daño, a una actividad productiva doméstica.
- ii. A los efectos de determinar si los precios de importación se ajustan a los considerados normales, se deben aplicar criterios similares a los establecidos en la legislación anti-dumping del GATT para la determinación del valor normal. De todos modos, en ausencia de los elementos necesarios para el estudio del precio, se toman en cuenta los precios de las importaciones realizadas en el período más próximo, que haya presentado características de normalidad, a juicio del Poder Ejecutivo.
- iii. Los PR o PME deben fijarse en los niveles necesarios para eliminar el daño o la amenaza de daño, pero sin superar los precios internacionales considerados normales³⁵ (Decreto 523/990).
- iv. Las solicitudes de fijación y renovación de PR o PME deben acreditar la existencia de vínculo causal entre las prácticas desleales de comercio y el daño a la actividad productiva doméstica (Decreto 523/990).
- v. Los PR o PME se deben fijar inicialmente con carácter provisional por un período de hasta 4 meses, prorrogable por única vez por hasta 2 meses más. El plazo de vigencia de los PME y PR definitivos no puede exceder de un año a partir de la primera publicación de los valores provisionales. Al cabo de un año, los PME y PR definitivos pueden prorrogarse por un nuevo período, derogarse tácita o explícitamente, o transformarse nuevamente en provisionales.
- vi. Los PR o PME provisorios los fija el Ministerio de Economía, mientras que los definitivos los fija el Poder Ejecutivo.
- vii. Las resoluciones que fijan PR o PME, provisionales o definitivos, deben ser publicadas en el Diario Oficial o en dos diarios de la capital. Los interesados, ya

³⁵ Principio de *lesser duty* que ya había sido incorporado en 1989 a través de una Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas.

sea estén a favor o en contra de la medida, disponen de 60 días a partir de la primera publicación para aportar información para la adopción de la resolución final. Habiéndose fijado PR o PME definitivos, los interesados disponen de 60 días previos a su vencimiento para aportar información para la adopción de la resolución de fijación de precios por un nuevo período (Decreto 523/990).

- viii. Se crea la Comisión Arancelaria Asesora con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de política arancelaria y en la aplicación de los instrumentos para neutralizar prácticas desleales de comercio. La Comisión actúa en la órbita del Ministerio de Economía, cuyo representante la preside.

En marzo de 1991, el Decreto 119/991 establece que la Comisión Arancelaria Asesora dispone de un plazo de diez días, una vez recibida la solicitud de fijación inicial de PR o PME, para recomendar su archivo u ordenar la publicación de un resumen (empresa, producto y precio solicitado). A mediados de 1991, el Decreto 465/991, habilita al Ministerio de Economía y Finanzas a fijar PR o PME provisorios, a solicitud de parte o por iniciativa propia, una vez realizada una determinación preliminar de que los precios de importación no se ajustan a los normales y del daño o amenaza de daño.

En diciembre de 1992, la Cámara de Industrias presentó una serie de demandas entre las que se encontraba la de un régimen anti-dumping que amparara a la Industria. A comienzos de 1993, se aceleró el proceso de estudio para la aplicación de reglas más claras en materia de prácticas desleales de comercio. En este marco, el gobierno estudió la racionalización en el uso de los PR y PME, y su inserción en el nuevo régimen de valoración de mercaderías en aduana. En abril de 1993, los Ministerios de Economía, de Industria y de Ganadería, intensificaron el estudio de la modificación del sistema de defensa comercial con el objetivo de permitir la reconversión de algunos sectores sin retrasar el proceso de apertura comercial. Durante la elaboración del decreto contra las prácticas desleales de comercio surgieron discrepancias entre el Ministerio de Economía y los Ministerios sectoriales. En julio de 1993, sin las firmas de los Ministros sectoriales, el Decreto 315/993 establece los criterios para la determinación de PME y deroga el régimen de PR.

El Decreto tiene por objeto “consagrar un nuevo régimen que logre un adecuado equilibrio entre los principios de transparencia, eficacia y compatibilización con la normativa internacional en la materia”. Este régimen se aplicaría durante el período de transición previsto en el Tratado de Asunción (hasta el 1º de enero de 1995). Las características del nuevo mecanismo son las siguientes:

- i. El Poder Ejecutivo o el Ministerio de Economía pueden fijar PME cuando el precio de exportación del país de origen de las importaciones no se ajuste a los precios internacionales considerados normales, y dicha circunstancia cause daño, o amenace causar daño, a una actividad productiva doméstica.
- ii. A los efectos de determinar si los precios de exportación se ajustan a los considerados normales, se deben aplicar criterios que coinciden estrictamente con los establecidos en la legislación anti-dumping del GATT para la determinación del valor normal. Esto mismo es válido a los efectos de determinar el daño o la amenaza de daño atribuibles a las importaciones objeto de distorsión de precios.
- iii. Los PME no pueden exceder el precio normal más bajo en los países proveedores en los que prevalezcan condiciones normales de competencia, ni el valor que se estime necesario para eliminar el daño.
- iv. Se crea una Comisión de Aplicación con el cometido de llevar adelante la investigación a efectos de comprobar la existencia de: distorsiones en los precios de exportación hacia Uruguay; el daño causado a la actividad productiva doméstica; y el vínculo causal entre tales precios y el daño. Asimismo, la Comisión es quien recomienda al Poder Ejecutivo o al Ministerio de Economía la fijación de PME definitivos o provisionales, respectivamente, estableciendo su nivel. La Comisión actúa en la órbita del Ministerio de Economía, cuyo representante la preside, y está autorizada para recabar toda la información que estime necesaria para elaborar su dictamen y debe recibir todos los elementos de prueba que presenten los interesados.
- v. El Ministerio de Economía y Finanzas puede aplicar PME provisorios cuando exista una determinación preliminar de que se verifican los tres presupuestos (distorsión de precios, daño y causalidad) y se considera necesaria la aplicación de esos precios para evitar que se cause daño durante el período de investigación. Las resoluciones del Ministerio de Economía y Finanzas disponiendo la apertura de la investigación y, eventualmente, la fijación de PME provisorios, deben ser publicadas en el Diario Oficial y dos diarios de circulación nacional.
- vi. Los PME provisorios se fijan por un período de hasta cuatro meses, prorrogable por una única vez hasta dos meses más. Los PME definitivos los fija el Poder Ejecutivo y su vigencia no puede exceder de un año a partir de la resolución que los consagra (deben cumplir los mismos requisitos de publicación que los PME provisorios).

Así, durante la primera mitad de la década del noventa se precisaron los procedimientos de concesión de los PME, se definió un mecanismo para determinar el nivel de los mismos y se establecieron mayores exigencias a los solicitantes. La mayor transparencia que adquirió el régimen, en línea con la normativa multilateral, redundó en una dificultad cada vez mayor para la obtención de la protección adicional. La incorporación creciente

de la legislación del GATT puede apreciarse incluso en las expresiones empleadas en los Decretos 523/990 y, fundamentalmente, 315/993. Precisamente, este último recoge pasajes enteros del Código Anti-dumping en lo que respecta a determinación del valor normal y del daño.

De todos modos, los PME fueron utilizados intensamente a lo largo de los noventa - aunque con intensidad decreciente - al estímulo de la mayor exposición a la competencia externa que resultaba del proceso de apertura comercial generalizada. A partir del año 1995, los PME se aplicaron exclusivamente a las importaciones de productos no originarios de los demás miembros del MERCOSUR. En noviembre de 2000, el Decreto 337/000 deroga el Decreto 315/993 a partir del 1º de enero de 2001, fundamentado en la aprobación, a través de la Ley 16.671, de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, y en la necesidad de ajustar la normativa interna a los compromisos asumidos en los ámbitos de OMC y MERCOSUR. En mayo de 2000, el Consejo General de la OMC había autorizado a Uruguay a mantener, hasta el 1º de enero de 2001 a más tardar, los valores mínimos oficialmente establecidos para la valoración aduanera de determinados productos.

El régimen de PME fue sustituido por el de Derechos de Importación Específicos (DE), que se aplicó por primera vez a fines de 2000 para productos de los sectores de textiles y vestimenta. En el mecanismo previsto por el Decreto 394/000, el DE establece un valor por unidad de volumen físico de un ítem determinado, el cual se compara con el que resulta de aplicar la TGA sobre el valor en aduana, debiendo el importador pagar el mayor de ambos montos. De hecho, en este mecanismo hay implícito un precio de importación considerado normal, que viene dado por el cociente entre el DE y la TGA. Cuando el valor en aduana es mayor que dicho cociente, se abona la TGA, en caso contrario, corresponde el DE³⁶. Asimismo, se establece un límite máximo al monto a pagar: el equivalente ad valorem del DE no puede superar al arancel respectivo consolidado en OMC.

El Decreto 394/000 establece además una serie de procedimientos a ser aplicados en las importaciones de productos de textiles y vestimenta:

- i. La importación de productos de textiles y vestimenta originarios de países no miembros del MERCOSUR requiere, como condición previa, la presentación de una solicitud de importación ante la Dirección Nacional de Industria (DNI). Dicha

³⁶ Existe en este instrumento un incentivo a la sobrefacturación ya que puede resultar más conveniente declarar un valor en aduana igual al cociente entre el DE y la TGA, y eludir de ese modo el pago del específico.

solicitud debe sustanciarse, por parte de la DNI y de la Asesoría de Política Comercial, de conformidad al trámite de licencias automáticas de importación previsto en el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de OMC.

- ii. La importación de productos de textiles y vestimenta a los que se les haya fijado DE, deben ser objeto del control correspondiente al canal rojo por parte de la Dirección Nacional de Aduanas³⁷.

Los DE a las importaciones de productos de textiles y vestimenta de países no miembros del MERCOSUR, fueron objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas hasta el 30 de junio de 2002.

4.1.1 Aplicación

Durante la primera mitad de la década del noventa, los PME (y los PR) alcanzaban a las importaciones provenientes de cualquier origen, incluido el resto del MERCOSUR. Al 31 de diciembre de 1994, Uruguay aplicaba PME a algo más de 500 ítem (NADISA 10 dígitos), de los cuales la gran mayoría pertenecía a los sectores de textiles y vestimenta.

El cuadro 17 informa respecto de los PME definitivos aplicados entre el 12 de marzo y el 31 de diciembre de 1994, a través de los Decretos 108/994, 225/994, 321/994 y 535/994. El número de PME fijados se redujo levemente a lo largo de dicho período, pasando de 536 a 512 ítem, que correspondían a:

- i. Tejidos de algodón (NADISA 52.08 a 52.12).
- ii. Tejidos de hilados de filamentos sintéticos (NADISA 54.07).
- iii. Tejidos de hilados de filamentos artificiales (NADISA 54.08).
- iv. Tejidos de fibras sintéticas discontinuas (NADISA 55.12, 55.13, 55.14, 55.15).
- v. Tejidos de fibras artificiales discontinuas (NADISA 55.16).
- vi. Tejidos de punto (NADISA 60).
- vii. Prendas y complementos de vestir de punto (NADISA 61).
- viii. Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto (NADISA 62).
- ix. Ropa de cama, mesa, tocador o cocina (NADISA 63.02).

³⁷ El análisis documental y la verificación de la mercadería en la aduana se puede hacer mediante tres tipos de procedimientos de control: el Canal Verde, que libera la mercadería inmediatamente, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda efectuar los controles; el Canal Naranja, que realiza sólo el análisis documental para liberar la mercadería; y el Canal Rojo, que sólo libera la mercadería después de la realizar el análisis documental, la verificación de la mercadería y el análisis del valor en aduana (Decreto 570/994, normas sobre despacho aduanero).

x. Artículos de prendería (NADISA 63.09)

En todos los casos los PME alcanzaban a la totalidad, o la gran mayoría, de los ítem correspondientes a cada una de las posiciones y capítulos mencionados.

A partir de enero de 1995, se mantuvieron alrededor de 150 PME que se aplicaron exclusivamente a las importaciones originarias de países no miembros del MERCOSUR. El cuadro 18 informa respecto de los PME definitivos aplicados en los sectores de textiles y vestimenta, entre fines de septiembre de 1997 y el 1º de enero de 2001, a través de los Decretos 357/997, 88/999 y 216/000. Los productos alcanzados por estos PME constituyen un subconjunto de los beneficiados en la primera mitad de los noventa.

El cuadro 19 informa respecto de la incidencia de los PME a lo largo de 1999, a través de tres variables: el valor de las importaciones desde orígenes extra-MERCOSUR en los ítem con PME fijados; el valor de las importaciones que pagaron Recargo Móvil (la diferencia entre el PME y el valor en aduana); y el arancel ad valorem equivalente adicional resultante de la aplicación de PME (teniendo en cuenta únicamente las operaciones de importación que pagaron recargo móvil). En la práctica, las importaciones afectadas provenían mayoritariamente del continente asiático, fundamentalmente China.

Por último, entre el 1º de enero de 2001 y el 30 de junio de 2002, se aplicaron DE a las importaciones de algunos productos de textiles y vestimenta, originarias de países no miembros del MERCOSUR, a través de los Decretos 394/000, 1/001, 248/001, 520/001 y 114/002. La lista de 96 ítem (NADISA 10 dígitos) se mantuvo a lo largo del período y era muy similar a la última del régimen de PME.

Cuadro 17
PME a textiles y vestimenta en el período de transición
cantidad de ítem con PME (NADISA 10 dígitos)

NADISA	Descripción	# it	Decreto		
			108/994	321/994	535/994
			it PME	it PME	it PME
52.08	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso inferior o igual a 200 g/m ²	20	20	20	20
52.09	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso superior a 200 g/m ²	16	16	13	13
52.10	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso inferior o igual a 200 g/m ²	15	15	15	15
52.11	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m ²	16	16	13	13
52.12	Los demás tejidos de algodón	10	10	8	8
54.07	Tejidos de hilados de filamentos sintéticos, incluidos los tejidos fabricados con los productos de la partida 54.04	30	24	14	14
54.08	Tejidos de hilados de filamentos artificiales, incluidos los fabricados con productos de la partida 54.05	9	9	5	5
55.12	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de fibras sintéticas discontinuas superior o igual al 85 % en peso	6	6	6	6
55.13	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso inferior o igual a 170 g/m ²	16	16	16	16
55.14	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso superior a 170 g/m ²	16	16	16	16
55.15	Los demás tejidos de fibras sintéticas discontinuas	10	10	10	10
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas	20	20	20	20
58.06	Cintas, excepto los artículos de la partida 58.07; cintas sin trama, de hilados o fibras paralelizadas y aglutinados	20	3	3	3
60	Tejidos de punto	30	30	30	30
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	151	151	151	151
62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	156	156	156	154
63.02	Ropa de cama, mesa, tocador o cocina	17	17	17	17
6309	Artículos de prendería	1	1	1	1
Total		559	536	514	512

Notas:

- # it: número de ítem de la posición o el Capítulo

- it PME: número de ítem con PME

- La posición 54.04 no incluye los tejidos de arpillera sintética.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Diario Oficial

Cuadro 18
PME a textiles y vestimenta a fines de los noventa
cantidad de ítem con PME (NCM 10 dígitos)

NCM	Descripción	# it	Decreto		
			357/997	88/999	216/000
			it PME	it PME	it PME
52.08	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso inferior o igual a 200 g/m ²	20	6	6	6
52.09	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso superior a 200 g/m ²	18	5	5	0
52.10	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso inferior o igual a 200 g/m ²	15	2	2	2
52.11	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m ²	18	2	2	2
52.12	Los demás tejidos de algodón	10	0	0	0
54.07	Tejidos de hilados de filamentos sintéticos, incluidos los tejidos fabricados con los productos de la partida 54.04	31	6	6	6
54.08	Tejidos de hilados de filamentos artificiales, incluidos los fabricados con productos de la partida 54.05	10	2	2	2
55.12	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de fibras sintéticas discontinuas superior o igual al 85 % en peso	8	1	1	1
55.13	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso inferior o igual a 170 g/m ²	16	6	6	6
55.14	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso superior a 170 g/m ²	16	2	2	2
55.15	Los demás tejidos de fibras sintéticas discontinuas	10	4	4	4
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas	20	5	5	5
58.06	Cintas, excepto los artículos de la partida 58.07; cintas sin trama, de hilados o fibras paralelizados y aglutinados	11	0	0	0
60	Tejidos de punto	33	4	4	4
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	151	28	28	14
62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	156	39	39	37
63.02	Ropa de cama, mesa, tocador o cocina	21	5	5	2
63.09	Artículos de prendería	2	1	1	1
Total		566	118	118	94

Notas:

- # it: número de ítem de la posición o el Capítulo

- it PME: número de ítem con PME

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Diario Oficial

Cuadro 19
PME a textiles y vestimenta a fines de los noventa
valor importado ítem con PME (miles de dólares), valor importado afectado (miles de
dólares) y arancel Ad Valorem equivalente adicional (%)

NADISA	Descripción	Imp.	Imp. Af.	AVEad
52.08	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso inferior o igual a 200 g/m ² .	162	49	27,28
52.09	Tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso superior a 200 g/m ² .	79	20	7,82
52.10	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso inferior o igual a 200 g/m ² .	109	10	18,00
52.11	Tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m ² .	77	0	0,00
52.12	Los demás tejidos de algodón.	0	0	0
54.07	Tejidos de hilados de filamentos sintéticos, incluidos los tejidos fabricados con los productos de la partida 54.04.	2.408	1.798	27,44
54.08	Tejidos de hilados de filamentos artificiales, incluidos los fabricados con productos de la partida 54.05.	100	67	24,32
55.12	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de fibras sintéticas discontinuas superior o igual al 85 % en peso.	135	96	8,64
55.13	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso inferior o igual a 170 g/m ² .	202	173	36,73
55.14	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas con un contenido de estas fibras inferior al 85 % en peso, mezcladas exclusiva o principalmente con algodón, de peso superior a 170 g/m ² .	200	199	41,65
55.15	Los demás tejidos de fibras sintéticas discontinuas	128	33	108,81
55.16	Tejidos de fibras artificiales discontinuas	35	10	25,44
58.06	Cintas, excepto los artículos de la partida 58.07; cintas sin trama, de hilados o fibras paralelizados y aglutinados.	--	--	--
60	Tejidos de punto	338	159	34,05
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	8.873	5.726	14,26
62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	9.685	5.296	23,49
63.02	Ropa de cama, mesa, tocador o cocina.	561	209	8,13
63.09	Artículos de prendería.	14	2	108,33
Total		23.106	13.846	20,57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNA

4.1.2 Normativa consultada

- Decreto 787/979 de 31 de diciembre de 1979
- Decreto-Ley 15.025 de 10 de junio de 1980
- Decreto 5/983 de 5 de enero de 1983
- Decreto 141/984 de 10 de abril de 1984
- Decreto 523/990 de 14 de noviembre de 1990
- Decreto 119/991 de 6 de marzo de 1991
- Decreto 465/991 de 30 de agosto de 1991
- Decreto 315/993 de 6 de julio de 1993

- Decreto 108/994 de 11 de marzo de 1994
- Decreto 225/994 de 20 de mayo de 1994
- Decreto 321/994 de 8 de julio de 1994
- Decreto 535/994 de 9 de diciembre de 1994
- Decreto 570/994 de 29 de diciembre de 1994
- Decreto 240/995 de 29 de junio de 1995
- Decreto 357/997 de 29 de septiembre de 1997
- Decreto 88/999 de 29 de marzo de 1999
- Decreto 216/000 de 31 de julio de 2000
- Decreto 337/000 de 22 de noviembre de 2000
- Decreto 394/000 de 27 de diciembre de 2000
- Decreto 1/001 de 2 de enero de 2001
- Decreto 248/001 de 29 de junio de 2001
- Decreto 520/001 de 28 de diciembre de 2001
- Decreto 1147002 de 1º de abril de 2002
- Ley 16.671 de 13 de diciembre de 1994

4.2 Programa de Liberalización Comercial y Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera

El Programa de Liberalización Comercial (PLC) contenido en el Tratado de Asunción preveía alcanzar la preferencia del 100% para el comercio intra-zona a través de un cronograma de reducciones arancelarias lineales y automáticas, que se aplicarían a los aranceles a la importación más bajos, vigentes en cada socio al 1º de enero de 1991, para productos originarios de países no miembros de la ALADI. Este mecanismo de recorte tarifario comenzaría en junio de 1991, a partir de un margen mínimo de preferencia del 47%, y continuaría con recortes semestrales del 7% hasta alcanzar el arancel cero en diciembre de 1994. En caso que existieran reducciones de aranceles Nación Más Favorecida (NMF), el PLC se aplicaría automáticamente sobre el nuevo nivel en su fecha de entrada en vigencia. Estaban exceptuados de este programa los ítem negociados en el marco de la ALADI por los países socios, y los de los sectores azucarero y automotor. Asimismo, cada miembro definió una lista de excepciones a la desgravación intra-zona, la cual sería acortada progresivamente hasta desaparecer, a fines de 1994 para Argentina y Brasil, y a fines de 1995 para Paraguay y Uruguay³⁸. Los productos que se retiraban de estas listas pasarían a regirse por el régimen común, con las preferencias vigentes al momento de su retiro. Los

³⁸ La lista de Argentina contenía 394 ítem, la de Brasil 324, la de Paraguay 439 y la de Uruguay 960.

tres sectores estudiados recibieron una amplia cobertura en la lista de excepciones definida por Uruguay.

En diciembre de 1994, en la reunión de Ouro Preto, se aprobó el AEC y se acordaron las condiciones de la transición hacia la Unión Aduanera a partir de enero de 1995, que incluían excepciones transitorias al AEC y al libre comercio intra-zona.

El AEC aprobado tiene un arancel promedio del 12%, con un rango entre 0% y 20%, y niveles tarifarios crecientes de a dos puntos porcentuales de acuerdo con el grado de procesamiento a lo largo de la cadena de producción. Así, el AEC cuenta con 11 niveles, y las alícuotas de bienes intermedios varían entre 0% y 12%, las de productos agrícolas entre 10% y 12%, las de bienes de capital entre 12% y 16%, y las de bienes de consumo entre 18% y 20%. Esta estructura arancelaria, que se aproximaba bastante a la vigente en Brasil, era el resultado de un equilibrio político pero no económico, y a efectos de viabilizar el AEC acordado debieron permitirse diversas excepciones. Un tipo de excepción al AEC correspondía a los productos que estaban incluidos en el Régimen de Adecuación (RAM) - aquellos que debían converger al libre comercio intra-zona - y partían de aranceles superiores al AEC. Con la aplicación de reducciones lineales y automáticas para todos los ítem del régimen, se alcanzarían los aranceles nulos al comercio intra-bloque en enero de 1999 en Argentina y Brasil, y en enero de 2000 en Paraguay y Uruguay.

Precisamente, el cuadro 20 informa sobre los productos de cada uno de los tres sectores incluidos en el RAM. De los 963 productos (NCM 8 dígitos) alcanzados por este mecanismo, 98 corresponden al sector farmacéutico y 230 a los de textiles y vestimenta. El cuadro muestra el número de ítem en el régimen, el AEC promedio, el arancel nacional promedio de partida y el número de ítem cuyos aranceles nacionales constituían una excepción al AEC.

Cuadro 20
Productos en el régimen de adecuación final a la Unión Aduanera
sectores farmacéutico, textil y de la vestimenta

Descripción	# It NCM 8	AEC ps	TGA (1995)	# It Excep
Antisueños	1	8,00	8,00	0
Los demás medicamentos sin acondicionar para la venta al por menor	45	12,49	12,76	1
Los demás medicamentos acondicionados para la venta al por menor	50	12,64	12,92	1
Los demás de productos farmacéuticos (algodón hidrófilo)	1	12,00	20,00	1
Hilados de algodón	8	14,00	14,00	0
Tejidos de algodón	73	18,00	26,55	52
Hilados de fibras sintéticas discontinuas	2	16,00	16,00	0
Tejidos de fibras sintéticas discontinuas	32	18,00	24,75	18
Tejidos de fibras artificiales discontinuas	4	18,00	30,00	4
Alfombras y demás revestimientos	10	20,00	20,00	0
Otros artículos textiles	9	17,33	18,67	3
Tejidos de punto	8	18,00	30,00	8
Vestimenta de punto de lana	12	20,00	20,00	0
Vestimenta de punto de algodón	11	20,00	28,18	9
Vestimenta de punto de fibras sintéticas o artificiales	10	20,00	28,00	8
Vestimenta de punto de las demás materias Textiles	9	20,00	25,56	5
Otros vestimenta de punto	6	20,00	25,00	3
Vestimenta de algodón excepto la de punto	13	20,00	30,00	13
Vestimenta de fibras sintéticas y artificiales excepto la de punto	3	20,00	30,00	3
Otros vestimenta excepto la de punto	7	20,00	27,14	5
Artículos textiles confeccionados de algodón	1	16,00	20,00	1
Artículos textiles confeccionados de fibras sintéticas o artificiales	7	18,29	25,71	7
Artículos textiles confeccionados de las demás materias textiles	1	16,00	20,00	1
Otros artículos textiles confeccionados	5	19,20	20,00	1
Total general	328	16,76	21,49	144

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial

4.3 Aranceles Nación Más Favorecida

A partir de abril de 1990 se aceleró el proceso de liberalización comercial no discriminatoria, con el anuncio de un cronograma de rebajas en los distintos tramos de la TGA, que entraron en vigencia en abril de 1992 y 1993.

En el primer semestre de 1990, como parte del ajuste fiscal promovido por el gobierno, aumentaron los aranceles a las importaciones para los tres escalones más bajos, en tanto se mantuvieron las alícuotas vigentes para los ítem con los niveles más elevados (35% y 40%). Este incremento de aranceles estaba vinculado al ciclo político y las finanzas públicas, más que a una reversión proteccionista. En efecto, el propio decreto que aumentaba las tarifas contenía un programa de liberalización unilateral más allá de los niveles de partida. Así, en el último cuatrimestre de 1991, los aranceles volvieron a ser los vigentes antes de este decreto, con la excepción de los dos escalones más altos que pasaron a tributar una tasa menor (30%). De este modo, se cumplía con otro de los considerandos del decreto, que se proponía reducir la dispersión de las tasas de protección como forma de promover una mayor eficiencia en la asignación de recursos productivos, pasando a una estructura arancelaria con sólo tres niveles³⁹.

En el último trimestre de 1991, se adoptó un conjunto de medidas orientado a simplificar y facilitar las operaciones de comercio exterior y se realizó un nuevo anuncio de rebaja de aranceles para los dos años siguientes. Se preveía la disminución de los dos niveles más altos de la TGA al 17% y 24%, en abril de 1992, y al 15% y 20%, en enero de 1993. Asimismo, se reduciría el escalón más bajo de la TGA, del 10% al 6%, a partir de enero de 1993.

El cuadro 21 muestra la evolución de los aranceles NMF promedio a nivel de los capítulos que contienen los productos de los tres sectores estudiados. La información se completa con el desvío estándar correspondiente y el cálculo de ambos indicadores para el total de productos.

³⁹ Decreto 179/990 de abril de 1990.

Cuadro 21
Evolución aranceles Nación Más Favorecida, capítulos seleccionados
promedio simple y desvío estándar (en porcentaje)

NCM2	Descripción	1993		1995		1999		2003	
		PROM	DS	PROM	DS	PROM	DS	PROM	DS
29	Productos químicos orgánicos	8,7	4,7	5,6	4,9	8,7	4,9	5,5	5,0
30	Productos farmacéuticos	14,2	6,4	7,9	5,8	11,3	5,5	8,5	5,5
42	Manufacturas de cuero	18,4	2,3	20,0	0,0	23,0	0,0	20,0	0,0
43	Peletería y confecciones de peletería	18,3	2,4	15,9	3,8	18,9	3,8	16,3	3,7
50	Seda	15,6	6,5	12,5	6,4	15,5	6,4	12,5	6,4
51	Lana y pelo fino u ordinario	13,4	7,0	10,5	4,2	13,5	4,2	10,5	4,2
52	Algodón	19,8	1,6	19,3	7,6	18,6	2,8	15,6	2,7
53	Las demás fibras vegetales	14,8	6,4	9,8	5,1	13,1	4,7	10,2	4,7
54	Filamentos sintéticos o artificiales	17,8	4,8	15,4	4,6	18,6	4,3	15,7	4,3
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	17,5	5,3	17,8	7,0	18,9	4,0	15,7	4,3
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería	16,5	4,5	15,8	5,6	18,5	5,6	15,7	5,6
57	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil	20,0	0,0	20,0	0,0	23,0	0,0	20,0	0,0
58	Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados	19,2	2,7	18,0	0,0	21,0	0,0	18,0	0,0
59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil	16,8	4,2	16,4	4,0	18,2	2,3	15,4	2,3
60	Tejidos de punto	20,0	0,0	18,7	7,3	20,6	1,5	18,0	0,0
61	Prendas y complementos de vestir, de punto	20,0	0,0	22,4	4,3	23,0	0,0	20,0	0,0
62	Prendas y complementos de vestir, excepto de punto	19,9	0,6	21,6	3,6	23,0	0,0	20,0	0,0
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	19,7	1,9	20,8	3,8	22,3	2,4	19,3	2,4
65	Sombreros, demás tocados y sus partes	19,3	1,8	19,5	0,9	22,5	0,9	19,5	0,9
Todos los Capítulos		14,8	5,8	9,6	7,6	12,4	6,9	10,2	6,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI y el Diario Oficial

5. REGULACIÓN DEL SECTOR FARMACEÚTICO

5.1 Propiedad intelectual

A comienzos de la década del noventa, la legislación vigente en materia de propiedad intelectual estaba contenida en una serie de leyes, algunas de ellas de larga data,⁴⁰ en cuyo marco los productos farmacéuticos y los medicamentos no eran patentables⁴¹.

En diciembre de 1994, la Ley 16.671 aprueba los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, que incluyen el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). A continuación, se presentan los aspectos sustantivos de este Acuerdo, vinculados con los productos farmacéuticos.

El Acuerdo sobre ADPIC tiene por objeto que la protección de los derechos de propiedad intelectual contribuya a la promoción de la innovación tecnológica y a su transferencia y difusión, en beneficio recíproco de productores y usuarios, y de modo de favorecer el bienestar social y económico, y el equilibrio de derechos y obligaciones. En este marco, se extienden a las materias de la protección de la propiedad intelectual, los principios multilaterales del Trato Nacional y del Trato de Nación Más Favorecida.

Se consideran materia patentable todas las invenciones, tanto de productos como de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva (no sean evidentes) y sean susceptibles de aplicación industrial (útiles). Los Miembros pueden excluir de la patentabilidad a:

- i. las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente por diversas razones (orden público, moralidad, salud o vida de las personas o de los animales, preservación de los vegetales y del medio ambiente);
- ii. los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales; y
- iii. las plantas y los animales, bajo ciertas condiciones.

⁴⁰ Ley 10.089 de 12 de diciembre de 1941 (Patentes de Invención) y Ley 14.549 de 29 de julio de 1976 (Títulos de Patente de Modelo de Utilidad), ambas derogadas por la Ley 17.164 de 2 de septiembre de 1999. La Ley 14.910 de 10 de julio de 1979 aprobó el Acta de Estocolmo de 14 de julio de 1967 - modificativa del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial de 20 de marzo de 1883 - y el Convenio firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1967, que estableció la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

⁴¹ La Ley 10.089 establece: “no son descubrimientos o invenciones patentables las composiciones medicinales y los productos químicos; pero lo son los nuevos procedimientos utilizados para su fabricación”.

La protección conferida por una patente no puede expirar antes de transcurrido un período de 20 años contados desde la fecha de presentación de la solicitud. Los Miembros deben exigir al solicitante de una patente que divulgue la invención de manera suficientemente clara y completa, al tiempo que pueden exigirle información sobre la mejor forma de llevarla a cabo y sobre sus solicitudes de patentes en el extranjero, con las correspondientes concesiones.

La patente confiere a su titular los siguientes derechos exclusivos:

- i. en el caso de un producto, impedir que terceros no autorizados realicen actos de fabricación, uso, oferta para la venta, y venta o importación para estos fines;
- ii. en el caso de un procedimiento, impedir que terceros no autorizados realicen el acto de utilización del mismo, y los actos mencionados en el literal anterior con el producto obtenido directamente por medio de dicho procedimiento; y
- iii. ceder la patente, o transferirla por sucesión, y concertar contratos de licencia.

Los Miembros pueden prever en su legislación una protección más amplia que la exigida por el Acuerdo, en tanto sea consistente con las disposiciones del mismo. A su vez, también pueden prever excepciones limitadas a los derechos exclusivos conferidos por una patente, en las condiciones que se establecen a continuación:

- i. Tales restricciones no deben atentar de manera injustificable contra la explotación normal de la patente ni causar un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular de la misma, teniendo en cuenta los intereses legítimos de terceros.
- ii. Los Miembros pueden adoptar medidas apropiadas, compatibles con lo dispuesto en el Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.
- iii. Los Miembros pueden autorizar el uso de la materia de una patente sin autorización del titular de los derechos, incluido el uso por el gobierno (uso público no comercial) o por terceros autorizados por el gobierno (licencias obligatorias). Entre las condiciones que deben cumplirse en estos casos, se destacan: a) que el usuario potencial haya intentado obtener la autorización del titular de los derechos en términos y condiciones comerciales razonables, y que esos intentos no hayan surtido efecto en un plazo prudencial (esta obligación puede obviarse en caso de emergencia nacional, en circunstancias de extrema urgencia, o en los casos de uso público no comercial); b) que el alcance y la duración de esos usos se limiten a los fines para los que hayan sido autorizados; c) que esos usos sean no

exclusivos; d) que esos usos no puedan cederse, salvo con la parte de la empresa o de su activo intangible que disfrute de ellos; e) que esos usos se autoricen principalmente para abastecer el mercado interno del Miembro que los autoriza; f) que el titular de los derechos reciba una remuneración adecuada según las circunstancias propias de cada caso, habida cuenta del valor económico de la autorización; k) que no es obligatorio aplicar los literales b) y e) cuando se hayan permitido los usos para hacer frente a prácticas anticompetitivas; l) que los usos que se autoricen para permitir la explotación de una patente (segunda patente), que no pueda ser explotada sin infringir otra (primera patente), cumplan una serie de condiciones adicionales relativas al grado de avance técnico y económico implícito en la segunda patente, y al derecho del titular de la primera patente a una licencia cruzada.

Los miembros están obligados a establecer en su legislación nacional los procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, que permitan acciones eficaces contra las infracciones.

En cuanto a los plazos para poner en vigencia lo dispuesto en el Acuerdo, los países en desarrollo Miembros disponían en general hasta el 1º de enero de 2000⁴². No obstante, los países en desarrollo Miembros, en los que la aplicación del Acuerdo implicara ampliar la protección mediante patentes a sectores que no estaban protegidos en su territorio al 1º de enero de 2000, podían aplazar la aplicación a esos sectores por un período adicional de cinco años. Este último es el plazo que alcanzaba al sector farmacéutico en Uruguay, que no concedió protección mediante patente a los productos farmacéuticos hasta noviembre de 2001.

Los Miembros que no concedían protección mediante patente a los productos farmacéuticos a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, debían establecer desde el 1º de enero de 1995 un medio por el cual pudieran presentarse las solicitudes de patentes para esas invenciones. Además, deberían aplicar a esas solicitudes, desde la fecha de puesta en vigencia respectiva del Acuerdo sobre ADPIC, los criterios de patentabilidad establecidos en el mismo. En estos casos, la protección mediante patente debía establecerse desde su concesión y durante el resto de la duración de la misma, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud.

⁴² A excepción de los artículos 3, 4 y 5 que refieran al Trato Nacional, al Trato de Nación más Favorecida y a las excepciones a los mismos, en materia de adquisición y mantenimiento de los derechos de propiedad intelectual, en virtud de lo estipulado en acuerdos multilaterales en el marco de la OMPI. Estos artículos debían comenzar a aplicarse el 1º de enero de 1996.

En Uruguay, a través de una Resolución del 30 de diciembre de 1994, se permitió la presentación de solicitudes de patentes de productos químicos, farmacéuticos y químicos agrícolas, ante la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial del Ministerio de Industria (DNPI). La compatibilización de la legislación uruguaya con el Acuerdo sobre ADPIC se realizó a través de la Ley 17.164 de septiembre de 1999, reglamentada por el Decreto 11/00 y que entró en vigor en enero de 2000.

La Ley 17.164 regula los derechos y obligaciones relativos a las patentes de invención, los modelos de utilidad y los diseños industriales, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo sobre ADPIC.

En cuanto a la materia patentable, la Ley indica los criterios para determinar si una invención es nueva, supone una actividad novedosa y es susceptible de aplicación industrial:

- i. La invención es novedosa cuando no se encuentra en el estado de la técnica (conjunto de conocimientos técnicos que se hayan hecho públicos, en el país o en el extranjero, con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de patente, incluidos los contenidos de las solicitudes presentadas previamente en el país).
- ii. La invención supone actividad inventiva cuando no se deduce en forma evidente del estado de la técnica para un experto en la materia.
- iii. La invención es susceptible de aplicación industrial cuando su objeto puede ser utilizado en la industria.

Las exclusiones a la patentabilidad son las permitidas por el Acuerdo sobre ADPIC, al igual que lo previsto en materia de excepciones a los derechos exclusivos conferidos por una patente, incluidas las licencias obligatorias sin autorización del titular, con un mecanismo para la determinación de la remuneración adecuada⁴³. Entre las excepciones se especifica que el titular de una patente no puede impedir los actos realizados por terceros de buena fe, que a la fecha de presentación de la solicitud, ya fabricasen en el país el producto, o emplearen el procedimiento, objeto de la invención, o hubiesen hecho preparativos serios para llevarlos a cabo.

El plazo de duración de la patente es el mínimo permitido (20 años). La Ley establece los procedimientos para la obtención de la misma y fija las tasas correspondientes, así como las anualidades a ser pagadas por sus titulares. En lo que respecta específicamente al

⁴³ Las licencias obligatorias por razones de interés público son concedidas por el poder Ejecutivo mientras que las restantes las concede la DNPI.

sector farmacéutico, las invenciones de productos farmacéuticos no fueron patentables hasta el 1º de noviembre de 2001.

A los efectos de la elaboración de esta Ley se tuvieron en cuenta los acuerdos alcanzados por una Comisión Técnica en la que participaron representantes de la Asociación de Laboratorios Nacionales (ALN) y la Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines (CEFA), junto con técnicos de la DNPI. Estos acuerdos estaban vinculados, principalmente, a los aspectos relativos al período de transición (el comprendido entre enero de 1995 y noviembre de 2001).

En el ámbito multilateral, en la segunda mitad de 2003, una Decisión del Consejo General de OMC flexibiliza las condiciones que deben cumplirse en la utilización de licencias obligatorias. El Acuerdo sobre ADPIC exige que lo producido bajo una licencia obligatoria se destine fundamentalmente a abastecer el mercado interno del Miembro que autoriza la licencia. Esto limitaba las posibilidades de los países que no pueden fabricar productos farmacéuticos, de importar medicamentos genéricos más baratos desde los países en que se encuentran patentados. Precisamente, la decisión mencionada permite, bajo ciertas condiciones, que todos los países Miembros exporten e importen productos farmacéuticos fabricados al amparo de licencias obligatorias.

5.1.1 Normativa consultada

- Ley 10.089 de 12 de diciembre de 1941
- Decreto-Ley 14.549 de 29 de julio de 1976
- Decreto-Ley 14.910 de 10 de julio de 1979
- Ley 16.671 de diciembre de 1994
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
- Ley 17.164 de 2 de septiembre de 1999
- Decreto 11/00 de 13 de enero de 2000
- Decisión del Consejo General de OMC de 30 de agosto de 2003

5.2 Medicamentos

5.2.1 Ley de Medicamentos (Decreto-Ley 15.443 de 1983)

La Ley de Medicamentos y sus decretos reglamentarios regulan la importación, representación, producción, elaboración y comercialización de medicamentos y productos afines de uso humano. Estas actividades sólo pueden cumplirse en establecimientos habilitados por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y con productos que estén debidamente registrados. Precisamente, se incluye dentro de la órbita y atribuciones del MSP, un conjunto de acciones relacionadas con los medicamentos, entre las que se destacan:

- i. autorizar el funcionamiento de los establecimientos regulados por la Ley, llevando el correspondiente registro de los mismos;
- ii. efectuar la evaluación y registro de los medicamentos, así como de aspectos relativos a envasado, etiquetado, fraccionamiento y preparación para la venta;
- iii. controlar el cumplimiento de las normas de funcionamiento en materia de establecimientos, y realizar el control de calidad y del normal abastecimiento de medicamentos en plaza;
- iv. reglamentar la publicidad de los establecimientos y los medicamentos;
- v. ejercer el contralor de la dispensación y comercialización de los productos regulados por esta Ley;
- vi. clasificar los medicamentos a los efectos de su mejor contralor, determinando aquellos que requieran receta profesional;
- vii. estructurar, organizar y mantener actualizado el Registro Nacional de Medicamentos y el Formulario Terapéutico Nacional;
- viii. confeccionar la nómina de medicamentos esenciales;
- ix. elaborar las normas de la política nacional de medicamentos; y
- x. designar una Comisión Asesora de Control de Calidad, integrada por un delegado del MSP, que la preside, y delegados de las Facultades de Medicina y Química, cuyo cometido es asesorar con carácter previo en la materia.

A su vez, en los aspectos técnicos derivados de esta Ley, el MSP es asesorado con carácter preceptivo y no vinculante por una Comisión Técnica integrada por un representante del MSP, que la preside, y delegados de las Facultades de Química y Medicina, la ALN y la CEFA.

Los establecimientos industriales tienen las siguientes obligaciones:

- i. aplicar todas las disposiciones en materia de registro, fabricación y control de calidad de los medicamentos y afines;
- ii. cumplir con las normas referidas a la instalación, higiene y funcionamiento de la planta física; y
- iii. realizar un programa de control de calidad en aplicación de las normas y especificaciones técnicas y sanitarias vigentes.

La Ley faculta al Poder Ejecutivo a establecer y modificar, por razones de conveniencia social, una nómina de medicamentos económicos y su composición, a los que puede también importar, distribuir y fijar el precio.

La Ley de Medicamentos fue inicialmente reglamentada por el Decreto 521/984, modificado más adelante por los Decretos 252/987, 388/994 y 324/999.

El Decreto 521/984 establece que:

- i. La importación y exportación de materias primas, medicamentos y afines debe comunicarse al MSP dentro de los diez días hábiles de haberse cumplido, aportando una serie de datos relativos al producto, el importador y el exportador.
- ii. La importación de medicamentos fabricados o semifabricados se beneficia de la exoneración de los recargos cuando está acompañada de un certificado expedido por el MSP con ese objeto, en el que consta que el producto no puede fabricarse en el país por razones técnicas, económicas o de mercado.
- iii. Los certificados para importar muestras gratis se otorgan hasta el 25% de cada partida importada, no admitiéndose cambios de destino dentro de cada partida.
- iv. Las exportaciones de medicamentos fabricados o semifabricados en establecimientos del país deben contar con el certificado expedido por el MSP en el que conste que la plaza no queda desabastecida del producto.
- v. El MSP también puede extender certificados para la exportación de muestras gratis y para la importación de muestras de medicamentos nuevos que no han sido registrados.
- vi. Todos los certificados mencionados deben ser expedidos por el MSP dentro de los quince días hábiles de presentada la solicitud y son válidos por 60 días contados a partir de su expedición.
- vii. Los representantes de fabricantes o simplemente importadores de medicamentos deben inscribirse en el MSP.
- viii. El MSP debe vigilar el normal abastecimiento de materias primas para los fabricantes nacionales de medicamentos, así como el normal abastecimiento de la plaza en materia de medicamentos. En este último caso, el MSP puede importar

directamente cualquier medicamento, exonerado de todo tributo, y distribuirlo al costo a los establecimientos de consumo.

- ix. Están prohibidas la exportación, importación y comercialización de medicamentos de uso humano que no están debidamente registrados por el MSP.
- x. Los establecimientos industriales productores de medicamentos deben obtener para su habilitación la previa autorización del MSP, que tiene validez por 10 años y es renovable. Las habilitaciones de los establecimientos se otorgan previa inspección de la División Química y Medicamentos (DIQUIME).

Este Decreto incluye también la legislación en materia de: condiciones locativas de los establecimientos industriales; funcionamiento de los establecimientos; aseo y mantenimiento industrial; y dirección técnica.

En 1987, el Decreto 252/987 completa la reglamentación de la Ley de Medicamentos, incorporando al Decreto 521/984 normas detalladas respecto del registro de medicamentos (procedimientos relativos a la solicitud, evaluación y autorización). En 1994, la normativa introducida por el Decreto 252/987 es sustituida por la contenida en el Decreto 388/994, con el objeto de otorgar una mayor garantía al consumidor y agilizar la tramitación. Finalmente, en 1999, el Decreto 324/999 deja sin efecto al Decreto 388/994 e introduce modificaciones adicionales al Decreto 521/984, con el objeto de compatibilizar el marco legal con el proceso de integración regional del MERCOSUR.

El Decreto 324/999 se divide en tres capítulos. El primero contiene normas relativas a la exportación, tercerización e importación de medicamentos, mientras que los otros se ocupan del registro de medicamentos. Específicamente, el capítulo segundo recoge la actualización de los procedimientos de registro en tanto el último interna la Resolución 23/95 del Grupo Mercado Común ("Requisitos para el registro de productos farmacéuticos registrados y elaborados en un Estado Parte productor, similares a productos registrados en el Estado Parte receptor").

En cuanto a la exportación, tercerización e importación de medicamentos, el Decreto 324/999 establece que:

- i. La exportación de medicamentos fabricados o semifabricados en el país, registrados y comercializados en éste, queda habilitada por la simple comunicación al MSP a los efectos del registro y estadística.
- ii. La fabricación de medicamentos en el país por comisión de un establecimiento extranjero habilitado por autoridad sanitaria competente, requiere de autorización previa del MSP.

- iii. La fabricación de medicamentos en el país por establecimientos habilitados, con destino exclusivo a la exportación, está exenta del procedimiento de registro y queda habilitada por la simple comunicación al MSP, en tanto está prohibida su comercialización en el territorio nacional.
- iv. La importación de productos farmacéuticos terminados, semielaborados y a granel se beneficia de la exoneración de los recargos cuando está acompañada de un certificado expedido por el MSP en el que consta que no se fabrica en el país ningún equivalente farmacéutico.
- v. La importación de materia prima activa se beneficia de la exoneración de los recargos cuando está acompañada de declaración jurada del importador individualizando el destino de la misma. La constancia de presentación de la declaración jurada habilita la exoneración.

Por su parte, la Resolución 23/95 aprueba el documento “Requisitos para el registro de productos farmacéuticos registrados y elaborados en un Estado Parte productor, similares a productos registrados en el Estado Parte receptor”, en el marco de la armonización de la operatoria para el registro de los productos farmacéuticos⁴⁴. Esta Resolución introduce previamente los lineamientos generales y los objetivos que deberían orientar la reglamentación del Registro de Productos Farmacéuticos del MERCOSUR

5.2.2 Sistema de centralización de compras de medicamentos del Estado

En el primer trimestre del año 2000, el Decreto 90/000 comete a los Ministerios de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional, de Salud Pública y del Interior, el diseño de un nuevo sistema de compras de insumos hospitalarios, medicamentos y afines, que contemple aspectos tales como el mejoramiento del poder negociador del Estado, la centralización de compras, la defensa de la competencia y el libre acceso al mercado.

En este marco, hacia fines de 2002, el Decreto 428/002 crea:

- i. Un régimen especial de contratación para las adquisiciones de medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos hospitalarios afines, por parte del

⁴⁴ El registro de los productos farmacéuticos figura en los Anexos de la Decisión 3/94 del Consejo Mercado Común (Restricciones no arancelarias) como medida a ser armonizada. Son varios los procedimientos complementarios aprobados a efectos de hacer operativa la Resolución 23/95: “Listado de informaciones y documentación requerida para el registro de productos farmacéuticos similares” (Resolución 52/96); “Estabilidad de productos farmacéuticos” (Resolución 53/96); “Vigencia, modificación, renovación y cancelación del registro de productos farmacéuticos” (Resolución 54/96); “Glosario para la aplicación de la Resolución GMC 23/95” (Resolución 55/96); “Relación contractual entre el titular de registro en el Estado Parte productor y su representante en el Estado Parte receptor del MERCOSUR” (Resolución 39/97).

Ministerio de Salud Pública, Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas y Dirección Nacional de Sanidad Policial.

- ii. Una Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE), a quien se delegan las atribuciones referidas al diseño e implementación del o los procedimientos de compras, con competencia en todas las etapas del procedimiento de contratación.

La UCAMAE puede prescindir del requisito de licitación pública y efectuar procedimientos de contratación especiales basados en los principios de publicidad, igualdad de los oferentes y libre competencia. Dicha Unidad está integrada por el Contador General de la Nación, que la preside, el Director General de la Administración de los Servicios de Salud del Estado y un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A efectos de posibilitar el pago contado de las contrataciones, se creó una cuenta en el BCU, a la que se transfirieron 20 millones de dólares como saldo inicial.

La UCAMAE está facultada para aplicar el régimen a los demás organismos de la Administración Central que crea conveniente. Asimismo, puede acordar con las IAMC la adhesión a este régimen especial de contratación, pudiendo afectar a tal fin un porcentaje del crédito de libre disposición correspondiente a los fondos del sistema que administra el BPS (Ex DISSE)⁴⁵.

5.2.3 Vademécum

La Ley de Medicamentos incluye entre las competencias del MSP la de confeccionar la nómina de medicamentos esenciales, entendiendo por tales, aquellos que deben estar disponibles en todo momento por ser los más apropiados para el tratamiento de las afecciones mayoritarias de la población, teniendo en cuenta la evolución de las prioridades en materia de atención sanitaria, los cambios de las situaciones epidemiológicas, las estructuras y desarrollo de los servicios sanitarios, y los progresos que se produzcan en el campo farmacológico y farmacéutico.

A mediados de 2003, el Decreto 321/003 define un Vademécum - Listado de Medicamentos por Denominación Genérica del principio activo o Denominación Común Internacional (DCI) - que comprende los medicamentos considerados esenciales, es

⁴⁵ El importe de compras de cada mes no puede superar el porcentaje referido con respecto a los fondos Ex-DI.S.S.E. , generados en el mes anterior.

aplicable en las Instituciones de Asistencia Médica Privada y debe estar disponible para profesionales y usuarios de las mismas⁴⁶.

Así, las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), y las Instituciones de Asistencia Médica Particular en régimen de prepago, de acuerdo con su modalidad y alcance de cobertura, deben brindar a sus asociados, afiliados, usuarios o contratantes, con prescindencia de los recursos económicos de éstos, los medicamentos comprendidos en los anexos del Decreto.

Se crea una Comisión Técnica con el cometido de asesorar en esta materia al MSP, siendo el asesoramiento de carácter preceptivo y no vinculante. La Comisión está integrada por tres representantes del MSP, uno de los cuales la preside y tiene doble voto en caso de empate, un representante de las IAMC de Montevideo, un representante de las IAMC del Interior y un representante de las Instituciones de Asistencia Médica Particular con régimen de prepago.

5.3 Normas Técnicas MERCOSUR

A continuación, se recopila una serie de Normas MERCOSUR (específicamente, Resoluciones del Grupo Mercado Común) relacionadas con la industria farmacéutica, buscando explicitar el esfuerzo en materia de armonización de reglamentos técnicos, realizado en el ámbito regional. La introducción de un asterisco junto con el número de Resolución indica que se trata de una norma que ha sido internada por los cuatro Estados Parte.

La Resolución 4/92* aprueba las reglas sobre “Prácticas adecuadas para la fabricación y la inspección de la calidad de los medicamentos” contenidas en la Resolución 28.65 de la Organización Mundial de la Salud. Dichas reglas debían ser asimiladas como exigencias mínimas por la legislación específica de cada Estado Parte.

La Resolución 59/92 aprueba la “Guía para inspecciones de establecimientos de la industria farmacéutica”.

La Resolución 88/93 aprueba el Reglamento Técnico sobre “Autorización de funcionamiento de industrias farmoquímicas”.

⁴⁶ El Decreto 318/002 de 20 de agosto de 2002 había establecido la obligación de los profesionales médicos u odontólogos, que actúen individualmente, en equipos o a través de entidades pública o privadas, particulares

La Resolución 92/93 aprueba la “Guía de inspección para industrias farmoquímicas”.

La Resolución 13/96* aprueba la “Guía de buenas prácticas de fabricación para productos farmoquímicos”.

La Resolución 14/96* aprueba el documento “Verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y control en establecimientos de la industria farmacéutica”. En uno de sus considerandos establece que la “Guía para inspecciones de establecimientos de la industria farmacéutica” (Resolución 59/92) es una norma en proceso de permanente revisión, habiéndose armonizado modificaciones en los textos y en la denominación del documento.

La Resolución 21/96* aprueba el documento “Programa de capacitación para inspectores en buenas prácticas de fabricación”.

La Resolución 22/96* aprueba el “Sistema de calificación de la guía para inspección de industrias farmoquímicas”.

La Resolución 23/96* aprueba el “Régimen de inspecciones y procedimiento de inspección para industria farmoquímica”.

La Resolución 49/97 aprueba los “Formularios y plazos de validez de las autorizaciones de importación y exportación y certificado de no objeción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”.

La Resolución 61/00* actualiza el documento “Verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y control en establecimientos de la industria farmacéutica” (Resolución 14/96), a partir de la adopción de las normas sobre “Prácticas Adecuadas para la Fabricación de Productos Farmacéuticos” aprobadas por Resolución WHA.47.11 de la 47° Asamblea Mundial de la Salud, 1992, en su versión original (Informe N° 32, OMS, Serie de Informes Técnicos N° 823).

La Resolución 49/02 aprueba el “Reglamento Técnico MERCOSUR sobre buenas prácticas de distribución de productos farmacéuticos”.

La Resolución 50/02 aprueba la “Contratación de servicios de tercerización para productos farmacéuticos en el ámbito del MERCOSUR”.

o colectivas, de consignar en la receta que expiden, el nombre genérico del medicamento que prescriben.

5.3.1 Normativa consultada

- Ley de Medicamentos (Decreto-Ley 15.443 de 1º de junio de 1984)
- Decreto 521/984 de 22 de noviembre de 1984
- Decreto 252/987 de 25 de mayo de 1987
- Decreto 388/994 de 31 de agosto
- Decreto 324/999 de 12 de octubre de 1999
- Decisión 3/94 del Consejo Mercado Común
- Resolución 23/95 del Grupo Mercado Común
- Resolución 52/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 53/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 54/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 55/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 39/97 del Grupo Mercado Común
- Resolución del Grupo Mercado Común
- Resolución del Grupo Mercado Común
- Decreto 90/000 de 3 de marzo de 2000
- Decreto 318/002 de 20 de agosto de 2002
- Decreto 428/002 de 5 de noviembre de 2002
- Decreto 321/003 de 5 de agosto de 2003
- Resolución 4/92 del Grupo Mercado Común
- Resolución 59/92 del Grupo Mercado Común
- Resolución 88/93 del Grupo Mercado Común
- Resolución 92/93 del Grupo Mercado Común
- Resolución 13/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 14/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 21/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 22/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 23/96 del Grupo Mercado Común
- Resolución 49/97 del Grupo Mercado Común
- Resolución 61/00 del Grupo Mercado Común
- Resolución 49/02 del Grupo Mercado Común
- Resolución 50/02 del Grupo Mercado Común

6. OTROS

6.1 Incentivos a la innovación y capacitación

A efectos de fortalecer la competitividad productiva del país, se ha comenzado a implementar el Programa de Desarrollo Tecnológico (CONICYT - DINACYT) que consiste en el financiamiento no reembolsable de proyectos de innovación y capacitación.

En cuanto a la capacitación, a través del Decreto 840/88, se deduce del IRIC los gastos incurridos en capacitación en una vez y media su monto real.

6.2 Etiquetado de Textiles

El Decreto 59/99 y sus modificativos, los Decretos 64/000, 65/000 y 162/000, establecen las normas relativas al etiquetado de productos textiles, definiendo como tales desde los textiles en estado bruto hasta las confecciones.

El marco normativo en materia de etiquetado de textiles tiene las siguientes características básicas:

- i. Se aplica a todo producto textil que se comercialice en el país, cualquiera sea su origen.
- ii. Todo fabricante o importador de productos textiles debe aplicar en los mismos una etiqueta antes entregarlos al consumo. La etiqueta debe contener información respecto de: nombre, domicilio e identificación fiscal del fabricante nacional o importador (el nombre y el domicilio pueden ser sustituidos por la marca registrada ante el organismo competente); país de origen; nombre de las fibras o filamentos y su composición, expresada en porcentajes; tratamiento de cuidado para la conservación; talle o tamaño.
- iii. Se especifican los criterios de clasificación de productos textiles según su composición (puro o de 100%, compuesto por dos o más fibras).

- iv. Las instrucciones de cuidado para la conservación se deben establecer de acuerdo con las normas ISO vigentes en la materia y deben considerar los procesos de lavado, blanqueado, secado, planchado y limpieza en seco.
- v. La información debe ser presentada en idioma español y cumplir con los requisitos de ser fácilmente legible, claramente visible, indeleble y de fijación permanente. Se prevén disposiciones específicas en materia de presentación de información de hilos y pasamanería, tejidos y varios artículos textiles.

Los decretos regulan también el rotulado de los envases de los productos textiles, las inspecciones y las multas. El Área de Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía es la encargada de velar por la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones en esta materia.

El Decreto 59/999 concede a fabricantes e importadores un plazo de 180 días para ajustar los rótulos. En febrero de 2000, el Decreto 64/000 determina que las disposiciones del Decreto 59/999 no se aplicarían a mercadería en stock, entendiendo por tal, la fabricada en el país antes del 31 de marzo de 2000 y la importada cuyo conocimiento de embarque hubiera sido emitido antes de esa misma fecha. La acreditación de lo anterior debía hacerse por declaración jurada, contándose con un plazo de 30 días para su presentación, a partir de la publicación del decreto (60 días para comerciantes por menor). En mayo de 2000, el Decreto 162/000 prorroga hasta el 30 de junio de 2000 el plazo para la presentación de la declaración jurada de mercadería en existencia.

Por último, el Decreto 162/000 determina que, a partir de julio de 2000, las importaciones de productos textiles sujetos a normas de etiquetado son autorizadas por la DNA en los siguientes casos:

- i. para mercadería etiquetada, cuando el importador haya declarado en el Documento Único Aduanero que la misma se encuentra etiquetada de acuerdo con lo dispuesto por las normas respectivas; y
- ii. para mercadería sin etiquetar de acuerdo con la normativa vigente, cuando el importador haya declarado la dirección en que la misma quedará depositada,

disponiendo de un plazo de 60 días corridos contados a partir del desaduanamiento para dar cumplimiento a la obligación de etiquetado.

Esta última disposición muestra claramente en qué sentido las normas de etiquetado constituyen de hecho una restricción no arancelaria.

6.2.1 Normativa consultada

- Ley 16.226 de 29 de octubre de 1991
- Decreto 141/992 de 2 de abril de 1992
- Decreto 59/99 de 3 de marzo de 1999
- Decreto 64/000 de 18 de febrero de 2000
- Decreto 65/000 de 18 de febrero de 2000
- Decreto 162/000 de 31 de mayo de 2000