

facultad de ciencias sociales | universidad de la república

Programa de Historia Económica y Social - Unidad Multidisciplinaria

EL CICLO ECONÓMICO DE URUGUAY, 1998-2012

LUIS BÉRTOLA

FERNANDO ISABELLA - CAROLA SAAVEDRA

Documento On Line Nº 33

Junio 2014

ISSN: 1688-9037

documentos de trabajo



© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400

Fax: (+598) 24102769

Bértola, Luis; Isabella, Fernando; Saavedra Carola
EI CICLO ECONÓMICO DE URUGUAY, 1998-2012
Documento On Line Nº 33
Junio 2014

ISSN: 1688-9037

EL CICLO ECONÓMICO DE URUGUAY, 1998-2012

Luis Bértola

(Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, luis.bertola@cienciassociales.edu.uy)

Fernando Isabella

(Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, fisabella@gmail.com)

Carola Saavedra

(Cámara de Industria del Uruguay, carolasaave@gmail-com)

Resumen

Este documento analiza las características del último ciclo de desarrollo de la economía uruguaya (1998-2012). Se sostiene que el ciclo económico reciente ha mostrado resultados muy importantes y alentadores, a la vez que aún se presentan problemas estructurales que no permiten afirmar que Uruguay haya roto con sus tendencias de largo plazo de baja dinámica económica. El trabajo también analiza los cambios en la estructura productiva y de las exportaciones, constatando que no se ha producido un cambio estructural de significación, lo que se asocia a la persistencia de las principales características del desarrollo histórico del país. Finalmente, se analizan las políticas productivas implementadas y su relación con los resultados obtenidos, constatando importantes avances en el desarrollo de políticas y construcción de capacidades, a la vez que un conjunto de debilidades que resulta importante superar en la perspectiva de un desarrollo de largo plazo.

Abstract

The paper studies the main features of the economic cycle 1998-2012 in Uruguay. It states that, in spite of very positive and promising results, there still persists a set of structural problems that inhibits us to conclude that Uruguay had broken with the long-run trends of low economic dynamics. The paper also studies changes in the productive structure and the structure of exports, concluding that no significant structural changes took place., which is in line with the idea of the persistence of historical structural features. Finally, the papers tackles the applied productive policies and its relation with the discussed results, concluding that significant progress was made in the policy development and capability building, but that there still exist important weaknesses necessary to be over won in order to improve the prospects for development.

Palabras clave: Crecimiento, cambio estructural, políticas productivas, exportaciones, déficit de cuenta corriente

JEL CODE: E32, F14, F63, H32, N16.

INDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 5 |
| 1. Las tendencias de largo plazo del PIB per cápita | 6 |
| 2. El ciclo 1998-2013 | 9 |
| 2.1. La estructura productiva: producto, productividad aparente y empleo en grandes sectores | 10 |
| 2.2. Análisis intra-sectorial con series más desagregadas | 16 |
| 2.3. Las importaciones | 22 |
| 2.4. La demanda..... | 25 |
| 2.4.3. Las exportaciones | 26 |
| 2.5. El balance del sector externo..... | 29 |
| 3. Análisis del cambio estructural | 33 |
| 3.1. Una evaluación de la intensidad tecnológica en la industria y los servicios. | 33 |
| 3.1.1. Los análisis sectoriales | 33 |
| 3.1.2. La innovación y la intensidad tecnológica en la producción industrial y de servicios | 35 |
| 3.2. La mirada desde el comercio exterior..... | 40 |
| 3.2.1. Lall y la canasta de exportaciones..... | 40 |
| 3.2.2. EXPY, Método de los Reflejos y Pasos sucesivos | 42 |
| 4. Políticas y desempeño | 51 |
| 4.1. Etapa de mapeo de instrumentos públicos de promoción de la competitividad industrial | 51 |
| 4.1.1. Instrumentos de apoyo a la competitividad. Período 1995–2012..... | 54 |
| 4.2. Desempeño de los instrumentos | 59 |
| 4.2.1. Análisis de desempeño de los instrumentos | 60 |
| 4.3. Conclusiones del mapeo de instrumentos públicos de promoción de la competitividad industrial | 82 |
| 5. Conclusiones generales..... | 83 |
| BIBLIOGRAFÍA | 88 |
| ANEXOS..... | 91 |

EL CICLO ECONÓMICO DE URUGUAY, 1998-2012¹

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de 1990, la prensa local anunciaba que Uruguay se aprestaba a cerrar el siglo mostrando las más altas tasas de crecimiento de su historia. En una atmósfera dominada por el optimismo, se entendía que “las reformas estructurales” introducidas en esa década en la región, eran la garantía del quiebre de tendencia que se registraba, rompiendo con el estancamiento y las crisis económicas provocados por décadas anteriores de malas políticas y extrema participación del Estado en la economía.

Parafraseando análisis realizados sobre la crisis del '29, estas miradas no notaban que se encontraban de espaldas al precipicio. Uruguay vivió a principios del Siglo XXI una nueva profunda crisis económica que destruyó buena parte de los avances del ciclo expansivo anterior, reiterando lo ya sucedido muchas veces antes.

Uruguay ha experimentado un muy rápido crecimiento en la última década, lo que ha logrado combinar con una caída nada despreciable de la desigualdad y mejoras en diversos indicadores sociales, como pobreza e indigencia. Los logros obtenidos y las perspectivas de un continuo crecimiento en los próximos años (diversas estimaciones lo ubican en el entorno del 3% anual en el próximo quinquenio) permiten generar cierto optimismo sobre el futuro y sobre las posibilidades de finalmente quebrar con la tendencia histórica. Sin embargo, la experiencia histórica nos ha enseñado que debemos ser cautos.

Este documento analiza las características del último ciclo de desarrollo de la economía uruguaya (1998-2012), con el fin de evaluar logros, discutir desafíos y detectar las amenazas y oportunidades que puedan surgir en el futuro más inmediato y en el más largo plazo.

Para estudiar este ciclo, partimos de la idea de que el desarrollo económico es un proceso complejo, que supone una transformación profunda de las estructuras económicas y sociales, que conduzcan tanto al aumento de la riqueza y el producto per cápita, como a la adquisición y desarrollo de diversas capacidades, que se expresan, entre otras cosas, en el plano de la educación, la salud, el acceso a condiciones dignas de vivienda, a la ampliación de las libertades y capacidades de decisión, a la sostenibilidad social y ambiental de ese proceso y, en el plano productivo, en una profunda transformación de las bases de competencia internacional con un rol decisivo de la innovación y el cambio tecnológico. Sin embargo, aún cuando el desarrollo es un fenómeno multidimensional, en este trabajo nos centraremos particularmente en los aspectos del desarrollo económico y más específicamente en la dinámica de crecimiento.

El trabajo tiene cuatro grandes capítulos. En el primero analizamos el desempeño agregado reciente en el contexto del desarrollo de largo plazo de Uruguay, siguiendo la máxima atribuida a Winston Churchill, de que “cuánto más atrás miremos, más adelante podremos ver”.² En ese capítulo se evalúan los logros actuales en ese contexto y se discuten diversos aspectos macroeconómicos. En el segundo capítulo se analiza el ciclo 1998-2012 en mayor detalle, desde el punto de vista de diversas variables macroeconómicas y del desempeño sectorial. El tercer capítulo presenta una amplia batería de índices construidos para aproximarse al problema del cambio estructural, concluyéndose que la economía uruguaya ha mantenido una importante estabilidad en este plano, sin que se registren transformaciones importantes, más allá de algunos cambios muy notorios en la producción agropecuaria.

¹ Este trabajo fue realizado a pedido de la Oficina de CEPAL en Montevideo y constituye un insumo para el Estudio Multidimensional sobre Uruguay desarrollado por la OCDE.

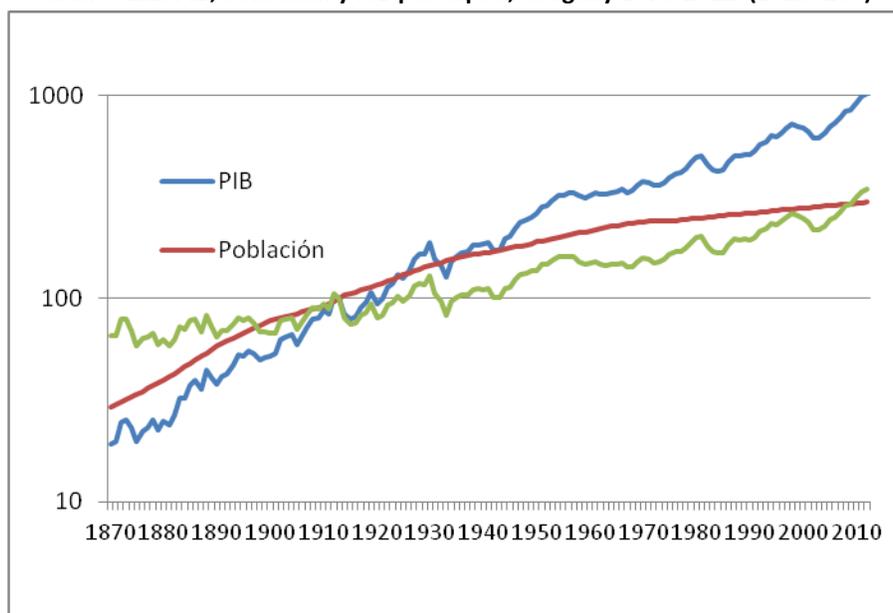
² Citado en Spolaore & Wacziarg (2013:325).

Finalmente, en el cuarto capítulo, se abordan las políticas productivas desarrolladas. A partir de una tipología de instrumentos y de la identificación de diferentes tipos de objetivos, se analizan las políticas de competitividad desarrolladas en el período reciente, identificándose problemas críticos para las políticas de futuro. Las conclusiones del trabajo se presentan en un capítulo final.

1. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL PIB PER CÁPITA.

Las características de largo plazo de la economía uruguaya ya son bien conocidas. Uruguay ha mostrado, de acuerdo a las estimaciones disponibles, una tendencia de crecimiento relativamente estable, levemente superior al 1% anual. Sin embargo, detrás de esta aparente estabilidad se esconden tres situaciones muy cambiantes.

Gráfico 1.1: PIB, Población y PIB per cápita, Uruguay 1870-2012 (1913=100)



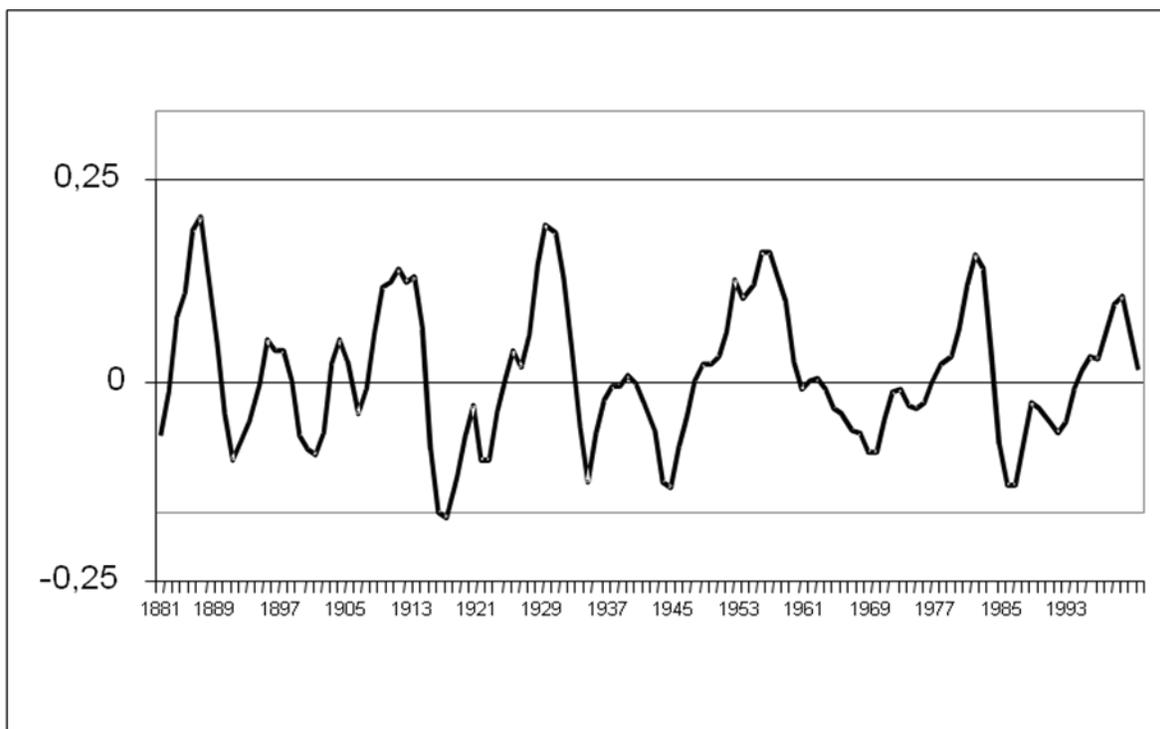
Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, los cambios en el ritmo de crecimiento de la población. De ser un país que, hacia finales del Siglo XIX y principios del XX, mostraba una alta tasa de crecimiento natural de la población y un saldo migratorio fuertemente positivo, Uruguay pasó a un más lento crecimiento natural y al corte del flujo inmigratorio, para luego pasar, ya a partir de los años de 1960, a ser un país de emigración. Detrás de un estable crecimiento del PIB per cápita se esconde, entonces, una economía que pierde dinámica económica: el PIB de Uruguay ha crecido mucho más lentamente, acompañando la caída del aumento de la población.

Un segundo elemento de discontinuidad es la fuerte volatilidad de la economía uruguaya. Este es un rasgo que Uruguay comparte con el conjunto de las economías latinoamericanas. América Latina muestra mayor volatilidad que cualquier otro grupo de países. La volatilidad de América Latina no guarda relación ni con el nivel de ingreso per cápita (ya que no ha tendido a disminuir con el tiempo), ni con el ritmo de crecimiento económico (no es resultado natural de la aceleración económica). Esta característica parece estar más bien vinculada tanto con las características de la estructura productiva, como con la correlación alta y positiva existente entre empujes de expansión económica y movimientos de capitales (Bértola y Ocampo 2013). Pérez y Titelman (2011) y CEPAL (2012) agregan que los ciclos de las economías latinoamericanas también se diferencian por la brevedad de sus fases de alza. Así, lo que resulta remarcable es que América Latina no muestra incapacidad de crecer, sino más

bien, de mantener el crecimiento económico más allá de empujes reiterados que muchas veces culminan en crisis profundas.

Gráfico 1.2: Ciclos en la economía uruguaya, 1880-2000



Fuente: Bértola y Lorenzo, 2004

Uruguay ejemplifica estas características con mucha claridad. Como ya fuera mostrado anteriormente por diversos trabajos (Bértola 1995, Bértola y Lorenzo 2004, Oddone 2010), Uruguay muestra un patrón con una ciclicidad muy clara. Más allá de la ocurrencia de ciclos más breves, hay un patrón que se ajusta a los llamados ciclos de Kuznets, de una duración de entre 15 y 25 años. El Cuadro 1 muestra las características de los ciclos uruguayos en el largo plazo.

No pueden caber dudas acerca de la importancia de este fenómeno y de sus negativos impactos en la economía y sociedad en general. Estas bruscas fluctuaciones económicas dejan huellas muy profundas en el conjunto del tejido social. Se producen empujes emigratorios, cierres de empresas, drásticos cambios en las reglas del juego, falta de previsibilidad de la situación económica y muchos otros efectos adversos. Todo ello inhibe la toma de decisiones de largo plazo, genera falta de credibilidad institucional y cambios frecuentes de orientaciones políticas. Como muestra el Cuadro 1, las crisis recurrentes que acompañan estos ciclos van acompañadas de cambios políticos de importancia. La mayor de las veces las crisis económicas son profundas y los cambios políticos ocurren dentro de los primeros cuatro o cinco años posteriores a las crisis. La excepción fue la crisis de mediados de la década 1950, que no condujo a una fuerte contracción económica sino a un prolongado estancamiento durante el cual se acumularon tensiones que habrían de desembocar en la dictadura militar unos 15 años después.

Cuadro 1.1: Característica de los ciclos de la economía uruguaya

| | Caída del PBI (%) | Caída del PBI pc (%) | Años de caída | Recuperación nivel pre-crisis (años) | Próxima Crisis (años) | Años sobre nivel pre-crisis | % sobre nivel pre-crisis | Cambios políticos asociados a la crisis |
|------------|-------------------|----------------------|---------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------|---|
| 1872-1875 | 19 | 26 | 3 | 15 | 16 | 1 | 4 | Militarismo |
| 1888-1890 | 15 | 21 | 2 | 19 | 25 | 6 | 29 | Surgimiento del Estatismo |
| 1912-1915 | 23 | 30 | 3 | 15 | 19 | 4 | 23 | Alto a las reformas |
| 1930-1933 | 33 | 36 | 3 | 17 | 27 | 10 | 24 | Dictadura de Terra |
| 1954/57-59 | 6 | 9 | 2-5 | 18 | 27 | 9 | 25 | Dictadura Militar |
| 1981-1984 | 16 | 17 | 3 | 11 | 17 | 6 | 30 | Democratización |
| 1998-2003 | 14 | 16 | 5 | 9 | | 5 | 32 | 1er triunfo de la izquierda |

Fuente: Elaboración propia

Un tercer elemento que rompe con la idea de la estabilidad del crecimiento uruguayo es la tendencia de largo plazo a distanciar sus niveles de ingreso per cápita del de los países más desarrollados del mundo. Distintos trabajos ubican estas tendencias en distintos momentos. Algunos entienden que es un proceso que se inicia en las primeras décadas del Siglo XX, cuando el modelo agroexportador de la llamada primera globalización comienza a agotarse y colapsa finalmente en la crisis de 1929 (Bértola et. al. 1999, Bértola y Porcile 2006, Gerchunoff y Llach 2010). Otros entienden que es un proceso que se inicia ya con las leyes proteccionistas de la década de 1870 (Díaz 2003). Oddone (2010), por su parte, tomando una muestra más amplia de países que no se limita a los líderes de la economía mundial, sino que incluye otras economías que aceleraron su desarrollo en la segunda mitad del Siglo XX, entiende que justamente es en esta segunda mitad que se produce nuestra tendencia a retrasarnos en el concierto mundial.

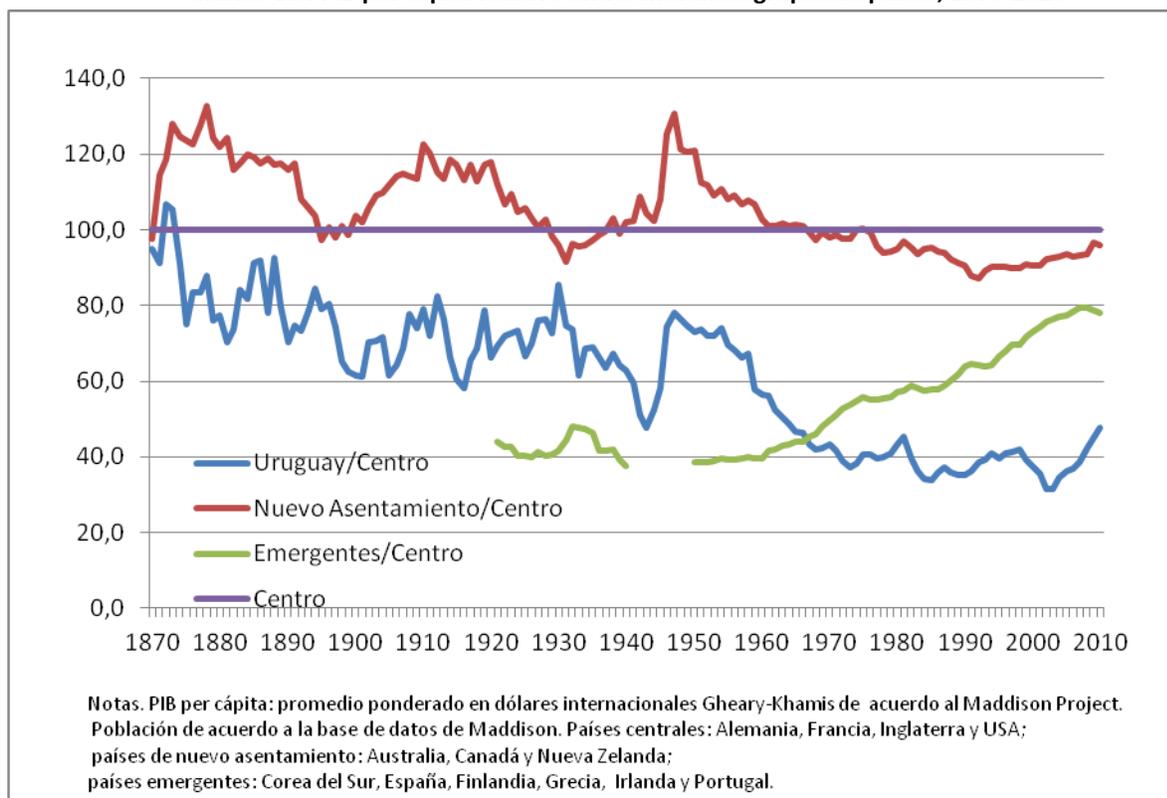
El Gráfico 3 nos muestra el desempeño de distintos grupos de países y Uruguay en relación a los países líderes de la economía mundial. Lo que podemos apreciar es una tendencia de largo plazo de Uruguay a divergir con los países centrales, e incluso de las otras sociedades de nuevo asentamiento. La divergencia no es permanente, sino que muestra fluctuaciones cíclicas similares a las ya mencionadas de la economía uruguaya. En las fases de expansión la tendencia de largo plazo parece revertirse y circunstancialmente se acortan las distancias con los líderes. En esos momentos se generan expectativas de que las tendencias de largo plazo se reviertan, pero, hasta el momento, las crisis en las que culminaron los períodos expansivos nos han dejado, invariablemente, en un escalón relativo más bajo.

También es interesante ver los ciclos largos de convergencia y divergencia de los países de nuevo asentamiento en relación a los centrales, ya que estos países de nuevo asentamiento tienen en común con Uruguay la importancia de los recursos naturales para su desarrollo. Esos ciclos tienden a ser coincidentes con los uruguayos. Aunque los países de nuevo asentamiento también muestran una tendencia de divergencia con los líderes, ésta es más tenue y parte de niveles superiores. Pero es llamativo que, tanto en los países de nuevo asentamiento como en Uruguay, la alta ciclicidad del período 1870-1950 da lugar a una tendencia de retraso más continua desde los años de 1950, que recién parece insinuar una reversión a principios del Siglo XXI. El futuro es incierto: puede ser que esté volviendo al patrón cíclico anterior al deterioro permanente, puede que el patrón cíclico sea finalmente superado o puede que volvamos después de este ciclo expansivo al patrón de deterioro permanente. Esperemos que esta última no sea la alternativa.

Por otra parte, es muy remarcable el contraste existente entre el desempeño uruguayo y el de un grupo de países que podrían llamarse emergentes en distintos contextos. Este grupo lo hemos integrado con Corea del Sur, España,

Finlandia, Grecia, Irlanda y Portugal. Con respecto a este grupo hemos mostrado un permanente deterioro y desde los años '70 hemos quedado por debajo de sus niveles. Peor aún, hemos visto cómo esos países experimentaron rápidos procesos de convergencia con los líderes de la economía mundial mientras nosotros continuamos cayendo en términos relativos. También es cierto que en años más recientes, algunos de esos milagros han enfrentado crisis muy severas.

Gráfico 1.3: PIB per cápita relativo entre diferentes grupos de países, 1870-2010



Fuente: Elaboración Propia en base a Maddison Project.

En síntesis: la tendencia de largo plazo de la economía uruguaya ha sido la de una relativamente estable tendencia de crecimiento de su PIB per cápita en el largo plazo, que, sin embargo, esconde una pérdida de dinámica económica debido al más lento crecimiento de su población, la existencia de un pronunciado patrón de fluctuaciones cíclicas y una tendencia de largo plazo a divergir, no solamente de las economías centrales, sino también de un amplio grupo de países emergentes.

La pregunta que corresponde hacernos ahora es si estas tendencias están mostrando un quiebre en la actualidad, en el marco del proceso expansivo de la última década.

2. EL CICLO 1998-2013

Los últimos años vienen mostrando una gran dinámica económica que generan expectativas de que el país finalmente pueda iniciar un proceso de quiebre de una tendencia de bajo dinamismo y divergencia de los líderes de la economía mundial. La coincidencia de este período de bonanza con un cambio claro de orientación política, a partir del acceso del Frente Amplio al gobierno, agrega una dosis importante de color al análisis. Así, se instala un debate sobre: i) si efectivamente se está produciendo ese quiebre, y ii) sobre cómo han contribuido a explicar este

desempeño los vientos de la economía mundial que han soplado a favor de Uruguay y otros países productores de recursos naturales, por una parte, y por otra, la credibilidad y efectividad de las políticas de la izquierda, que habrían logrado tanto el firme respaldo del amplio espectro de sectores populares, como del sector empresarial y el de los agentes financieros internacionales. El hecho de que el cambio de fase del ciclo hacia la fase de expansión coincida casi exactamente con el ascenso de la izquierda al gobierno hace difícil discernir la significación de estos dos componentes.

Observando más en detalle el ciclo actual con la información que ya hemos presentado, podemos constatar que aún es muy temprano para sostener que se ha producido un cambio en la tendencia de largo plazo de la economía uruguaya. En dos ocasiones anteriores hemos experimentado períodos en los cuales los años en los que el nivel de actividad se encontró por encima del de la crisis anterior fueron más prolongados que el que estamos viviendo actualmente. Lo que sí habla a favor del ciclo que estamos viviendo actualmente es que la recuperación de los niveles pre-crisis fue más rápida que en ocasiones anteriores. Es claro, por otra parte, que difícilmente este sea un mérito que pueda atribuírsele en exclusividad a la nueva gestión económica, aunque obviamente, de no haber tenido credibilidad la nueva administración esta recuperación hubiese sido probablemente más lenta. Esta credibilidad también se basó en el rol que jugó la entonces oposición durante la crisis económica de 2002: la izquierda contribuyó firmemente a la construcción de los consensos para salir de la crisis y logró canalizar el descontento de la ciudadanía por la vía institucional a través del sistema político, lo que redundó en un triunfo de la izquierda por márgenes superiores a los esperados, lo que sin duda se debió a los efectos de la crisis. Otro elemento que habla a favor de la actual fase expansiva y su potencial de futuro es que ya se han batido récords en superar los niveles absolutos de pre-crisis: los niveles de 2012 ya fueron 32% superiores a los de 1998. Aún cuando debemos ser cautos al comparar estas cifras, a los niveles actuales debemos sumar lo que se acumulará en 2013 y en 2014 y 2015, que, por el momento, no se duda que serán años de crecimiento, moderado, pero crecimiento. Por lo tanto, podemos adelantar que este ciclo expansivo logrará superar al menos en un 40% los niveles de máxima del ciclo económico anterior (1998), lo que lo constituye en un evento único. De todas formas, es importante insistir en que esto no configura aún un quiebre de tendencia, entre otras cosas, porque puede verse como parte de la tendencia que estos niveles absolutos de crecimiento vayan aumentando con el tiempo (ver Cuadro 1).

Desde el punto de vista del desarrollo relativo, y como puede verse en el Gráfico 3, el ciclo reciente muestra un proceso de convergencia con todos los grupos de países que hemos seleccionado. Esto es resultado no solo del buen desempeño uruguayo, sino de la crisis por la que vienen atravesando los países líderes de la economía mundial y buena parte del grupo de países aquí denominados como emergentes. El ritmo de convergencia es muy fuerte, aunque, de nuevo, es necesario tener cautela en dos sentidos: se han vivido en el pasado muchos procesos semejantes sin romper la tendencia y la brecha sigue siendo muy grande.

2.1. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA: PRODUCTO, PRODUCTIVIDAD APARENTE Y EMPLEO EN GRANDES SECTORES

El ciclo 1998-2012 tiene tres fases diferentes: una de caída, desde 1998 hasta 2003, una de recuperación hasta 2007, y una de expansión, hasta la actualidad. Para analizar la estructura productiva tomaremos entonces los cuatro puntos que delimitan esas fases con datos trienales, para moderar el impacto de hechos puntuales.

El Cuadro 2 nos muestra que, a lo largo de todo el período y en términos de estructura productiva en grandes sectores y a precios corrientes, no se han producido cambios de significación. En medio de la crisis se produce un aumento del peso del sector primario, mientras que todos los demás experimentan retrocesos. Cuando se recuperan los niveles de pre-crisis, se puede constatar que se produjeron algunos cambios en relación a la máxima de 1998: en tanto el sector primario sigue apareciendo como el ganador, el sector de otros servicios es el que

aparece como perdedor. Dentro del sector servicios, la mayor caída la experimentan la salud y las llamadas actividades “inmobiliarias, empresariales y de alquiler”. Estas últimas acostumbran ganar posiciones fuertemente en los momentos de auge, y caer fuertemente en las recesiones, siendo entonces particularmente volátiles. Esa volatilidad puede apreciarse claramente también en la actividad de la industria de la construcción, como se mostrará más adelante, a la que está muy vinculada. Cuando finalmente llegamos a los años más recientes, la estructura productiva a precios corrientes parece reacomodarse en torno a niveles muy parecidos a los del inicio, aunque con algunos cambios: las actividades primarias y el grupo de transporte, almacenamiento y comunicaciones vuelven a las participaciones originales; la industria y los servicios de electricidad, gas y agua pierden peso, y los sectores que más crecen son los del comercio, la industria de la construcción y los otros servicios. Dentro de estos últimos las actividades que repuntan son la salud, la educación y el sector inmobiliario, empresarial y de alquiler.

Pero detrás de esta relativa estabilidad entre los dos extremos del ciclo (medido a precios corrientes), se esconden algunos cambios muy importantes, que surgen de comparar la estructura a precios constantes y a precios corrientes. Si miramos la estructura a precios constantes surge con gran nitidez la muy fuerte expansión de las telecomunicaciones, que pasan del 8 al 18% del PIB. Todos los demás sectores disminuyen sus porcentajes, en especial “otros servicios”. Estas cifras muestran que este sector tuvo un comportamiento de precios claramente diferente a otros sectores. Se trata de un comportamiento más similar a lo que representa el crecimiento económico moderno basado en un fuerte aumento de la productividad. Supuestamente, los sectores que más se expanden deberían mostrar un mayor aumento de la productividad y una tendencia a una mayor caída de los precios, o bien a mantener los precios en base a un significativo aumento de la calidad y los contenidos del producto. Esto es exactamente lo que sucede con el sector transporte, almacenamiento y telecomunicaciones, liderado por estas últimas. Los sectores que aparecen en el Cuadro 2, en la columna “Diferencia” con un signo negativo, son los sectores que mostrarían una mayor participación a precios constantes que corrientes: al ya mencionado, se suma la industria manufacturera.

Cuadro 2.1: Estructura del Valor Agregado Bruto por sectores de actividad (promedio trienales)

| <i>A precios corrientes</i> | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|--|
| | 1997-99 | 2002-04 | 2006-08 | 2010-12 | Cambio* | Diferencia** | |
| Act.Primarias | 7,1 | 10,7 | 10,3 | 8,3 | 1,2 | 2,3 | |
| Industria Manuf | 15,2 | 15,7 | 16,2 | 13,3 | -1,9 | -1,2 | |
| EGA | 3,1 | 3,6 | 2,2 | 2,0 | -1,1 | 0,1 | |
| Construcción | 6,7 | 5,0 | 7,2 | 8,7 | 2,0 | 3,0 | |
| Comercio, Rest. y Hot. | 15,2 | 13,4 | 15,3 | 16,6 | 1,3 | 2,3 | |
| Transp.,almac.,comunic | 8,2 | 9,1 | 8,7 | 7,7 | -0,5 | -10,2 | |
| Otros servicios | 44,3 | 42,4 | 40,1 | 43,3 | -1,0 | 3,7 | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | | |
| <i>A precios constantes</i> | | | | | | | |
| Act.Primarias | 7,3 | 7,8 | 7,2 | 6,2 | -1,1 | | |
| Industria Manuf | 15,5 | 14,9 | 17,0 | 14,9 | -0,7 | | |
| EGA | 3,2 | 3,5 | 2,2 | 2,0 | -1,2 | | |
| Construcción | 6,3 | 5,0 | 5,7 | 5,3 | -1,0 | | |
| Comercio, Rest. y Hot. | 15,6 | 12,6 | 13,5 | 14,6 | -1,0 | | |
| Transp.,almac.,comunic | 8,2 | 8,7 | 12,1 | 17,9 | 9,6 | | |
| Otros servicios | 44,0 | 47,5 | 42,3 | 39,2 | -4,7 | | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | | |
| <i>Empleo</i> | | | | | | | |
| Act.Primarias | 4,1 | 4,6 | 5,1 | 4,8 | 0,6 | | |
| Industria Manuf | 16,2 | 13,7 | 14,3 | 13,7 | -2,5 | | |
| EGA | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | -0,1 | | |
| Construcción | 7,5 | 6,9 | 7,0 | 7,5 | 0,0 | | |
| Comercio, Rest. y Hot. | 20,0 | 22,0 | 22,9 | 23,1 | 3,1 | | |
| Transp.,almac.,comunic | 6,1 | 5,9 | 5,9 | 6,0 | 0,0 | | |
| Otros servicios | 44,9 | 45,7 | 43,7 | 43,8 | -1,1 | | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | | |
| *El cambio es el registrado entre 1997-99 y 2010-12 | | | | | | | |
| **La diferencia es la existente entre el cambio a precios corrientes y el cambio a precios constantes | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a información del BCU.

Este fenómeno lo podemos ver más claramente desde el punto de vista del crecimiento del PIB sectorial. El Cuadro 3 nos muestra justamente que el sector que lidera el crecimiento es el de las telecomunicaciones, con una tasa anual de casi el 9%. De forma poco esperada, el sector que lo sigue en tasas de crecimiento es la industria manufacturera, el único que supera la barrera del 2%, seguido de CRH. El Sector EGA se enfrentó a serios problemas de sequías y no ha logrado un buen desempeño total, a pesar del crecimiento de los últimos años. Las actividades primarias, por su parte, muestran un crecimiento llamativamente moderado.

Esta imagen se puede complementar con el estudio del empleo y de la productividad aparente por trabajador, lo que también se presenta en el Cuadro 3. De allí surge una imagen general diferente a la del producto. El empleo creció de manera importante entre 2003 y 2007, pero de ahí en más la tasa de crecimiento se redujo significativamente, en tanto lo contrario sucedió con el producto, que se aceleró en 2007-2012.

El empleo total creció más rápidamente en las actividades primarias y en CRH, mientras que por el contrario la industria manufacturera fue la que menos mano de obra absorbió.

La productividad nos termina de descifrar lo sucedido en la estructura a precios corrientes y constantes: la productividad del sector TAC se despega nítidamente sobre los demás, con un crecimiento del 7% anual, seguido de la industria manufacturera que sobrevive aumentando sus niveles de productividad, ya sea por innovaciones o por la desaparición de sectores menos competitivos. El resto de las actividades aparecen con productividad negativa a lo largo del período. Sin embargo es importante señalar que ese resultado está determinado principalmente por lo sucedido entre 1998 y 2007, en tanto los últimos años son de un aumento sostenido de la productividad en todos los sectores, excluyendo a la industria de la construcción. El liderazgo, por amplio margen, sigue estando en TAC. El sector primario merece un comentario especial. Este sector muestra, como se ha dicho, una caída de la productividad en el período. Esta caída no llama la atención durante la crisis. Sí llama más la atención durante 2003-2007. Lo que pudo haber sucedido en ese período fue el impacto de la expansión sojera, que al demandar más mano de obra que la ganadería podría generar como resultado una caída del producto por trabajador en el total del sector, más allá de los aumentos de la productividad por hectárea y en los rubros específicos. El sector muestra una marcada recuperación a partir de 2007, debido a la casi nula expansión del empleo una vez concretados los cambios en la estructura, y el continuo crecimiento del producto.

Cuadro 2.2: Tasas de crecimiento del PIB, empleo y productividad aparente en grandes sectores, 1997-2012

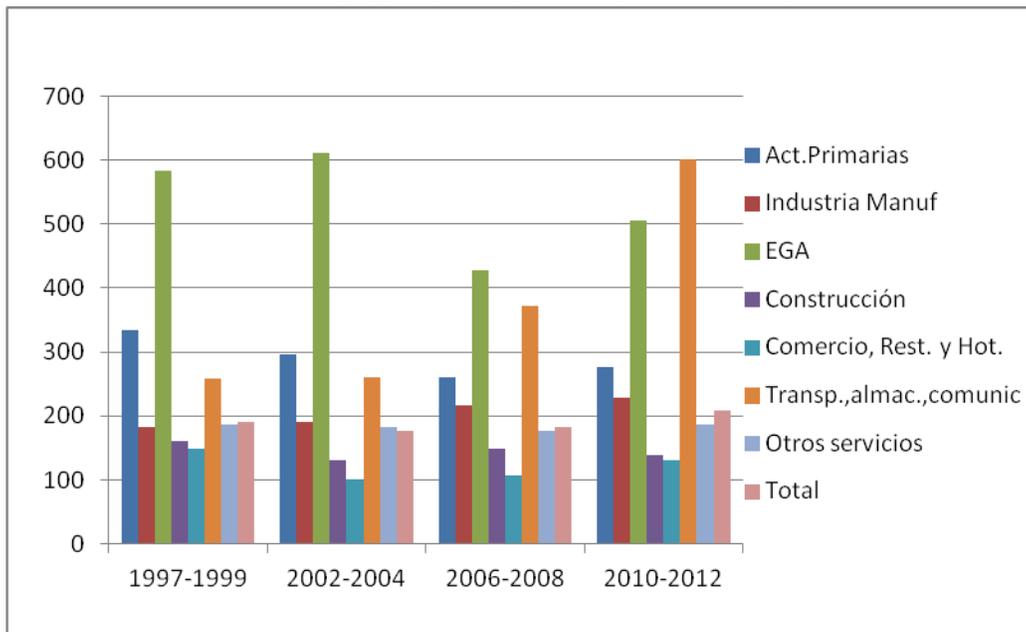
| PIB | 1997-99/2002-04 | 2002-04/2006-08 | 2006-08/2010-12 | 1997-99/2010-12 |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------|
| Act.Primarias | -0,7 | 2,8 | 1,9 | 1,1 |
| Industria Manuf | -2,9 | 8,3 | 2,4 | 2,1 |
| EGA | -0,4 | -6,7 | 3,3 | -1,3 |
| Construcción | -6,3 | 8,0 | 3,9 | 1,1 |
| Comercio, Rest. y Hot. | -6,1 | 6,5 | 8,0 | 1,9 |
| Transp., almac., comunic | -1,1 | 14,0 | 16,6 | 8,7 |
| Otros servicios | -0,6 | 1,8 | 3,9 | 1,5 |
| Total | -2,1 | 4,8 | 5,9 | 2,4 |
| | | | | |
| Empleo | 1997-99/2002-04 | 2002-04/2006-08 | 2006-08/2010-12 | 1997-99/2010-12 |
| Act.Primarias | 1,8 | 6,2 | 0,1 | 2,6 |
| Industria Manuf | -3,8 | 4,9 | 0,7 | 0,2 |
| EGA | -1,0 | 2,0 | 1,3 | 0,6 |
| Construcción | -2,3 | 4,2 | 4,0 | 1,6 |
| Comercio, Rest. y Hot. | 1,3 | 5,0 | 1,9 | 2,6 |
| Transp., almac., comunic | -1,2 | 4,1 | 2,4 | 1,5 |
| Otros servicios | -0,2 | 2,7 | 1,9 | 1,3 |
| Total | -0,5 | 3,9 | 1,8 | 1,5 |
| | | | | |
| Productividad aparente | 1997-99/2002-04 | 2002-04/2006-08 | 2006-08/2010-12 | 1997-99/2010-12 |
| Act.Primarias | -2,5 | -3,5 | 1,8 | -1,5 |
| Industria Manuf | 0,9 | 3,3 | 1,7 | 1,8 |
| EGA | 0,6 | -8,7 | 2,0 | -1,9 |
| Construcción | -4,0 | 3,7 | 0,0 | -0,5 |
| Comercio, Rest. y Hot. | -7,4 | 1,5 | 6,0 | -0,7 |
| Transp., almac., comunic | 0,1 | 9,9 | 14,3 | 7,2 |
| Otros servicios | -0,4 | -1,0 | 2,0 | 0,2 |
| Total | -1,5 | 0,9 | 4,1 | 0,9 |

Fuente: Elaboración propia.

El sector de EGA presenta bruscas oscilaciones asociadas, como ya fue comentado, a la variabilidad del régimen de lluvias.

Como resultante de todo esto, se producen ciertos cambios en la estructura de las productividades relativas de la economía uruguaya. Como muestra el Gráfico 4, las actividades primarias siguen siendo de las más productivas de nuestra economía, aunque han perdido posiciones relativas. El sector EGA sigue siendo de los más productivos, pero en los últimos años el sector TAC es el que ha pasado a tomar la delantera, alcanzando los máximos niveles que haya ostentado EGA. Los sectores que tiran hacia abajo la productividad general son los otros servicios y en especial CRH. El problema es entonces que los sectores generadores de empleo de la economía son los que muestran más bajos niveles y ritmos de crecimiento de la productividad.

Gráfico 2.1: Valor agregado por empleado a precios de 2005, 1997-2012



Fuente: Elaboración propia

En síntesis podemos señalar que a lo largo de este ciclo de más de 13 años hemos tenido un crecimiento del moderado producto, del 2,5% anual, e igualmente moderado ha sido el crecimiento de la productividad aparente (0,9% anual)³, a niveles similares a la tendencia histórica de crecimiento del PIB per cápita. Sin embargo, estos agregados resultan de fases muy diferentes del ciclo, con caída hasta 2003, recuperación hasta el 2007 y leve aceleración hasta el 2012. En la fase de recuperación no se ve aumento de productividad; éste se concentra plenamente en el último lustro.

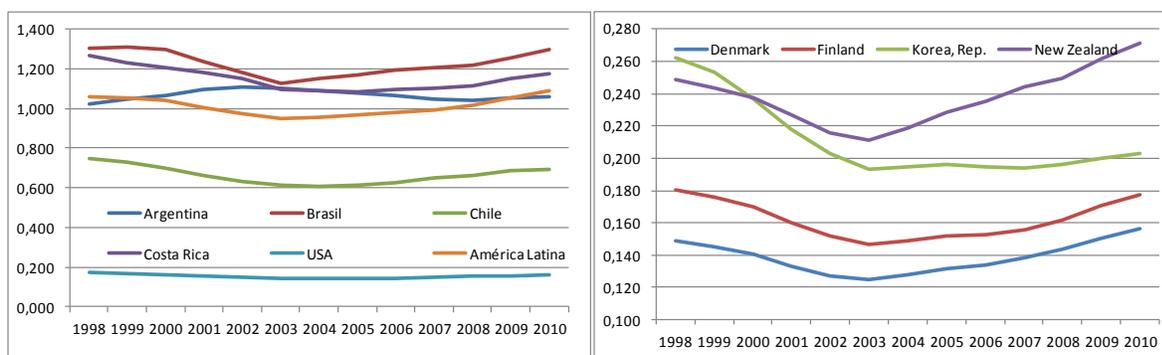
La estructura productiva a precios corrientes a nivel de grandes sectores no muestra grandes cambios. Sin embargo, por detrás de esa apariencia se producen cambios importantes, que surgen del movimiento de precios relativos. El sector TAC muestra un gran aumento de productividad y caída de precios relativos, en tanto otros sectores parecen expandirse en contexto de precios relativos crecientes, como es el caso del sector primario. Un ejercicio preliminar de descomposición del crecimiento del PIB a precios corrientes entre aumento de precios, aumento del empleo y aumento de la productividad, muestra el fuerte predominio del aumento de precios con un 79%, mientras que el aumento del empleo constituye el 19% y el de la productividad un 2%. Estos porcentajes fueron muy diferentes en distintos sectores: telecomunicaciones, papel, textiles-cuero-vestimenta y pesca son aquellos en los que el aumento de la productividad tuvo un rol muy destacado, mientras los precios cayeron o crecieron muy levemente. Entonces, parece que nos hemos enfrentado a un ciclo donde los movimientos de

³Nuestras estimaciones son un poco más bajas que las de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL (1.3% anual entre 1997-1999 y 2009-11), pero más altas que las de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL (0,3% anual, entre 1997-99 y 2008-2010). Por el contrario, Mazzuchi, Rodríguez y González dan cuenta de una tasa mucho mayor de aumento de la productividad entre 1998 y 2010-2012 (aproximadamente 1,9% anual). Será necesario realizar estudios más detallados para detectar las fuentes de estas diferencias.

precios han jugado un rol muy relevante para mantener estables relaciones entre sectores a precios corrientes, relaciones que medidas a precios constantes hubiesen variado mucho más. En otras palabras, hay sectores que han mantenido su peso en la estructura económica predominantemente debido al efecto de los precios y no al aumento de su producción.

Es importante evaluar el desempeño de la productividad del Uruguay en perspectiva comparada. Los gráficos A y B muestran un panorama ambiguo. En general nuestra posición relativa evoluciona de acuerdo al ciclo muy marcado que ya hemos descrito. Al cabo de estos años, no se puede constatar una nítida mejora de la posición relativa de Uruguay: mejoramos frente a la media de América Latina, a Argentina, Dinamarca y a Nueva Zelanda; mostramos un deterioro frente Costa Rica, Chile y Corea, y mostramos una situación casi incambiada con Brasil y Finlandia. En definitiva, este período de excepcional crecimiento no ha sido uno de marcado acorte de distancias en productividad con respecto al resto del mundo.

Gráficos 2.2a y b: Productividad del trabajo en Uruguay en relación a diversos países, 1998-2010
Promedios trienales móviles



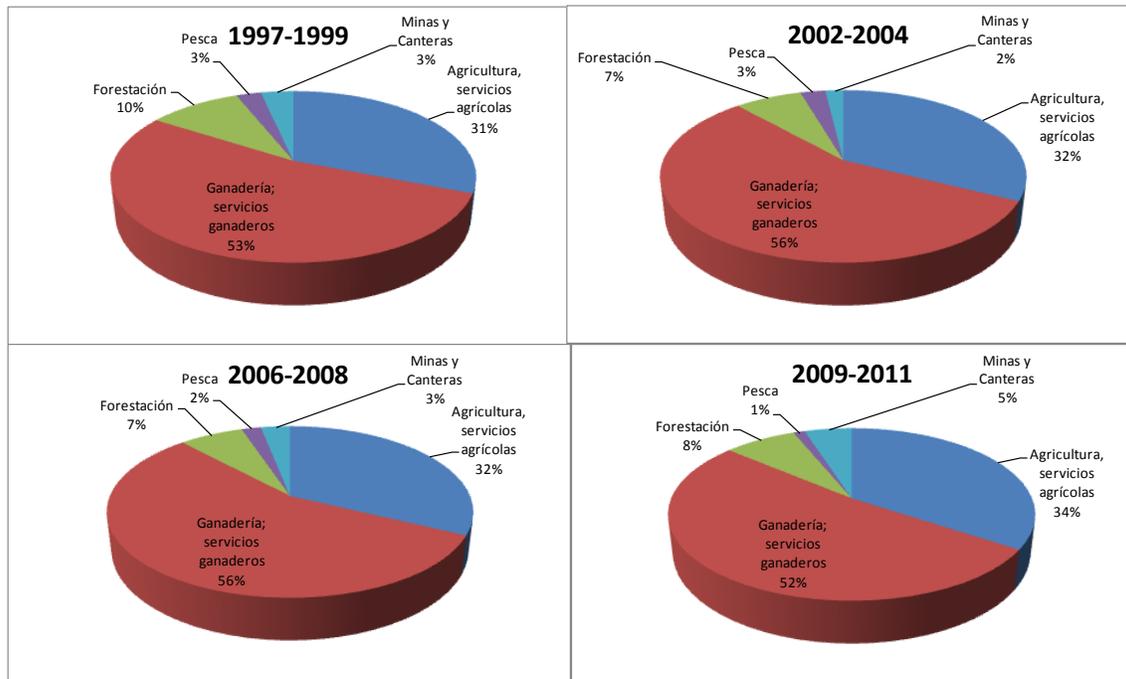
Fuente: Elaborado en base a CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

2.2. ANÁLISIS INTRA-SECTORIAL CON SERIES MÁS DESAGREGADAS

SECTOR PRIMARIO

Observando la composición del producto del sector primario en este período, en precios corrientes, se observan dos tendencias diferentes: la primera en el período que va hasta la recuperación post-crisis, caracterizada por un avance de la ganadería, y un segundo período, a partir de entonces, donde se revierten esas tendencias y se observa un crecimiento fuerte de la agricultura en detrimento de la participación de la ganadería.

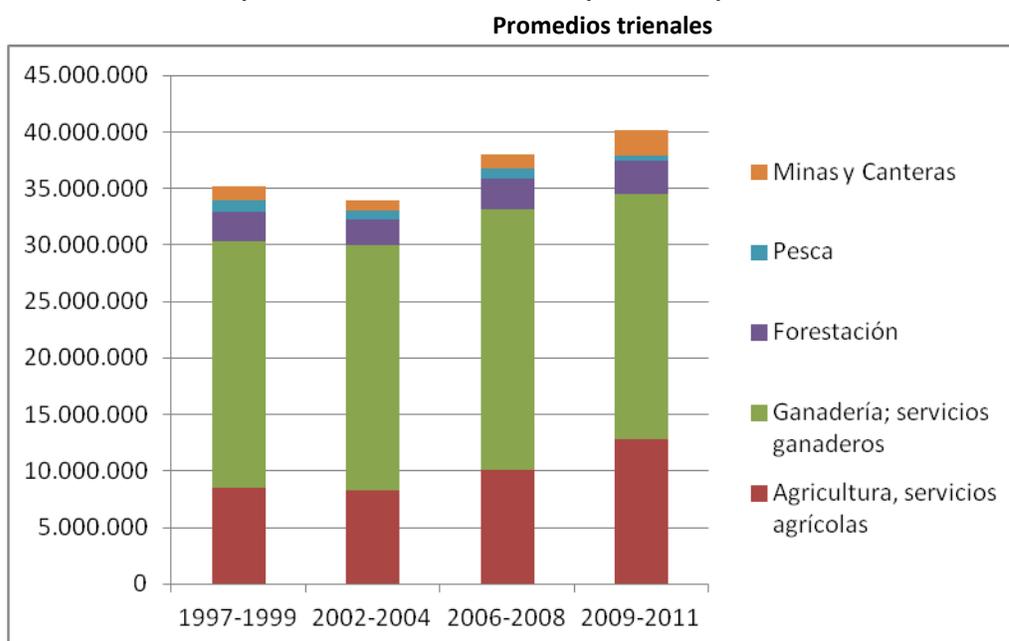
Gráfico 2.3: Composición del VAB en actividades primarias a precios corrientes, 1997-2011. Promedios trienales



Fuente: Elaboración propia

A precios constantes se puede observar una tendencia firme al crecimiento de la agricultura que, en el último período es simultáneo a una caída en la ganadería. También se observa un crecimiento importante en Minas y Canteras, aunque con poco peso en el total. La forestación mantiene su producción a precios constantes y la pesca parece caer de forma sistemática.

Gráfico 2.4: VAB por subsectores en actividades primarias a precios constantes de 2005, 1997-2011.



Fuente: Elaboración propia

Un aspecto a tener en cuenta es la sorprendente tendencia a la caída de la productividad que muestra el sector primario en el período, en momentos en que se habla de una “revolución agrícola”. A este respecto debe considerarse, en primer lugar, que el factor escaso por excelencia en el agro es la tierra, por lo que la productividad parcial más relevante es en relación a este factor. Dado que la tierra es un factor escaso y cuyo precio (y costo) se ha incrementado exponencialmente, resulta racional que las empresas agrícolas tiendan a maximizar la productividad del mismo, lo que requiere un uso más intenso (o sea una menor productividad) de los otros factores, principalmente el trabajo. Esto cobra mayor relevancia si se considera que observando la productividad del trabajo a precios corrientes, el resultado es muy diferente como se observa en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3: Productividad aparente del trabajo* en actividades agropecuarias

| P. constantes | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Agricultura | 296 | 208 | 223 | 252 | 201 | 271 |
| Ganadería | 306 | 292 | 279 | 263 | 259 | 270 |
| P. corrientes | | | | | | |
| Agricultura | 328 | 327 | 495 | 392 | 285 | 469 |
| Ganadería | 323 | 367 | 385 | 281 | 349 | 484 |

* En este caso se considera el empleo para todo el país; incluyendo localidad de menos de 5000 habitantes

Fuente: Elaboración propia

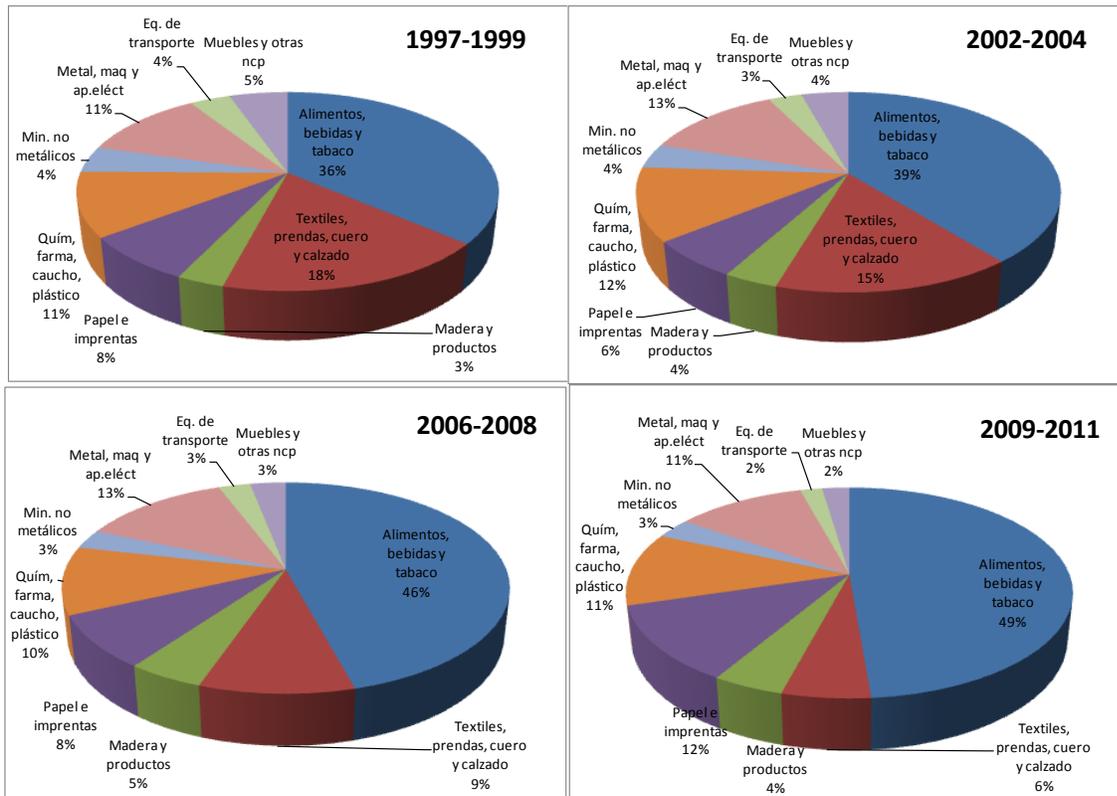
Es decir que los precios de los productos agrícolas más que compensan la tendencia observada a la caída de la productividad física. Adicionalmente, volviendo a la tendencia observada a precios constantes, debemos considerar un factor adicional que explica, aunque sólo parcialmente, la tendencia observada. Se trata de un aumento del peso relativo de la agricultura a costa de la ganadería en el empleo dentro del sector. Esto, junto

con el dato de que la productividad del trabajo, a precios constantes de 2005, es mayor en la ganadería que en la agricultura, explica parte de la tendencia observada. Es decir, al tratarse la ganadería de una actividad más extensiva en tierra, presenta un rendimiento por trabajador más alta y al perder ésta participación relativa, genera una tendencia a la baja en la productividad.

INDUSTRIA MANUFACTURERA

En la industria manufacturera se observan los cambios más importantes en todo el período:

Gráfico 2.5: Composición del VAB a precios corrientes de la industria manufacturera por subsectores por períodos, 1997-2011*– Promedios trienales



* Se excluye al sector que incluye a la refinación de petróleo

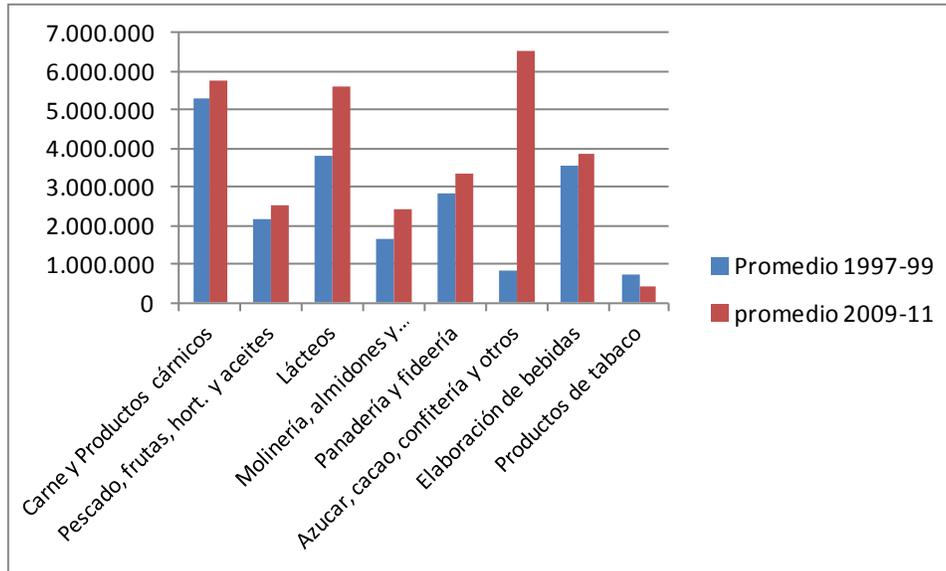
Fuente: Elaboración propia

A los efectos de evitar la distorsión en los valores relativos generados por las oscilaciones en el funcionamiento de la Refinería de ANCAP, la rama que la compone ha sido excluida del gráfico y del análisis que sigue.

Se observa que existe, a precios corrientes, una tendencia persistente al crecimiento del sector “Alimentos, Bebidas y Tabaco” que en el primer trienio tomado explica un tercio del valor corriente industrial y finaliza el período explicando casi la mitad. El crecimiento de este sub-sector está impulsado fuertemente por la “Elaboración de azúcar,..., productos de confitería y otros” que explica casi la mitad (49%) del crecimiento del subsector a precios constantes. Esta rama ha sido muy influida por el proyecto de Alur. En segundo lugar en incidencia se ubica “Elaboración de productos lácteos” que incrementa 90% su producción a precios constantes punta a punta en el

período y explica un 26% del crecimiento total del sector. Sólo la rama de “Elaboración de productos de Tabaco” presenta caídas. A continuación presentamos la descomposición del VAB a precios constantes de 2005 del sector Alimentos, bebidas y Tabaco para el primer y el último período considerado, a los efectos de observar su composición relativa y las diferentes dinámicas internas:

Gráfico 2.6 - VAB a precios constantes de 2005. Descomposición de Alimentos, Bebidas y Tabaco



Fuente: Elaboración propia

Paralelamente se observa una caída sistemática del sector “Textiles, prendas, cueros y calzados”, que pasa de ser el segundo sector en importancia al principio del período, a tener un peso casi marginal al final. La caída de este subsector, (que como se ha constatado en otros trabajos comienza con anterioridad al período bajo estudio) se explica por una caída pareja en las tres ramas que lo componen (“Productos textiles”; “Prendas de vestir” y “Curtido y adobo de cueros y elaboración de calzado, maletas, bolsos de mano, etc.”)

Cuadro 2.4 -Tasas de crecimiento por subsectores de la industria manufacturera. Precios constantes. Tasas acumulativas anuales

| Industria Manufacturera | 1997-1999 | 1999-2003 | 2003-2007 | 2007-2011 | todo el periodo |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| Alimentos, bebidas y tabaco | 1,57% | -2,54% | 11,27% | 2,56% | 3,31% |
| Textiles, prendas, cuero y calzado | -10,41% | -5,63% | 0,75% | -12,22% | -6,51% |
| Madera y productos de madera | -2,41% | 0,26% | 10,62% | 8,08% | 4,94% |
| Papel y cartón, edición e imprentas | 2,24% | -8,03% | 8,56% | 31,76% | 8,49% |
| Refinación de petróleo | -3,02% | -6,86% | 14,82% | -6,62% | -0,48% |
| Química y farmacéutica, caucho y plástico | -2,80% | -2,08% | 3,83% | 6,30% | 1,83% |
| Minerales no metálicos | -1,26% | -8,04% | 5,43% | -3,93% | -2,19% |
| Metalúrgica, maquinaria y ap.eléctricos | -3,88% | -0,37% | 5,21% | -1,83% | 0,25% |
| Eq. de transporte | 15,75% | -9,26% | 16,52% | -1,09% | 3,43% |
| Muebles y otras ncp | -5,18% | -5,41% | 0,28% | -1,67% | 2,79% |

Fuente: Elaboración propia

Otro sector que muestra un fuerte crecimiento, aunque concentrado en el último período, es “Papel e Imprentas”, muy asociado a inversiones extranjeras en la producción de pasta de celulosa⁴. Aquí se agrupan dos subsectores: “Papel y productos de papel y cartón” y “Actividades de edición, impresión y reproducción de grabaciones”; pero el crecimiento se debe íntegramente al primero que multiplica su producción casi por 9 en términos reales, si comparamos el primer con el último sub-período considerado en este trabajo, mientras que el último de hecho sufre una caída en su producto.

También, y aunque no resulta evidente a precios corrientes, se observa que a precios constantes “Madera y Productos de Madera” muestra un fuerte dinamismo desde la salida de la crisis.

El sector Química y Farmacéutica, Plástico y Caucho agrupa, en nuestras series, 4 subsectores: “Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno, plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario” que refiere básicamente a agro-químicos, el cual se ha mantenido, a lo largo de todo el período estudiado, como el sector de menor significación de grupo (10,5%del VAB en el subperíodo final a precios de 2005) aunque ha sido el segundo de mayor crecimiento, contribuyendo con casi el 25% del crecimiento total del sector. “Fabricación de productos de caucho y plástico” es el segundo de mayor significación del sector (casi 32%) y el que más ha contribuido a su crecimiento (64%). El rubro Farmacéutica explica el 25% del VAB al final del período y contribuyó con el 21% del crecimiento del sector. Finalmente el rubro “Fabricación de sustancias y productos químicos excepto abonos y plaguicidas y productos farmacéuticos”, que ha sido el de mayor peso en el VAB sectorial (33% al final del período), es el único que ha visto disminuir sus niveles de producción, generando una contribución negativa al crecimiento total del sector de casi 10%.

“Equipos de Transporte” presenta un comportamiento muy oscilante, asociado a las dificultades de acceso a los mercados regionales, con períodos de crecimiento exuberante, seguidos de profundas contracciones.

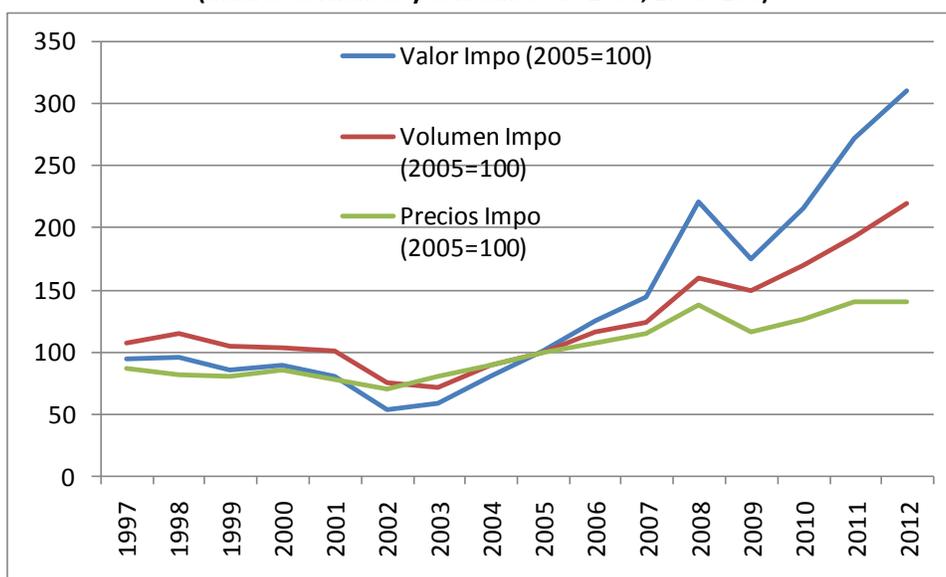
⁴Téngase presente que, por el período considerado no se consideran aquí los efectos de la puesta en funcionamiento de la planta de celulosa de “Montes del Plata”, que indudablemente va a generar otro fuerte impulso del sector.

Puede observarse entonces que las tres ramas de mayor dinamismo (“Papel y cartón”, “Madera y productos de madera” y “Alimentos”) consisten fundamentalmente en el procesamiento de materias primas nacionales de origen agropecuario, lo que señala una tendencia a la orientación de la industria en este sentido. Así, al interior de la industria manufacturera sí parecen observarse importantes cambios que podrían caracterizarse como “estructurales”, no en el sentido de una mayor diversificación ni sofisticación productiva sino, al contrario, en una mayor orientación hacia el procesamiento de la producción primaria.

2.3. LAS IMPORTACIONES

Las importaciones han mostrado un gran dinamismo a partir de la recuperación de la crisis. Los precios han aumentado cerca de un 50% desde 2005 y adicionalmente el volumen importado ha crecido, entre 1997-1999 y 2010-2012, a una tasa anual del 7%. Durante la fase expansiva desde 2005 el volumen de las importaciones ha crecido a una tasa del 12% anual.

Gráfico 2.7. Índice del valor, volumen y precios de las importaciones (dólares corrientes y constantes de 2005, 2005=100)



Elaboración propia en base a BCU

Como muestra el Cuadro 6, los grandes rubros de la estructura de las importaciones no se han alterado significativamente en relación a esta gran expansión: hay un leve incremento de los bienes de capital e intermedios en relación a los bienes de consumo. Sin embargo, algunos cambios son notables dentro de estas categorías. Dentro de los bienes de consumo hay una caída de los alimentos y un aumento de los automotores y otros equipos de transporte, lo que es razonable como expresión de cambios de la estructura del consumo ante aumentos del nivel de ingreso. Dentro de la inversión de capital, son los equipamientos de transporte los que más crecen, en especial los del sector privado. Finalmente, el gran cambio se produce en la estructura de los bienes intermedios. Siguiendo un proceso general de aumento de precios de los *commodities*, los energéticos aumentaron radicalmente su participación en las importaciones, pasando del 12,6 al 20,8% de total. También aquí se expresa, además del aumento de precios, la mayor demanda, en coherencia con los aumentos ya señalados de equipos de transporte en la inversión y en el consumo privado. Los bienes que absorben la caída en la estructura de las importaciones son los otros bienes intermedios, es decir, bienes intermedios que alimentan la expansión de

otros sectores de actividad. Aquí se destaca la caída piezas y accesorios de transporte y la de suministros industriales básicos y elaborados.

En síntesis, en medio de una muy fuerte expansión de las importaciones, se produce un aumento destacado de los equipos de transporte para el consumo y la inversión, así como en los combustibles, mientras pierden peso, principalmente, los bienes de consumo alimenticio y los insumos industriales.

Cuadro 2.5: Importaciones de bienes por destino económico. 2000-2010

| GCE | DESTINO ECONÓMICO | 200-2002 | 2006-2008 | 2010-2012 |
|-----------|--|-------------|-------------|-------------|
| | CONSUMO | 26,8 | 19,3 | 23,2 |
| 112 y 122 | Alimentos y bebidas | 7,7 | 4,8 | 5,8 |
| 510 y 522 | Automotores y otros de transporte | 2,6 | 2,6 | 4,2 |
| 610 | Duraderos | 4,6 | 4,5 | 4,5 |
| 620 y 630 | Otros de consumo | 11,9 | 7,3 | 8,6 |
| | CAPITAL | 13,4 | 13,4 | 14,9 |
| 410 | Maquinaria y equipos | 10,9 | 10,1 | 11,1 |
| | <i>Público</i> | 1,5 | 1,4 | 1,4 |
| | <i>Privado</i> | 9,5 | 8,6 | 9,6 |
| 521 | Equipos de transporte | 2,5 | 3,3 | 3,8 |
| | <i>Público</i> | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| | <i>Privado</i> | 2,4 | 3,1 | 3,6 |
| | INTERMEDIOS | 59,7 | 67,3 | 61,9 |
| | Petróleo y destilados | 12,6 | 24,6 | 20,8 |
| | Energía eléctrica | 0,7 | 2,0 | 1,0 |
| | Intermedios sin petróleo, destilados y energía eléctrica | 46,4 | 40,8 | 40,1 |
| 111 y 121 | <i>Alimentos y bebidas</i> | 2,6 | 2,4 | 2,8 |
| 530 | <i>Piezas y accesorios de transporte</i> | 5,1 | 3,4 | 3,6 |
| | <i>Otros insumos intermedios</i> | 38,7 | 35,0 | 33,7 |
| 210 | <i>Suministros industriales básicos</i> | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| 220 | <i>Suministros industriales elaborados</i> | 32,8 | 29,9 | 28,7 |
| 2/ | <i>Resto</i> | 3,8 | 3,1 | 3,1 |

Fuente: Elaboración propia en base a BCU y Uruguay XXI.

Desde el punto de vista del origen geográfico de las importaciones, el Cuadro 6 nos muestra la importante pérdida de peso de la Unión Europea y del MERCOSUR, a favor de Asia. En tanto el MERCOSUR se mantiene, por amplio margen, como la región principal, Asia trepa al segundo lugar con ¼ de las importaciones totales. Estas dos regiones sumadas constituyen 2/3 de las importaciones uruguayas.

Cuadro 2.6: Importaciones por regiones de origen

| | 2001-2002 | 2006-2008 | 2010-2012 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Grupo Países Origen | | | |
| AFRICA | 0,7 | 1,2 | 1,0 |
| AMERICA CENTRAL Y EL CARIE | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| AMERICA DEL NORTE | 12,0 | 13,1 | 12,0 |
| MEDIO ORIENTE | 0,6 | 0,5 | 0,8 |
| MERCOSUR | 47,6 | 46,5 | 40,6 |
| OCEANIA | 0,6 | 0,4 | 0,3 |
| OTROS | 0,1 | 0,4 | 0,4 |
| RESTO DE AMERICA DEL SUR | 3,1 | 2,3 | 2,4 |
| RESTO DE ASIA | 11,1 | 19,4 | 25,8 |
| RESTO DE EUROPA | 2,4 | 3,3 | 2,7 |
| UNION EUROPEA | 21,2 | 12,7 | 13,6 |
| ZONAS FRANCAS URUGUAY | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| Total general | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a BCU y Uruguay XXI.

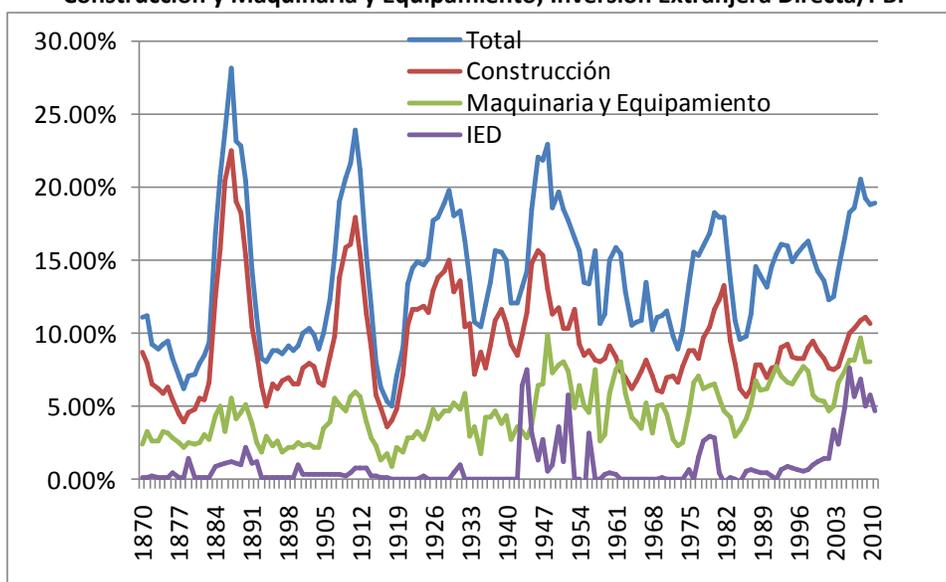
Las importaciones también tienen un componente importante en los servicios, entre los que se destaca el turismo de uruguayos en el exterior. Este componente era del 20% de las importaciones en 1997-1999 y cayó hacia 2010-2012 al 16%. Como se verá más adelante, el crecimiento de este componente ha sido de todas formas importante, especialmente al ser comparado con el turismo receptivo, aunque las importaciones de bienes han mostrado un mayor dinamismo.

2.4. LA DEMANDA

2.4.1. LA INVERSIÓN

En los últimos años hemos presenciado un muy importante crecimiento de la inversión. El bajo nivel de la inversión ha sido una insuficiencia estructural de las economías latinoamericanas y de la uruguaya en particular. Visto en la perspectiva del último medio siglo, el resultado es muy bueno: la tasa de inversión superó los niveles del breve ciclo expansivo de la dictadura, que eran los más altos de las últimas décadas.

Gráfico 2.9: Tasa de Inversión Fija (Formación Bruta de Capital Fijo/PBI, a precios corrientes), descompuesta en Construcción y Maquinaria y Equipamiento; Inversión Extranjera Directa/PBI



Fuente: Inversión total, construcción y maquinaria-equipamiento, Román y Willebald 2013. IED: 1870-1959, Donnángelo y Millán; 1960-2011, Reig (2013).

En el muy largo plazo, el país ha mostrado ciclos de inversión de tasas similares o aún superiores, aunque debemos ser cautos en las comparaciones debido a la calidad de la información. De todas formas, puede decirse que los niveles actuales se comparan con los mejores de nuestra historia. Sin embargo, es importante no perder de vista, que también en este plano vuelve a presentarse con muchísima claridad la presencia de fuertes ciclos y de una alta volatilidad. La inversión se muestra volátil y cíclica en relación a un ya volátil y cíclico PBI. Sigue entonces planteado el desafío de mantener y elevar el nivel de las inversiones.

Desde el punto de vista de la estructura de la inversión entre construcciones y maquinaria y equipamiento, no se han producido cambios importantes en las últimas décadas. Desde la época de la industrialización de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, las maquinarias y equipamientos tienen períodos en los que superan el 40%, lo que se repite en los '70 y en los '90. En las crisis este porcentaje tiende a reducirse, como lo hizo en 1999-2003, a niveles por debajo del 40%. En los años recientes hemos vuelto al entorno del 44%. Más aún, el aumento de la

participación de la inversión en construcciones en una fase de alza del ciclo, es un buen predictor de una crisis: así sucedió al menos antes de las crisis de 1981 y 2002.

La inversión extranjera directa (IED) jugó un papel central en el aumento de la tasa de inversión, especialmente en la última década. Como puede verse en el Gráfico 9, los niveles de participación de la IED en el PIB son solamente comparables a los que experimentamos en algunos años del período de industrialización, en 1945-1954, lo que nuevamente ubica a este ciclo de muy bien en la perspectiva histórica.

No quedan dudas de que esta inversión, promovida a través de una amplia batería de estímulos, ha sido un motor importante del crecimiento económico, tanto por los volúmenes invertidos como por lo que esa inversión ha significado, tanto en términos de incorporación de nueva tecnología como por la contribución a introducir algunos cambios en la matriz productiva. A pesar de estos positivos impactos directos de la IED, algunos estudios señalan que son pocos los impactos que esta inversión ha tenido en la dirección de promover la inversión doméstica asociada y en términos de eslabonamientos productivos (Reig, 2013). Solo recientemente ha tomado más peso en las negociaciones con los inversores extranjeros la consideración de los elementos indirectos de la inversión. Así, resulta que en 2006-2010 la IED respondió por el 33% del total de la inversión. En el ciclo inmediatamente anterior la IED no superaba el 10% del total de la inversión. Entonces, aparece aquí un rasgo preocupante, que es el de la persistencia de la baja formación bruta de capital fijo en el plano doméstico.

Por otra parte, y como será retomado más adelante, este importante incremento de la IED tiene un fuerte impacto en la balanza de pagos. En el corto plazo, el aumento de esta inversión asegura un importante flujo de capitales. Sin embargo, a medida que la IED se va acumulando, tiende a ser mayor la presión sobre la balanza de pagos por la vía de la remisión de utilidades, especialmente si ellas no son reinvertidas en el país y si, como se ha dicho, la IED no genera un estímulo al ahorro y la inversión doméstica.

2.4.3. LAS EXPORTACIONES

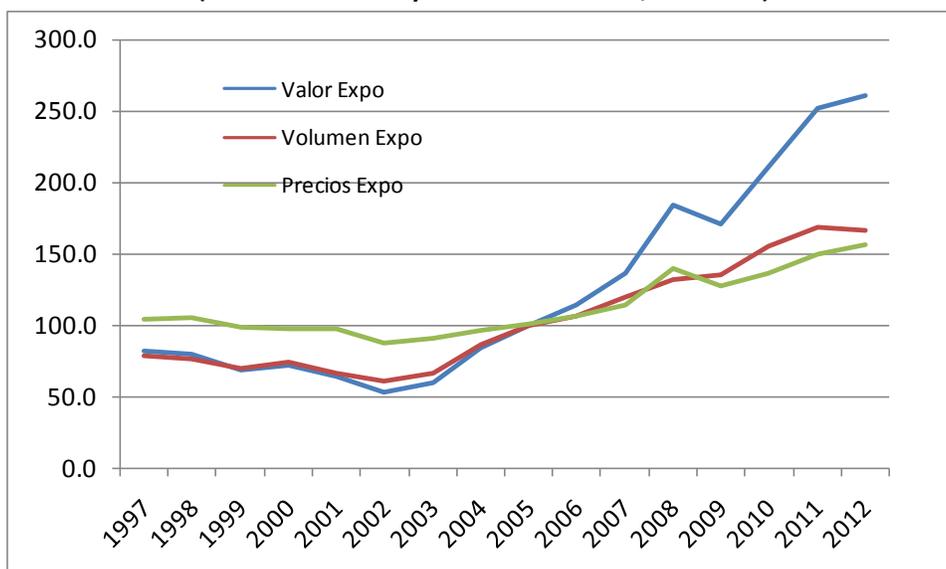
Las exportaciones tuvieron una muy fuerte expansión en 1997-2012, a una tasa del 9% anual. La fuerte expansión se produjo a partir del 2002-2004, mostrando un crecimiento anual del 18%. Ello coincide con una fuerte reversión de la tendencia de precios, los que crecen a una tasa anual del 6,5%. Junto a un crecimiento del 11% anual de los volúmenes exportados.

Las determinantes del aumento de los precios son diversas. Por un lado, reflejan la intensidad de la demanda de recursos naturales que muestra el fuerte crecimiento asiático, basado en una presencia muy fuerte del sector industrial. Este sector ha respondido por más del 40% del PBI de China. A su vez, el aumento del ingreso per cápita y el de la población urbana de los países emergentes genera una alta elasticidad-ingreso en la demanda de alimentos en general y alimentos de alta calidad en particular, presionando fuertemente sobre las importaciones de esos países. Otro elemento que contribuyó al aumento de los precios es la más lenta reacción de la oferta al aumento de la demanda. En el largo plazo la oferta de productos agrícolas a nivel internacional siempre ha respondido a la demanda y está claramente demostrado que las hambrunas no se han debido a problemas de la oferta de alimentos sino a problemas institucionales que determinan el acceso a los mismos. Las tendencias de largo plazo de los precios de los productos primarios demuestran que a pesar de fuertes fluctuaciones de corto y mediano plazo, los bienes de los productos primarios no se valorizan por problemas de escasez. Existe aún y a pesar de los problemas climáticos y ambientales, una frontera importante para la expansión de la producción primaria, además de los importantes aumentos de la productividad agraria que se vienen registrando a nivel internacional desde hace no menos de tres siglos. Entonces, más allá de la continua expansión de la demanda de alimentos es esperable una importante respuesta de oferta, aunque los desajustes temporales entre unas y otras

generarán períodos de aumento de precios como los que se experimentan ahora. Un tercer elemento que ha contribuido al aumento de los precios ha sido el refugio de capitales en los mercados a futuro de *commodities*, dado el bajo nivel de rentabilidad de otro tipo de inversiones. Es sumamente difícil predecir el movimiento futuro de este componente, pero parece haber estado jugando cierto rol en la valorización de las *commodities* en la última década.

No pueden caber dudas de que este aumento del precio de las exportaciones de cerca de un 100% en un decenio es la principal razón que explica la fuerte valorización de la tierra en Uruguay. Sin lugar a dudas, las buenas condiciones locales para el desarrollo de la producción agropecuaria, así como las innovaciones introducidas en este sector, han hecho su contribución a esa valorización. Sin embargo, el elemento desencadenante es claramente el cambio en las tendencias de la demanda y precios internacionales. Se trata, claramente, de un fenómeno internacional, que ha llevado a que en la actualidad la mitad de la tierra uruguaya esté siendo explotada por capitales extranjeros.

Gráfico 2.10: Índice del valor, volumen y precios de las exportaciones 1997-2012
(dólares corrientes y constantes de 2005, 2005=100)



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2.7: Tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones, 1997-2012

| | 1997-99/2010-12 | 1997-99/2002-04 | 2002-04/2006-08 | 2006-08-2010-12 |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <i>Exportaciones</i> | | | | |
| Valor | 9,2 | -3,1 | 10,4 | 6,6 |
| Volumen | 6,2 | -1,0 | 6,7 | 4,0 |
| Precio | 2,8 | -2,2 | 3,5 | 2,6 |
| <i>Importaciones</i> | | | | |
| Valor | 8,6 | -6,9 | 12,4 | 6,3 |
| Volumen | 4,5 | -6,3 | 6,8 | 4,8 |
| Precio | 3,8 | -0,8 | 5,2 | 1,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU

De la mano de la expansión de la demanda de los países asiáticos se produjo entonces un cambio importante en la estructura del destino de nuestras exportaciones, que se presenta en el Cuadro 8. Se ve una caída marcada de América del Norte y la Unión Europea y un moderado ascenso de Asia y del resto de Europa. El MERCOSUR se mantiene como el principal destino de nuestras exportaciones. Un elemento distorsiona este análisis, y es la fuerte expansión de las exportaciones a las zonas francas, que luego re-exportan hacia otros mercados. Sin embargo podría decirse que las exportaciones desde zonas francas no revierten estas tendencias de las exportaciones hacia distintos bloques que estamos señalando.

Cuadro 2.8: Estructura de las exportaciones por bloque de destino

| | 2002-04 | 2010-12 |
|-----------------------------|---------|---------|
| AFRICA | 3,1 | 4,2 |
| AMERICA CENTRAL Y EL CARIBE | 2,0 | 1,5 |
| AMERICA DEL NORTE | 20,8 | 5,7 |
| MEDIO ORIENTE | 4,2 | 3,9 |
| MERCOSUR* | 28,8 | 30,3 |
| OCEANIA | 0,1 | 0,1 |
| OTROS | 0,1 | 0,6 |
| RESTO DE AMERICA DEL SUR | 4,8 | 7,6 |
| RESTO DE ASIA | 9,3 | 12,4 |
| RESTO DE EUROPA | 2,4 | 8,5 |
| UNION EUROPEA | 22,2 | 13,9 |
| ZONAS FRANCAS URUGUAY | 2,1 | 11,3 |
| Total general | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y Uruguay XXI

En el Cuadro 9 se puede ver la composición de las exportaciones por rubros. Es claro que se ha producido un cambio muy importante: la gran expansión se produce en los cereales y madera, los que juntos suman 29 puntos porcentuales, un cambio muy radical. Los grandes perdedores fueron textiles y cueros, que conjuntamente bajaron 11,5 puntos porcentuales, así como el resto indefinido, que cae 18 puntos.

Cuadro 2.9: Valor y estructura de las exportaciones (en millones de dólares corrientes)

| | Valor | | | %Valor | | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1997-99 | 2002-04 | 2010-12 | 1997-99 | 2002-04 | 2010-12 |
| Cereales | 90 | 325 | 2075 | 3,4 | 13,8 | 26,5 |
| Carnes | 474 | 504 | 1437 | 18,0 | 21,4 | 18,4 |
| Lácteos | 159 | 144 | 692 | 6,0 | 6,1 | 8,8 |
| Textiles | 269 | 201 | 252 | 10,2 | 8,5 | 3,2 |
| Cueros | 201 | 224 | 244 | 7,6 | 9,5 | 3,1 |
| Madera | 10 | 28 | 491 | 0,4 | 1,2 | 6,3 |
| Papel | 53 | 46 | 95 | 2,0 | 2,0 | 1,2 |
| Químico-farm | 26 | 35 | 115 | 1,0 | 1,5 | 1,5 |
| Automotriz | 142 | 62 | 204 | 5,4 | 2,6 | 2,6 |
| Resto | 1213 | 789 | 2218 | 46,0 | 33,4 | 28,4 |
| Total | 2638 | 2358 | 7822 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU y Uruguay XXI

Es interesante determinar cuánto del crecimiento de los diferentes rubros se debió al aumento del volumen y cuánto al movimiento de los precios. El Cuadro 10 muestra estos resultados. Como se señaló anteriormente, los cereales fueron los que experimentaron el crecimiento más impresionante. Su tasa de crecimiento fue del 27% anual en el ciclo largo y destaca el hecho de que más de la mitad de ese crecimiento se debe al aumento de los precios. Muy diferente es el caso de las exportaciones de maderas, el otro gran ganador del período, que deben casi todo su crecimiento al aumento de los volúmenes, en tanto los precios mostraron aumentos moderados. Las carnes constituyen un caso interesante, ya que a lo largo del período muestran caída de los volúmenes exportados, que fueron más que compensados por el aumento de los precios.

Otro sector que se destaca es la industria químico-farmacéutica, ya que logra, en el ciclo largo, obtener tasas de crecimiento muy importantes a pesar de tendencias negativas de los precios a lo largo del período, aunque con una mejora moderada en la fase más expansiva del ciclo.

En síntesis, puede sostenerse que los rubros de la agropecuaria basaron una buena parte de su crecimiento en el movimiento de los precios, en tanto el sector maderero y la industria químico-farmacéutica mostraron una dinámica mayor de los volúmenes, a pesar de no contar con precios tan favorable.

Cuadro 2.10: Tasas de crecimiento del valor, volumen y precio de los principales rubros de exportación

| | 1997-99/2002-04 | | | 1997-99/2010-12 | | | 2002-04/2010-12 | | |
|-----------------|-----------------|---------|--------|-----------------|---------|--------|-----------------|---------|--------|
| | Valor | Volumen | Precio | Valor | Volumen | Precio | Valor | Volumen | Precio |
| Cereales | 29,3 | 8,9 | 18,7 | 27,3 | 12,5 | 13,0 | 26,1 | 14,8 | 9,5 |
| Carnes | 1,2 | -13,0 | 16,0 | 8,9 | -3,0 | 12,3 | 14,0 | 3,7 | 10,0 |
| Lácteos | -2,0 | 2,4 | -4,6 | 12,0 | 7,7 | 3,8 | 21,7 | 11,1 | 9,5 |
| Textiles | -5,7 | -5,0 | -0,4 | -0,5 | -3,2 | 3,0 | 2,9 | -2,1 | 5,2 |
| Cueros | 2,2 | 6,5 | -4,1 | 1,5 | 2,3 | -0,8 | 1,1 | -0,3 | 1,4 |
| Madera | 22,3 | 24,5 | -2,7 | 34,6 | 30,0 | 3,5 | 42,9 | 33,6 | 7,5 |
| Papel | -2,7 | 2,6 | -5,3 | 4,5 | 3,5 | 0,9 | 9,3 | 4,0 | 5,1 |
| Químico-farmac. | 6,4 | 18,1 | -9,8 | 12,2 | 15,0 | -2,5 | 15,9 | 13,1 | 2,3 |
| Automotriz | -15,4 | -10,8 | -5,3 | 2,8 | 2,5 | 0,3 | 16,1 | 11,8 | 4,0 |

Fuente: : Elaboración propia en base a datos de BCU y Uruguay XXI

2.5. EL BALANCE DEL SECTOR EXTERNO

Como ya se ha sostenido en este trabajo, el desarrollo económico de Uruguay se ha caracterizado por la fuerte volatilidad y ciclicidad, que al cabo de cada crisis ha dejado al país en peores condiciones relativas en el concierto internacional.

Se ha sostenido también que esa volatilidad y ciclicidad mucho ha tenido que ver con las características de la estructura productiva y de la alta volatilidad de la demanda y precios de los escasos bienes intensivos en recursos naturales que exporta Uruguay.

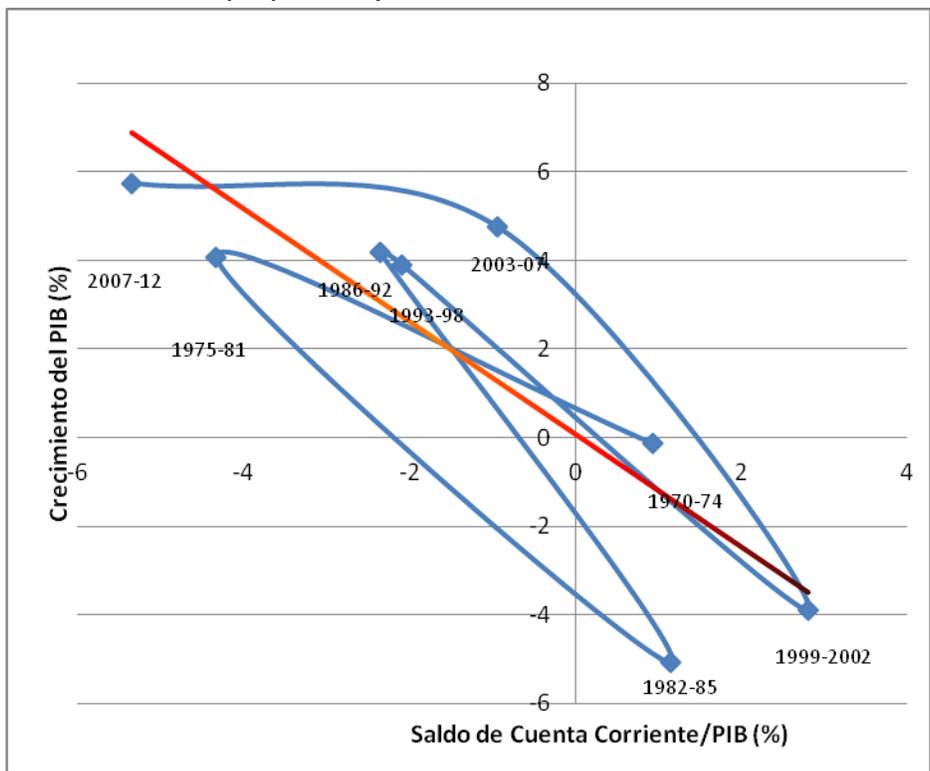
En este apartado buscaremos indagar cómo han evolucionado estas características en el ciclo actual. El Gráfico 11 muestra las principales tendencias de la relación entre el crecimiento económico y el saldo de cuenta corriente sobre el PBI. La línea de tendencia muestra que hay una relación inversa entre crecimiento económico y saldo de cuenta corriente sobre el PBI. Esto tiene dos lecturas: por un lado dice que el crecimiento económico genera déficits en el saldo de cuenta corriente. Esto es totalmente coherente con la tradición del pensamiento cepalino y

neo-estructuralista, en el sentido de que indica que las economías latinoamericanas presentan características estructurales que llevan a tener una muy alta elasticidad-ingreso de la demanda de las importaciones, que tienden a superar la elasticidad-ingreso de la demanda de las exportaciones. Ello se debe a las características de la especialización productiva en bienes primarios y la alta demanda de bienes de consumo duradero, bienes de capital y bienes intermedios, que vienen asociados a los procesos de crecimiento económico. Entonces, aquí hay una causalidad que va desde la oferta hacia el déficit de balanza comercial. Por otra parte, una vez generada una situación de restricción externa, ésta actúa frenando el crecimiento económico y demandando ajustes a la baja de la tasa de crecimiento, para poder equilibrar la balanza de pagos. El resultado de estas predicciones, es que los países deben mantener una tasa de crecimiento compatible con estas estructuras productivas, lo que, por lo general, conduce en el largo plazo a divergir con respecto a las economías más desarrolladas.

Este proceso, de por sí, no tiene por qué mostrar una alta volatilidad. La volatiedad y ciclicidad se acentúan cuando estas características estructurales se combinan con fuertes fluctuaciones de los términos de intercambio y con cambiantes flujos en los movimientos de capital. Cuando un período de crecimiento se combina con movimientos favorables de los términos de intercambio y con entrada de capitales, a lo que pueden sumarse burbujas especulativas en la industria de la construcción, la valorización del tipo de cambio puede contribuir a exacerbar la fase alta del ciclo, pero, a su vez, puede agudizar la acumulación de desbalances. De esta manera se van acumulando situaciones de inestabilidad que culminan en procesos de ajuste muy dolorosos y bruscos, con fuertes contracciones de la actividad económica y cambios radicales en las reglas del juego.

El Gráfico 11 ilustra muy elocuentemente este aspecto de la historia económica del Uruguay. Muestra claramente cómo los ciclos de crecimiento de las décadas de 1970 y luego de 1990 generaron fuertes déficits de cuenta corriente y un alto déficit en relación al PBI. La forma en que en ambos casos se salió de la situación fue mediante sendas profundas crisis y cambios políticos de significación. La crisis de “la tablita” se anudó con los cambios políticos que condujeron al fin de la dictadura, y la crisis de principios del Siglo XXI aceleró el movimiento hacia el primer triunfo de la izquierda en la historia del país.

Gráfico 2.11: Crecimiento del PIB por períodos y saldo de cuenta corriente en % del PIB al final de cada período



Fuente: Elaboración propia

La cuestión entonces es cuál es la situación actual y si se ha logrado revertir esta tendencia. Del Gráfico 11 surge una imagen un tanto preocupante: el reciente período de crecimiento llegó hasta 2007 con una alta tasa de crecimiento y con un déficit de cuenta corriente muy mesurado. En ese año se recuperaron los niveles de PIB per cápita previos a la crisis. A partir de entonces se ha mantenido una alta tasa de crecimiento, pero el resultado es que a fines de 2012 y principios de 2013 nos encontramos nuevamente con un fuerte déficit de cuenta corriente sobre PBI, incluso superiores a los que en otras épocas generaron crisis importantes. La situación al día de hoy es distinta por muchos motivos, y no debe concluirse que esta situación deba pasar por una crisis de ajuste que lleve a drásticas caídas del PIB como en el pasado.

Veamos más en detalle cómo evolucionaron los distintos componentes de la balanza de pagos en este ciclo 1998-2012. El Cuadro 11 presenta esos resultados.

Cuadro 2.11: Balanza de pagos 1997-2012 (millones de dólares corrientes)

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2010-2012 | 10/2012-9/2013 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|
| CUENTA CORRIENTE | -410 | 99 | -780 | -1582 | -3126 |
| Cuenta Comercial | -384 | 333 | -298 | -168 | -1331 |
| <i>Balanza de bienes</i> | -791 | 128 | -919 | -1423 | -1485 |
| <i>Balanza de Servicios</i> | 407 | 205 | 622 | 1255 | 154 |
| Renta Neta | -74 | -323 | -620 | -1526 | -1926 |
| Transferencias Corrientes Netas | 47 | 89 | 137 | 112 | 131 |
| CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA | 635 | 74 | 1710 | 3096 | 4435 |
| ERRORES Y OMISIONES | 13 | -338 | 144 | 316 | 326 |
| BALANZA GLOBAL | 238 | -164 | 1074 | 1830 | 1635 |

Fuente: : Elaboración propia en base a datos de BCU

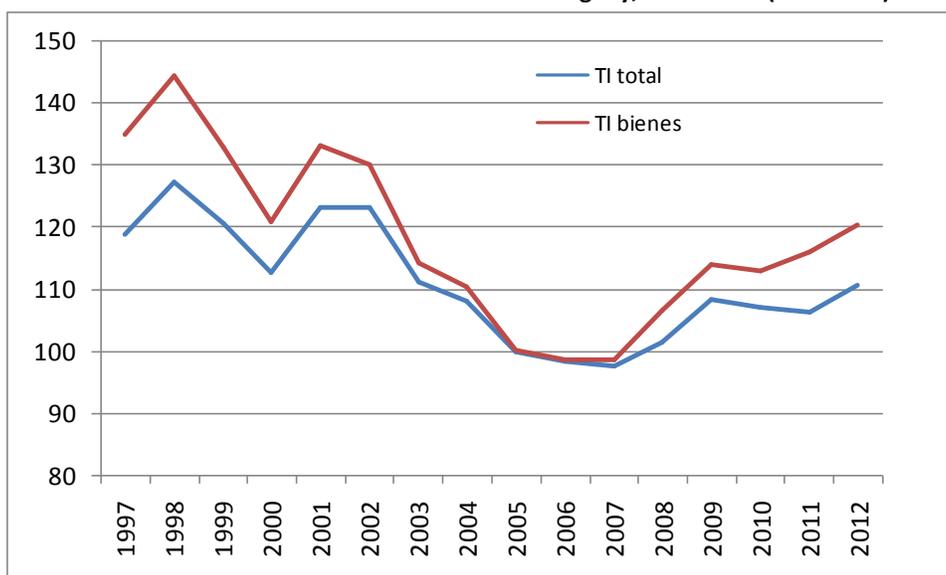
En 1997-1999 existía un fuerte déficit de cuenta corriente, explicado principalmente por un fuerte déficit de la balanza comercial. A su vez, dentro de la balanza comercial era la balanza de bienes la deficitaria, en tanto la de servicios ayudaba a cubrir la mitad del déficit de bienes. Lo que sostenía la balanza global era la cuenta de capitales, pero la crisis cambió radicalmente el escenario. Devaluación y contracción de la actividad económica mediante, el déficit comercial fue abatido en 2002-04, pero la reducción del ingreso de capitales y las pérdidas por rentas netas los mantenía con cierto déficit. En 2006-2008, habiendo retomado la senda de crecimiento, volvemos a generar un déficit de cuenta corriente, nuevamente liderado por la balanza de bienes, en tanto la de servicios cubre los 2/3 de aquél déficit. El aumento de la IED comienza a jugar un rol muy importante en equilibrio de la balanza global, pero ello trae aparejado el crecimiento de las salidas por concepto de renta neta.

Al llegar a 2010-2012 vemos que se agudiza el déficit de cuenta corriente y en particular el déficit de la balanza de bienes y la balanza de servicios tiene cada vez más problemas para contrarrestar la balanza de bienes, ya que comienzan a incrementarse de manera importante los viajes de uruguayos al exterior. El promedio 2010-12 esconde que en 2010 el saldo favorable de la balanza de servicios duplicaba el déficit de la cuenta de bienes; en 2011 el superávit de servicios era similar al déficit de bienes; pero en 2012 el superávit de servicios solamente cubrió la mitad del déficit de bienes. Como vemos en el Cuadro 11, en el año móvil de octubre del 2012 a setiembre de 2013 esa situación se exagera, ya que el superávit de servicios se redujo notoriamente y solamente pude contrarrestar un 10% del déficit de la balanza de bienes. A su vez vemos cómo se incrementa la remesa de utilidades, algo que se profundiza en el último año móvil disponible. Como resultado de todo esto, se muestra un escenario en el que la balanza global pasa a estar muy dependiente de la IED, la que, por otra parte, supone un incremento de las remesas en períodos posteriores. Si bien existen importantes proyectos de inversión previstos en el futuro, parece difícil mantener el nivel de la IED a estos altos niveles y de forma estable en el futuro.

Una mención especial merece el tema de los términos de intercambio. Las tendencias históricas de los términos de intercambio parecen seguir mostrando que los bienes primarios, ya sean minerales o agrícolas, han mostrado cierta tendencia al deterioro. Sin embargo esa tendencia no es permanente y ha sufrido cambios muy drásticos y fuertes fluctuaciones. El ciclo de la llamada Primer Globalización mostró una fuerte mejora, hasta aproximadamente la 1ª Guerra Mundial, a partir de cuándo se producen cambios negativos (ver Bértola y Ocampo, 2013). La pregunta que está muy candente en estos momentos es la de si el nuevo escenario mundial, caracterizado por la expansión asiática, va a generar un super-ciclo expansivo de los precios de los *commodities* y de mejora de los términos de intercambio.

No abordaremos esta temática aquí, sino que nos limitaremos a señalar cuáles han sido las tendencias de los términos de intercambio de Uruguay en este ciclo largo. El Gráfico 12 muestra estos resultados. En primer lugar, puede sostenerse que aún es muy pronto para sostener que los términos de intercambio de Uruguay presentan un cambio en la tendencia que se viene presentando desde la mayor parte del Siglo XX. Por otra parte, es importante señalar que la dependencia del petróleo afecta fuertemente el índice de precios de las importaciones uruguayas. Finalmente, importa destacar que en el ciclo expansivo en el que se superan los niveles del PBI per cápita anteriores a la crisis, el país se ha beneficiado de una mejora del 20% de los términos de intercambio de bienes, a pesar de lo cual, y como se ha señalado, en ese rubro la balanza comercial se ha deteriorado significativamente. Queda entonces la duda de cómo evolucionará este componente en los próximos años y si seguirá constituyendo un alivio como lo ha sido en el último lustro de expansión.

Gráfico 2.12: Términos de intercambio de Uruguay, 1997-2012 (2005=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BCU

3. ANÁLISIS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

3.1. UNA EVALUACIÓN DE LA INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS.

3.1.1. LOS ANÁLISIS SECTORIALES

La composición sectorial de las economías tiene, para múltiples corrientes de pensamiento económico, una gran importancia, desde que entienden que existen diferencias intrínsecas entre los diferentes sectores productivos, en cuanto a su contribución a mediano y largo plazo al crecimiento y más en general al desarrollo económico.

En este sentido, a nivel regional destacan múltiples aportes desarrollados en el marco de CEPAL, desde donde se forja la corriente conocida como “Estructuralismo Latinoamericano”. Ésta es heredera de los múltiples aportes del gran economista argentino Raúl Prebisch, quien desde fines de la década de los 40 del siglo pasado enfoca el problema del subdesarrollo latinoamericano desde la perspectiva de la estructura económica. Un elemento clave en esta visión fue la constatación de la divergente evolución a largo plazo de los precios de los productos primarios

(en los que se especializaban las economías latinoamericanas) en relación a los productos manufacturados. Esta evolución conducía a la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los países latinoamericanos, con fuerte impacto en la balanza de pagos, el crecimiento, el empleo y los salarios, cuyo origen estaba en su especialización productiva.

Desde esta institución se siguió desarrollando y actualizando ese enfoque, convergiendo recientemente en un marco conceptual en el que se señalan dos fuentes de diferenciación dinámica entre los sectores productivos, que en esta literatura son denominadas como “eficiencia keynesiana” y “eficiencia schumpeteriana”. El primer concepto refiere a la dinámica de la demanda internacional de los diferentes sectores productivos, donde se destaca que aquellos productos básicos, intensivos en recursos naturales o en mano de obra, presentan a largo plazo una elasticidad-ingreso de la demanda más baja (menor a la unidad) lo que determina que por la vía comercial, aquellos países especializados en la producción y exportación de estos productos, perciban una fracción decreciente del dinamismo mundial. La eficiencia schumpeteriana, sin embargo, refiere al lado de la oferta y se enfoca en las diferentes oportunidades de aplicación y, especialmente, de generación de progreso técnico que presentan los diferentes sectores productivos. Esas diferencias conducen a que haya algunos sectores intensivos en conocimiento donde la dinámica tecnológica impulsa a permanentes incrementos de la productividad en el sector, permitiendo, adicionalmente, mayores derrames tecnológicos que favorecen el surgimiento de nuevos sectores dinámicos y el aumento general de la productividad en las economías en que éstos están insertos. (Címoli 2005, CEPAL 2007).

Desde la corriente neo-schumpeteriana, existen también conceptualizaciones sobre la importancia de la composición sectorial de las economías. Aquí se hace foco en las diferentes oportunidades de aprendizaje tecnológico que presentan los diferentes sectores productivos. Este enfoque descansa en una visión fuertemente rupturista con el *mainstream* neoclásico respecto a las capacidades tecnológicas. Desde aquella visión éstas serían específicas, acumulativas y parcialmente tácitas. Esto implica que el desarrollo de capacidades tecnológicas para dominar la producción de un cierto producto, lejos de ser automático, requiere esfuerzo y genera costos. Éstos, a su vez, dependen de la historia productiva de la firma o país, ya que a través de ésta, se van generando y acumulando capacidades que, dependiendo de los productos y procesos involucrados, pueden ser o no, una buena base para el desarrollo de nuevas capacidades. Finalmente, estas capacidades, al ser parcialmente tácitas, no son totalmente codificables, es decir, su transmisión a través de manuales o textos no es completa, por lo que la experiencia concreta en la producción es irremplazable. Así, la historia productiva de una sociedad, es, desde esta perspectiva, determinante en cuanto a las posibilidades de desarrollo de capacidades tecnológicas que desemboquen en crecimiento y desarrollo económico (Nelson y Winter 1982; Pavitt 1984; Lall 2000; Antonelli, 2007).

En adelante aplicaremos algunas herramientas buscando evaluar las transformaciones acaecidas en la estructura productiva uruguaya que descansan en estas consideraciones. En la sección siguiente aplicaremos la taxonomía de Lall a la estructura industrial nacional. Luego, en base a los resultados de encuestas de innovación, realizaremos una sencilla taxonomía propia para el sector industrial (y compararemos sus resultados con los que surgen de la aplicación de Lall) y el sector de servicios, y analizaremos, a través de ellas, la evolución reciente en esos sectores de la economía uruguaya. Finalmente, en el capítulo siguiente analizaremos la composición y evolución del comercio exterior uruguayo, a partir de herramientas que buscan evaluar la sofisticación y la transversalidad tecnológica de los productos que el país exporta más intensamente.

3.1.2. LA INNOVACIÓN Y LA INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS

Desde la perspectiva sectorial entonces, la participación de los diversos sectores productivos es relevante para el estudio de las posibilidades de desarrollo de los países. Tal vez la principal vía por la que se establece este vínculo es a través de la intensidad tecnológica y la capacidad de innovación sectorial. Para observar este aspecto a continuación aplicamos la clasificación de Lall a la estructura industrial uruguaya y luego observamos en concreto la dinámica tecnológica en la industria y los servicios a través del resultado de las Encuestas de Innovación.

Sanjaya Lall (2000) a partir de dos taxonomías clásicas de contenido tecnológico como las de Pavitt (1984) y OCDE (Hatzironoglu 1997) elaboró una taxonomía aplicada a productos en la que los clasifica en función del contenido tecnológico de su producción. Lall identifica como un factor clave para el desarrollo, haciendo foco es los países en desarrollo, la especialización comercial en bienes de alto contenido tecnológico, para cuya identificación elabora una taxonomía que clasifica, a los bienes manufactureros (no incluye servicios) en bienes de alta, media y baja tecnología y en bienes basados en recursos naturales⁵. A los efectos de este trabajo, en esta sección vamos a utilizar esta clasificación pero aplicada no a datos de exportación (como haremos más adelante) sino a datos de VAB industrial. Para esto debemos convertir los datos de clasificaciones de productos (SITC) a clasificaciones de sectores productivos (CIU) y éstos llevarlos a la clasificación usada por el BCU (CN_BCU) que es la agrupación que presentan nuestras series de datos. A partir de ese ejercicio el resultado es el que se expone a continuación:

Cuadro 3.1: Clasificación de Lall aplicada al VAB industrial a precios constantes en Uruguay⁶

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Alta Tec. | 3% | 3% | 2% | 3% |
| Media Tec. | 19% | 19% | 18% | 16% |
| PP-BR - B.Tec ⁷ | 78% | 78% | 79% | 81% |

Fuente: Elaboración propia

El resultado va en línea con lo observado en la sección anterior, en el sentido que se observan muy pocas modificaciones a lo largo del período estudiado, lo cual es una consecuencia de la estabilidad observada entre sectores productivos, desde que esta clasificación descansa en esas mismas series. No es llamativa la escasa incidencia de sectores clasificados como de “alta tecnología” en la industria uruguaya. Básicamente, ese valor corresponde a la industria farmacéutica. Los sectores clasificados como de media tecnología, son el resto de los sectores químicos, el sector que engloba productos de metal, maquinaria general, maquinaria de oficina, aparatos eléctricos, etc.⁸ y la producción de equipos de transporte. El resto de sectores queda englobado en el sector que incluye “Productos Primarios”, “Basados en Recursos” y sectores de “Baja tecnología”. El leve declive del sector de

⁵ Si bien los bienes primarios (sin transformación industrial) se incluyen en su clasificación, quedan agrupados en una categoría residual “Productos Primarios” por lo que de hecho no abre juicios sobre su contenido tecnológico. En esta aplicación sólo incluimos sectores manufactureros.

⁶ Hay algunos productos que Lall excluye de su taxonomía dado su dificultad para adjudicarle un contenido tecnológico. Por tanto, los sectores a los que pertenecen esos bienes no han sido considerados para calcular los porcentajes que se muestran en la tabla.

⁷ Aquí se agrupan los grupos que Lall denomina, “Productos Primarios”, “Basados en Recursos” y “Baja tecnología” ya que el nivel de desagregación de nuestras series no nos permitió hacer una adjudicación más fina.

⁸ En realidad dado la agrupación de sectores CIU que incluye cada sector de nuestra series (que toma la agregación del CN-BCU), este sector englobaba tanto sectores clasificados según Lall como de Alta tecnología, de media tecnología y de baja tecnología. Como no es posible hacer una desagregación más fina, adjudicamos todo el sector a tecnología media.

media tecnología a favor de este último refleja el crecimiento de los sectores más cercanos a los recursos naturales que ya fue notada en la visión sectorial.

Sin embargo, la aplicación de taxonomías no está exenta de críticas y falencias, desde que las mismas consisten en la extrapolación de las intensidades tecnológicas sectoriales observadas en el contexto concreto donde se realizó el estudio en que se basa la taxonomía, a otras realidades diferentes. Por esto, a continuación intentaremos un abordaje más específico de la realidad nacional a partir de los resultados de las Encuestas de Innovación, tanto para la industria como para los servicios. En el primer caso trabajamos con la IV Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria Uruguaya, que cubre el período 2007-2009. En el caso de los servicios trabajamos con la II Encuesta de Actividades de Innovación en Servicios, correspondiente al mismo período.

En este trabajo construimos un indicador resumen muy básico de intensidad innovativa, que surge de la combinación de dos aspectos relevados por las Encuestas de Innovación: el empleo de profesionales y técnicos en el total del empleo, y el gasto en actividades de innovación (en todas sus categorías) en relación a la facturación de la empresa. Este último valor reúne diferentes tipos de gastos, con la condición de que se asocien a actividades de innovación. Se definen como actividades de innovación “a las acciones e inversiones llevadas a cabo por una empresa con la finalidad de generar o introducir cambios, adelantos o mejoras que incidan positivamente en su desempeño” e incluyen 7 tipos de actividades (“I+D interna”, “I+D externa”, “adquisición de bienes de capital”, “adquisición de tecnologías de la información y la comunicación”, “transferencias de tecnología y consultorías”, “ingeniería y diseño industrial”, “diseño organizacional y gestión” y “capacitación”) asociadas a la introducción de cambios en los productos, procesos productivos, técnicas organizacionales o de comercialización (Bittencourt, 2012)

Se tratará por tanto, a diferencia del de Lall, de un indicador relativo ya que sólo aplicaremos información sobre Uruguay, y, a partir de la misma, ordenaremos a los diferentes sectores. Básicamente, la metodología consiste, en primer lugar, en hacer la correspondencia entre la clasificación sectorial con que trabajan las encuestas de innovación (CIU revisión 4) y la clasificación de nuestras series (CN_BCU). Luego, calculamos el desempeño de cada sector de nuestras series en las dos dimensiones señaladas y los clasificamos en 3 grupos (desempeño alto, medio y bajo) con la misma cantidad de sectores cada uno. Luego, partir de la ubicación de cada sector en ambas dimensiones aplicamos la siguiente escala:

Cuadro 3.2: Escala utilizada para evaluar el desempeño innovativo de los sectores manufactureros

| Clasif.global | desempeño |
|---------------|-------------------------|
| Alta | alto-alto o alto-medio |
| Media | alto-bajo o medio-medio |
| Baja | medio-bajo o bajo-bajo |

Fuente: Elaboración propia

Así un sector de rendimiento alto en ambas dimensiones o de rendimiento alto en una y medio en la otra (sin distinguir entre ambas dimensiones) será catalogado como de Alta intensidad innovadora. Un sector que presente alto rendimiento en una de las dimensiones y bajo en la otra o medio desempeño en ambas será catalogado como de media intensidad innovadora y el que presente bajo rendimiento en ambas o medio en una y bajo en la otra será catalogado como de baja intensidad innovadora. El resultado se presenta en la tabla XX:

Cuadro 3.3: Evaluación del desempeño innovativo de los sectores manufactureros

| Sector | Prof. y técnicos | Gto. Innov. | Clasif.final |
|---|------------------|-------------|--------------|
| Edición e impresión y reprod. de grabaciones | 1 | 1 | alto |
| Coque y Refinación de petróleo | 1 | 1 | alto |
| Abonos ..., plaguicidas y otros químicos de uso agrop. | 1 | 1 | alto |
| Azúcar, cacao, ..., otros productos alimenticios n.c.p. | 2 | 1 | alto |
| Madera y productos de madera... | 2 | 1 | alto |
| Farmacéutica | 1 | 2 | alto |
| Metalúrgica, maquinaria, aparatos eléctricos | 1 | 2 | alto |
| Eq. de transporte | 2 | 1 | alto |
| Procesam. de pescado, frutas, hortalizas y aceites | 2 | 2 | medio |
| Bebidas | 2 | 2 | medio |
| Productos de tabaco | 1 | 3 | medio |
| Papel y productos | 2 | 2 | medio |
| Químicos excepto abonos y plaguicidas y farma | 1 | 3 | medio |
| Productos de caucho y plástico | 3 | 1 | medio |
| Procesamiento de carne y productos cárnicos | 3 | 2 | bajo |
| Elaboración de productos lácteos | 2 | 3 | bajo |
| Molinería, almidones y alimentos para animales | 3 | 3 | bajo |
| Elaboración de productos de panadería y fideería | 3 | 3 | bajo |
| Fabricación de productos textiles | 3 | 2 | bajo |
| Prendas de vestir; adobo y teñido de pieles | 3 | 3 | bajo |
| Curtido de cueros; calzado ,etc | 3 | 3 | bajo |
| Otros productos minerales no metálicos | 3 | 2 | bajo |
| Muebles; ind. manuf n.c.p.; reciclamiento | 2 | 3 | bajo |

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar y a los efectos de una rápida comparación con la taxonomía de Lall, puede observarse que el único sector de la economía uruguaya que resultaba clasificado como de alta tecnología según esa taxonomía; el sector Farmacéutico, también resulta clasificado como de alta intensidad innovativa según nuestro indicador. Además todos los sectores que en Lall figuraban como de media tecnología, en esta clasificación resultan de alta o media intensidad innovativa, de forma que se observa una importante convergencia entre ambas.

Las novedades de este ejercicio resultan de la ubicación inesperada (al menos desde la taxonomía de Lall) de algunos sectores como de alta intensidad innovativa. Básicamente el sector de “actividades de edición e impresión” presenta alto desempeño tanto en cuanto a su personal como en su gasto en actividades innovativas. Este llamativo resultado ya había sido notado en trabajos previos sobre las encuestas de innovación y puede deberse a que aquí se agrupan parte de las industrias culturales (actividades de edición de textos o diseño gráfico, por ejemplo) que utilizan gran intensidad de personal técnico y profesional y donde las nuevas tecnologías han impactado fuertemente. Por otra parte el sector de “Azúcar, cacao, chocolate y otros productos alimenticios”, ha sido fuertemente impactado en este período por la inversión de Alur donde la inversión en bienes de capital especialmente ha sido muy fuerte, aunque posiblemente haya otras empresas que innovan. También el sector de “Madera y productos de madera” ha recibido fuertes inversiones en el período. Estos dos sectores presentan

mejor desempeño en Gasto en innovación que en relación a la formación de su personal, lo que sería coherente con un desempeño innovativo dependiente de fuertes inversiones en bienes de capital.

A continuación observamos cómo ha evolucionado la participación de los sectores catalogados como de alto desempeño innovativo en el VAB industrial total, tanto a precios corrientes como constantes:

Cuadro 3.4: Participación de los sectores de “alto desempeño innovativo” en el VAB industrial

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Precios Constantes | 35% | 37% | 40% | 38% |
| Precios Corrientes | 36% | 38% | 38% | 35% |

Fuente: Elaboración propia

Concluimos entonces que no parecen haberse procesados cambios de entidad en la estructura industrial nacional desde una perspectiva de dinamismo tecnológico sectorial. Esto indica que los sectores identificados como de alto desempeño innovativo en el período 2007-2009 (abarcado por la encuesta) han presentado una dinámica de crecimiento similar al de la media de la industria.

Dado la alta participación que presentan los servicios en el VAB y el empleo nacional, así como las tendencias observadas en la literatura sobre su creciente importancia como sectores intensivos en tecnología e innovación, resulta de importancia observar también la dinámica innovativa de éstos en la economía nacional. Para eso realizamos para los servicios el mismo ejercicio que para la industria, ahora con los datos de Encuesta de Innovación en los Servicios ya mencionada. Esto implicó nuevamente hacer la conversión de los datos en CIU rev. 4 que presenta la encuesta hasta la clasificación sectorial utilizada por el BCU. La escala usada para la clasificación final también fue la misma aplicada para la industria. Los resultados se presentan a continuación:

Cuadro 3.5: Evaluación del desempeño innovativo de los sectores de servicios

| Sector | Prof y tec | Gto | Clasif. Final |
|---------------------------------------|------------|-----|---------------|
| Informát, i+d, act.empresariales, etc | 1 | 1 | alto |
| Servicios sociales y de salud | 1 | 2 | alto |
| Elect. Gas y Agua | 1 | 2 | alto |
| Telecomunicaciones | 2 | 1 | alto |
| Otros serv.sociales y comunitarios | 2 | 1 | alto |
| Serv. auxiliares del transporte | 2 | 1 | alto |
| Transporte por vía aérea y marítima | 1 | 3 | medio |
| Edición e impresión y repr.grabac. | 2 | 3 | bajo |
| Correos | 3 | 3 | bajo |
| Muebles; reciclamiento | 3 | 2 | bajo |
| Hoteles y restaurantes | 3 | 3 | bajo |
| Transporte terrestre y por tuberías | 2 | 3 | bajo |

Fuente: Elaboración propia

La escala usada determinó, en este caso, que sólo quedara un sector clasificado como de medio desempeño. No llaman la atención en general, los sectores clasificados como de alto desempeño innovativo. El primer sector en la tabla es el único que queda en el primer tercil en ambas dimensiones e incluye desde actividades de informática,

investigación y desarrollo, servicios y asesoramientos técnicos, alquiler de maquinarias, etc. El segundo sector engloba todos los sectores de salud, que son de participación intensiva de profesionales y personal técnico y donde la tecnología juega un papel relevante. Además los sectores de “Electricidad, Gas y Agua” y Telecomunicaciones son sectores intensivos en capital donde la dinámica tecnológica de éste impone adaptaciones permanentes. Particularmente, en este último caso, el resultado es coherente con la dinámica ya observada en crecimiento y productividad. Tampoco llama la atención la parte baja de la tabla, con sectores como Restaurantes y Hoteles, Transporte terrestre o Correos como de bajo desempeño innovativo.

En todo caso, hay dos sectores que merecen comentarios. El sector “Actividades de Edición, Impresión y reproducción de grabaciones” figuraba en el sector industrial como de alto dinamismo. Aquí figura nuevamente el mismo sector, lo que se debe a que en la conversión desde CIIU 4 a CN_BCU algunos sectores de servicios en CIIU4 son adjudicados a este sector que en CN_BCU está clasificado como industrial. Lo que es especialmente llamativo es que mientras los subsectores “industriales” de este sector eran clasificados como de alto dinamismo innovativo, los de servicios califican como de bajo dinamismo. En parte esa diferencia se debe al nivel contra el que se compara y no a verdaderas diferencias entre los subsectores que conforman ese sector. Esto puede verse claramente en lo que respecta al personal. La participación de profesionales y técnicos en los subsectores de servicios de este sector superan el 20% del empleo del mismo lo que lo ubica en el segundo tercil dentro de los sectores de servicios. Sin embargo en los subsectores industriales, esta participación era algo menor (18,62%) pero, sin embargo, calificaba en el primer tercil en el contexto industrial. En relación al gasto en actividades de innovación sí la diferencia es clara ya que mientras que en los subsectores de servicios ésta es de 1,4%, en los subsectores industriales superan el 10%.

El otro sector que puede llamar la atención, dado que también figuraba en la industria es el sector de "Fabricación de Muebles, industrias manufactureras ncp; reciclamiento". Nuevamente es un tema de que algunos subsectores en CIIU4 que componen este sector, han sido incluidos en la encuesta de servicios (reparación de materiales, sector 3830 en CIIU 4), pero en este caso es coincidente la clasificación en servicios con la que el sector obtenía en industria.

Observando la evolución de la participación de los sectores calificados como de alto dinamismo innovativo en los servicios, en relación al VAB total de la economía⁹⁹ vemos que surgen dos historias diferentes si la observación se hace a precios constantes respecto a si se hace a precios corrientes. Mientras que en esta última perspectiva no se observan modificaciones de relevancia, a precios constantes sí pareciera observarse una tendencia lenta, pero permanente al crecimiento de la participación de los sectores de alto dinamismo innovativo en la economía nacional.

Cuadro 3.6: Participación de los sectores de “alto desempeño innovativo” de servicios en el VAB total

| | 1997-99 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|--------|---------|-----------|-----------|-----------|
| P.ctes | 19% | 21% | 22% | 25% |
| P.corr | 20% | 21% | 20% | 21% |

Fuente: Elaboración propia

Observando manera más desagregada se observa que esta tendencia se debe principalmente al sector de telecomunicaciones cuyo crecimiento en la economía nacional ya fue constatado previamente. El otro sector que

⁹⁹ En este caso hacemos la comparación con el VAB global y no con el del sector servicios, ya que existen varios servicios que no son tenidos en cuenta en la Encuesta de Innovación en Servicios

crece en su participación en la economía, aunque de manera mucho más suave, es el sector que incluye las actividades de informática, investigación y desarrollo y asesoramiento técnico.

Es importante señalar que tanto en el sector industrial como en los servicios, las diferencias entre los resultados a precios constantes y a precios corrientes tienen coherencia con lo que se podría esperar: los sectores más innovadores deberían mostrar una mayor aumento de la productividad y por lo tanto una caída relativa de sus precios. Por ello es natural que su participación expresada a precios corrientes aumente menos (o disminuya más), que la expresada a precios constantes.

3.2. LA MIRADA DESDE EL COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior es un área al que se le ha dado gran importancia en la literatura de corte estructuralista. Esto se debe a que es un área privilegiada para entender la dinámica de la inserción internacional de las economías, y por lo tanto, de la forma en que la economía participa en las dinámicas globales. La capacidad de las economías de exportar productos con demandas altamente dinámicas permite a éstas captar ese dinamismo externo y transformarlo en cambio tecnológico inducido, empleos, ingresos y crecimiento. Además, el contenido tecnológico de las canastas de exportaciones de los países puede permitir diferenciar sus productos de los de los competidores y, por esa vía, tener capacidad de fijación de precios que permitan importantes niveles de excedentes económicos con los que remunerar adecuadamente el trabajo calificado necesario, además de aumentar la capacidad de los estados para captar parte del mismo vía impuestos. Estos impuestos, a su vez, permiten desarrollar políticas públicas que generen el contexto para mantener y ampliar esas ventajas tecnológicas, a la vez que ayuden a crear una sociedad justa e integrada. En definitiva, la inserción internacional de un país puede ser un pilar básico para la construcción de una sociedad próspera y justa, o puede ser un factor negativo que imponga alta inestabilidad al país y apunte hacia su empobrecimiento progresivo.

En esta sección aplicaremos diversas herramientas para aproximarnos a observar en qué medida la evolución de la canasta de exportaciones de Uruguay a lo largo del período ha apuntado a convertirse en una base para el desarrollo de su economía.

3.2.1. LALL Y LA CANASTA DE EXPORTACIONES

En este apartado vamos a aplicar nuevamente la clasificación de Lall, pero ahora a las exportaciones de bienes de Uruguay, así como de otros países con los que buscamos crear un marco de comparación. Los datos de exportaciones son de COMTRADE¹⁰ y están clasificados según SITC rev.2 a 4 dígitos de desagregación. A los efectos de tener algún marco de comparación útil se han seleccionado, además de Uruguay, otros 6 países que comparten la característica de ser países pequeños (con la excepción de Argentina que sería mediano) y tener una historia de fuerte peso de los Recursos Naturales en sus canastas de exportaciones. Estos son Argentina, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. El cuadro XX muestra los resultados.

En primer lugar, observando la evolución de Uruguay, se aprecia el creciente peso de los productos primarios en las exportaciones del país. Esto ya había sido notado en el apartado anterior. El país presenta una tendencia clara a concentrar sus exportaciones de bienes en productos primarios o basados en recursos naturales, los que pasan de explicar el 60% al 75% de las exportaciones del país, lo que resulta coherente con las tendencias sectoriales observadas a nivel del VAB de la economía. Esto ha sido, a costa fundamentalmente de sectores de baja tecnología, las que caen desde el 25% al 11% de las exportaciones de bienes. En menor medida se reducen también las exportaciones de media tecnología, aunque esta caída (pasan de 11,5% a 8,5%) se completa a

¹⁰<http://comtrade.un.org/>

principios del período estudiado, y luego tienen una leve recuperación. Las exportaciones de bienes de alta tecnología son constantes en torno al 2% del total. Desde esta perspectiva no parecen surgir evidencias claras de una tendencia a la sofisticación productiva en Uruguay en el período estudiado.

Cuadro 3.7: Aplicación de la clasificación de Lall a la canasta de exportaciones de bienes de los países

| 1997-99 | Argentina | Chile | Costa Rica | Dinamarca | Finlandia | N. Zelanda | Uruguay |
|------------------|-----------|-------|------------|-----------|-----------|------------|---------|
| Alta Tec. | 2,6% | 0,6% | 28,5% | 16,7% | 24,1% | 4,6% | 1,9% |
| Media Tec. | 19,0% | 5,4% | 9,3% | 23,5% | 25,4% | 10,3% | 11,4% |
| Baja Tec. | 8,4% | 3,5% | 15,7% | 18,9% | 10,2% | 8,0% | 25,2% |
| B. en Recursos | 23,9% | 52,0% | 11,8% | 17,1% | 36,7% | 32,4% | 18,2% |
| P.Primarios | 44,4% | 34,0% | 34,3% | 16,8% | 1,8% | 42,0% | 41,9% |
| Otros | 1,7% | 4,5% | 0,4% | 7,1% | 1,7% | 2,6% | 1,4% |
| 2002-2004 | Argentina | Chile | Costa Rica | Dinamarca | Finlandia | N. Zelanda | Uruguay |
| Alta Tec. | 1,5% | 0,5% | 20,0% | 15,5% | 19,8% | 4,5% | 1,7% |
| Media Tec. | 8,9% | 5,8% | 12,1% | 15,2% | 25,4% | 11,9% | 7,0% |
| Baja Tec. | 5,4% | 2,0% | 7,7% | 10,7% | 6,8% | 8,0% | 24,3% |
| B. en Recursos | 22,5% | 37,0% | 18,4% | 23,7% | 42,3% | 31,4% | 17,7% |
| P.Primarios | 60,3% | 52,9% | 41,3% | 30,3% | 3,6% | 41,9% | 44,5% |
| Otros | 1,5% | 1,8% | 0,5% | 4,5% | 2,0% | 2,3% | 4,8% |
| 2006-2008 | Argentina | Chile | Costa Rica | Dinamarca | Finlandia | N. Zelanda | Uruguay |
| Alta Tec. | 2,5% | 0,5% | 30,3% | 18,1% | 22,1% | 4,7% | 1,8% |
| Media Tec. | 20,2% | 5,2% | 17,3% | 22,1% | 31,4% | 10,2% | 8,1% |
| Baja Tec. | 5,0% | 1,7% | 12,0% | 17,5% | 9,4% | 6,8% | 15,6% |
| B. en Recursos | 20,2% | 50,9% | 13,9% | 14,7% | 24,5% | 31,5% | 17,4% |
| P.Primarios | 43,2% | 37,2% | 24,1% | 16,9% | 1,6% | 42,7% | 51,2% |
| Otros | 8,9% | 4,4% | 2,3% | 10,7% | 10,9% | 4,0% | 5,9% |
| 2009-2011 | Argentina | Chile | Costa Rica | Dinamarca | Finlandia | N. Zelanda | Uruguay |
| Alta Tec. | 2,8% | 0,7% | 23,5% | 16,8% | 15,7% | 3,7% | 2,0% |
| Media Tec. | 22,2% | 5,2% | 16,3% | 22,0% | 30,3% | 8,5% | 8,5% |
| Baja Tec. | 4,0% | 2,5% | 12,1% | 17,4% | 8,7% | 5,6% | 11,5% |
| B. en Recursos | 18,7% | 53,0% | 15,3% | 14,6% | 25,3% | 32,1% | 18,0% |
| P.Primarios | 45,1% | 35,9% | 23,1% | 17,1% | 2,5% | 44,2% | 56,5% |
| Otros | 7,2% | 2,7% | 9,7% | 12,1% | 17,3% | 5,9% | 3,6% |

Fuente: Elaboración propia

En relación a la comparación con el resto de los países seleccionados, se observa que solamente Chile presenta una proporción menor de exportaciones de alta tecnología. En este país las exportaciones de productos primarios y basados en recursos (mineros y agrícolas) tienen una importancia fundamental, dando cuenta de cerca del 90% de las exportaciones. Argentina muestra una proporción casi tan baja de exportaciones de alta tecnología como Uruguay, aunque las de media tecnología más que duplican la representación de éstas en la canasta exportadora uruguaya. Además, en el caso argentino se observa una tendencia al crecimiento relativo de las exportaciones de media tecnología, que ya en el período 2006-2008 habían recuperado su participación anterior a la crisis por la que pasó ese país a principios de siglo, y mantienen la tendencia al crecimiento, a costa de las exportaciones de productos primarios y basadas en recursos. La situación de Dinamarca y Finlandia ejemplifica el caso de países que, basándose en una historia de gran importancia de sus recursos naturales, logran una importante sofisticación (*up-grading*) de sus canastas de exportaciones logrando participaciones relevantes de sectores de media y alta

tecnología en sus exportaciones. El caso de Nueva Zelanda resulta especialmente interesante desde que presenta la estructura de exportaciones más parecida a la uruguaya de toda la muestra de países seleccionada, a pesar de que se trata de un país que más que duplica en ingresos per-cápita al Uruguay. Además, este país pareciera estar progresivamente concentrando su canasta exportadora en bienes primarios y basados en recursos. Sin embargo, algunos estudios señalan que si se observa su estructura de VAB industrial la situación es muy diferente.

De todas formas, a partir de observar las situaciones de Chile y Nueva Zelanda parece surgir evidencia de que es posible un proceso de crecimiento de ingresos aún con una canasta exportadora no sofisticada, al menos observándola a través de este instrumento.

Igualmente, la trayectoria de crecimiento de largo plazo de Nueva Zelanda muestra un claro proceso de divergencia con respecto a los países desarrollados (Álvarez y Bértola, 2013).

3.2.2. EXPY, MÉTODO DE LOS REFLEJOS Y PASOS SUCESIVOS

Recientemente, a partir de un conjunto de estudios de investigadores de Harvard, se ha desarrollado una literatura, conocida como el Espacio de Producto, que buscan indicios sobre las posibilidades de desarrollo de los países en la canasta de sus exportaciones (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2005; Hausmann y Klinger, 2006). Se trata de métodos fuertemente empíricos, lo que constituye tanto una fortaleza como una debilidad. De alguna manera esto resulta complementario con la clasificación de Lall que era extremadamente subjetiva y basada en interpretaciones del autor, mientras que en este caso se trata de indicadores completamente empíricos, y procedimientos totalmente objetivos, más allá que la interpretación de los mismos necesariamente requiere conceptualización lo que siempre implica algún grado de subjetividad por parte del analista.

Uno de los resultados más importantes de esta literatura es que existen bienes exportados básicamente por países ricos y otros por países pobres y que los países “se convierten en lo que exportan”; es decir que los países que exportan bienes “de países ricos”, convergen en ingresos a estos países y viceversa. Desarrollan una medida de la sofisticación de los bienes, a la que llaman PRODY y que consiste en asociar a cada bien con el ingreso per-cápita de los países que más intensamente exportan ese bien.¹¹

De esta forma, el PRODY es un promedio ponderado de los niveles de PBI per cápita de todos los países que exportan ese producto, mientras que los ponderadores correspondientes son el peso que el bien tiene en la canasta de exportaciones del país, en relación a la suma de los pesos que el bien presenta en las canastas de exportaciones de todos los países exportadores del mismo. Así el PRODY asocia cada producto al PBI per cápita de los países que más intensamente lo exportan. Aquellos productos que participan más fuertemente en las exportaciones de los países ricos tendrán un PRODY más alto y viceversa.

¹¹Trabajando con información de exportaciones de todos los bienes y todos los países, plantean:

$$PRODY_i = \sum_c \frac{(x_{ci} / X_c)}{\sum_c (x_{ci} / X_c)} Y_c$$

Y_c es el PBI per cápita del país “c”; x_{ci} representa las exportaciones del bien “i” realizadas por el país “c”, mientras que X_c son las exportaciones totales de ese país. Así, el numerador de la expresión representa el peso que tiene el bien “i” en cuestión en la canasta de exportaciones de cada país “c”; mientras que el denominador suma el peso del bien “i” en las canastas de exportaciones de todos los países.

Asociando el nivel de ingresos de los países con el tipo de productos que exportan, el PRODY es interpretado como un indicador de sofisticación de los bienes, a partir de la idea de que los países ricos deben su riqueza a altos niveles de productividad. Así un país que logra competir en los mercados internacionales con bienes exportados por países ricos, debe presentar niveles de productividad similares a éstos. Se interpreta entonces que el país tiene una canasta de exportaciones “sofisticada”.

Luego, para observar la sofisticación de la canasta de exportaciones de los países se plantea el indicador conocido como EXPY¹². Este indicador no es más que el promedio ponderado del PRODY de los bienes que el país exporta. Los países que ostentan canastas de exportaciones con fuerte presencia de bienes en los que se especializan los países ricos presentarán un alto EXPY y viceversa. Los autores demuestran que el EXPY presenta una fuerte correlación con el nivel de ingresos de los países (lo que no sería novedoso ya que por su definición esto está implícito), pero además demuestran que las divergencias entre los niveles de EXPY y el nivel de “ingreso esperado” a partir de éste es un fuerte predictor del crecimiento futuro de los países; de ahí la idea de que “los países se convierten en lo que exportan” (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2005)

A partir de estas definiciones, y trabajando con datos de exportaciones clasificadas en SITC rev 2 a 4 dígitos de desagregación (más de 700 bienes)¹³ en este trabajo calculamos el EXPY de 102 países que presentan información completa en todo el período bajo estudio. La idea es observar la evolución de la posición relativa de Uruguay, a los efectos de interpretar si éste ha pasado por algún proceso de sofisticación de su canasta de exportaciones.

A continuación, por motivos de espacio, presentamos sólo un extracto de la tabla de resultados que puede observarse completa en el Anexo XX. Los comentarios que siguen conviene observarlos en la tabla completa.

$$^{12} EXPY_c = \sum_i \left(\frac{x_{ci}}{X_c} \right) PRODY_i$$

Donde $EXPY_c$ es el valor del indicador para el país “c” y, nuevamente, x_{ci} representa el valor de las exportaciones del bien “i” por parte del país “c” y X_c son la exportaciones totales del país.

¹³ Los datos de comercio son siempre de Comtrade; los de PIB per cápita son de Penn World Tables 7.1 <https://pwt.sas.upenn.edu/>

Cuadro 3.8: Ranking de países según el EXPY

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|-----|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 | Ireland | Ireland | Ireland | Ireland |
| 2 | Switzerland | Switzerland | Switzerland | Switzerland |
| 3 | Japan | Japan | Singapore | Singapore |
| 4 | Finland | Singapore | Japan | Japan |
| 5 | Singapore | Germany | Finland | Korea |
| 6 | Germany | Finland | Korea | Finland |
| 7 | Sweden | Sweden | Germany | Germany |
| 8 | United Kingdom | United Kingdom | Sweden | Sweden |
| 9 | United States | United States | United Kingdom | United Kingdom |
| 10 | Austria | Korea | United States | Hong Kong SAR |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 38 | Uruguay | Norway | Greece | Croatia |
| 39 | Latvia | Greece | Romania | Lithuania |
| 40 | Greece | Ukraine | Algeria | Greece |
| 41 | Bulgaria | Latvia | Yemen | India |
| 42 | Ukraine | Brazil | Azerbaijan | Venezuela |
| 43 | Lebanon | Egypt | Australia | Panama |
| 44 | Romania | Algeria | Oman | Ukraine |
| 45 | Costa Rica | Turkey | India | Algeria |
| 46 | Argentina | Romania | Nigeria | Brazil |
| 47 | Indonesia | Bulgaria | Panama | Oman |
| 48 | Turkey | Indonesia | Turkey | Bulgaria |
| 49 | Oman | India | Egypt | Turkey |
| 50 | Venezuela | Azerbaijan | Brazil | Azerbaijan |
| 51 | Algeria | Venezuela | Ukraine | Colombia |
| 52 | India | Oman | Bulgaria | Kazakhstan |
| 53 | Colombia | Uruguay | Kazakhstan | Argentina |
| 54 | Jordan | Colombia | Colombia | Indonesia |
| 55 | Egypt | Iran | Argentina | Yemen |
| 56 | Yemen | Argentina | Bolivia | Tunisia |
| 57 | Azerbaijan | Lebanon | Indonesia | Nigeria |
| 58 | Tunisia | Yemen | Syria | Uruguay |
| 59 | Nigeria | Kazakhstan | Uruguay | Bolivia |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 93 | Sudan | Centr.Afr.Rep | Honduras | Ethiopia |
| 94 | Mali | Tanzania | Ghana | Togo |
| 95 | Mozambique | Niger | Niger | Syria |
| 96 | Dominican Rep | Ghana | Mali | Mali |
| 97 | Rwanda | Benin | Iran | Malawi |
| 98 | Malawi | Ethiopia | Ethiopia | Sudan |
| 99 | Syria | Mali | Malawi | Niger |
| 100 | Ethiopia | Burundi | Burkina Faso | Honduras |
| 101 | Burundi | Burkina Faso | Togo | Centr.Afr.Rep |
| 102 | Cameroon | Malawi | Benin | Benin |

Fuente: Elaboración propia

Puede observarse que los primeros lugares de la tabla son ocupados, en su totalidad, por países de altos ingreso y que, a medida que avanzamos hacia posiciones más bajas, van apareciendo países de menor nivel de ingresos. Una mirada a la parte baja de la tabla puede mostrar que esa relación se mantiene y que los países que están a la cola de ésta son países de bajo nivel de ingreso. La posición de Uruguay no desentona con lo anteriormente expuesto ya que se ubica en niveles cercanos a “mitad de tabla”. Además resulta claro a partir de los resultados que éstos no están sesgados por el tamaño de las economías, ya que entre los primeros lugares figuran varias economías pequeñas, como Irlanda, Suiza, Singapur u Holanda. Incluso figuran economías con fuerte tradición de producciones primarias como Dinamarca. Nueva Zelanda, que en la clasificación de Lall mostraba una estructura tecnológica de exportaciones muy parecida a Uruguay, aquí se distancia claramente, y aunque no está ubicada entre los primeros lugares de la lista, en promedio se ubica más de 20 lugares por delante de Uruguay, lo que sería coherente con la diferencia de ingresos entre los dos países.

Por otra parte, lo que estos datos nos muestran es que la evolución de Uruguay en el período no parece mostrar tendencias hacia la sofisticación, sino más bien lo contrario, con una caída fuerte que coincide con el período de crisis económica que atravesó el país a principios de siglo. Luego esa situación tiende a consolidarse en el resto del período, transmitiendo la idea de que la crisis debilitó el tejido productivo y empobreció la canasta exportadora del país, y que esa situación no parece haber tendido a revertirse en los períodos más recientes.

Resulta interesante observar la trayectoria de otros países que han sido destacados en el cuadro. Puede observarse la permanente tendencia a la sofisticación de Corea, coherente con el proceso de crecimiento de ingresos y de fuerte transformación productiva por el que ha atravesado ese país. Además puede observarse que Argentina parece atravesar por un proceso muy similar al uruguayo, sólo que reinicia una leve tendencia a la sofisticación antes que Uruguay. La gran mejora de Costa Rica en el indicador es coherente con lo observado en la clasificación de Lall.

Por tanto, lo que este instrumento está mostrando es que, coherente con lo observado a través de los enfoques previamente analizados, la economía uruguaya no parece haber atravesado por un proceso de “cambio estructural” en el sentido de sofisticación de su canasta de exportaciones.

Sin embargo, este instrumental que surge de asociar productos con niveles de ingresos de los países exportadores ha sido criticado desde que supone una cierta circularidad en el razonamiento aplicado. Es decir, se asocia el nivel de ingreso de los países a los productos que éstos exportan, para después buscar analizar a partir de los productos exportados, los niveles de ingresos potenciales. Por otra parte se ha señalado que algunas distorsiones en los mercados internacionales tienden a introducir algunos sesgos en los indicadores. Así, los países desarrollados son generalmente exportadores de productos alimenticios, pero no porque presenten niveles de productividad que los hagan altamente competitivos en éstos, sino porque imponen medidas proteccionistas a sus producciones. Así, los alimentos suelen rankear relativamente bien en los niveles de PRODY porque son exportados (también) por países desarrollados, pero éstos no deben a aquellos su nivel de ingresos. Esto tendería a sesgar hacia arriba la posición relativa de países como Uruguay, con importante presencia de productos alimenticios en sus canastas de exportaciones.

A partir de estos cuestionamientos, algunos de los autores que desarrollaron los anteriores indicadores propusieron una nueva familia de indicadores de complejidad para bienes y para países que se basan en cálculos recursivos (Hausmann e Hidalgo, 2009). Estos indicadores, conocidos como Método de los Reflejos, aplicados a países presentan mejor ajuste que el EXPY ya que evita los sesgos previamente señalados levantando las críticas señaladas.

Estos indicadores parten de asumir dos características deseables, la diversificación para los países (es decir, exportar muchos productos diferentes) y la exclusividad para los bienes (es decir, ser exportadas por pocos países). A partir de esto, la recursividad consiste en plantear que lo mejor para los países, además de ser diversificados, es exportar productos exclusivos, lo que sería un segundo indicador. A continuación se plantea que se puede dar un paso más ya que sería deseable que los países fueran diversificados; que exporten básicamente productos

exclusivos y que a su vez esos productos exclusivos sean exportados por otros países diversificados; y así sucesivamente¹⁴. Nuevamente, presentamos un extracto de la tabla de resultados, la que puede observarse íntegra en el anexo XX.

¹⁴Matemáticamente sería:

$$k_{p,0} = \sum_c M_{cp}, \quad k_{c,0} = \sum_p M_{cp},$$

Donde M_{cp} es una matriz de bienes en las filas y países en las columnas en la que cada elemento corresponde a un bien "p" para el país "c". Si el país presenta Ventajas Comparativas Reveladas (Balassa 1965) mayores a 1 en el bien, el elemento vale 1; si no, vale 0. De esta forma $k_{c,0}$ no es más que la suma de bienes que exporta el país "c" con VCR, dando un primer indicador de diversificación. Por su parte, $k_{p,0}$ es la cantidad de países que exportan con VCR el bien "p", dando una idea de la "exclusividad" del bien. A partir de estos indicadores básicos se plantean las siguientes fórmulas recursivas que generan una familia de indicadores para países ($k_{c,N}$):

$$k_{c,N} = \frac{1}{k_{c,0}} \sum_p M_{cp} k_{p,N-1},$$

Por tanto, cada indicador $k_{c,n}$ implica una cantidad "n" de iteraciones. A mayor cantidad de iteraciones mejor ajuste ordinal del método, es decir, el ranking de países (o de bienes) tiende a ser mejor reflejo de la realidad. Sin embargo los valores de los distintos países tienden a converger en valor, por lo que pierden poder cardinal, es decir, las diferencias en el valor del indicador entre los diferentes países tienden a cero, por lo que se pierde idea de la intensidad de las diferencias. De todas formas, en este trabajo buscamos tener indicios de la posición y la evolución relativa de Uruguay, respecto a la complejidad de su economía observada a través de su canasta de exportaciones. Para eso, siguiendo la literatura, (Hausmann e Hidalgo 2007) aplicamos el indicador K_{c20} de forma de tener un ranking estable.

Cuadro 3.9: Ranking de países según el indicador de complejidad Kc20

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|-----|--------------|--------------|---------------|--------------|
| 1 | Japan | Japan | Japan | Japan |
| 2 | Switzerland | Switzerland | Switzerland | Germany |
| 3 | Germany | Germany | Germany | Switzerland |
| 4 | Sweden | Sweden | Sweden | Singapore |
| 5 | Finland | Finland | Austria | Sweden |
| 6 | Austria | Austria | Finland | Austria |
| 7 | United Kingc | Singapore | Czech Rep. | Czech Rep. |
| 8 | United State | United Kingc | United Kingc | Finland |
| 9 | Czech Rep. | United State | Hungary | Korea, Repul |
| 10 | Italy | Ireland | Korea, Repul | Slovenia |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 50 | Greece | Tunisia | Argentina | El Salvador |
| 51 | Turkey | Colombia | Greece | Greece |
| 52 | Azerbaijan | Costa Rica | India | Philippines |
| 53 | El Salvador | Argentina | El Salvador | Uruguay |
| 54 | Indonesia | Georgia | Guatemala | Argentina |
| 55 | Oman | Venezuela | Indonesia | Dominican R |
| 56 | Tunisia | Chile | Uruguay | Vietnam |
| 57 | Uruguay | Kazakhstan | Zimbabwe | Albania |
| 58 | Argentina | Rwanda | Chile | Chile |
| 59 | Costa Rica | Uruguay | Dominican R | Egypt |
| 60 | Australia | Australia | Georgia | Georgia |
| 61 | Chile | Albania | Vietnam | Guatemala |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 87 | Malawi | Mozambique | Oman | Mozambique |
| 88 | Rwanda | Uganda | Côte d'Ivoire | Yemen |
| 89 | Uganda | Tanzania | Ethiopia | Algeria |
| 90 | Dominican R | Cameroon | Mozambique | Ethiopia |
| 91 | Sudan | Sudan | Sudan | Malawi |
| 92 | Tanzania | Malawi | Yemen | Venezuela |
| 93 | Yemen | Ethiopia | Azerbaijan | Niger |
| 94 | Nigeria | Niger | Cameroon | Nigeria |
| 95 | Ethiopia | Burundi | Algeria | Azerbaijan |
| 96 | Burundi | Yemen | Nigeria | Sudan |

Fuente: Elaboración propia

Ahora podemos observar que la historia que parece contarnos este indicador es muy similar a la que resultaba del EXPY, en el sentido que tampoco aquí parecen surgir elementos claros que apunten a una sofisticación reciente de la canasta de exportaciones del país (y a través de ella, de la economía en su conjunto). Nuevamente se observa el buen ajuste con los niveles de ingresos, desde que la tabla es liderada por países de alto ingreso y figuran en los últimos lugares países de bajo ingreso. Esto es especialmente relevante en este caso ya que aquí no se utilizó el pib-per cápita de los países en la construcción del indicador.

Respecto a la trayectoria seguida por Uruguay se observa que la caída fuerte que veíamos en el EXPY en el período de la crisis ahora no resulta tan clara y que el país pareciera, lentamente, iniciar cierto progreso en la sofisticación de su canasta exportadora. Estos resultados son coherentes con los calculados previamente por Ourens(2010). En

la tabla completa, puede observarse que en este caso también se refleja claramente la tendencia hacia la complejización económica de Corea, pero también, aunque comenzando de niveles mucho más bajos de China. Además también resulta sorprendente la tendencia mostrada en este sentido por Costa Rica, tal como se observaba a través de los anteriores instrumentos. Brazil, desde niveles sustancialmente más altos a los uruguayos, parece, tanto a través del EXPY como de este instrumento mostrar una leve tendencia al declive. Chile, también de forma coherente con los que veíamos en Lall, muestra en ambos casos una tendencia errática en niveles relativamente bajos.

Finalmente, aplicaremos un instrumento adicional para evaluar la información de comercio exterior. Se trata del indicador Pasos Sucesivos (Isabella, 2012) que, a diferencia de los anteriores instrumentos, busca evaluar simultáneamente sofisticación y transversalidad tecnológica de la canasta de exportaciones como proxy de la estructura productiva. El concepto de transversalidad refiere a lo extendido del uso de las capacidades productivas asociadas a cada producto y por tanto a las posibilidades de diversificación productiva que surgen del dominio en la producción de cada producto. La literatura del Espacio de Producto plantea que determinada estructura productiva puede representar una buena base para la diversificación, por asociarse a ciertas capacidades productivas de uso extendido, a partir de las cuales resulta más sencillo el desarrollo de otros sectores. Sin embargo otros productos, requieren de capacidades muy específicas, por lo que la especialización en ellos dificulta una posterior diversificación. A los efectos de la aplicación empírica de estas ideas se desarrolla el concepto de “proximidad” entre bienes, donde la proximidad entre los bienes i, j se define como el mínimo de la probabilidad condicionada de que un país que se especializa en uno de ellos (lo exporta con $VCR > 1$), también se especialice en el otro (Hausmann y Klinger, 2006)¹⁵.

Esto lo calculan con datos de comercio internacional concluyendo que algunos bienes se ubican en el “núcleo denso” del Espacio de Producto, lo que implica que presentan alta proximidad con muchos otros bienes, mientras otros se ubican en la “periferia”, es decir que no presentan alta proximidad, por lo que no serían una buena base para la diversificación. Estas ideas, han sido refinadas posteriormente y ampliamente aplicadas, mostrando su utilidad (ver por ejemplo en Uruguay Ferreira-Coimbra y Vaillant(2009)).

Reinterpretando esos conceptos desde una perspectiva neo-shumepeteriana, Isabella (2012) propone el indicador Pasos Sucesivos que combina sofisticación y transversalidad y observa, descomponiendo los resultados del indicador que la correlación entre ambas dimensiones es positiva pero baja. Los sectores más transversales no son, en general, los más sofisticados, sino que se trata de bienes de tecnologías maduras, estandarizadas (metalúrgica, equipo de transporte), pero que permiten acumular capacidades “de amplio espectro”, a partir de las cuales es más factible realizar un proceso de transformación progresivo hacia sectores más sofisticados¹⁶.

¹⁵Formalmente:

$$\phi_{i,j,t} = \min \{P(x_{i,t} | x_{j,t}), P(x_{j,t} | x_{i,t})\}$$

Donde $\phi_{i,j,t}$ refiere a la proximidad entre los bienes “i” y “j” en el año “t”. Al tratarse de probabilidades, la proximidad entre dos bienes siempre será menor o igual a 1. Sólo sería igual a 1 en el improbable caso de que todos los países que exporten con $VCR > 1$ uno de los bienes también lo hagan con el otro, de forma que esos bienes siempre se darían “de a pares”.

¹⁶Una versión simplificada del indicador, aplicada al bien “b”, es la siguiente:

$$P.Suc_b = \frac{\sum_j \phi_{b,j,t} S_j}{n}$$

Donde S_j respresenta la sofisticación del bien “j”, en este caso medida a través del EXPY, aunque podría utilizarse otro indicador de sofisticación. Lo que el indicador plantea es que cada bien “b” es evaluado a partir de sumar la proximidad a cada uno de los otros bienes “j” del EP (incluyéndose a sí mismo), ponderada por la sofisticación de ese bien. Así, aquellos bienes relativamente

Ese indicador se puede aplicar para evaluar canastas de exportaciones¹⁷, cuyos resultados se muestran a continuación. Los resultados se muestran como siempre resumidos y la tabla completa en el anexo XX.

Los resultados ahora muestran diferencias relevantes respecto a los anteriores instrumentos observados, aunque recordemos que este indicador mide cosas diferentes ya que considera también la transversalidad tecnológica de las canastas de exportaciones. Se observan que los países que comandan la lista son países de ingreso alto o medio alto, en todos los casos de una fuerte estructura industrial de base. Además, tratándose casi totalmente de países europeos son, generalmente, los países de más altos crecimiento reciente y mejor resistencia a la crisis europea reciente. Los países en los últimos lugares son países con una base industrial muy débil, siendo países muy pobres o dependientes exclusivamente de algún recurso natural (Venezuela, Arabia Saudita)

próximos a bienes sofisticados puntuarán alto en el indicador El cálculo del indicador siempre considera la sofisticación del propio bien que se está evaluando ya que la proximidad de un bien consigo mismo es 1. En Isabella(2012) se presenta un indicador que además de éste contiene otros términos. Sin embargo se comprueba que la correlación entre los ranking de bienes que surgen de cada término es muy alta, por lo que aquí solo aplicamos este primer término.

¹⁷A los efectos de evaluar canastas de exportaciones para el país "c" se plantea:

$$\sum_i \frac{x(i,c)}{X_c} P.Suc. i$$

Donde $x(i,c)$ son las exportaciones del bien "i" por el país "c", mientras que X_c son las exportaciones totales del país C. Así esta fórmula no es más que el promedio ponderado del valor de Pasos Sucesivos de los bienes que el país exporta.

Cuadro 3.10: Ranking de países según el indicador "Pasos sucesivos"

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|-----|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 1 | Slovenia | Slovenia | Slovenia | Slovenia |
| 2 | Austria | Slovakia | Austria | Austria |
| 3 | Czech Rep. | Czech Rep. | Czech Rep. | Poland |
| 4 | Slovakia | Austria | Slovakia | Czech Rep. |
| 5 | Sweden | Germany | Poland | Germany |
| 6 | Germany | Poland | Germany | Slovakia |
| 7 | Finland | Sweden | Spain | Italy |
| 8 | Italy | Spain | Italy | Spain |
| 9 | Lithuania | France | Romania | Romania |
| 10 | Poland | Hungary | Japan | Hungary |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 35 | Uruguay | Netherlands | Israel | Rep. of Korea |
| 36 | Kyrgyzstan | China | Gambia | Netherlands |
| 37 | New Zealand | Lebanon | Belarus | Mozambique |
| 38 | Singapore | Thailand | Netherlands | Thailand |
| 39 | China | New Zealand | China | China |
| 40 | Greece | Singapore | Albania | New Zealand |
| 41 | Albania | China, Hong | El Salvador | Tunisia |
| 42 | China, Hong | Uruguay | Uruguay | Morocco |
| 43 | Thailand | Costa Rica | Costa Rica | Paraguay |
| 44 | Brazil | Mozambique | Jordan | Jordan |
| 45 | Tunisia | Tunisia | Dominican R | Belarus |
| 46 | Israel | Brazil | Canada | Albania |
| 47 | Dominican R | Dominican R | India | Costa Rica |
| 48 | Senegal | India | China, Hong | Georgia |
| 49 | Argentina | Israel | Georgia | Lebanon |
| 50 | Armenia | Jordan | Tunisia | Uruguay |
| 51 | Gambia | Georgia | Morocco | Mauritius |
| 52 | Philippines | El Salvador | Brazil | Madagascar |
| 53 | Mozambique | Morocco | Argentina | Argentina |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| 101 | Syria | Burkina Faso | Niger | Iran |
| 102 | Ghana | Mali | Kuwait | Venezuela |
| 103 | Saudi Arabia | Azerbaijan | Oman | Saudi Arabia |
| 104 | Gabon | Cameroon | Saudi Arabia | Kazakhstan |
| 105 | Mali | Syria | Azerbaijan | Yemen |
| 106 | Burundi | Iran | Iran | Algeria |
| 107 | Iran | Niger | Yemen | Gabon |
| 108 | Yemen | Saudi Arabia | Venezuela | Nigeria |
| 109 | Ethiopia | Yemen | Algeria | Azerbaijan |
| 110 | Algeria | Algeria | Gabon | Sudan |
| 111 | Nigeria | Nigeria | Nigeria | Niger |

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, los países de economías más sofisticadas no quedan en los primeros lugares dado que, como fue comentado, la correlación entre transversalidad y sofisticación es bastante baja. Para el caso de Uruguay, se observa que presenta un comportamiento muy parecido al mostrado por los anteriores indicadores, con un deterioro en los primeros años del siglo XX, con la diferencia de que ahora también se muestra una nueva caída en

el último sub-período considerado. Además se observa que Argentina y Brasil presentan evoluciones similares pero incluso más extremas que Uruguay, ubicándose al final del período por debajo de éste.

Por tanto, desde esta perspectiva tampoco tenemos evidencia de un cambio estructural en el sentido de la transversalidad y la sofisticación de la estructura productiva (observada desde la canasta de exportaciones)

4. POLÍTICAS Y DESEMPEÑO

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) elaboró en 2012 un documento titulado “Cambio estructural para la igualdad”, el cual focaliza su contenido en el cambio estructural como factor central del desarrollo de los países, y realiza un análisis histórico de las variables que lo fundamentan para América Latina.

En este contexto, destaca a las políticas macroeconómicas e industriales como fundamentales para promover el crecimiento y mantener la estabilidad macroeconómica a largo plazo.

El presente capítulo conlleva centrar el análisis en las características de la política industrial con la mente puesta en su impacto sobre la estructura productiva y sus consecuentes impactos en la productividad, el empleo y el crecimiento de la economía.

Para ello, se realiza un relevamiento y evaluación de los instrumentos públicos de promoción de la competitividad industrial existentes en Uruguay en el período 1995–2012. Este cometido incluye la realización de un mapeo de los instrumentos que describe, tipifica y analiza sus características individuales y detalla sus mecanismos de coordinación y complementación con los restantes instrumentos, así como una evaluación de los resultados obtenidos luego de su implementación y ejecución.

4.1. ETAPA DE MAPEO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

A continuación se presentan los factores a considerar en el mapeo de instrumentos de política industrial, comenzando por su tipificación, para luego detallar determinadas características, como objetivo perseguido, apoyo brindado y fuente de financiamiento.

El mapa se completa con un análisis cualitativo (desempeño de los instrumentos) que permite conocer el entramado existente o ausente entre los instrumentos, así como su alineación a los objetivos de la política industrial vigente y su capacidad de respuesta a las necesidades empresariales.

Considerando los diferentes tipos de intervención de política industrial, el análisis de instrumentos se realiza centrado en los roles de regulador y agente financiero del Estado¹⁸.

Los instrumentos son clasificados de acuerdo al público empresarial que se dirigen. En este sentido, se agrupan en instrumentos horizontales (promoción de la innovación, de las exportaciones, de la inversión y generación de capacidades de gestión) y sectoriales.

¹⁸ Fuente: Peres, W. y Primi A. (2009).

También pueden tener diferente alcance geográfico, ya sea a nivel país (nacional, regional, municipal) o con otros países (p.e. los referidos a integración productiva o comercial regional).

El objetivo perseguido por cada instrumento puede incluir mejora de condiciones productivas existentes (modernización tecnológica, diversificación de mercados externos, aumento del valor agregado, apoyo a Pymes) o ampliación de la base empresarial, con generación de nuevas capacidades productivas (nuevos sectores, nuevas empresas, diversificación productiva).

El tipo de incentivo brindado por los instrumentos analizados va a abarcar los siguientes aspectos:

- Financiamiento no reembolsable (subsidios)
- Financiamiento reembolsable (créditos con tasas de interés nulas o preferenciales)
- Beneficios fiscales
- Asistencia técnica (capacitación y consultoría gratis o a precio menor que el mercado)
- Fomento de la Asociatividad (clusters y redes)

Además, existen instrumentos de fortalecimiento de ecosistemas, con el fin de generar Institucionalidad pública, creación y/o fortalecimiento de unidades de interfase y fomento de la articulación público-privada¹⁹.

Las fuentes de financiamiento de los instrumentos implementados se agrupan en tres categorías: beneficios fiscales, presupuesto público y programas con financiamiento de organismos internacionales.

La característica microeconómica de la política industrial genera que su aplicación, reflejada en un set de instrumentos, afecte a unidades productivas individuales y a consumidores. Su clasificación por tipo de instrumentos, de acuerdo al objetivo perseguido de política industrial, repercute en los diferentes aspectos que conforman la competitividad empresarial.

El sector empresarial deberá tener determinadas capacidades críticas para mantenerse y crecer en el mercado. Los incentivos que brindan los instrumentos de política industrial deberían focalizarse en la atención a esas capacidades empresariales críticas de competitividad genuina.

A continuación se detallan las capacidades críticas empresariales requeridas para cada área de gestión empresarial, de acuerdo a la agrupación temática de los instrumentos.

Capacidades requeridas por las empresas para exportar

Si se consideran guías y diagnósticos de exportación, se pueden resumir las capacidades necesarias para que una empresa pueda exportar de forma regular (no ocasional) en los siguientes aspectos:

- Plan de Exportación
- Condiciones productivas y comerciales
- Condiciones logísticas y de acceso a los mercados
- Conocimiento de mercados
- Acciones de promoción comercial
- Financiamiento de producción para exportación

¹⁹ Este tipo de instrumentos se presentan en el apéndice del presente informe.

Capacidades críticas requeridas en las empresas para innovar

La definición de variables se va a centrar en los requisitos de un sistema de gestión de I+D+i de acuerdo al Modelo Uruguayo de Gestión de la Innovación (MUGI)²⁰, tomando los siguientes pilares en la gestión de la innovación empresarial:

- Plan estratégico de innovación
- Gestión de las personas y del conocimiento
- Inteligencia para la innovación (Información y vigilancia tecnológica)
- Proceso de innovación

Capacidades críticas requeridas en las empresas para invertir

Las principales capacidades empresariales requeridas para generar procesos de inversión son:

- Planificación y control financiero
- Evaluación de la viabilidad técnico - comercial de los proyectos de inversión
- Acceso a financiamiento externo
- Gestión de los riesgos (cambiario, tasas de interés, disponibilidad de liquidez, insolvencia)
- Administración de proyectos de inversión

Capacidades críticas de gestión de las empresas

Aunque los instrumentos detallados anteriormente, contenidos en la promoción de las exportaciones, de la innovación y de la inversión; son parte de la gestión de las empresas, existen herramientas de apoyo que son la base e influyen en las capacidades empresariales para innovar, exportar e invertir. Este tipo de instrumentos consideran los siguientes aspectos:

- Planificación estratégica
- Gestión del conocimiento
- Gestión de Recursos Humanos
- Gestión de la Calidad
- Gestión de los Recursos Financieros
- Logística
- Comercialización
- Producción

Los instrumentos de promoción vinculados a esta temática brindan apoyo en el área donde las empresas lo requieran, sin un desglose por aspectos incluidos en la gestión empresarial.

Los criterios de apoyo son:

- Financiamiento no reembolsable para asistencia técnica y capacitación
- Capacitación de personal de empresas
- Incentivos fiscales

²⁰ Mayor información en sobre el MUGI en: http://www.inacal.org.uy/files/userfiles/modelo_de_innovacion.pdf

- Fomento de la asociatividad empresarial

En este marco, el mapa de instrumentos de apoyo utilizará estos criterios, para evitar duplicaciones en cada una de las capacidades críticas requeridas de la gestión empresarial.

4.1.1. INSTRUMENTOS DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD. PERÍODO 1995–2012

Para analizar los instrumentos de apoyo a la competitividad en el período de estudio, se realizará una línea del tiempo, agrupados de acuerdo a la caracterización de las capacidades críticas empresariales realizada anteriormente.

De esta forma, se puede conocer la evolución en cantidad (número de instrumentos y fondos asignados) y complejidad (cobertura de necesidades críticas empresariales para competir) de cada tipo de instrumento, mostrando su evolución.

A continuación se presenta el mapa de cada grupo de instrumento tipificado en la categoría de horizontales (promoción de la innovación, de las exportaciones, de la inversión y generación de capacidades de gestión) y sectoriales.

En Anexo se presenta un resumen explicativo de los instrumentos públicos mapeados.

Con la información contenida en el mapeo de instrumentos se realiza posteriormente un análisis del desempeño de los mismos, incluyendo recomendaciones y conclusiones que cierran el presente capítulo de la investigación.

4.1.1.1. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES



4.1.1.2. PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN

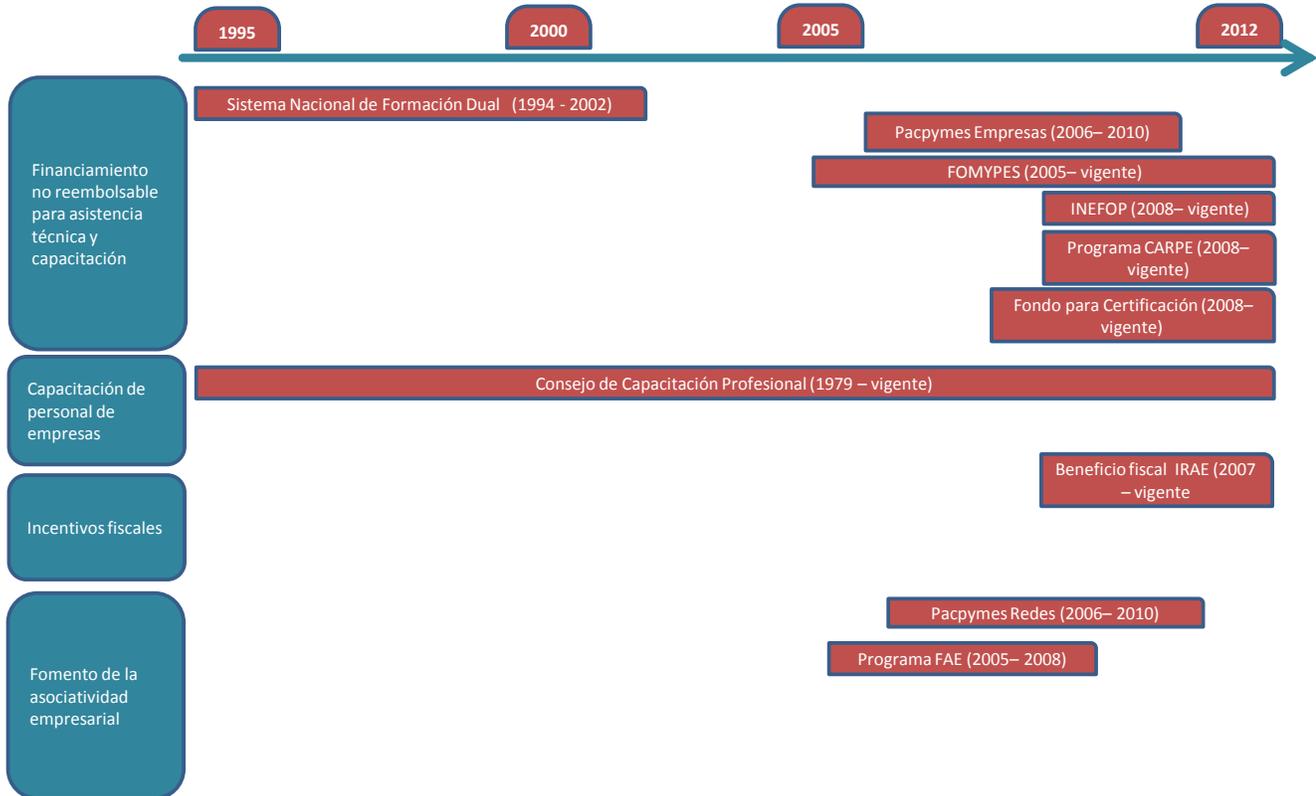


4.1.1.3. PROMOCIÓN DE INVERSIONES

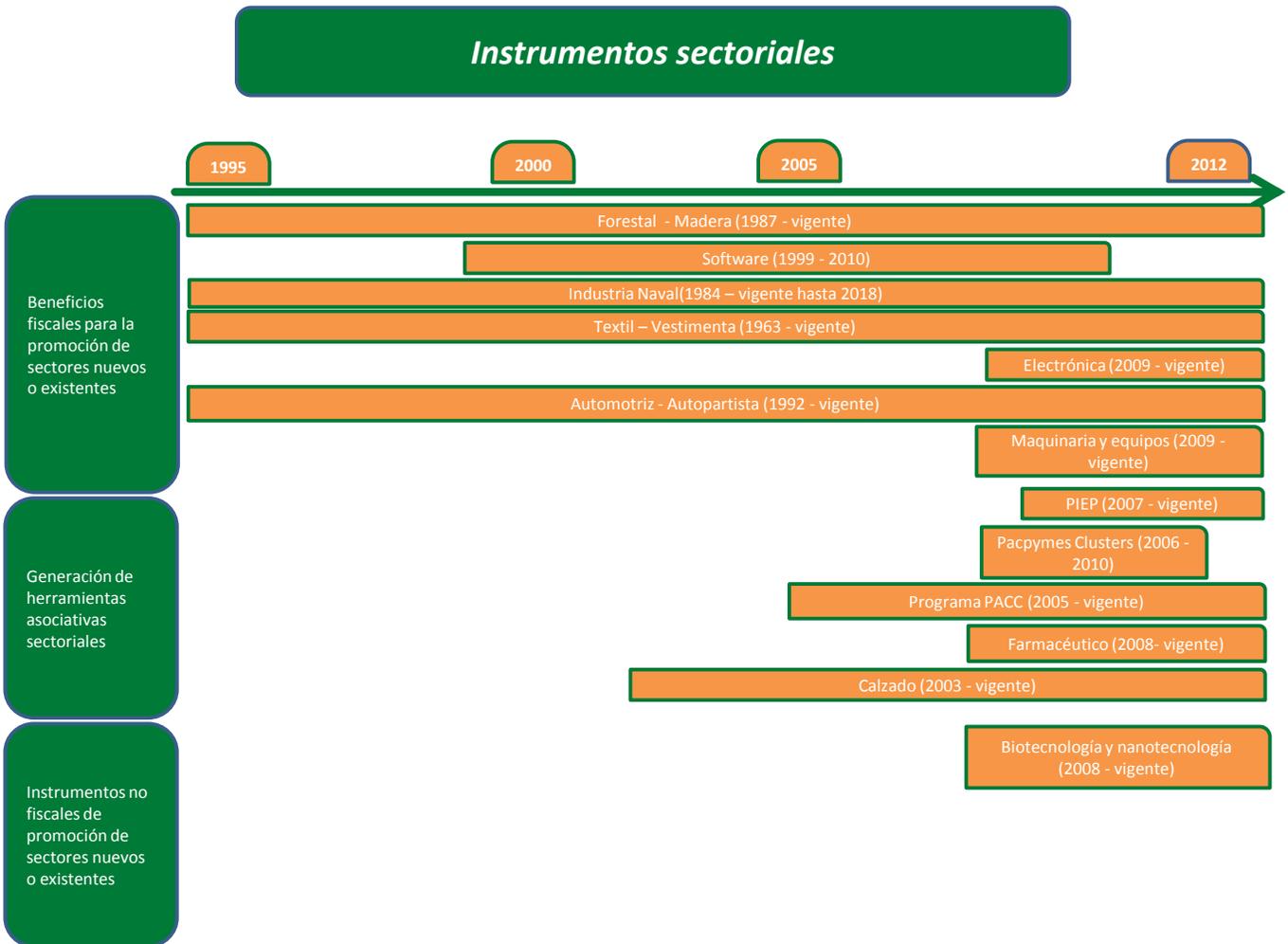


4.1.1.4. PROMOCIÓN DE CAPACIDADES DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Promoción de capacidades en gestión empresarial



4.1.1.5. INSTRUMENTOS SECTORIALES



4.2. DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS

El desempeño de los instrumentos puede ser analizado considerando cinco variables, además de los resultados puntuales en base a los objetivos a cumplir por cada uno.

Las variables a analizar son: planificación, enfoque sistémico, completitud, articulación y continuidad.

Planificación: Los instrumentos se alinean a determinados objetivos de las políticas productivas y cuentan con una estrategia y plan orgánico de implementación. Además, existen capacidades focalizadas en el diseño de instrumentos y un observatorio que funciona como antena de vigilancia técnica (experiencia internacional y demanda nacional) y de identificación de fuentes de financiamiento.

Enfoque sistémico: Los instrumentos muestran complementariedad y coherencia entre ellos.

Completitud: Los instrumentos son abarcativos de las necesidades empresariales y sectoriales. Esto requiere considerar la amplitud de la oferta disponible y su construcción desde la demanda empresarial.

Con respecto a este último factor se incluye las necesidades tecnológicas, productivas, de gestión y de comercialización de las empresas; y la relación entre los niveles de productividad de las empresas y los instrumentos que atienden las necesidades para cada estadio de desarrollo empresarial.

Articulación: Existe coordinación formal y/o informal entre los diferentes instrumentos vigentes en un momento temporal. Además, existe vinculación y articulación con el sector privado.

Continuidad: Se generan capacidades endógenas que incorporan lecciones aprendidas en base a informes de evaluación de resultados e impactos y permiten dar continuidad con incorporación de mejoras a los instrumentos.

4.2.1. ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS

Las fuentes de financiamiento de los instrumentos públicos de apoyo al sector productivo se agrupan en tres categorías:

- Beneficios fiscales
- Presupuesto público
- Programas con financiamiento de organismos internacionales

De acuerdo a la información relevada, los instrumentos basados en beneficios fiscales (devolución y exoneración impositiva más subsidios a la producción) son cuantitativamente los más importantes. En el año 2012, representaron USD 1.447 millones, equivalente al 2.9% del PIB²¹.

Su distribución sectorial muestra que la industria manufacturera concentra el 40% de los beneficios de renuncia fiscal, mientras que los servicios representan el 32.3%.

Cuadro 4.1. Distribución sectorial de los beneficios fiscales.

| Sector | Beneficios fiscales 2012 (en millones de dólares) | Participación por sector |
|-------------------------|---|--------------------------|
| Producción agropecuaria | 163 | 11.3% |
| Industria manufacturera | 581 | 40.1% |
| Construcción | 29 | 2% |
| Comercio | 205 | 14,2% |
| Otros servicios | 468 | 32.4% |
| TOTAL | 1.447 | 100% |

Elaboración propia en base a datos de MEF del año 2012

De acuerdo a información publicada en el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (AGEV-OPP), el aporte del sector público al desarrollo productivo (incluye solamente fuentes de financiamiento presupuestales) fue en el año 2013 de 7.246,9 millones de pesos uruguayos (equivalente a USD 360 millones)²².

²¹ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

²² Fuente: AGEV - ¿A dónde van nuestros impuestos? Disponible en: <http://www.agev.opp.gub.uy/>

Si se desglosa el presupuesto por Ministerio, se observa que para el desarrollo productivo dos de ellos concentran la asignación del mismo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

Cuadro 4.2 Asignación por Ministerio del presupuesto nacional destinado a desarrollo productivo en 2013.

| Asignación por Ministerio del presupuesto público | Monto (millones de USD) | Participación |
|---|-------------------------|---------------|
| MGAP | 131,80 | 36,37% |
| MIEM | 43,70 | 12,06% |
| MTyD | 25,69 | 7,09% |
| MDN | 16,46 | 4,54% |
| MRREE | 7,48 | 2,06% |
| MEF | 5,07 | 1,40% |
| MEC | 2,32 | 0,64% |
| Subsidios | 111,20 | 30,69% |
| Créditos | 18,65 | 5,15% |
| TOTAL | 362,35 | 100% |

Elaboración propia en base a datos de AGEV.

En referencia a los sectores productivos apoyados, se parte de la clasificación disponible en AGEV, que agrupa la asignación del presupuesto en cuatro cadenas productivas:

- Cadenas de valor generadoras de empleo y desarrollo productivo local
- Cadenas de valor intensivas en innovación
- Cadenas de valor motores de crecimiento
- Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios

El fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios concentra el 84,5% del presupuesto público asignado en 2013, valor explicado por los subsidios, subvenciones y créditos otorgados al sector productivo, así como por el presupuesto asignado al MGAP. La alta participación presupuestal de este Ministerio está concentrada en este concepto, pues de los USD 131,8 millones de su presupuesto para desarrollo productivo, el 78% está asignado al fortalecimiento de la base productiva; valor que se contrapone con su nula participación en las cadenas de valor intensivas en innovación y las motores de crecimiento.

El MIEM mantiene un comportamiento similar el MGAP en la asignación por cadena productiva de su presupuesto (91,07% corresponde al fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios). La diferencia, además de los valores absolutos menores con respecto al MGAP, se centra en la asignación del restante importe; pues el MIEM destina fondos a las cadenas de valor intensivas en innovación y a aquellas motores de crecimiento.

Cuadro 4.3: Asignación por cadena de valor del presupuesto nacional para desarrollo productivo en 2013.

| Cadenas productivas | Monto (millones de USD) | Participación |
|---|--------------------------------|----------------------|
| Cadenas de valor generadoras de empleo y desarrollo productivo local | 10,25 | 2,83% |
| Cadenas de valor intensivas en innovación | 2,99 | 0,83% |
| Cadenas de valor motores de crecimiento | 42,92 | 11,85% |
| Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios | 306,18 | 84,50% |
| Total | 362,35 | 100% |

Elaboración propia en base a datos de AGEV.

Los fondos obtenidos mediante cooperación internacional (préstamos y financiamiento no reembolsable) han sido destinados para programas específicos y acotados temporalmente.

El Cuadro 4.4. presenta el detalle de los fondos de cooperación internacional concretados en el período de estudio.

Cuadro 4.4. Instrumentos públicos ejecutados con fondos de cooperación internacional.

| Tipo de instrumento | Programa | Monto | Origen de los Fondos | Observaciones | Fuente de información |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Promoción de las exportaciones | Proexport PACPYMES | Euros 517,613 | Comisión Europea | 2009 | http://www.industrianaval.com.uy/web/proexport/ini . |
| Promoción de las exportaciones | Proyecto FAE | Euros 633.910 | ONUDI | 2005 - 2008 | Evaluación Independiente de Uruguay. ONUDI |
| Promoción de las exportaciones | EMPRETEC | USD 610.000 | FOMIN - BID | 1998 - 2003 | http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-de-documentos-de-proyectos,1302.html?keyword=&IDBOperation=&Country=UR&projStatus=Completed&subregion=&docType=&projDocLang=&fromMonth=&fromYear=&toMonth=&toYear=&recsPage=10&display=1 |
| Promoción de las exportaciones | Exporta Fácil | Contribución BID-FOMIN USD 1.590.138 (56%) - USD 1.234.370 (44% aporte local) | Proyecto regional de Perú, Colombia y Uruguay | 2009 - 2012 | http://www.exportafacil.com.uy/wp-content/uploads/2012/11/informe-evaluacion-final-upaepaprob-ago2012.pdf |
| Promoción de la inversión | Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP - OPP) | USD 4.000.000 Presupuesto nacional + USD 7.000.000 de préstamo BID | Partida por única vez establecida en el art. 146 de la Ley 15.851 como contraparte local del contrato del préstamo 786/SF-UR con el BID | | http://www2.opp.gub.uy/internet/areas/politica_economica_inversiones/docs_preinv/2.pdf - http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ur0056 |
| Promoción de la inversión | Programa de Crédito Multisectorial del BID | USD 270 millones | Préstamo BID | Préstamo con dos renovaciones (1998 y 2002) | http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=425432 |
| Promoción de la inversión | Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo | USD 8.800.000 | Préstamo BID | 2007 - vigente | http://clickmci.com/DIPRODE/home/fotos/90/informe_de_proyecto.pdf |
| Promoción de la innovación | Programa CONICYT - BID | USD 35 millones | Préstamo BID + contraparte nacional | 1991 - 2000 | http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0095 |

| | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| Promoción de la innovación | Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) | USD 20: Préstamo BID + USD 6:67 aporte local | Préstamo BID + contraparte nacional | + 2001 - 2007 | http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0110 |
| Promoción de la innovación | Agencia Nacional de Investigación e Innovación | USD 8:500.000 en 2013; USD 6:000.000 en 2012; USD 7:000.000 en 2011 | Presupuesto nacional y fondos de cooperación internacional (BID, FOMIN y BM) | Se consideran los fondos asignados para la Promoción de la Innovación orientada al Sector Productivo (24% del presupuesto total en 2013) | 2013: http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/POA_2013.pdf - 2012: http://mec.gub.uy/innovaportal/file/31441/1/ministerio_de_educacion_y_cultura_anexo_iii_anii.pdf 2011: http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/POA_2011_0.pdf |
| Promoción de la gestión empresarial | Programa PACPYMES | € 5.400.000 de Comisión Europea + € 2.055.000 aporte local | Comisión Europea + contraparte nacional | + 2006 - 2010 | http://ec.europa.eu/europaeaid/documents/casestudies/uruguay_pacpymes_en.pdf |
| Instrumentos sectoriales | Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP) | Aporte FOCEM (MERCOSUR): USD 1.275.000 + aporte local: USD 695.375 | FOCEM MERCOSUR | - 2010 | http://www.piep.org.uy/index.php/proyectos-y-resultados/general.html |
| Instrumentos sectoriales | Programa PACC | USD 9.000.000 | Préstamo BID | 2005 - vigente | http://pacc.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/f3c2d5004ddba8238828ea01b72d8394/contrato_prestamo.pdf?MOD=AJPERES |

Elaboración propia con fuentes de información detalladas en la última columna

Partiendo de los datos presentados en el cuadro anterior, si se realiza un promedio de los fondos destinados por año a cada instrumento que cuenta con financiamiento internacional y posteriormente se suman, se obtiene un valor que ronda el entorno de USD 40 millones de dólares anuales.

Por tanto, la participación de cada fuente de financiamiento en los diferentes instrumentos públicos permite observar la supremacía de los referentes a beneficios fiscales (78.3% de la inversión total).

Cuadro 4.5. Financiación de políticas productivas

| Fuente de financiación | Inversión anual (millones de dólares) | Participación anual (%) |
|---|--|------------------------------------|
| Beneficios fiscales | 1.447 | 78.3% |
| Presupuesto público | 360 | 19.5% |
| Programas con financiamiento de organismos internacionales | 40 | 2.2% |
| TOTAL | 1.847 | 100% |

Elaboración propia en base a datos de MEF (Beneficios fiscales 2012), AGEV (Presupuesto público 2013) y datos de elaboración propia (financiamiento de organismos internacionales).

Salvo excepciones (como el Programa de Crédito Multisectorial del BID y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación), los montos de ejecución de cada proyecto son en promedio inferiores al millón de dólares anuales cada uno. Esto refleja que los instrumentos caracterizados por brindar asistencia técnica (capacitación y consultoría a precio nulo o menor que el de mercado) y fomentar la asociatividad (clusters y redes) son marginales si se comparan con los que otorgan beneficios fiscales.

Las capacidades del sector público requeridas para ejecutar uno y otro tipo de instrumentos son diferentes. Mientras que los instrumentos que brindan beneficios fiscales y subsidios requieren principalmente capacidades de administración de fondos (rol contralor); en los instrumentos de asistencia técnica y asociatividad son necesarias capacidades de articulación y facilitación, además de disponibilidad de personal técnico para implementación (rol ejecutor).

Recientemente, se observa un esfuerzo del sector público por sofisticar su rol de apoyo al sector empresarial, mediante generación de capacidades de ejecución. Este hecho se refleja en tres aspectos: el aumento de los requisitos solicitados a las empresas para acceder a beneficios fiscales (por ejemplo, el nuevo Decreto del Régimen de Promoción de Inversiones, con cambios en los criterios de evaluación de los proyectos, incluyendo variables como cantidad y calidad de empleo a generar, innovación y producción más limpia); implementación de regímenes de promoción sectoriales, con requisitos de contrapartida para las empresas (por ejemplo, implementación de programas de desarrollo de proveedores, generación de puestos de trabajo calificados); y coordinación de Consejos Sectoriales Tripartitos por parte del MIEM (con definición de lineamientos estratégicos y planes de acción por sector).

También, el análisis por tipo de instrumentos permite observar la supremacía en la asignación de fondos para promoción de la inversión. El cambio de la política industrial a partir de 2005 muestra el viraje paulatino hacia aspectos de fomento sectorial, mediante la generación de Decretos específicos para determinados rubros industriales (por ejemplo los referentes a electrónica y biotecnología); así como por la incorporación de instrumentos de fomento de la asociatividad empresarial (Programa PACC, Programa PACPYMES y Consejos Sectoriales del MIEM).

Las dificultades para continuar ejecutando instrumentos que cuentan con cooperación internacional, así como la intención de generar instrumentos no fiscales de apoyo a la industria, trata de ser cubierta mediante la asignación de presupuesto público a programas concretos. Es el caso de la generación de Agencias de Promoción, como el Instituto Uruguay XXI (para promoción de exportaciones y de inversiones); y la Agencia Nacional de Investigación e

Innovación – ANII (para promoción de la innovación empresarial). También hay otros programas con fondos públicos asignados para su ejecución, como el Consejo de Capacitación Profesional y el Fondo Industrial.

Además se puede realizar un análisis de la evolución temporal de la inversión y la diversidad de instrumentos disponibles para el sector empresarial. De acuerdo a los esquemas elaborados por tipo de instrumentos, los horizontales han predominado desde los años `90, observándose una paulatina aparición de nuevos instrumentos sectoriales a partir del cambio de política industrial del año 2005.

El carácter dominante de horizontalidad de los instrumentos se refleja también en suponer que todas las empresas pueden responder de igual forma a los estímulos brindados. La utilización de los instrumentos horizontales requiere cierto grado de desarrollo por parte de las empresas, no encontrándose focalizados en la generación de nuevas capacidades en empresas rezagadas en su modelo de gestión (hecho reflejado en la baja batería disponible para mejoras de la gestión empresarial, cuyos beneficiarios son principalmente las micro y pequeñas empresas).

En este sentido, Ferraro y Stumpo manifiestan: *“...se supone que las empresas están en condiciones de expresar correctamente su demanda y que esto sea suficiente para generar mercados. En concomitancia con el primer aspecto, parece bastante poco probable que las empresas de menor tamaño relativo estén en condiciones de realizar un diagnóstico correcto de sus problemas y necesidades. En consecuencia, no necesariamente la demanda que se origina a través de los subsidios estará orientada hacia servicios que responden a las verdaderas necesidades de las empresas”*²³.

Este problema también se refleja en informes nacionales. El Informe de Seguimiento Anual de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación correspondiente al año 2012 establece (p.30): *“La tasa de reincidencia muestra que se está dando un efecto de atraer ganadores (picking winner). Una política de innovación de este tipo se caracteriza por estar basada en la promoción y potenciación de las empresas con elevada cultura innovadora y con expectativas de crecimiento...”*²⁴.

La realidad empresarial debe ser comprendida en tres niveles (sector, empresa y empresario) que se conectan y permiten actuar a nivel micro con diferentes instrumentos (sectoriales, asociativos o individuales) así como desarrollar diferentes roles desde el sector público para atraer beneficiarios y de esa forma potenciar el desarrollo productivo (contralor, articulador, facilitador, ejecutor, promotor).

Un sector puede ser pequeño o grande, homogéneo o heterogéneo, abierto a competencia internacional o protegido en el mercado interno, utilizar insumos nacionales o importados, estar disperso o concentrado geográficamente, tener gremiales empresariales fuertes o débiles.

Las empresas tienen diferentes tamaños, origen del capital, estructura, antigüedad, vínculos con actores externos.

Los empresarios tienen diferentes prioridades, barreras, vínculos con sus colegas, aversión al riesgo.

En este marco, los sectores, empresas y empresarios atraviesan diferentes estadios de desarrollo. La comprensión y respuesta desde el sector público a las necesidades empresariales debería tomar en cuenta los siguientes aspectos al momento de generar instrumentos públicos de apoyo empresarial (instrumentos inteligentes):

- las dificultades tecnológicas, productivas y comerciales que limitan el desarrollo empresarial

²³ Fuente: Ferraro, C. y Stumpo G. Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. CEPAL. 2010.

²⁴ Fuente: Informe de Seguimiento de Actividades. Agencia Nacional de Investigación e Innovación. 2012.

- las capacidades con las que cuentan las empresas para aprovechar mejor el conocimiento disponible
- las oportunidades tecnológicas, productivas y comerciales que perciben los empresarios
- los vínculos de las empresas con actores externos para la resolución de problemas y la identificación de oportunidades de negocios
- los tipos de política pública que los empresarios consideran más adecuados y eficientes para disminuir dificultades, aumentar capacidades y potenciar oportunidades.

Si se analizan los instrumentos horizontales, los referentes a promoción de las exportaciones y de la inversión cuentan con una trayectoria y una variedad mucho mayor que aquellos que promueven la innovación y la gestión empresarial. Esta preeminencia del primer grupo nombrado se fundamenta en la amplia batería de regímenes promocionales (renuncia fiscal y subsidio) con trayectoria histórica vigente en algunos casos desde los años `70.

De forma complementaria, es visible que los instrumentos menos fomentados son aquellos que fortalecen ecosistemas institucionales, con el fin de generar Institucionalidad pública, creación y/o fortalecimiento de unidades de interfase y fomento de la articulación público-privada.

Esta falta de foco, aún presente en el sistema de instrumentos actuales, influye en el análisis del desempeño de los instrumentos, principalmente cuando se consideran los conceptos de articulación (coordinación formal y/o informal entre los diferentes instrumentos vigentes en un momento temporal a nivel público y a nivel público-privado) y continuidad (generación de capacidades endógenas que permiten dar continuidad con incorporación de mejoras a los instrumentos)²⁵.

El documento de Ferraro y Stumpo también se refiere a este aspecto, con foco en las políticas dirigidas a Pymes (p.22): *“...en otros casos no ha sido posible detectar esfuerzos claros para establecer un proceso de crecimiento que fortalezca y desarrolle las capacidades institucionales y, en realidad, lo que se observa es un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad. Este es el caso de Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay”*²⁶.

Esta debilidad también afecta la construcción de nuevos mercados de información, que requieren inicialmente ser tratados como bienes públicos hasta que se desarrolle un espacio privado de funcionamiento y articulación. Actualmente, en Uruguay hay varios mercados que cuentan con una oferta escasa y dispersa y una demanda incipiente (p.e.: propiedad intelectual, gestión de la innovación, transferencia tecnológica Academia-Empresa). El fortalecimiento de ecosistemas institucionales permitiría la construcción de bienes públicos que paulatinamente dinamizarían la demanda potencial de las empresas y generarían nuevas capacidades de oferta de servicios²⁷.

²⁵De todas formas, se puede observar una participación público-privada (con aporte público-privado) en organismos públicos regidos por derecho privado, como el LATU (en cuyo directorio participa la Cámara de Industrias del Uruguay) y el INIA (con participación de dos representantes empresariales, uno nombrado por la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural y el otro a propuesta de Cooperativas Agrarias Federadas, de la Comisión Nacional de Fomento Rural y de la Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola).

²⁶ Fuente: Ferraro, C. y Stumpo G. (2010).

²⁷Un ejemplo vigente que demuestra un rol activo del sector público para la construcción de un nuevo mercado es el apoyo de la Dirección Nacional de Industrias a la Red Nacional de Propiedad Industrial, financiando la construcción de servicios de gestión de activos intangibles por parte de empresas e investigadores (www.redpi.gub.uy). Este tipo de servicios (reportes de vigilancia tecnológica, redacción de patentes, acuerdos de transferencia tecnológica Academia-Empresa), sumamente necesarios en la promoción de la innovación, se encontraban ausentes en el país. Actualmente se está impulsando con generación de capacidades nacionales gracias a dos Direcciones del MIEM: el financiamiento de la DNI y al apoyo político y técnico de la DNPI.

El mapeo realizado también permite observar una especialización de las instituciones públicas en la implementación de determinados tipos de instrumentos, con escasa cooperación y complementación interinstitucional e interinstrumentos horizontales.

La gestión de las empresas es global, donde las diferentes áreas se interrelacionan y muestran el grado de desarrollo empresarial alcanzado. Los instrumentos horizontales son ejecutados en su mayoría sin una visión integral de las necesidades de las empresas.

El tema se ha intentado superar mediante la creación de una ventanilla única de información llamada Uruguay Fomenta de la Corporación Nacional para el Desarrollo, cuya misión es *“Brindar información, asistencia y asesoramiento en forma presencial, telefónica, vía mail y en línea, sobre los programas de fomento empresarial (públicos y privados sin fines de lucro) que existen en Uruguay de cara a un país productivo. Democratizar y socializar la información disponible”*²⁸.

4.2.1.1. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Los instrumentos públicos de fomento de las exportaciones cuentan con una trayectoria histórica relevante, siendo en su mayoría anteriores al período de estudio abarcado en el presente mapeo.

El marco jurídico establecido en la mayoría de los instrumentos y su antigüedad genera que sean ampliamente utilizados por las empresas exportadoras, principalmente los focalizados en apoyar las condiciones de acceso a los mercados y financiar la producción para exportación.

Además de estos instrumentos transversales a todos los sectores de actividad, existen incentivos adicionales para la exportación de determinados rubros industriales, que incluyen exoneración de IVA y reintegros al valor FOB de las exportaciones.

Las empresas que quieren lograr exportaciones de forma sostenida en el tiempo deben cumplir con los siguientes requisitos: tener productos competitivos, tener la capacidad de definir y trabajar con una estrategia exportadora, tener una gestión eficaz en comercio exterior y trabajar en proyectos asociativos.

El análisis del desempeño de los instrumentos de promoción de exportaciones, de acuerdo a las cinco variables definidas inicialmente, permite concluir que en su mayoría son incentivos fiscales que buscan mejorar la posición competitiva por precio de los productos nacionales exportados.

Además, se centran en la mejora de las capacidades existentes a nivel empresarial, pues requieren cierto grado de desarrollo por parte de las empresas. Por tanto, no se encuentran focalizados en la generación de nuevas capacidades en empresas rezagadas en su modelo de gestión.

De acuerdo al Modelo de Uppsala, las empresas realizan un proceso gradual de inserción en el mercado internacional a partir del aprendizaje, la experiencia lograda y el conocimiento adquirido.

En este proceso gradual de internacionalización, las empresas pasan por cuatro diferentes etapas que implican una creciente inversión de recursos en el proceso: exportaciones esporádicas, exportaciones mediante agentes, establecimiento de filiales de venta y producción en mercado destino

Los instrumentos públicos disponibles en el período de estudio se concentran en las primeras etapas del proceso de internacionalización empresarial.

²⁸ Fuente: Misión de Uruguay Fomenta. Disponible en: <http://www.uruguayfomenta.com.uy/inicio/quienes-somos/mision-y-vision>

Por tanto, los instrumentos de promoción de exportaciones impactan fundamentalmente en una pequeña franja del proceso de internacionalización empresarial: apoya a empresas ya exportadoras en aspectos no sofisticados del comercio exterior. De esta forma se dificulta la ampliación de la base de empresas exportadoras y el avance de las ya exportadoras hacia mecanismos más complejos de comercialización internacional.

El Instituto de Promoción de las Exportaciones, Uruguay XXI, ha crecido en su rol de promotor comercial en el exterior, creando instrumentos que buscan generar nuevas capacidades en las empresas, por ejemplo, cofinanciamiento para capacitación y asistencia técnica, subsidio para desarrollo de páginas web, subsidios para misiones comerciales y estudios de mercados externos.

Por otro lado, se han realizado esfuerzos puntuales para desarrollar nuevas capacidades de exportación, tanto de forma individual como asociativa (consorcios de exportación). Este tipo de instrumentos se han enmarcado en apoyos de organismos internacionales, como el Proyecto FAE (con financiamiento no reembolsable de la ONUDI), el Programa PACC (préstamo del BID) o el Programa PACPYMES (financiamiento no reembolsable de la Comisión Europea).

A continuación se presenta un análisis por variable de desempeño, que complementa lo ya escrito en párrafos anteriores.

| Variable | Análisis de desempeño |
|--------------------------|--|
| Planificación | Uruguay no cuenta con una Estrategia Nacional de Exportación validada y publicada; ni con un Observatorio que recabe la demanda nacional y la experiencia internacional. |
| Enfoque sistémico | <p>Existe un claro entramado institucional en la ejecución de los instrumentos públicos, con complementación de roles de acuerdo al beneficio otorgado.</p> <p>A nivel de los instrumentos de promoción comercial, se visualizan superposición de actividades similares entre el Instituto Uruguay XXI y la DIPC.</p> <p>Los instrumentos presentan en su mayoría un único mecanismo de incentivo, no combinando beneficios para el sector empresarial.</p> |
| Complejidad | <p>Los instrumentos requieren que las empresas ya cuenten con capacidades de exportación.</p> <p>Las bases requeridas por una empresa para exportar (contar con un plan de exportación y tener adecuadas condiciones productivas y comerciales) son escasamente abarcadas por los instrumentos públicos disponibles.</p> <p>Además, los instrumentos de apoyo se centran en el concepto de exportación, no de internacionalización. Cuando las empresas avanzan en el proceso de inserción internacional (filiales comerciales y de producción en el exterior, acuerdos de complementación productiva y comercial), las ayudas disponibles se reducen.</p> |
| Articulación | La articulación de los instrumentos con el sector privado se ha dado principalmente con cámaras y asociaciones empresariales, existiendo organización de actividades conjuntas e integrando Consejos Directivos y Comités Técnicos (principalmente con el Instituto Uruguay XXI y con Programas y proyectos puntuales, como FAE y PROEXPORT). |
| Continuidad | <p>A nivel de instrumentos amparados en leyes o decretos, se muestra una trayectoria vigente en el tiempo.</p> <p>Los instrumentos creados en el marco de proyectos de cooperación internacional se han caracterizado por falta de continuidad luego de finalizado el período de apoyo acordado.</p> |

Por tanto, los instrumentos de promoción de exportaciones integran un espacio maduro, tanto a nivel de incentivos vigentes, como por su utilización por parte del sector empresarial y su articulación entre actores públicos y con el sector privado.

Su sofisticación es escasa, con fuerte presencia de incentivos fiscales y baja presencia de los referentes a asistencia técnica y fomento de la asociatividad empresarial, que permitirían una ampliación de la cantidad de empresas exportadoras, así como un avance en el grado de complejidad del proceso de internacionalización empresarial.

Para ampliar la cobertura de los instrumentos de asistencia técnica, a continuación se presenta una propuesta que vincula el estado de avance en el Proceso de Internacionalización de las empresas (capacidades críticas de las empresas) con el tipo de apoyo requerido para exportar (considerados complementarios a los ya existentes).

| Tipo de empresas | Características de las empresas | | Tipo de apoyo requerido |
|--------------------------------------|---|---|---|
| Empresas con experiencia exportadora | Con Departamento de Comercio Exterior | Alta diversificación de mercados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividades de promoción de Exportaciones ✓ Asesoramiento en instalación de filiales de venta o producción ✓ Asesoramiento en acuerdos de transferencia tecnológica ✓ Misiones tecnológicas ✓ Estudios de mercado |
| | | Poca diversificación de mercados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividades de promoción de Exportaciones ✓ Información para el exportador ✓ Asesoramiento en instalación de filiales de venta ✓ Formación de grupos sectoriales – estrategia exportadora grupal ✓ Servicios de exportación |
| | Sin Departamento de Comercio Exterior | Con problemas de gestión – desarrollo de competitividad | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asesoramiento en gestión y producción |
| | | Capacidad de desarrollar el proceso de internacionalización | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas de Internacionalización ✓ Actividades de promoción de Exportaciones ✓ Información para el exportador ✓ Servicios de exportación ✓ Capacitación |
| Empresas sin experiencia exportadora | Con problemas de gestión – desarrollo de competitividad | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asesoramiento en gestión y producción |
| | En condiciones de comenzar el proceso de Internacionalización | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas de Internacionalización ✓ Actividades de promoción de Exportaciones ✓ Información para el exportador ✓ Servicios de exportación ✓ Capacitación |

4.2.1.2. PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN

Los instrumentos públicos de fomento de la innovación tienen una historia reciente.

Se agrupan en tres tipos de incentivos:

- Financiamiento no reembolsable para proyectos de innovación (centrados en las figuras de CONICYT – BID hasta el año 2000, PDT hasta el año 2007 y ANII desde 2007 hasta el presente. El abanico de instrumentos

disponibles en ANII es amplio. Además, en 2011 se creó el Fondo Industrial en la Dirección Nacional de Industrias, fuertemente volcado a actualización tecnológica de las empresas.

- Beneficios fiscales, reflejados en el IRAE
- Asistencia técnica, focalizada en el LATU

Todos los instrumentos de apoyo se concentran en un pilar de la gestión de la innovación empresarial: la generación de proyectos de innovación.

Aunque existe una amplia batería de instrumentos de financiamiento no reembolsable para el fomento de la innovación, la utilización por parte de las empresas industriales es aún incipiente.

En el año 2010 se presentaron a la ANII 128 proyectos de innovación por parte del sector empresarial, mientras que en el año 2009 fueron 218. De los 128 proyectos presentados, el 33% correspondieron al sector industrial²⁹.

El LATU es un centro tecnológico con fuerte sesgo de apoyo hacia el sector industrial (como lo es el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias – INIA – para el sector agropecuario). Sin embargo, sus acciones con las empresas industriales se concentran en los servicios de ensayos y análisis, con pocas actividades de innovación tecnológica³⁰.

A continuación se presenta un análisis por variable de desempeño, que complementa lo ya escrito en párrafos anteriores.

²⁹ Fuente: Informe de Seguimiento de Actividades de la ANII del año 2010. Disponible en: http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/ISA2010_rev.pdf.

³⁰ Fuente: Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectiva y políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Disponible en: <http://www.iadb.org/regions/re1/econ/RE1-RN-05-001.pdf>.

| Variable | Análisis de desempeño |
|--------------------------|---|
| Planificación | A partir del año 2005 se ha generado un nuevo diseño público institucional, con la creación del Gabinete Ministerial de la Innovación, responsable del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI); cuyos objetivos son: Incrementar la competitividad de los sectores productivos en el escenario de la globalización; consolidar el sistema de I+D y su vinculación con las realidades productivas y sociales; y desarrollar capacidades y oportunidades para la apropiación social del conocimiento y la innovación ³¹ . Para cumplir con los lineamientos del PENCTI, se ha refundado el Consejo Nacional de innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) como órgano consultivo, representado por los diferentes actores de la triple hélice. Además, se creó el brazo operativo de los principios del PENCTI: la Agencia Nacional de Investigación e Innovación; quien ha creado diversos instrumentos de apoyo financiero para incentivar las actividades de I+D+i ³² . |
| Enfoque sistémico | La novedad y poca variedad de los instrumentos de promoción de la innovación impide la creación de una red interconectada y potenciada de los mismos. Algunos instrumentos de la ANII y el Fondo Industrial (Componente 1, Fortalecimiento y adquisición de capacidades productivas) brindan apoyos similares, aunque con diferentes grados de exigencia en la postulación de los proyectos por parte de las empresas. En otros casos, por ejemplo, en los proyectos de inversión con componente de innovación, existe una coordinación interinstitucional pública para la evaluación de los proyectos postulantes. Los instrumentos presentan en su mayoría un único mecanismo de incentivo, no combinando beneficios para el sector empresarial. |
| Complejidad | Los instrumentos requieren que las empresas ya cuenten con capacidades de innovación. El perfil de empresas beneficiarias de la ANII en su mayoría ya innovadoras y dinámicas en el SNI (<i>"...en el 2010 la Agencia atrajo a empresas exitosas y con cultura innovadora..."</i> ³³). Esto ha generado una saturación de este mercado, pues las empresas que ya son activas en la vinculación con centros de conocimiento y la solicitud de financiamiento externo, ya lo han hecho. Ante este hecho, se están desarrollando nuevos instrumentos que apuntan a seguir apoyando a este tipo de empresas, con mayor aporte de financiamiento y bajo modalidad de préstamo (p.e. Fondo Orestes Fiandra). A nivel empresarial, las actividades de innovación están concentradas en la cúspide de empresas dinámicas (8% es el ratio de empresas industriales y de servicios innovadoras en sentido estricto, que realizan actividades de I+D) ³⁴ . La operativa de la ANII se ha basado en la generación de instrumentos genéricos, tomados de la experiencia internacional, con escasa consideración de las capacidades y necesidades del sector empresarial en materia de tecnología e innovación. Si se suma que la mayoría de las empresas concentran sus esfuerzos de actualización tecnológica en la adquisición de bienes de capital, entonces se observa que las empresas con escasa cultura innovadora no tienen disponibles instrumentos que les permitan dar saltos cualitativos en su capacidad de innovación. |

³¹ Fuente: Decreto presidencial del 25/2/2010 (disponible en http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/PENCTI_Decreto.pdf).

³² El detalle de los instrumentos se encuentra en: www.anii.org.uy

³³ Cita extraída de la página 105 del Informe de Seguimiento de Actividades de la ANII del año 2010.

³⁴ Fuente: Encuestas de Actividades de Innovación en la Industria. Disponibles en: <http://www.anii.org.uy/web/node/99>

| | |
|---------------------|---|
| Articulación | <p>Las principales características del sistema de innovación uruguayo justifican su ubicación en un estadio de desarrollo temprano, con acciones básicamente a nivel local e interacciones escasas entre los diferentes agentes.</p> <p>El sector público no ha logrado consolidar una posición de liderazgo para la dinamización del Sistema Nacional de Innovación, basado en la generación de redes, la articulación de los actores públicos y privados y la construcción de confianza entre los mismos.</p> |
| Continuidad | <p>Aunque es reciente el desarrollo de instrumentos de apoyo a la innovación, se observa una continuidad (desde CONICYT – BID hasta el año 2000, PDT hasta el año 2007 y ANII desde 2007) que ha permitido madurar la batería de instrumentos disponible (hecho reflejado en los formularios de postulación y en la gestión y control de los proyectos apoyados).</p> <p>En el caso del Fondo Industrial y de los beneficios fiscales, la continuidad está sostenida en su inclusión en el presupuesto del MIEM y en el marco jurídico otorgado por Ley, respectivamente.</p> |

Por tanto, el sector público aumentó su proactividad para el fomento de condiciones adecuadas para la innovación; creando nuevas institucionalidades políticas y operativas que actúan bajo los lineamientos de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

Pese a ello, los impactos de la mayor asignación de recursos en la actividad innovadora del sector productivo están siendo magros (hecho respaldado por el estancamiento del porcentaje de empresas innovadoras de acuerdo a las encuestas de innovación en la industria).

Para poder ampliar la base de empresas beneficiarias de políticas públicas se requiere la creación de instrumentos inteligentes, contruidos desde la demanda empresarial.

Partiendo de una visión sistémica de la innovación, se considera necesaria la generación de un contexto de fomento de la innovación empresarial. La existencia de entornos institucionales favorables es requerida bajo un modelo de innovación sistémica (Pittaluga et al, 2005)³⁵.

Esta visión requiere la construcción y/o consolidación de canales de interrelación de las empresas con diferentes actores del Sistema (Academia, clientes, proveedores, competidores, organizaciones, financiadores), elementos fundamentales para mejorar la propensión a innovar de las empresas mediante la superación de fallas en su proceso innovador (punto que es señalado como una debilidad del sistema de CTI por el PENCTI: *“débil articulación público – privada y el escaso desarrollo de redes de innovación...”*³⁶).

Para generar un cambio en la situación actual, es fundamental la dinamización del Sistema Nacional de Innovación, para lo cual se necesita la generación de espacios de actuación interinstitucional, el análisis y la comprensión del actual Sistema, su trama, la cantidad y calidad de las relaciones entre sus integrantes y el trabajo en la mayor eficiencia del mismo, respetando sus especificidades y promoviendo sus complementariedades.

³⁵ Fuente: Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectiva y políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Disponible en: <http://www.iadb.org/regions/re1/econ/RE1-RN-05-001.pdf>.

³⁶ Fuente: Decreto presidencial del 25/2/2010 (disponible en http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/PENCTI_Decreto.pdf).

El rol del Estado es clave para coordinar y estructurar a los diferentes actores del SNI, contribuyendo al desarrollo de redes de cooperación y apoyando en la generación de interrelaciones sostenibles. También es fundamental la activa participación de instituciones privadas en los diferentes entornos del Sistema para su dinamización.

Al respecto es importante que estos vínculos dinamizadores del Sistema se cristalicen en proyectos concretos que retroalimenten la confianza entre los subsistemas: definición de instrumentos, sensibilización y evaluación en conjunto, con generación de bienes públicos para la innovación (mediante la construcción de nuevos mercados de información: utilización de activos de propiedad intelectual, transferencia tecnológica, gestión de la innovación).

4.2.1.3. PROMOCIÓN DE LA MEJORA DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Los instrumentos horizontales focalizados en temas de gestión empresarial (excluyendo los referentes a exportación, innovación e inversión) han pasado de estar casi ausentes hasta mediados de la década del 2000, a partir de cuando surgieron varios programas de apoyo, principalmente con fondos de cooperación internacional y presupuesto público.

A partir de 2005, este tipo de instrumentos se concentran en otorgar financiamiento no reembolsable para asistencia técnica y capacitación. Además, han tenido dos apariciones puntuales en el fomento de la asociatividad empresarial mediante proyectos de cooperación internacional ya finalizados.

La obtención de beneficios fiscales está disponible desde el año 2007, de acuerdo al art. 23 de la Ley 18.083, mediante la cual las empresas pueden computar una vez y media su monto real de gastos referentes a proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico, a la certificación bajo las normas de calidad internacionalmente admitidas, a la capacitación de personal en áreas priorizadas y a la acreditación de ensayos de sus laboratorios bajo las normas internacionalmente admitidas³⁷.

Los instrumentos de promoción de la gestión empresarial son la base para permitir saltos en el desarrollo de las empresas, principalmente en las más rezagadas en sus capacidades de gestión, que a su vez son las de menor tamaño.

Las micro y pequeñas empresas enfrentan problemas complejos y multidimensionales de gestión, que repercuten en su capacidad para incorporar innovación tecnológica a productos y procesos productivos, así como para exportar; ambos factores necesarios para potenciar el crecimiento competitivo.

En este marco, las mipymes uruguayas encuentran como principales retos de su competitividad la generación de condiciones internas adecuadas para competir en el mercado internacional; las cuales se basan en la generación de productos con valor agregado, con una estrategia de competencia especializada en nichos de mercado.

Lograr competir en el mercado ampliado con productos diferenciados, requiere contar con capacidades de gestión eficientes que permitan incorporar diseño, calidad e innovación en procesos y productos.

Además, es necesaria la generación de economías de escala mediante redes y actividades asociativas que permitan un aprovechamiento y acceso de las exigentes condiciones del mercado.

La escasa relevancia de los instrumentos de mejora de la gestión empresarial frente a las otras líneas de instrumentos disponibles, tanto en inversión como en cuantía, deja ver, por tanto, las dificultades para que las micro y pequeñas empresas accedan al sistema de incentivos públicos, con la consecuente concentración de

³⁷ Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>

beneficiarios en empresas que ya cuentan con capacidades para identificar la oferta de instrumentos y presentarse a las ventanillas y llamados abiertos.

De forma complementaria, si se parte de un sector industrial que se desarrolló a partir de los años '40, bajo un modelo de industrialización con sustitución de importaciones en un mercado nacional pequeño; se observa que las empresas (principalmente las Pymes) no cuentan con una cultura de cooperación. Esta realidad no ha sido ajena a otros países, donde es posible observar fuertes esfuerzos del sector público en la generación de acciones de colaboración entre empresas bajo distintos modelos de trabajo (p.e.: consorcios de exportación, consorcios de compra, consorcios tecnológicos, distritos industriales). En Uruguay, aún son marginales los esfuerzos del sector público destinados a la generación de instrumentos de fomento de la asociatividad empresarial.

A continuación se presenta un análisis por variable de desempeño, que complementa lo ya escrito en párrafos anteriores.

| Variable | Análisis de desempeño |
|--------------------------|--|
| Planificación | <p>El país no cuenta con una Agencia de Desarrollo que apoye el crecimiento competitivo de las empresas rezagadas en sus capacidades de gestión; aunque es un aspecto solicitado por el sector productivo³⁸.</p> <p>El organismo público con mayor participación en este tipo de instrumentos es la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del MIEM.</p> <p>Recientemente ha aparecido otro actor importante, INEFOP, que gestiona los recursos del Fondo de Reversión Laboral (FRL) y de rentas generales de acuerdo a lo establecido en la Ley 18.406.</p> |
| Enfoque sistémico | <p>Los instrumentos existentes actúan con baja complementariedad entre las instituciones que los ejecutan. A modo de ejemplo, se puede observar que en las autoridades de INEFOP no está representada DINAPYME³⁹.</p> |
| Complejidad | <p>La oferta de instrumentos de apoyo a la gestión empresarial es pequeña y poco variada, con casi nula existencia y continuidad (cuando están presentes) de los instrumentos de fomento de la asociatividad empresarial.</p> <p>La escasa inversión pública en este tipo de instrumentos se contraponen con la amplia masa crítica de potenciales beneficiarios: micro y pequeñas empresas, que representan el 96,8% del tejido productivo nacional⁴⁰.</p> |
| Articulación | <p>Ha existido articulación de los instrumentos con el sector privado mediante la integración de Consejos Directivos y Comités Técnicos de representantes de cámaras y asociaciones empresariales (por ejemplo, en INEFOP hay representantes del sector empresarial y de los trabajadores en su Directorio).</p> <p>La articulación a nivel del sector público es baja, con una clara separación de ventanillas entre estos instrumentos y otros más complejos, como los ofrecidos para innovación y exportación.</p> <p>En un momento del tiempo (2008-2010), dos instrumentos similares (subsidio para la contratación de consultores externos) funcionaron simultáneamente bajo una misma institución (DINAPYME): PACPYMES Empresas y Programa CARPE.</p> <p>DINAPYME ha generado esfuerzos de desarrollo local, mediante la coordinación de acciones con Intendencias y Oficinas de Desarrollo en diferentes ciudades del interior del país.</p> |
| Continuidad | <p>Los instrumentos creados en el marco de proyectos de cooperación internacional se han caracterizado por falta de continuidad luego de finalizado el período de apoyo acordado,</p> |

³⁸ Un proyecto de investigación CSIC-DNI-CIU realizado en 2012 arroja como resultado que el instrumento de apoyo más demandado por las empresas industriales es una banca de desarrollo, reiterándose el caso de BNDES de Brasil como ejemplo. Fuente: Capacidades, necesidades y oportunidades de la industria uruguaya en tecnología e innovación. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/Diie/Index.html>

³⁹ Fuente: Página web de INEFOP: http://www.inefop.org.uy/uc_42_1.html

⁴⁰ Fuente: PYMES en el Uruguay. Informe 2008. Observatorio PYME. División Empresas. MIEM. DINAPYME

aunque hay excepciones como el Programa C-Emprendedor de DINAPYME.

4.2.1.4. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

La trayectoria de los instrumentos públicos de promoción de la inversión en el sector productivo se remonta a los años `70, con el Decreto-Ley de Promoción Industrial.

Su cuantía es dominante a nivel de inversión pública. Solamente la renuncia fiscal por la aplicación de la Ley de Promoción de Inversiones alcanzó la suma de USD 216 millones en el año 2011⁴¹.

La Ley de Promoción de Inversiones no escapa a la concentración de su aplicación en las empresas de mayor tamaño, tal como sucede en otros instrumentos horizontales. De acuerdo al estudio *“Evaluación de políticas de apoyo al sector productivo en Uruguay: una primera aproximación”* elaborado en el año 2010, se observa que las empresas grandes y medianas son las mayores beneficiarias, representando el 54% de las que aplicaron al régimen en el período 2005-2009. En este sentido, se concluye que *“es una herramienta que ha sido utilizada por las principales empresas del país, tanto por las que ya están instaladas y en funcionamiento, como por inversiones que están próximas a desarrollarse. Fueron 23 los proyectos de inversión de mayor monto que concentraron el 50% del total recomendado para promoción entre 2005 y 2009”*⁴².

Los cambios en los criterios de fomento a la inversión, con mayores exigencias para su otorgamiento (generación de empleo, contribución a la descentralización, aumento de las exportaciones, utilización de tecnologías limpias, Incremento de inversiones en I+D+i), reflejados en los Decretos 455/007 y 002/012, muestran los esfuerzos del sector público por aumentar la eficiencia de los proyectos productivos apoyados, así como en ampliar la base de beneficiarios.

Pese a este cambio, la aplicación del Decreto 455/007 aún no generó cambios importantes en la composición por tamaño de empresa beneficiaria del régimen entre los años 2005 y 2009. Se detectó un crecimiento de la proporción de empresas medianas, una disminución del porcentaje de grandes empresas beneficiarias, y ningún cambio importante en las empresas pequeñas que utilizan este instrumento⁴³.

La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) ha creado a partir de 2008 varios instrumentos con foco en facilitar el acceso al crédito a MIPYMEs (Programa Corporación, Programa Corporación Fomenta y CND Microfinanzas). Su rol también ha permitido cubrir otras capacidades críticas empresariales requeridas para invertir, como es la creación en el año 2009 del Sistema Nacional de Garantías para Empresas.

Además, continúan disponibles líneas de acceso al crédito históricas, como las brindadas por el BROU y el acuerdo con el gobierno italiano para financiar con préstamos blandos proyectos de inversión de PYMEs (actualmente administrado por la CND).

A continuación se presenta un análisis por variable de desempeño, que complementa lo ya escrito en párrafos anteriores.

⁴¹ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

⁴² Fuente: Rodríguez, J.M. et al. *“Evaluación de políticas de apoyo al sector productivo en Uruguay: una primera aproximación”* 2010.

⁴³ Fuente: Rodríguez, J.M. et al. *“Evaluación de políticas de apoyo al sector productivo en Uruguay: una primera aproximación”* 2010.

| Variable | Análisis de desempeño |
|--------------------------|---|
| Planificación | Los instrumentos de promoción de la inversión siguen fundamentalmente los lineamientos establecidos por los delegados de los diferentes ministerios integrantes de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) ⁴⁴ . |
| Enfoque sistémico | Los instrumentos muestran complementariedad y coherencia entre ellos, hecho justificado por el bajo número de instituciones públicas que participan en la ejecución de este tipo de instrumentos. |
| Complejidad | La oferta de instrumentos de fomento de la inversión ha aumentado en diversificación y cobertura de las capacidades críticas empresariales requeridas para invertir. De todas formas, aún existe concentración en la asignación de beneficios a las medianas y grandes empresas. |
| Articulación | <p>Los instrumentos de promoción de la inversión cuentan con dos instituciones protagonistas con roles que han aumentado en sofisticación técnica y muestran complementariedad, tanto a nivel de objetivos de los instrumentos como en perfil del público empresarial al cual se dirigen. Estos dos organismos públicos son el Ministerio de Economía y Finanzas y la Corporación Nacional para el Desarrollo.</p> <p>En casos concretos, se observa articulación con instituciones públicas no vinculadas a la promoción de la inversión, como es la evaluación del objetivo de I+D+i en los proyectos de inversión, realizada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la coordinación con el Instituto Uruguay XXI para el fomento y la atracción de inversión extranjera directa al país.</p> |
| Continuidad | <p>La trayectoria y continuidad temporal de estos instrumentos se remonta a más de 30 años, con cambios en su contenido (aumento de las exigencias e inclusión de aspectos sectoriales) y ampliación en su cuantía.</p> <p>Tienen una fuerte impronta de inversión pública (beneficios fiscales y presupuesto nacional) que sustenta su continuidad, con baja participación de fondos de cooperación internacional para su desarrollo y permanencia en el tiempo.</p> <p>También, la concentración de su ejecución en pocas instituciones ha permitido generar capacidades endógenas para su ejecución; incluyendo la apertura de nuevas áreas operativas, como es la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) en el MEF.</p> |

⁴⁴El detalle de delegados de la COMAP está disponible en: http://www.mef.gub.uy/comap/listado_integrantes.pdf

4.2.1.5. INSTRUMENTOS SECTORIALES

Como ya se ha explicado, las políticas sectoriales perdieron participación en la década del `90, cuando se realizó foco en instrumentos horizontales de fomento de la competitividad. En Uruguay se comienza a revertir esta tendencia a mediados de la década del 2000, creándose en el 2008 el Gabinete Productivo, un espacio de coordinación inter-Ministerial que define políticas sectoriales para 14 cadenas de valor. Estas políticas sectoriales se construyen con participación tripartita (gobierno, empresas y trabajadores) en Consejos Sectoriales coordinados por la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Hay sectores de actividad que cuentan con una historia importante de apoyo, algunos tradicionales, como el textil – vestimenta o el automotriz – autopartista; otros novedosos, como forestal y software. También, comienzan a fomentarse nuevos sectores, como biotecnología, nanotecnología y electrónica.

La evolución del tipo de apoyo brindado se ha diversificado con el tiempo, pasando de incentivos fiscales (exoneración de impuestos, subsidios a la producción y reintegros a la exportación) a otros más sofisticados, como la promoción de clusters y redes empresariales; así como la inclusión de metas específicas a cumplir por las empresas (empleo, exportaciones, P+L) para acceder a beneficios tributarios.

Los resultados en este cambio del rol público en las políticas sectoriales aún no se pueden cuantificar, por su novedad temporal. Si es visible la elaboración de planes estratégicos sectoriales y la conformación de un equipo de profesionales de DNI y DINAPYME que actúan como articuladores de los Consejos Sectoriales.

Dos grandes líneas de proyectos de cooperación internacional coordinados por diferentes instituciones públicas han coexistido a partir de 2006, el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (Programa PACC), financiado con un préstamo del BID; y el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), financiado con fondos no reembolsables de la Unión Europea. Algunos de los sectores fomentados bajo la modalidad de clusters continúan recibiendo apoyo público en la órbita de los Consejos Sectoriales (industria naval, biotecnología, madera); lo cual muestra cierta continuidad en la aplicación de estos instrumentos, pero bajo objetivos y metodologías diferentes a la inicial (desarrollo de clusters).

A continuación se presenta un análisis por variable de desempeño, que complementa lo ya escrito en párrafos anteriores.

| Variable | Análisis de desempeño |
|--------------------------|--|
| Planificación | <p>Durante los años `90 y parte del 2000, no existió un foco y estrategia en la implementación de instrumentos sectoriales.</p> <p>A partir de 2008, los instrumentos sectoriales se alinean a los objetivos de política industrial definidos por el Gabinete Productivo.</p> |
| Enfoque sistémico | <p>En los últimos años se evidencian esfuerzos por definir planes estratégicos sectoriales que sustenten el desarrollo de instrumentos sectoriales, acordes a las necesidades y oportunidades identificadas en cada sector de actividad.</p> <p>Pese a estos esfuerzos, en los instrumentos que cuentan con fondos de cooperación internacional, aún se observa superposición de objetivos (como fue el caso de los Programas PACC y PACPYMES) o aislamiento en la ejecución (como es el caso del Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP).</p> |
| Compleitud | <p>La oferta disponible de instrumentos sectoriales aún es limitada a determinados sectores y se encuentra en pleno proceso de creación y desarrollo.</p> <p>La política industrial seguida por la DNI muestra esfuerzos de construcción participativos y con foco desde la demanda empresarial.</p> |
| Articulación | <p>El sector privado está representado y participa de la construcción de los lineamientos e incentivos al desarrollo productivo sectorial, aunque el liderazgo es ejercido por el sector público impulsor de la política industrial.</p> <p>Aún se observan espacios para aumentar la coordinación dentro del sector público, tanto a nivel de Ministerios, como de las agencias públicas. A modo de ejemplo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) no cuenta con representantes participando en los Consejos Sectoriales impulsados por la DNI, pese a que cuenta con instrumentos de fomento sectorial.</p> |
| Continuidad | <p>El reciente mayor protagonismo de la política industrial se está construyendo con esfuerzos de generación de nuevas capacidades técnicas del sector público, que incluyen los roles de articulador y ejecutor, más allá del clásico rol de contralor.</p> |

4.3. CONCLUSIONES DEL MAPEO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

Uruguay, al igual que otros países de América Latina, cuenta con una trayectoria histórica de implementación de instrumentos públicos de promoción de la competitividad empresarial, con foco horizontal en sectores existentes en los '90 y con cambios hacia una mayor valorización de los sectoriales (en sectores existentes y nuevos) en el presente reciente⁴⁵. La dimensión territorial también ha tenido presencia desde hace pocos años con el fomento de clusters y conglomerados productivos, así como con algunas acciones puntuales de desarrollo local.

La diversidad, madurez y asignación de fondos en los instrumentos de política difieren según los objetivos que persiguen. Los instrumentos de promoción de la inversión y los referentes a promoción de las exportaciones cuentan con una presencia temporal que se remonta en muchos casos a la década del '70, gracias a varios regímenes promocionales de renuncia fiscal y subsidios. Sustentados en este tipo de regímenes, los instrumentos de promoción de la inversión concentran gran parte de la asignación de fondos al desarrollo productivo por parte del sector público.

Los instrumentos de promoción de las exportaciones también comparten la característica de preponderancia de los incentivos fiscales que buscan mejorar la posición competitiva por precio de los productos nacionales exportados. Además, el apoyo se brinda principalmente a empresas ya exportadoras en aspectos no sofisticados del comercio exterior. De esta forma se dificulta la ampliación de la base de empresas exportadoras y el avance de las ya exportadoras hacia mecanismos más complejos de comercialización internacional.

Los instrumentos de mejora de la gestión empresarial, cuyos beneficiarios son las empresas con menores niveles de productividad y de tamaño micro y pequeño, son escasos en número, diversidad y monto invertido desde el Estado.

Los instrumentos de promoción de la innovación, aunque son relativamente novedosos temporalmente, han logrado consolidarse y generar capacidades técnicas endógenas en el sector público para su aplicación. Pese a ello, su alcance se ha centrado en el apoyo a las empresas que ya son innovadoras y cuentan con capacidades para realizar proyectos de innovación que cumplan con el requisito de alcanzar mérito innovativo a nivel nacional.

Por tanto, el diseño de los instrumentos actuales se caracteriza por una escasa construcción desde la demanda empresarial (identificada en el presente documento como capacidades críticas empresariales necesarias para competir en el mercado nacional e internacional). Esto ocasiona nichos de beneficiarios empresariales, baja relación de número de beneficiarios / número de potenciales unidades productivas beneficiarias y baja capacidad de ampliar la base de empresas beneficiarias.

El análisis anterior se complementa con la otra cara de la moneda: la preeminencia en monto asignado de los instrumentos que brindan beneficios fiscales, que representan más del 70% de los fondos volcados por el sector público al sector productivo.

Este predominio de instrumentos que otorgan beneficios fiscales a la producción, genera que el Estado desarrolle principalmente un rol de administrador de fondos y contralor de las políticas impulsadas, con intervenciones

⁴⁵ La Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería definió 14 sectores de actividad estratégicos, sobre los cuales impulsa diversas acciones, incluyendo además de incentivos económicos (subsidios y exoneraciones fiscales); liderazgo y coordinación de Consejos Sectoriales Tripartitos.

puntuales y escasas en lo referente al desarrollo de capacidades empresariales (individuales y asociativas) y a la construcción de ecosistemas institucionales requeridos para dar soporte al desarrollo productivo, principalmente en mercados de información incipientes.

En este marco, los resultados de la aplicación de instrumentos cuestan ser identificados en la competitividad empresarial, reflejada en un aumento de la intensidad tecnológica y una mayor inserción internacional de los diferentes sectores productivos.

Por tanto, se recomienda considerar los siguientes aspectos para el diseño de nuevos instrumentos de política industrial: sofisticación de los instrumentos de acuerdo a los estadios de desarrollo empresarial y sectorial existente, mayor relevancia de los roles de articulador y ejecutor por parte del sector público, construcción de mercados de información que se comportan inicialmente como bienes públicos; y fomento de la articulación PÚBLICO-PÚBLICO y público-privada para el fortalecimiento de ecosistemas institucionales.

5. CONCLUSIONES GENERALES.

1. Uruguay ha experimentado, en el largo plazo, una baja dinámica económica y un retraso permanente en el contexto de la economía mundial. Ese proceso no ha sido parsimonioso, sino que ha estado surcado por muy fuertes fluctuaciones cíclicas, que por momentos han generado expectativas de entrar en sendas de desarrollo sostenido y convergencia, y por momentos hacen caer en crisis profundas que generan mucho desaliento y sumergen a Uruguay en mayores niveles de divergencia. En medio de estas oscilaciones, se producen a menudo fuertes cambios de orientación política y económica que cambian radicalmente los contextos para el desarrollo.

Detrás de esta dinámica de divergencia y volatilidad pueden encontrarse dos tipos de factores: aquellos que hacen a las políticas y que pueden amplificar o mitigar las fluctuaciones, y aquellos que hacen a la estructura productiva misma, que concentrada a lo largo de la historia en unos pocos productos de exportación de base primaria, está expuesta a la volatilidad de la demanda y precios y a una débil dinámica de largo plazo, en comparación con otros tipos de bienes, más allá de movimientos cíclicos. La escasa profundidad del tejido productivo y la escasa generación de empleo del sector exportador, contrastan con la expansión y diversificación de la demanda de bienes de consumo e inversión que se intensifica cada vez que se inicia un ciclo expansivo de la economía y que presiona fuertemente sobre las importaciones. Así, la economía uruguaya ha estado surcada por sucesivos ciclos expansivos, al cabo de los cuales se generan fuertes crisis de balanza de pagos, precedidas de déficits de cuenta corriente, que conducen a drásticos momentos de ajuste con fuertes caídas del producto.

2. La cuestión central a dilucidar es si la expansión de la economía uruguaya de la última década ha logrado quebrar esta tendencia de largo plazo de fuertes fluctuaciones y divergencia, o si, por el contrario, constituye una nueva fase de alza de un ciclo largo que puede revertirse.

El análisis de esta fase expansiva se tiñe de otros componentes, ya que ella ha coincidido con un cambio muy importante en la historia política del país, con el ascenso de la izquierda al gobierno desde 2004 y un cambio radical de los elencos en el ejercicio del poder. Así, se instala la pregunta de cuánto de este desempeño tiene que ver con las nuevas políticas y cuánto con factores más independientes de ellas.

3. En este estudio se ha mostrado que el ciclo que transcurre entre la máxima del ciclo anterior (1997-99) y la actualidad muestra un crecimiento del PIB per cápita que, si bien es algo mayor a la tendencia histórica, no es radicalmente diferente, como para concluir que se ha producido una ruptura de dicha tendencia. Esa tasa de crecimiento sintetiza tres momentos económicos claramente diferenciados; un primer momento de caída abrupta hasta el año 2002; un período de recuperación hasta 2006 y un último período de superación de los niveles pre-crisis con aceleración del crecimiento. La cantidad de años que superan los niveles de la máxima anterior se acerca

a los mejores registros históricos, pero aún no los supera. Lo que sí constituye un logro histórico es el nivel alcanzado sobre la máxima anterior, lo que hace que los logros absolutos de esta fase expansiva sean los más altos de la historia. Desde el punto de vista de la inversión, si bien los niveles actuales no parecen superar experiencias vividas con anterioridad (en especial durante la fase expansiva de la posguerra), sí constituyen una clara ruptura con los muy bajos niveles de inversión que se registran desde la estanflación de los años 60. Las relativamente altas tasas de inversión recientes no alteran la estructura instaurada desde la industrialización entre maquinaria y equipos por un lado, y construcciones, por otro, aunque sí muestra niveles similares a máximas anteriores en materia de inversión extranjera directa. Por otra parte, si se observa el aumento de la productividad, este se ubica (nuevamente como síntesis de todo el período estudiado) en un nivel cercano al 1% anual, cifra similar a la tendencia histórica de aumento del PIB per cápita. Esto señala que una buena parte del crecimiento del PIB per cápita se explica por la absorción de mano de obra desocupada o subocupada, lográndose reducir fuertemente la desocupación. En perspectiva comparada, si bien el crecimiento de la economía uruguaya junto a la crisis de las economías desarrolladas permite constatar un moderado proceso de convergencia en los niveles del PIB per cápita al final del período, a nivel de la productividad no se han producido cambios y las brechas de ambos indicadores con los países desarrollados siguen siendo sumamente anchas.

4. A lo largo de este ciclo la estructura productiva no experimentó grandes cambios, medidos a precios corrientes. Sin embargo, medidos a precios constantes, es notorio el aumento del peso del sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones (TAC), dominado por esta última actividad. Se trata del único sector que muestra una modalidad moderna de crecimiento, liderado por el cambio tecnológico y conducente a una caída de precios. Este sector destaca por el importante aumento de la productividad y es el único que conjuga aumento de la productividad y de la participación en el producto a precios constantes. El otro sector que muestra un aumento de la productividad es, paradójicamente, la industria manufacturera, pero ella experimenta una fuerte caída en su participación en el producto y más en el empleo. Los otros sectores muestran tasas negativas de punta a punta del período y recién experimentan aumentos de la productividad en el último lustro de este ciclo. Como resultado de estos años de crecimiento, el sector TAC, que tenía a inicios del ciclo una productividad por trabajador notoriamente menor al de las actividades primarias, lo culmina con una productividad que más que duplica a la de aquél sector. Esto resulta un tanto paradójico, ya que se trata de una actividad predominantemente orientada al mercado interno. Los sectores primarios, que sin duda han constituido el motor principal de la fase de recuperación y expansión del ciclo, han mostrado, en el agregado, una lógica diferente: la principal explicación de su crecimiento ha sido la expansión de la demanda externa y el aumento de los precios de los productos de exportación. Durante la fase expansiva del ciclo, a partir de 2006, el índice del precio de las exportaciones en dólares aumentó un 50%, proceso liderado por la demanda asiática, cuya participación en las exportaciones trepó a cerca del 20% tomando en cuenta reexportaciones desde zonas francas. Más aún, la reestructuración del sector primario a favor de los cereales (soja principalmente), obedece principalmente a los cambios en los precios antes que a cambios en la productividad. A lo largo de todo el período, la mitad del aumento del valor de las exportaciones cerealeras lo constituye el aumento de precios y la otra mitad el aumento de volúmenes, y este sector pasó de tener una participación marginal en las exportaciones a responder por el 27% de las mismas, superando ampliamente a las exportaciones de carne. En la pulpa de papel, por el contrario, los precios no jugaron un rol relevante. En este sentido, podría decirse que el crecimiento exportador ha estado liderado por los precios, en tanto el del sector de las TAC ha estado liderado por la productividad. Esto no quiere decir, como se ha señalado, que no haya habido crecimiento de la productividad en el sector primario-exportador, lo que se constata especialmente en el último lustro. Por otra parte, si bien la productividad del trabajo no experimentó un gran avance, sí ha habido mejores resultados en la productividad de la tierra, el recurso que se ha valorizado extraordinariamente, en proporciones muy superiores a cualquier aumento de la productividad que pueda medirse.

5. Existe un importante debate sobre cuán importantes son las transformaciones de la estructura productiva en este período y acerca de si este crecimiento ha logrado contribuir a un proceso de transformaciones productivas que pueda hacer albergar esperanzas de romper con las tendencias históricas antes reseñadas, existe un creciente consenso acerca de la necesidad de que se produzcan cambios estructurales en el proceso de desarrollo, en la dirección de diversificar la estructura productiva hacia actividades económicas que incorporen mayor conocimiento y contengan un mayor agregado de valor. Se trata entonces de incorporar actividades que se ubiquen en sectores dinámicos, tanto desde el punto de vista del cambio tecnológico como del de la expansión de la demanda. Existe igualmente un amplio consenso en torno a que las opciones no obedecen a falsas disyuntivas entre agro, industria o servicios, sino que el consenso parte de la base de que la economía debe hacer más profundo el tejido productivo, más intensa la interacción entre sectores y más homogénea la capacidad de las empresas de generar innovaciones y valor. Igualmente es amplio el consenso en torno al hecho de que dichos procesos se deben procesar en un contexto de apertura económica, integración regional y de forma de ascender hacia núcleos dinámicos de las cadenas de valor.

6. Nuestro trabajo ha recurrido a una amplia batería de indicadores para intentar estimar cuánto ha avanzado la economía uruguaya en ese proceso de transformación en este último ciclo económico. Hemos construido diversos indicadores tanto para la industria como para el conjunto de las exportaciones. Ya sea que se usen indicadores más apriorísticos en cuanto a los contenidos tecnológicos sectoriales (como la tipología de Lall) o métodos más inductivos basados en las características mostradas por los diferentes bienes en los mercados internacionales y por los países especializados en ellos, todos los indicadores muestran que el período en cuestión ha dado muy pocas señales de cambio estructural y que el ciclo expansivo se ha apoyado en actividades tradicionales, que, como ya vimos, se han movido al influjo del movimiento de los precios. Es importante señalar, sin embargo, que los principales rubros de exportación de Uruguay han mostrado, en este último período, una importante dinámica de la demanda. No es la primera vez que ello sucede, sino que en diversos períodos históricos ha sucedido que importantes segmento de la población mundial se incorporan al consumo de bienes de base primaria a los que a niveles de vida más bajo no podían acceder. Ello sucedió con la industrialización europea que elevó el nivel de vida de las masas populares y ello ha sucedido recientemente en Asia. Sin embargo, lo que también ha sucedido, es que esos procesos resultan transitorios y este tipo de bienes tienden a mostrar una caída de la elasticidad-ingreso de la demanda a medida que avanza el proceso de desarrollo. Y también es cierto que al generarse un aumento de la demanda de estos bienes, se produce un proceso muy marcado de valorización de los recursos naturales y un fuerte estímulo al aumento de la producción de estos bienes y a la expansión de la frontera. El sector primario siempre ha dado muestras de tener una importante elasticidad de oferta y de introducir cambio tecnológico, por lo que a la larga el acceso al recurso natural no constituye ninguna garantía de éxito y la competitividad termina por quedar radicada en la capacidad de innovación y en el cambio tecnológico. Desde este punto de vista, un aspecto central es el de determinar qué capacidad tienen las actividades productivas dinámicas de interactuar con otros sectores de la economía y de generar oportunidades de diversificación productiva en el futuro. Nuestros estudios indican que nuestro patrón de especialización no ha avanzado en la dirección de generar expectativas de futuras innovaciones que puedan generar cambios más radicales de nuestra estructura productiva.

7. Ello no quiere decir que no haya sucedido nada bueno y que no existan posibilidades y oportunidades. El capítulo de este libro dedicado al agro remarca, con justeza, algunas posibles trayectorias que pueden tener un gran potencial. La ley de suelos es un gran desafío, que impone importantes restricciones al uso irresponsable de este recurso, que generaría importantes aumentos de la producción en el corto plazo pero que hipotecaría el uso futuro del mismo, provocando su degradación. La ya famosa trazabilidad genera importantes oportunidades de valorización de la producción frigorífica y permite el acceso a segmentos de mayor sofisticación del mercado de carnes, especialmente en países de altos ingresos, como lo puede permitir los nuevos acuerdos que se discuten con la Unión Europea. Adicionalmente, puede abrir un campo fértil al desarrollo de industrias de base

biotecnológica y de desarrollos genéticos. Los programas de apoyo para enfrentar los efectos del cambio climático constituyen otra área prometedora. La relación entre la producción primaria y las industrias biotecnológicas abre un enorme potencial, que sin dudas depende de los desarrollos que se produzcan fuera del propio sector primario, contribuyendo de esa manera a la deseada diversificación. Sin embargo, aún son tenues estos impactos y no existen mediciones certeras de cuál puede ser el impacto agregado de estas medidas. Incluso, algunas de ellas pueden tener como resultado una restricción al crecimiento, como la política de manejo de tierras. Hay un amplio consenso en torno a promover y estimular estos desarrollos, pero sin dudas no será suficiente si las mejoras se producen solamente en el entorno de la producción primaria.

8. En el plano de las políticas es posible notar que a lo largo de este ciclo se han producido avances notorios, tanto en la cantidad de recursos destinados, como en el plano de la diversidad y calidad de las políticas. Después de décadas durante las cuales la política industrial, entendida de manera amplia, era concebida como una rémora de las peores prácticas estatistas y proteccionistas, hoy en día vemos una progresiva recuperación del consenso en torno a la necesidad de este tipo de políticas, aunque aún sin una clara definición de sus objetivos e instrumentos. Las políticas productivas consisten, de manera principal (en un 80%), en exenciones tributarias. Este tipo de medidas no son en sí mismas negativas, pero en su gran medida han sido otorgadas sin mayores condicionamientos y sin ningún tipo de evaluación expost de sus resultados. Se han registrado importantes avances en los últimos años mediante cambios introducidos a la política de inversiones, que permiten al Estado un mayor condicionamiento de la inversión y el manejo de diversos criterios para evaluar los proyectos. A ello se suma el progresivo desarrollo de capacidades por parte del Estado, como para poder ejercer un efectivo rol de contraparte y de definición y evaluación de políticas. Sin embargo, no se cuenta aún con criterios claros para evaluar cuáles son las inversiones que necesitan de dichas exenciones, ni de cuáles son los verdaderos resultados de las mismas. De esa forma, se presenta la dificultad de poder elegir con usos alternativos de esos recursos públicos que equivalen a una cifra cercana al 3% del PIB.

9. Con respecto a las políticas de promoción puede sostenerse que los recursos han ido en gran medida a la promoción de las inversiones y de las exportaciones. Se trata de los instrumentos que tienen más antigüedad y se basan principalmente en la renuncia fiscal. En muchos casos cabe la duda de si es sensato dedicar la mayor parte de los recursos productivos a fomentar actividades ya competitivas. En el caso de la promoción a las exportaciones los instrumentos son poco sofisticados y los beneficios recaen en un conjunto muy limitado de empresas y se dificulta la ampliación de la base de empresas exportadoras. y el avance de las ya exportadoras hacia mecanismos más complejos de comercialización internacional. Los instrumentos de mejora de la gestión empresarial, cuyos beneficiarios son las empresas con menores niveles de productividad y de tamaño micro y pequeño, son escasos en número, diversidad y monto invertido desde el Estado. Los instrumentos de promoción de la innovación, aunque son relativamente novedosos temporalmente, han logrado consolidarse y generar capacidades técnicas endógenas en el sector público para su aplicación. Pese a ello, su alcance se ha centrado en el apoyo a las empresas que ya son innovadoras y cuentan con capacidades para realizar proyectos de innovación que cumplan con el requisito de alcanzar mérito innovativo a nivel nacional. Por tanto, el diseño de los instrumentos actuales no llega a un amplio conjunto de empresas cuyas necesidades no son atendidas por el sistema. La contracara es la preeminencia en monto asignado de los instrumentos que brindan beneficios fiscales, lo que termina por asignar al Estado el rol de administrador de fondos y contralor de las políticas impulsadas, pero con intervenciones puntuales y escasas en lo referente al desarrollo de capacidades empresariales (individuales y asociativas) y a la construcción de ecosistemas institucionales requeridos para dar soporte al desarrollo productivo, principalmente en mercados de información incipientes.

10. Como resultado de este ciclo expansivo, el país se encuentra actualmente ante diversos dilemas. Por un lado se enfrenta a la desaceleración del crecimiento asiático con mucha incertidumbre sobre cuán importante puede llegar a ser esa desaceleración y sobre cuál será el impacto que tendrá sobre la demanda y precios de las *commodities* que se exportan. Por otra parte, la economía regional muestra síntomas de desaceleración y

turbulencias, que no resultan alentadoras para el desarrollo de la producción destinada a la región, que sigue siendo importante. Por otra parte, repitiendo experiencias anteriores, al cabo de este último lustro de crecimiento por encima de los niveles anteriores, el país viene acumulando un fuerte déficit de cuenta corriente. Ese déficit se genera principalmente en la canasta de bienes, impulsado por la importación de maquinarias y equipos y por bienes de consumo. A su vez, el saldo de la cuenta de servicios se ha ido reduciendo, en parte debido al aumento del turismo en el exterior, como a las dificultades para la captura del turismo regional. La cuenta de servicios hoy puede cubrir solamente el 10% del déficit de la cuenta de bienes. La entrada de capitales ha sido el factor equilibrante en los últimos años. La parte positiva de ese proceso es que la inversión directa es la predominante y ella contribuye a aumentar el potencial exportador; la parte negativa es que no es claro que ese flujo de inversiones pueda mantenerse y por otra parte genera una creciente salida de rentas de capital hacia el exterior. Si bien existe un importante nivel de reservas que permite al país evitar una crisis importante de balanza de pagos, es preocupante la permanencia del rasgo estructural de generar un fuerte déficit de cuenta corriente en el proceso de crecimiento. En este contexto, se presenta un escenario en el que las tasas de crecimiento habrán de reducirse.

11. El futuro sigue estando sujeto a las capacidades de la economía uruguaya de promover innovaciones, aumento de la productividad y cambio estructural. Los muy buenos resultados económicos de esta última década han permeado a la estructura social, generado bienestar, mayores y mejor distribuidos ingresos, reducción de pobreza y un conjunto de avances en diversos planos. Sin embargo, el desafío del desarrollo en el largo plazo sigue planteado con total crudeza y se impone una ampliación de las políticas industriales y una mejora de su calidad y focalización, para poder en el futuro quebrar la tendencia histórica a la volatilidad y la divergencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonelli, C. (2007): The Foundations of the Economics of Innovation, *Working Paper Series*, WP N° 02/007, Dipartimento di Economia "S. Cogneetti de Martiis", laboratorio di Economia dell'Innovazione "Franco Momigliano", Università di Torino.
- Balassa, B. (1965): *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*, *The Manchester School* 33: 99–123. doi: 10.1111/j.1467-9957.1965.tb00050.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005) "Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectiva y políticas".
- Bértola, Luis & Fernando Lorenzo, (2004), "Witches in the South: Kuzntes-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s", en van Zanden, J.L. & Heikenen, S. (eds), *The Experience of Economic Growth*. Aksant, Amsterdam.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford University Press.
- CEPAL (2007) *Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina*, LC/W.136, Naciones Unidas-IDRC, Santiago de Chile.
- Cimoli, M. (2005) *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento de América Latina*, CEPAL-BID, Santiago de Chile.
- DIMAPYME (2008) "PYMES en el Uruguay". Observatorio PYME. División Empresas. MIEM.
- Ferraro, C. y Stumpo G. (2010) "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales". CEPAL.
- Ferreira-Coimbra, N. y Vaillant, M. (2009) "Evolución del Espacio de Productos Exportados; ¿Está Uruguay en el lugar equivocado?", *Revista de Economía*, 16(2), pp. 97-146, Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- Hatzichronoglu, T. (1997) "Revision of the High Technology Sector and Product Classification", *OECD Science and Technology Working Papers*, OECD.
- Hausmann, R. y Klinger, B. (2006) "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space", *Center for International Development Working Paper*, 128, Harvard University.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2006) "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament", John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2005) "What you Export Matters", *Center for International Development Working Paper*, 123, Harvard University.
- Hausmann, R. y Hidalgo, C. (2009) "The building blocks of economic complexity", *Center for International Development*, Harvard Kennedy School, Harvard University, Cambridge.

Isabella, F. (2012) *Senderos Productivos para el Cambio Estructural; Una propuesta para evaluar caminos de transformación productiva y su aplicación a Uruguay*, Tesis para optar al título de Magíster en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República

Lall, S. (2000) "The technological structure and performance of developing country manufactures exports, 1985-1998", Queen Elizabeth House; *Working Paper Series*, 44, Oxford University.

Nelson, R. y Winter, S. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of. Harvard University, Londres.

Ourens, G. (2010) "Uruguay al Espejo. Análisis de la estructura productiva uruguaya a través del Método de los Reflejos", *Documentos de Trabajo*, 29/10, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Pavitt, K (1984) "Sectoral patterns of the technical change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, 13(6), pp. 347-373.

Peres, W. y Primi A. (2009) "Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience". CEPAL. Serie Desarrollo Productivo N° 187

Rodríguez, J.M. et al. (2010) "Evaluación de políticas de apoyo al sector productivo en Uruguay: una primera aproximación".

ROMÁN, Carolina y WILLEBALD Henry (2012), "Indicadores de inversión en el largo plazo: una propuesta para Uruguay (1870-2011)", Documento de Trabajo, 21/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Maddison Project <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>

Díaz, R. (2003), *Historia Económica del Uruguay*, Montevideo

Oddone, G. (2010), *El Largo Declive de la Economía Uruguaya*, Montevideo.

Gerchunoff, P. y L. Llach (2010) "Dos siglos en las economías del Plata, 1810-2010", en Bértola, L. y P. Gerchunoff (ed.) *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. CEPAL

Bértola L. y G. Porcile (2006), "Convergence, Trade and Industrial Policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the International Economy, 1900-1980" *Revista de Historia Económica*, v.: 1/2006, p.: 37 – 67.

Donnángelo y Millán

Mazzuchi, Rodríguez y González

División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

Reig 2013

Spolaore & Wacziarg (2013), "How Deep are the Roots of Economic Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. LI (June 2013).

ANEXOS

Anexo 1. Tabla completa de ranking de países según EXPY por períodos

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|----|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1 | Ireland | Ireland | Ireland | Ireland |
| 2 | Switzerland | Switzerland | Switzerland | Switzerland |
| 3 | Japan | Japan | Singapore | Singapore |
| 4 | Finland | Singapore | Japan | Japan |
| 5 | Singapore | Germany | Finland | Korea |
| 6 | Germany | Finland | Korea | Finland |
| 7 | Sweden | Sweden | Germany | Germany |
| 8 | United Kingdom | United Kingdom | Sweden | Sweden |
| 9 | United States | United States | United Kingdom | United Kingdom |
| 10 | Austria | Korea, Rep of | United States | Hong Kong SAR |
| 11 | France | Hungary | Hungary | France |
| 12 | Netherlands | France | France | Israel |
| 13 | Denmark | Austria | Austria | Austria |
| 14 | Korea, Rep of | Czech Rep. | Czech Rep. | United States |
| 15 | Italy | Denmark | Denmark | Hungary |
| 16 | Czech Rep. | Netherlands | Slovenia | Slovenia |
| 17 | Hungary | Slovenia | Netherlands | Denmark |
| 18 | Slovenia | Philippines | Hong Kong SAR | Czech Rep. |
| 19 | Canada | Spain | Italy | Italy |
| 20 | Mexico | Italy | Slovak Republic | Netherlands |
| 21 | Spain | Slovakia | Spain | Slovak Republic |
| 22 | Philippines | Canada | Canada | Philippines |
| 23 | Hong Kong SAR | Mexico | Philippines | Spain |
| 24 | Malaysia | Hong Kong SAR | Mexico | Canada |
| 25 | Israel | Malaysia | Israel | Poland |
| 26 | Slovak Republic | Poland | Poland | New Zealand |
| 27 | New Zealand | China | Malaysia | Mexico |
| 28 | Portugal | Portugal | China | China |
| 29 | Poland | New Zealand | Russia | Malaysia |
| 30 | Thailand | Israel | New Zealand | Australia |
| 31 | China | El Salvador | Norway | Norway |
| 32 | Australia | Thailand | Portugal | Costa Rica |
| 33 | Croatia | Croatia | Croatia | Romania |
| 34 | Lithuania | Costa Rica | Thailand | Portugal |
| 35 | Norway | Russian Fed | Lithuania | Russia |
| 36 | Brazil | Australia | Costa Rica | Thailand |
| 37 | Russia | Lithuania | Latvia | Latvia |
| 38 | Uruguay | Norway | Greece | Croatia |
| 39 | Latvia | Greece | Romania | Lithuania |

| | | | | |
|----|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| 40 | Greece | Ukraine | Algeria | Greece |
| 41 | Bulgaria | Latvia | Yemen | India |
| 42 | Ukraine | Brazil | Azerbaijan | Venezuela |
| 43 | Lebanon | Egypt | Australia | Panama |
| 44 | Romania | Algeria | Oman | Ukraine |
| 45 | Costa Rica | Turkey | India | Algeria |
| 46 | Argentina | Romania | Nigeria | Brazil |
| 47 | Indonesia | Bulgaria | Panama | Oman |
| 48 | Turkey | Indonesia | Turkey | Bulgaria |
| 49 | Oman | India | Egypt | Turkey |
| 50 | Venezuela | Azerbaijan | Brazil | Azerbaijan |
| 51 | Algeria | Venezuela | Ukraine | Colombia |
| 52 | India | Oman | Bulgaria | Kazakhstan |
| 53 | Colombia | Uruguay | Kazakhstan | Argentina |
| 54 | Jordan | Colombia | Colombia | Indonesia |
| 55 | Egypt | Iran | Argentina | Yemen |
| 56 | Yemen | Argentina | Bolivia | Tunisia |
| 57 | Azerbaijan | Lebanon | Indonesia | Nigeria |
| 58 | Tunisia | Yemen | Syria | Uruguay |
| 59 | Nigeria | Kazakhstan | Uruguay | Bolivia |
| 60 | Georgia | Jordan | Ecuador | Jordan |
| 61 | Iran | Tunisia | Tunisia | Jamaica |
| 62 | Chile | Mozambique | Lebanon | Lebanon |
| 63 | El Salvador | Dominican Rep. | Jordan | Dominican Rep. |
| 64 | Bolivia | Armenia | Dominican Rep. | Georgia |
| 65 | Kazakhstan | Georgia | Cameroon | Egypt |
| 66 | Panama | Chile | Senegal | Vietnam |
| 67 | Guatemala | Syria | Vietnam | Ecuador |
| 68 | Morocco | Cameroon | Georgia | Mozambique |
| 69 | Senegal | Vietnam | Armenia | Senegal |
| 70 | Albania | Guatemala | Chile | Chile |
| 71 | Pakistan | Bolivia | Venezuela | Armenia |
| 72 | Ecuador | Ecuador | El Salvador | Albania |
| 73 | Peru | Morocco | Côte d'Ivoire | El Salvador |
| 74 | Jamaica | Jamaica | Guatemala | Morocco |
| 75 | Nicaragua | Panama | Albania | Paraguay |
| 76 | Armenia | Pakistan | Mozambique | Guatemala |
| 77 | Central African | Albania | Morocco | Iran |
| 78 | Vietnam | Senegal | Zimbabwe | Cameroon |
| 79 | Honduras | Kenya | Zambia | Peru |
| 80 | Paraguay | Nicaragua | Jamaica | Zambia |
| 81 | Kenya | Peru | Peru | Pakistan |
| 82 | Niger | Nigeria | Paraguay | Uganda |
| 83 | Côte d'Ivoire | Sudan | Pakistan | Madagascar |
| 84 | Zambia | Rwanda | Madagascar | Côte d'Ivoire |
| 85 | Madagascar | Honduras | Nicaragua | Nicaragua |

| | | | | |
|-----|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 86 | Ghana | Paraguay | Uganda | Tanzania |
| 87 | Togo | Madagascar | Burundi | Ghana |
| 88 | Tanzania | Zambia | Tanzania | Zimbabwe |
| 89 | Uganda | Côte d'Ivoire | Sudan | Burundi |
| 90 | Zimbabwe | Togo | Rwanda | Kenya |
| 91 | Burkina Faso | Zimbabwe | Central African | Rwanda |
| 92 | Benin | Uganda | Kenya | Burkina Faso |
| 93 | Sudan | Central African | Honduras | Ethiopia |
| 94 | Mali | Tanzania | Ghana | Togo |
| 95 | Mozambique | Niger | Niger | Syria |
| 96 | Dominican Rep. | Ghana | Mali | Mali |
| 97 | Rwanda | Benin | Iran | Malawi |
| 98 | Malawi | Ethiopia | Ethiopia | Sudan |
| 99 | Syria | Mali | Malawi | Niger |
| 100 | Ethiopia | Burundi | Burkina Faso | Honduras |
| 101 | Burundi | Burkina Faso | Togo | Central African |
| 102 | Cameroon | Malawi | Benin | Benin |

Anexo 2. Tabla completa de ranking de países según Kc20 del Método de los Reflejos

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|-----------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1 | Japan | Japan | Japan | Japan |
| 2 | Switzerland | Switzerland | Switzerland | Germany |
| 3 | Germany | Germany | Germany | Switzerland |
| 4 | Sweden | Sweden | Sweden | Singapore |
| 5 | Finland | Finland | Austria | Sweden |
| 6 | Austria | Austria | Finland | Austria |
| 7 | United Kingdom | Singapore | Czech Rep. | Czech Rep. |
| 8 | United States | United Kingdom | United Kingdom | Finland |
| 9 | Czech Rep. | United States | Hungary | Korea, Republic of |
| 10 | Italy | Ireland | Korea, Republic of | Slovenia |
| 11 | France | Czech Rep. | Slovenia | United Kingdom |
| 12 | Singapore | Korea | France | Hungary |
| 13 | Slovenia | Slovenia | Italy | United States |
| 14 | Denmark | France | Singapore | China, Hong Kong SAR |
| 15 | Ireland | Italy | Slovak Republic | France |
| 16 | Israel | Israel | United States | Ireland |
| 17 | Korea, Republic of | Denmark | Denmark | Israel |
| 18 | Belgium | Hungary | Belgium | Italy |
| 19 | Slovak Republic | Slovakia | Ireland | Denmark |
| 20 | Netherlands | Malaysia | Israel | Slovakia |
| 21 | Norway | Belgium | Mexico | Belgium |
| 22 | Russia | China, Hong Kong SAR | China, Hong Kong SAR | China |

| | | | | |
|----|----------------------|--------------------|----------------------|----------------|
| 23 | Mexico | Mexico | Poland | Mexico |
| 24 | Spain | Netherlands | Croatia | Poland |
| 25 | Canada | Russian Federation | Netherlands | Croatia |
| 26 | China, Hong Kong SAR | Poland | Romania | Malaysia |
| 27 | Poland | Canada | Spain | Netherlands |
| 28 | Armenia | Spain | Canada | Norway |
| 29 | Hungary | Croatia | China | Romania |
| 30 | Romania | Latvia | Malaysia | Spain |
| 31 | Ukraine | Norway | Norway | Panama |
| 32 | Brazil | China | Portugal | Thailand |
| 33 | Latvia | Portugal | Thailand | Canada |
| 34 | Malaysia | Romania | Panama | Latvia |
| 35 | China | Thailand | Latvia | Lithuania |
| 36 | Croatia | Ukraine | Lithuania | Bulgaria |
| 37 | Portugal | Brazil | Ukraine | Portugal |
| 38 | Bulgaria | Bulgaria | Brazil | Russia |
| 39 | Thailand | Lithuania | Armenia | Turkey |
| 40 | Lithuania | Greece | Bulgaria | Lebanon |
| 41 | Georgia | India | Lebanon | Tunisia |
| 42 | Lebanon | New Zealand | Russia | Ukraine |
| 43 | India | Armenia | Costa Rica | Jordan |
| 44 | Kazakhstan | Nigeria | New Zealand | Brazil |
| 45 | New Zealand | Philippines | Tunisia | Colombia |
| 46 | Jordan | Turkey | Turkey | Costa Rica |
| 47 | Philippines | Indonesia | Colombia | India |
| 48 | Venezuela | Jordan | Jordan | New Zealand |
| 49 | Colombia | Lebanon | Philippines | Armenia |
| 50 | Greece | Tunisia | Argentina | El Salvador |
| 51 | Turkey | Colombia | Greece | Greece |
| 52 | Azerbaijan | Costa Rica | India | Philippines |
| 53 | El Salvador | Argentina | El Salvador | Uruguay |
| 54 | Indonesia | Georgia | Guatemala | Argentina |
| 55 | Oman | Venezuela | Indonesia | Dominican Rep. |
| 56 | Tunisia | Chile | Uruguay | Vietnam |
| 57 | Uruguay | Kazakhstan | Zimbabwe | Albania |
| 58 | Argentina | Rwanda | Chile | Chile |
| 59 | Costa Rica | Uruguay | Dominican Rep. | Egypt |
| 60 | Australia | Australia | Georgia | Georgia |
| 61 | Chile | Albania | Vietnam | Guatemala |
| 62 | Guatemala | El Salvador | Burundi | Honduras |
| 63 | Egypt | Guatemala | Central African Rep. | Indonesia |

| | | | | |
|----|----------------------|----------------------|---------------|----------------------|
| 64 | Albania | Dominican Rep. | Honduras | Madagascar |
| 65 | Morocco | Honduras | Morocco | Rwanda |
| 66 | Kenya | Kenya | Rwanda | Australia |
| 67 | Peru | Morocco | Albania | Kenya |
| 68 | Zimbabwe | Zimbabwe | Australia | Oman |
| 69 | Côte d'Ivoire | Egypt | Kazakhstan | Kazakhstan |
| 70 | Honduras | Panama | Kenya | Morocco |
| 71 | Senegal | Vietnam | Egypt | Pakistan |
| 72 | Central African Rep. | Nicaragua | Madagascar | Senegal |
| 73 | Panama | Azerbaijan | Pakistan | Uganda |
| 74 | Bolivia | Bolivia | Senegal | Cameroon |
| 75 | Jamaica | Peru | Paraguay | Central African Rep. |
| 76 | Mozambique | Senegal | Peru | Jamaica |
| 77 | Nicaragua | Zambia | Jamaica | Peru |
| 78 | Paraguay | Jamaica | Nicaragua | Burundi |
| 79 | Vietnam | Algeria | Uganda | Ecuador |
| 80 | Algeria | Oman | Venezuela | Nicaragua |
| 81 | Madagascar | Paraguay | Bolivia | Tanzania |
| 82 | Niger | Central African Rep. | Ecuador | Zambia |
| 83 | Pakistan | Côte d'Ivoire | Malawi | Zimbabwe |
| 84 | Cameroon | Madagascar | Tanzania | Bolivia |
| 85 | Ecuador | Pakistan | Zambia | Côte d'Ivoire |
| 86 | Zambia | Ecuador | Niger | Paraguay |
| 87 | Malawi | Mozambique | Oman | Mozambique |
| 88 | Rwanda | Uganda | Côte d'Ivoire | Yemen |
| 89 | Uganda | Tanzania | Ethiopia | Algeria |
| 90 | Dominican Rep. | Cameroon | Mozambique | Ethiopia |
| 91 | Sudan | Sudan | Sudan | Malawi |
| 92 | Tanzania | Malawi | Yemen | Venezuela |
| 93 | Yemen | Ethiopia | Azerbaijan | Niger |
| 94 | Nigeria | Niger | Cameroon | Nigeria |
| 95 | Ethiopia | Burundi | Algeria | Azerbaijan |
| 96 | Burundi | Yemen | Nigeria | Sudan |

Anexo 3: Tabla completa de ranking de países según el indicador Pasos Sucesivos

| | 1997-1999 | 2002-2004 | 2006-2008 | 2009-2011 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1 | Slovenia | Slovenia | Slovenia | Slovenia |
| 2 | Austria | Slovakia | Austria | Austria |
| 3 | Czech Rep. | Czech Rep. | Czech Rep. | Poland |
| 4 | Slovakia | Austria | Slovakia | Czech Rep. |

| | | | | |
|----|----------------------|----------------------|----------------|----------------|
| 5 | Sweden | Germany | Poland | Germany |
| 6 | Germany | Poland | Germany | Slovakia |
| 7 | Finland | Sweden | Spain | Italy |
| 8 | Italy | Spain | Italy | Spain |
| 9 | Lithuania | France | Romania | Romania |
| 10 | Poland | Hungary | Japan | Hungary |
| 11 | Hungary | Italy | Sweden | Japan |
| 12 | Spain | Finland | Hungary | Sweden |
| 13 | Denmark | Japan | France | France |
| 14 | France | Switzerland | Switzerland | Gambia |
| 15 | Switzerland | Denmark | Finland | Portugal |
| 16 | Belarus | Mexico | Croatia | Switzerland |
| 17 | Japan | Estonia | Denmark | Denmark |
| 18 | Romania | United Kingdom | Turkey | Ireland |
| 19 | Portugal | Belarus | Latvia | Turkey |
| 20 | Croatia | USA | Lithuania | Finland |
| 21 | Estonia | Romania | Portugal | Latvia |
| 22 | Mexico | Lithuania | Estonia | Estonia |
| 23 | Latvia | Portugal | USA | Croatia |
| 24 | United Kingdom | Croatia | United Kingdom | Panama |
| 25 | USA | Ireland | Ukraine | United Kingdom |
| 26 | Canada | Rep. of Korea | Rep. of Korea | Lithuania |
| 27 | Bulgaria | Turkey | Panama | USA |
| 28 | Ukraine | Latvia | Ireland | Bulgaria |
| 29 | Netherlands | Canada | Mexico | Mexico |
| 30 | Rep. of Korea | Ukraine | Lebanon | Dominican Rep. |
| 31 | Ireland | Gambia | Bulgaria | Greece |
| 32 | Lebanon | Bulgaria | Greece | El Salvador |
| 33 | Georgia | Greece | Thailand | Ukraine |
| 34 | Turkey | Albania | New Zealand | Israel |
| 35 | Uruguay | Netherlands | Israel | Rep. of Korea |
| 36 | Kyrgyzstan | China | Gambia | Netherlands |
| 37 | New Zealand | Lebanon | Belarus | Mozambique |
| 38 | Singapore | Thailand | Netherlands | Thailand |
| 39 | China | New Zealand | China | China |
| 40 | Greece | Singapore | Albania | New Zealand |
| 41 | Albania | China, Hong Kong SAR | El Salvador | Tunisia |
| 42 | China, Hong Kong SAR | Uruguay | Uruguay | Morocco |
| 43 | Thailand | Costa Rica | Costa Rica | Paraguay |
| 44 | Brazil | Mozambique | Jordan | Jordan |
| 45 | Tunisia | Tunisia | Dominican Rep. | Belarus |

| | | | | |
|----|----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------------|
| 46 | Israel | Brazil | Canada | Albania |
| 47 | Dominican Rep. | Dominican Rep. | India | Costa Rica |
| 48 | Senegal | India | China, Hong Kong SAR | Georgia |
| 49 | Argentina | Israel | Georgia | Lebanon |
| 50 | Armenia | Jordan | Tunisia | Uruguay |
| 51 | Gambia | Georgia | Morocco | Mauritius |
| 52 | Philippines | El Salvador | Brazil | Madagascar |
| 53 | Mozambique | Morocco | Argentina | Argentina |
| 54 | Benin | Malaysia | Singapore | India |
| 55 | Malaysia | Pakistan | Burundi | China, Hong Kong SAR |
| 56 | Jordan | Philippines | Senegal | Canada |
| 57 | India | Argentina | Madagascar | Sri Lanka |
| 58 | Egypt | Madagascar | Pakistan | Singapore |
| 59 | Costa Rica | Guatemala | Guatemala | Senegal |
| 60 | Pakistan | Senegal | Kyrgyzstan | Pakistan |
| 61 | Azerbaijan | Sri Lanka | Sri Lanka | Egypt |
| 62 | Sri Lanka | Australia | Central African Rep. | Viet Nam |
| 63 | El Salvador | Kenya | Philippines | Philippines |
| 64 | Morocco | Egypt | Kenya | Kenya |
| 65 | Australia | Indonesia | Mauritius | Honduras |
| 66 | Chile | Mauritius | Honduras | Guatemala |
| 67 | Indonesia | Nicaragua | Armenia | Uganda |
| 68 | Russian Federation | Rwanda | Nicaragua | Nicaragua |
| 69 | Mauritius | Armenia | Uganda | Armenia |
| 70 | Zimbabwe | Viet Nam | Mozambique | Malaysia |
| 71 | Madagascar | Chile | Malaysia | Chile |
| 72 | Bolivia | Kyrgyzstan | Viet Nam | Brazil |
| 73 | Norway | Panama | Zimbabwe | Togo |
| 74 | Kenya | Colombia | Togo | Benin |
| 75 | Guatemala | Zimbabwe | United Rep. of Tanzania | Kyrgyzstan |
| 76 | Viet Nam | Sudan | Rwanda | Burundi |
| 77 | Colombia | Togo | Egypt | Central African Rep. |
| 78 | Panama | Honduras | Colombia | Zimbabwe |
| 79 | Nicaragua | Venezuela | Indonesia | Syria |
| 80 | Honduras | United Arab Emirates | Sudan | United Rep. of Tanzania |
| 81 | Peru | Benin | Chile | Indonesia |
| 82 | Kazakhstan | Peru | Syria | Jamaica |
| 83 | Malawi | Ethiopia | Australia | Peru |
| 84 | Central African Rep. | Central African Rep. | Paraguay | Malawi |
| 85 | Niger | Uganda | Ethiopia | Ethiopia |

| | | | | |
|-----|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| 86 | Rwanda | Russian Federation | Peru | United Arab Emirates |
| 87 | United Rep. of Tanzania | United Rep. of Tanzania | Benin | Rwanda |
| 88 | Venezuela | Bolivia | Malawi | Colombia |
| 89 | Kuwait | Malawi | Jamaica | Ghana |
| 90 | United Arab Emirates | Côte d'Ivoire | United Arab Emirates | Australia |
| 91 | Sudan | Norway | Mali | Côte d'Ivoire |
| 92 | Oman | Gabon | Ghana | Mali |
| 93 | Jamaica | Jamaica | Côte d'Ivoire | Cameroon |
| 94 | Côte d'Ivoire | Paraguay | Burkina Faso | Russian Federation |
| 95 | Paraguay | Ghana | Russian Federation | Norway |
| 96 | Uganda | Kazakhstan | Bolivia | Bolivia |
| 97 | Ecuador | Oman | Norway | Burkina Faso |
| 98 | Cameroon | Kuwait | Ecuador | Ecuador |
| 99 | Togo | Burundi | Cameroon | Kuwait |
| 100 | Burkina Faso | Ecuador | Kazakhstan | Oman |
| 101 | Syria | Burkina Faso | Niger | Iran |
| 102 | Ghana | Mali | Kuwait | Venezuela |
| 103 | Saudi Arabia | Azerbaijan | Oman | Saudi Arabia |
| 104 | Gabon | Cameroon | Saudi Arabia | Kazakhstan |
| 105 | Mali | Syria | Azerbaijan | Yemen |
| 106 | Burundi | Iran | Iran | Algeria |
| 107 | Iran | Niger | Yemen | Gabon |
| 108 | Yemen | Saudi Arabia | Venezuela | Nigeria |
| 109 | Ethiopia | Yemen | Algeria | Azerbaijan |
| 110 | Algeria | Algeria | Gabon | Sudan |
| 111 | Nigeria | Nigeria | Nigeria | Niger |

Anexo 4. Explicación de los instrumentos públicos mapeados

Promoción de las exportaciones

| Instrumento | Descripción |
|---|---|
| Devolución de impuestos indirectos | <p>Es un estímulo fiscal de carácter transitorio que se aplica desde el año 1964 (Ley 13.268) a los exportadores, con alícuotas de devolución cambiantes en el tiempo (porcentaje del valor FOB exportado para determinados productos).</p> <p>En 1994, la Ley 16.492 establece un régimen transitorio de devolución de los tributos a las exportaciones que coexiste con el régimen de devolución de impuestos indirectos.</p> <p>Los exportadores reciben certificados emitidos por el MEF luego de embarcada la mercadería, que podrán utilizar para el pago de impuestos⁴⁶.</p> |
| DINAPYME – OLAMP (Organización Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) | <p>La Red OLAMP, Red Internacional de Servicios de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas es una asociación civil de derecho privado, sin fines lucrativos y de carácter internacional⁴⁷. Se fundó en 1993 entre SEBRAE (Brasil), SERCOTEC (Chile), IMPI (España), NAFIN (México), DINAPYME (Uruguay), CORPOINDUSTRIA (Venezuela) y APYME (Argentina). Su finalidad fue acercar a las micro, pequeñas y medianas empresas, de diferentes países, tratando de promover el intercambio de información, integrándose gracias a los recursos de INTERNET a las instituciones de diversos países que se dedican a ese segmento⁴⁸.</p> <p>Posteriormente, sus representantes nacionales cambiaron, pasando a ser la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS). La última información disponible sobre su funcionamiento es del año 2008.</p> |
| Dirección de Programación Comercial (DPC y DIPCI del MRREE) | <p>La Dirección de Programación Comercial es un área dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por el Decreto 111/010 en el año 2010 pasó a llamarse Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial e Inversiones. Sus objetivos actuales son:</p> <p>Incrementar y diversificar las exportaciones uruguayas de bienes y servicios.</p> |

⁴⁶ Fuente: Terra, M.I. et al. Estudios de competitividad sectoriales. Industria manufacturera. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. 2005.

⁴⁷ Estatutos de creación en web: http://www.elretamal.com.ar/p_inicio.html

⁴⁸ Información extraída de la siguiente página web: <http://www.eclac.org/ddpeudit/pyme/Enlaces.html>

| | |
|-------------------------|---|
| | <p>Búsqueda de nuevos destinos para la colocación de la oferta exportable nacional.</p> <p>Asistir a las PYMES -tanto de Montevideo como del interior- que aún no exportan pero que han indicado su intención de poder ingresar a la red mundial de negocios.</p> <p>Estimular la captación de inversión extranjera hacia nuestro país.</p> |
| Exporta Fácil | <p>En 2009 comenzó a funcionar el servicio Exporta Fácil del Correo Uruguayo, en el cual las micro, pequeñas y medianas empresas acceden a un sistema de exportación simplificado por vía postal⁴⁹.</p> <p>Contó con financiamiento del BID-FOMIN, en el marco de un proyecto regional de Perú, Colombia y Uruguay, coordinado por la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPEP). En Uruguay, la iniciativa fue liderada por un grupo interinstitucional conformado por el Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección Nacional de Aduanas, la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme) y Correo Uruguayo, además del financiamiento del BID⁵⁰.</p> |
| PROEX - Empretec | <p>En el año 1989 el BROU realiza un acuerdo con Naciones Unidas para crear EMPRETEC. En 1993 se crea la Asociación Empretec Uruguay, integrando en su Consejo Directivo al BROU y a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), además de otros representantes del sector público y actores del sector privado.</p> <p>Tiene como misión “Contribuir a la generación de empleo y al desarrollo socioeconómico sostenible, apoyando el crecimiento y la internacionalización de los emprendedores y empresas uruguayas”⁵¹.</p> <p>Dentro de sus actividades desarrolla el Programa PROEX, que brinda apoyo a la exportación de empresas y de grupos de empresas.</p> <p>En el año 1998 Empretec cuenta con el apoyo FOMIN-BID para el desarrollo de un Programa Piloto para Nuevos Exportadores que se extiende hasta el año 2003, obteniendo un subsidio de USD 610.000 para “Proveer asistencia y entrenamiento en</p> |

⁴⁹ Fuente: Página web de Exporta Fácil: <http://www.exportafacil.com.uy/>

⁵⁰ Fuente: Evaluación Final Programa UPAEP - BID/FOMIN. Programa de Implementación Piloto de un Sistema Simplificado de Exportaciones por Envíos Postales (EXPORTAFACIL). Disponible en: <http://www.exportafacil.com.uy/wp-content/uploads/2012/11/informe-evaluacion-final-upaepaprob-ago2012.pdf>

⁵¹ Fuente: <http://www.empretec.org.uy/index.php/es/mision-mnu-institucional>

| | |
|---|--|
| | técnicas de exportación a pequeñas y medianas empresas uruguayas con potencial para ser exportadores” ⁵² . |
| Proexport | Tuvo su origen en abril a diciembre de 2009 como parte del Programa PACPYMES de DINAPYME (MIEM), subsidiando la participación de empresas (de forma individual y grupal) para asistir o participar en ferias, realizar visitas (a clientes o potenciales), misiones comerciales, misiones tecnológicas (de empresas del rubro e instituciones de investigación y desarrollo) y misiones inversas (visitas de compradores). Desde el 2010 al presente está operativo en Uruguay XXI |
| PromoExport (LATU) | Fue un programa ejecutado por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay que funcionó en el período 1994 – 2004. Realizaba acciones de promoción comercial en el exterior (organización de pabellones país en ferias internacionales y misiones comerciales). |
| Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior | La República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo han firmado con fecha 8 de abril de 2008 un Contrato de Préstamo para cooperar en la ejecución de un programa de apoyo a la gestión del comercio exterior. El objetivo general del Programa de referencia es contribuir a mejorar el proceso de inserción económica internacional del país a través del fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público y privado en materia de negociación, implementación y administración de las políticas comerciales y de inserción económica internacional, así como de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Para ello, el Programa prevé cinco componentes ⁵³ : Fortalecimiento Institucional para la Gestión del Comercio Exterior 2. Modernización e Integración de los Sistemas de Información 3. Entrenamiento y Capacitación Técnica 4. Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversiones 5. Consulta, Difusión y Participación |
| Programa ECIP (European Community Partners); | Fue creado en el año 1988. Focalizando sus acciones en las Pymes, ofrecía subvenciones y créditos para la creación de empresas conjuntas entre socios de la Unión Europea y América Latina. En Uruguay estaba representado por la Corporación Nacional de Fomento. Terminó de ejecutar actividades en el año 1999 ⁵⁴ . |
| Proyecto FAE | El proyecto “Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya: Apoyo al sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados de Exportación” se ejecutó por DINAPYME (MIEM) con el apoyo de ONUDI en el período 2005 – 2008. |

⁵² Fuente: <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-de-documentos-de-proyectos,1302.html?keyword=&IDBOperation=&Country=UR&projStatus=Completed&subregion=&docType=&projDocLang=&fromMonth=&fromYear=&toMonth=&toYear=&recsPage=10&display=1>

⁵³ Fuente: http://www.mef.gub.uy/transparencia/adquisiciones/20130429_LPN_010.pdf

⁵⁴ Información disponible en la siguiente página web: <http://cordis.europa.eu/finance/src/ecip.htm>

| | |
|---|---|
| | <p>Uno de sus componentes fue “Facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de pymes que operen en sectores económicos de especial interés, actuando sobre aquellas variables que supongan aumentos de valor a través del proceso productivo y mejoras en la calidad y productividad”⁵⁵. En este marco, el proyecto conforma tres consorcios de exportación en los sectores de fitoterápicos (Consortio Phyto Uruguay), software (Consortio Integro) y autopartes (CONAU – Consortio de Autopartes del Uruguay).</p> |
| Régimen de admisión Temporaria | <p>Permite la importación sin impuestos de insumos, materias primas, partes, piezas y productos intermedios que serán utilizados en la producción de bienes a exportar. Es controlado por el LATU. Actualmente está reglamentado en el Decreto 505/009.⁵⁶</p> |
| Régimen de devolución de IVA | <p>Desde el año 1996 se establece que las exportaciones de bienes y servicios no se encuentran gravadas por el IVA. Además, se realiza el reintegro del IVA incluido en las compras de insumos utilizados para bienes que se exportan.</p> <p>Este crédito a favor del exportador es devuelto mediante Certificados de Crédito que podrán ser destinados al pago de obligaciones ante la DGI, BPS e incluso endosarlos a proveedores.</p> |
| Régimen de financiamiento de las exportaciones | <p>El régimen de financiamiento de exportaciones fue creado por el Decreto No. 67/975 del 23 de enero de 1975. Es regulado por el Banco Central del Uruguay e interviene la empresa exportadora (directa o indirecta) y una institución financiera de plaza. El mecanismo de prefinanciamiento y postfinanciamiento permite a los exportadores solicitar un crédito en un banco de plaza para financiar una exportación a realizar y depositan del 10 al 30% del total del mismo en el BCU por un plazo de 180, 270 o 360 días. Una vez concretada la exportación, el BCU devuelve ese depósito más intereses⁵⁷.</p> |
| Seguro de crédito a la Exportación. BSE. | <p>El Seguro de Crédito a la Exportación (SCE) fue ofrecido por el Banco de Seguros del Estado (BSE) por primera vez en el año 1978, funcionando hasta el año 1983. Es utilizado por los exportadores para cubrir riesgos comerciales, políticos y extraordinarios. En 1997 el BSE lanza nuevamente este producto. Actualmente hay tres aseguradoras privadas que también ofrecen el servicio (COFACE, Compañía de Seguros Crédito Continental y Euler Hermes)⁵⁸.</p> |
| Régimen de zonas francas | <p>Por Ley 15.921 y decreto 454/88 en el año 1987 se aprueba la promoción y desarrollo de zonas francas en el país, con los objetivos de “...promover inversiones, expandir las</p> |

⁵⁵ Fuente: Evaluación independiente. UNIDO Evaluation Group. Enero 2009.

⁵⁶ Fuente: http://www.latu.org.uy/es/docs/Decreto_505_3_noviembre_de_2009.pdf

⁵⁷ Información ampliatoria sobre sectores beneficiarios y tasas de interés en: <http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Recopilacion-de-Normas/Operaciones/libro3.pdf>

⁵⁸ Fuente: Fraga, A. SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION. III Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). 2011.

exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”⁵⁹.

De acuerdo al estudio Zonas Francas en Uruguay: actividad económica, comercio y plataforma para la exportación de servicios, realizado por Vaillant y Lalanne⁶⁰, “en ZF se realizan fundamentalmente actividades industriales y de servicios. En los servicios hay tres componentes fundamentales: comercio y logística; servicios financieros; servicios a las empresas...Del punto de vista de la distribución sectorial la actividad de prestación de servicios es algo menos de dos tercios, y el resto es casi toda actividad industrial”.

Existen actualmente Zonas Francas en las ciudades de Colonia, Florida, Fray Bentos, Libertad, Montevideo, Nueva Helvecia, Nueva Palmira y Rivera.

Uruguay XXI

Uruguay XXI es el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios de Uruguay. Fue creado en el año 2006 por Ley de Presupuesto bajo la figura de entidad pública no gubernamental. Está integrada por un Consejo de Dirección conformado por representantes del sector público y el sector privado. Su antecesor es el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones del MEF, creado en el año 2005. Su misión es: “Trabajamos para internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y posicionando a nuestro país como destino estratégico de la inversión productiva”⁶¹.

Los servicios que brinda en la actualidad son⁶²:

Informes estadísticos sobre el comercio exterior del Uruguay.

Informes sobre la Evolución de Exportaciones de Uruguay, por producto y por país de destino.

Informes sobre Acuerdos comerciales vigentes y barreras arancelarias para el comercio exterior.

Informes económicos y comerciales de países.

Informes Sectoriales.

Estudios de Mercado.

Difusión de Oportunidades de inversión.

Apoyo logístico para inversiones extranjeros.

Información sobre marco legal y arancelario para el comercio exterior.

⁵⁹ Ley 15.921, Artículo 1.

⁶⁰ Vaillant M. y Lalanne A. Zonas francas en Uruguay: actividad económica, comercio y plataforma para la exportación de servicios. CEPAL. 2010.

⁶¹ Fuente: Página web de Uruguay XXI

⁶² Fuente: Página web de Uruguay XXI

Difusión de los beneficios generales y sectoriales para la inversión.

Apoyo para la participación en Ferias, Misiones comerciales y Encuentros de Negocios.

Apoyo para la capacitación de empresarios uruguayos en temas relacionados con el comercio exterior.

Apoyo para el diseño de páginas web para Pymes exportadoras o con potencial exportador.

Promoción de la innovación

A continuación se presenta un resumen sobre objetivo y vigencia de cada instrumento de promoción de la innovación:

| Instrumento | Descripción |
|---|--|
| Agencia Nacional de Investigación e Innovación | <p>La ANII se creó en el año 2006 por ley (Ley 18.084) y se reglamentó por el Decreto 166-007, como persona pública no estatal.</p> <p>Tiene como misión “ejecutar los lineamientos político-estratégicos del Estado en materia de Investigación e Innovación promoviendo, articulando y fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Innovación para alcanzar el desarrollo productivo y social del país”⁶³.</p> <p>Para el sector productivo, cuenta con un set de instrumentos que brindan financiamiento no reembolsable o préstamos para el desarrollo de proyectos de innovación.</p> <p>Su creación se enmarca en una nueva estructura institucional para el desarrollo de la CTI en Uruguay. En el año 2005, por Decreto presidencial se creó el Gabinete Ministerial de la Innovación. También, se renovó el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), pasando a integrarse por 21 miembros que representan diferentes sectores de la sociedad civil y de las instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática de la CTI⁶⁴.</p> <p>En 2007 el GMI elabora la primera versión del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI)⁶⁵, aprobado por decreto presidencial en 2010.</p> <p>Por tanto, el GMI fija los lineamientos políticos y estratégicos en CTI, la ANII es el brazo operativo de las políticas públicas en CTI y el CONICYT es un órgano de consulta y asesoramiento.</p> |
| Beneficio fiscal del IRAE | <p>De acuerdo al art. 23 de la Ley 18.083 del año 2007, las empresas podrán computar una vez y media su monto real los gastos referentes a proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico, a la certificación bajo las normas de calidad internacionalmente admitidas, a la capacitación de personal en áreas priorizadas y a</p> |

⁶³ Fuente: <http://www.anii.org.uy>

⁶⁴ Fuente: Bianchi, C. y Snoeck M. Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: desafíos estratégicos, objetivos de política e instrumentos. 2009.

⁶⁵ Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/32994/1/pencti_decreto.pdf

| | |
|---|--|
| | la acreditación de ensayos de sus laboratorios bajo las normas internacionalmente admitidas ⁶⁶ . |
| Dirección Nacional de Propiedad Industrial | <p>La DNPI, Dirección del Ministerio de Industria, Energía y Minería brinda servicios de información tecnológica en materia de patentes (mediante reportes de estado del arte y libre acceso a base de datos de marcas y patentes).</p> <p>Además, desde el año 2012 se constituyó como Coordinador del Programa de Centros de Apoyo a la Tecnología y la Innovación (CATI), en el marco de un acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI).</p> |
| Financiamiento para la innovación tecnológica (FINTEC) | <p>Este programa se creó en 1991 con préstamo BID y contrapartida nacional. Funcionó hasta el año 2000. El FINTEC tenía por objetivo fomentar las actividades de innovación tecnológica ejecutadas por empresas productivas, en diferentes modalidades:</p> <p>Innovaciones que apuntaran a mejorar la competitividad de la empresa a nivel del mercado nacional e internacional. En este caso el reembolso del préstamo del FINTEC era obligatorio.</p> <p>Incentivar la cooperación tecnológica entre las empresas y los centros de investigación sin fines de lucro. En este caso el riesgo y el beneficio eran compartidos entre la empresa y el FINTEC.</p> <p>Apoyar el esfuerzo de innovación y desarrollo a nivel de la empresa en proyectos tecnológicos que se caracterizaran por un impacto importante en algún sector socio-productivo del país. En este caso el reembolso era parcialmente obligatorio.</p> <p>En 2001 el FINTEC fue sustituido por el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) de Apoyo a Empresas⁶⁷.</p> |
| Fondo Industrial | Fue creado en el año 2011 por la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería. |

⁶⁶ Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>

⁶⁷ Fuente: Biotecsur. Herramientas metodológicas y conceptuales para la creación de empresas.

Tiene como objetivo “la diversificación de la estructura productiva nacional y el desarrollo de industrias de soporte que adensen el tejido industrial y favorezcan la competitividad de las cadenas de valor existentes”⁶⁸.

Está compuesto por dos componentes:

Componente 1: Fortalecimiento y adquisición de capacidades productivas

Componente 2: Actualización tecnológica

Está dirigido a los siguientes sectores de actividad: los que fortalecen la base productiva (biotecnología, nanotecnología, industria química, software de aplicación en los procesos productivos), intensivos en innovación (electro-electrónico, farmacéutico, audiovisual, alimentos con valor agregado), motores de crecimiento (madera, papel y muebles, metalmecánica y naval), o intensivos en mano de obra (automotriz y autopartes, minería, plásticos, calzado de cuero y marroquinería).

Laboratorio Tecnológico del Uruguay

El LATU se creó en el año 1965 como persona pública no estatal. Tiene como misión “impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable”⁶⁹.

Programa CONICYT – BID

En 1990 se creó el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), dentro del Ministerio de Educación y Cultura. En 1991 recibió un préstamo del BID de 35 millones de dólares⁷⁰ y aportó presupuesto nacional.

Se estructuraba con 5 componentes: creación de la Facultad de Ciencias de la UdelaR; Ampliación del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable; financiamiento de proyectos de investigación y de servicios científicos y tecnológicos; capacitación de personal científico y tecnológico; y fortalecimiento institucional del CONICYT.

En 2001 se implementó el segundo programa CONICYT-BID, con un nuevo préstamo del BID, creándose el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT)⁷¹.

⁶⁸ Fuente: Reglamento Operativo del Fondo Industrial. 2011.

⁶⁹ Fuente: www.latu.org.uy

⁷⁰ Fuente: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0095>

| | |
|---|--|
| Programa CYTED | <p>El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) integra el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), creado en 1984. Tiene como objetivo “contribuir al desarrollo armónico y sostenible de la Región Iberoamericana mediante la cooperación en ciencia, tecnología e innovación”. Sus acciones se centran en dos focos: investigación e innovación.</p> <p>Con respecto al segundo foco, mediante el Programa IBEROEKA, que funciona desde 1991, se facilita la generación de proyectos de innovación entre empresas iberoamericanas. En Uruguay, el Organismo Gestor IBEROEKA es la ANII desde el año 2008.</p> |
| Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) | <p>Se creó bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura en el año 2001, como segunda fase del programa CONICYT-BID. Funcionó hasta el año 2007.</p> <p>Su objetivo fue “movilizar el potencial de innovación del país para fortalecer la competitividad productiva, principalmente de las pequeñas y medianas empresas, y a mejorar la capacidad de desarrollo científico y tecnológico”⁷².</p> <p>Dispuso de un total de 26,67 millones de dólares (20 millones corresponden a préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y 6,67 millones restantes corresponden a contrapartida local).</p> <p>Estaba formado por tres sub-programas:</p> <p>Sub Programa 1: apoyo a la innovación y mejora de la competitividad de las empresas” (USD 11.000.000)</p> <p>Sub Programa 2: Desarrollo y aplicación de ciencia y tecnología (USD 8.410.000)</p> <p>Sub Programa 3: Fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Innovación (USD 1.480.000)</p> <p>El módulo de empresas tenía como objetivo el apoyo a la innovación y la mejora de la competitividad de las empresas. El apoyo se concretaba a través del cofinanciamiento</p> |

⁷¹ Fuente: Biotecsur. Herramientas metodológicas y conceptuales para la creación de empresas. Nieto, A. Colaborar para crear una demanda de conocimiento endógeno en el sector productivo: misión y desafíos para el sistema uruguayo de ciencia y tecnología. OMPI. 2002.

⁷² Fuente: <http://www.dicyt.gub.uy/pdt/pdt.html>

-no reembolsable- de proyectos de innovación en productos, procesos y proyectos de mejora de la gestión, mejora de la calidad y nuevos servicios tecnológicos. Las PYMES eran especialmente consideradas.

El plazo máximo de ejecución de los proyectos era de 18 meses. Las líneas de financiamiento eran las siguientes⁷³:

- Apoyo directo a empresas individuales
- Apoyo a Proyectos Asociativos de Empresas
- Participación de expertos en empresas
- Promoción de Centros de Gestión Tecnológica, Consejerías Tecnológicas e Incubadoras de Empresas

⁷³ Fuente: Idem 14.

Promoción de la inversión

| Instrumento | Descripción |
|---|---|
| Acuerdos Bilaterales en materia de Promoción y Protección de Inversiones | Uruguay tiene Convenios de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con 31 países y con otros en igual cuantía tiene proyectos de acuerdos bilaterales ⁷⁴ . |
| CND Microfinanzas | Funciona desde el año 2008 coordinado por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Su nombre original fue “Programa Nacional de Microfinanzas” ⁷⁵ . La CND actúa como banca de segundo piso, con el objetivo de “contribuir a la reducción de la exclusión social de los sectores más vulnerables de la población, favoreciendo el fortalecimiento del sector de las micro y pequeñas empresas uruguayas” ⁷⁶ . |
| Decreto - Ley de promoción industrial | En el año 1974 se aprueba el Decreto – Ley 14.178 de Promoción Industrial, otorgando beneficios fiscales (exoneración de impuestos) y facilitando el acceso al crédito a determinadas actividades industriales y de servicios (declaradas de interés nacional). |
| Exoneración de IVA a la importación de maquinaria | De acuerdo al Decreto 59/998 y bajo el régimen para la promoción y protección de las inversiones (Ley 16.906), se encuentra exonerada de los Impuestos al Valor Agregado e IMESI los bienes muebles importados destinados directamente al ciclo productivo, mediante certificado de crédito expedido por la Dirección General Impositiva ⁷⁷ . |
| Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP - OPP) | <p>El Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP) se creó por artículo 146 de la Ley Nº 15.851 del 24 de diciembre de 1986. Contó con un préstamo contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Préstamo Nº 786/SF-UR).</p> <p>El Organismo Ejecutor fue la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Tiene como objetivo “financiar la realización de estudios de programas y proyectos de</p> |

⁷⁴ Detalle disponible en: http://www.mef.gub.uy/unasep/documentos/Proteccion_de_Inversiones.pdf

⁷⁵ Fuente: <http://www.cnd.org.uy/index.php/desarrollo-productivo/productos-financieros/cnd-microfinanzas>

⁷⁶ Fuente: <http://www.cnd.org.uy/index.php/component/k2/item/210-cnd-y-microfin-en-el-programa-nacional-de-microfinanzas>

⁷⁷ Fuente: http://www.mef.gub.uy/inversor/decreto_59_98.pdf

inversión, declarados prioritarios para el desarrollo económico y social del país”⁷⁸. La OPP otorgaba préstamos a personas naturales o jurídicas, estatales o privadas, para la contratación de consultores (Individuales, empresas o instituciones sin fines de lucro) que preparen estudios del tipo de los que se enuncian a continuación:

Estudios generales: regional, sectorial, fortalecimiento institucional, investigación de procesos tecnológicos específicos.

Estudios específicos: Estudios de prefactibilidad y factibilidad técnica, institucional, financiera y económica, Estudios de ingeniería, Estudios complementarios o de actualización de un proyecto⁷⁹. Los proyectos financiados por este Fondo han sido principalmente para Ministerios, Intendencias Municipales, Universidad de la República y entes autónomos⁸⁰.

Fondo para el Desarrollo (FONDES)

Se crea en el año 2011 mediante el Decreto N° 341/011 (de acuerdo a la Ley 18.716, art. 40). Focalizado en emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, tiene como objetivo “Dar asistencia y soporte financiero a proyectos productivos viables y sustentables que resulten de interés a juicio del Poder Ejecutivo, en particular aquellos que por el tipo de producto o actividad aporten a la comunidad y, fundamentalmente, los que incrementen la productividad de los factores de la empresa promoviendo la concreción de los lineamientos estratégicos definidos por el Gabinete de Desarrollo Productivo”⁸¹.

Está integrado por una Junta de Dirección conformada por el Presidente de la República, un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)⁸².

Su estructura se compone de varios subfondos y fideicomisos con objetivos específicos (garantía de crédito, capital semilla, asistencia técnica, entre otros).

A finales de 2013 se han apoyado 15 proyectos de diferentes cooperativas y asociaciones⁸³.

Ley 16.906 de promoción y protección de las inversiones

En 1998 se aprobó la Ley 16.906 que declara de interés nacional las inversiones realizadas, tanto por inversores nacionales como extranjeros, en igualdad de condiciones para ambos. La Ley otorga beneficios fiscales a las inversiones realizadas en territorio nacional, priorizando aquellas que cumplan con las siguientes características: “incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad,

⁷⁸ Fuente: http://www2.opp.gub.uy/internet/areas/politica_economica_inversiones/docs_preinv/2.pdf

⁷⁹ Fuente: http://www.opp.gub.uy/fondo_preinversion.php

⁸⁰ Ver detalle de proyectos apoyados en: http://www2.opp.gub.uy/internet/areas/politica_economica_inversiones/docs_preinv/12.pdf

⁸¹ Fuente: http://www.fondes.opp.gub.uy/inicio_fondes/noticias_fondes/noticia_inico_fondes

⁸² Fuente: Decreto N° 341/011. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/09/mef_555.pdf

⁸³ Detalle de proyectos apoyados por FONDES disponible en: http://www.fondes.opp.gub.uy/inicio_fondes/proyectos_fondes/

faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional, generen empleo productivo directa o indirectamente, faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva, 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; y 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”⁸⁴.

En 2007 se realiza una reforma de los regímenes promocionales de inversión a través del Decreto 455/007,

En el año 2012, se publica la “Guía del régimen general de promoción de inversiones, de acuerdo al Decreto Nº 002/012”⁸⁵, conteniendo una nueva metodología de evaluación de los proyectos de inversión.

El Régimen de Promoción de Inversiones funciona bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, en la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP - MEF).

En el año 2007 se crea la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP) por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que tiene como objetivo “asesorar, proponer, implementar y facilitar la coordinación de políticas y acciones que mejoren el clima de negocios y favorezcan el desarrollo del sector privado y la inversión productiva”⁸⁶.

Al amparo de la Ley 16.906 se han aprobado decretos para la aplicación de regímenes de promoción de la inversión sectoriales: industria naval y electrónica, call centers, fabricación de maquinarias y equipos agrícolas, generación de energía, turismo, sector forestal, tratamiento y disposición final de residuos sólidos industriales, Instalación y puesta en funcionamiento de terminales de punto de venta, accesibilidad universal a los medios de transportes públicos de pasajeros, fabricación de vehículos y equipos para el transporte de carga e industria de

⁸⁴ Fuente: Ley 16.906, artículo 11.

⁸⁵ Disponible en: http://www.mef.gub.uy/unasep/documentos/guia_decreto_002_012.pdf

⁸⁶ Fuente: Idem 26.

| | |
|---|--|
| | biotecnología ⁸⁷ . |
| Líneas de crédito para inversión del BROU | <p>El BROU cuenta con una trayectoria histórica de otorgamiento de préstamos a las empresas, con créditos destinados a la inversión fija nacional o importada de pymes, industrias, agroindustrias, exportadores o sustitutivas de importación.</p> <p>Desde el año 2005 tiene una línea de licitación de proyectos de inversión, brindando tasas de interés y plazos convenientes a proyectos productivos con impacto en la mejora de la productividad, la descentralización, el aumento de valor agregado de las exportaciones y la sustentabilidad ambiental.</p> |
| Programa Corporación | <p>La Corporación Nacional para el Desarrollo cuenta con el Programa Corporación, actuando como banca de segundo piso, facilita el acceso al crédito de MIPYMEs.</p> <p>De acuerdo a la Ley 16.882/97 se ejecutaron hasta el año 2008 USD 30 millones, con fondos aportados por el Ministerio de Economía y Finanzas A partir de julio de 2008, el Programa comienza a financiarse con recursos propios de CND. Diversas instituciones financieras operan este Programa.</p> |
| Programa Corporación Fomenta | <p>Es un programa creado en 2009 por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) que brinda asistencia financiera para la formulación de proyectos, apoyando con un 70% de los costos requeridos para realizar análisis de viabilidad de mercado y formulación del proyecto⁸⁸. Además, en acuerdo con el BROU, cuenta con un fondo de garantía para facilitar el acceso al crédito a emprendimientos que lo requieran.</p> |
| Programa de Crédito Multisectorial del BID | <p>Uruguay cuenta desde el año 1992 con un préstamos BID administrado por el Banco Central del Uruguay destinado a “apoyar las necesidades de financiamiento de mediano y largo plazo de las empresas privadas, compensando las insuficiencias del mercado financiero doméstico en cuanto a movilización del ahorro de mediano y largo plazo para la financiación de la inversión productiva privada”⁸⁹.</p> <p>Este préstamo BID tuvo dos renovaciones (1998 y 2002) y ha sido por un monto total de USD 270:000.000.</p> |
| Programa de crédito para la pequeña y mediana empresa uruguayo-italiana y uruguaya | <p>Desde los años 90 existe una línea de crédito para proyectos de inversión de PYMEs acordada entre Uruguay e Italia. Actualmente es administrado por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).</p> |

⁸⁷ Disponibles en: http://www.mef.gub.uy/unasep_incentivos_fiscales.php#regimenes_sectoriales

⁸⁸ Fuente: <http://www.cnd.org.uy/index.php/desarrollo-productivo/productos-no-financieros/programa-corporacion-fomenta>

⁸⁹ Fuente: PROGRAMA GLOBAL DE FINANCIAMIENTO MULTISECTORIAL III (MSIII). 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=425432>

| | |
|---|---|
| | <p>Uruguay dispone de un Crédito de € 20.000.000, destinado a financiar proyectos de pequeñas y medianas empresas Italo-Uruguay y Uruguay. Los rubros financiables son: “adquisición de bienes (excepto bienes suntuarios), materias primas e insumos, transferencia de tecnología, capacitación, asistencia técnica y comercial, licencias y patentes industriales”⁹⁰.</p> |
| <p>Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo</p> | <p>Es un proyecto ejecutado desde el año 2007 por la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con fondos de un préstamo BID. Tiene como objetivo “desarrollar las microfinanzas enfocadas en emprendimientos productivos”. Se integra por cuatro componentes: instrumentación de servicios financieros; instrumentación de servicios complementarios (“servicios de apoyo y capacitación en procesos productivos, gestión empresarial, comercial y formulación de proyectos, servicios de apoyo a la comercialización y acceso a mercados desarrollados, y asistencia técnica para el desarrollo de emprendimientos de pequeña escala y gestión asociada y de redes de Mypes bajo un enfoque de clústeres); fortalecimiento institucional de entidades proveedoras de servicios financieros y complementarios; y diseño de políticas públicas y desarrollo de actividades que respalden la implementación de la Estrategia para el desarrollo de las microfinanzas en el país⁹¹.</p> |
| <p>Régimen de promoción de inversiones en maquinarias y equipos industriales</p> | <p>El objetivo de este régimen, creado en el año 1993 es impulsar la incorporación de bienes de capital, tanto nacionales como importados, mediante la exoneración de tasas de importación e impuestos. Es administrado por DNI del MIEM y a la DGI del MEF.</p> |
| <p>Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SiGa)</p> | <p>En el año 2009 se creó SiGa, un fondo de garantías, destinado a garantizar un determinado porcentaje de capital de los créditos (60% para préstamos a corto plazo y 70% para préstamos a largo plazo) que las Instituciones Financieras habilitadas otorguen a los empresarios que no cuenten con garantías suficientes.</p> <p>Es administrado por CONAFIN AFISA, fiduciario financiero de la Corporación Nacional para el Desarrollo y supervisado por el Banco Central del Uruguay.</p> <p>A junio de 2013 ha realizado 6.280 operaciones, garantizando créditos por USD 87 millones⁹².</p> |

⁹⁰ Fuente: Programa de asistencia financiera para la pequeña y mediana Empresa uruguayo – italiana y uruguay. <http://www.cnd.org.uy/index.php/desarrollo-productivo/productos-financieros/credito-italiano>

⁹¹ Fuente: Informe de proyecto. Disponible en: http://clickmci.com/DIPRODE/home/fotos/90/informe_de_proyecto.pdf

⁹² Fuente: <http://www.siga.com.uy/resultados/informes>

Promoción de capacidades de gestión empresarial

| Instrumento | Descripción |
|--|---|
| Beneficio fiscal del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) | De acuerdo al art. 23 de la Ley 18.083 del año 2007, las empresas podrán computar una vez y media su monto real los gastos referentes a proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico, a la certificación bajo las normas de calidad internacionalmente admitidas, a la capacitación de personal en áreas priorizadas y a la acreditación de ensayos de sus laboratorios bajo las normas internacionalmente admitidas ⁹³ . |
| COCAP - Consejo de Capacitación Profesional | COCAP es una persona jurídica de derecho público no estatal creada por el Decreto-Ley 14.869 en el año 1979 y modificado por la Ley 18.133 del año 2007. Está integrado por el Consejo de Educación Técnico-Profesional, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tiene como objetivo ejecutar las políticas de formación y capacitación en diversos sectores productivos, principalmente industriales. Brinda más de 20 cursos técnicos en diversas áreas, como electricidad, soldadura y refrigeración ⁹⁴ . Por la Ley 17.930 tiene un presupuesto anual de \$ 2.638.555 ⁹⁵ . Además del presupuesto asignado por Ley, puede generar ingresos por la venta de servicios o actividades onerosas que realice; así como recibir donaciones. |
| FOMYPES | <p>Se creó en 2005 como un Programa de la Junta Nacional de Empleo financiado con recursos del Fondo de Reversión Laboral.</p> <p>Actualmente funciona bajo la órbita del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), creado en el 2008 por la Ley Nº 18.406.</p> <p>Es un Programa que ofrece financiamiento no reembolsable a las micro y pequeñas empresas para la contratación de asistencia técnica y capacitación.</p> |
| Fondo para certificación | Es un Fondo creado por la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería, por medio del cual se otorga financiamiento no reembolsable de hasta el 40% (USD 20.000) del monto total de proyectos de |

⁹³ Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>

⁹⁴ Fuente: <http://www.cocap.edu.uy>

⁹⁵ Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=#art450>

| | |
|---|--|
| | <p>certificación de procesos o productos y el apoyo a los proyectos estructurantes de las instituciones que dan soporte a los procesos de evaluación y certificación.</p> |
| <p>Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)</p> | <p>Se creó en el año 2008 por Ley 18.406 como persona pública no estatal.</p> <p>Sus ingresos surgen de los recursos del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) y de rentas generales establecido en el artículo 21 de la ley 18.406.</p> <p>Lleva adelante varios Programas que le permiten la ejecución de políticas públicas de Empleo y Formación Profesional del sector privado. Entre ellos se encuentran los Programa FOMYPES, EMPRENDE, PROJOVEN y PROIMUJER⁹⁶.</p> |
| <p>PACPYMES Empresas y Redes</p> | <p>El Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) fue ejecutado por DINAPYME con cooperación de la Unión Europea en el período 2006 – 2010.</p> <p>Constó de 3 componentes: empresas, redes y clusters.</p> <p>El componente empresas se dirigió a pequeñas y medianas empresas exportadoras, potenciales exportadoras o proveedoras estratégicas de empresas exportadoras. Su apoyo consistía en brindar a las empresas sin cargo, un diagnóstico de su situación y una propuesta de plan de mejora en las áreas consideradas prioritarias. Luego, subvencionaba un porcentaje de la intervención propuesta, ya sea contratación de consultorías o cursos de capacitación⁹⁷.</p> <p>El componente Redes promovió la formación de redes empresariales.</p> <p>Ambos componentes continúan en funcionamiento en la órbita de DINAPYME, manteniéndose el personal contratado en el marco del Programa PACPYMES.</p> <p>De acuerdo a los resultados de la evaluación final, PACPYMES REDES</p> |

⁹⁶ Fuente: <http://www.inefop.org.uy>

⁹⁷ Fuente: Vega, Angélica. Evaluación preliminar del componente empresas del Programa PACPYMES. 2009.

ha asociado a más de 120 empresas en nuevas unidades de negocios con inversiones comunes, más escala, producción y comercialización conjunta.

PACPYMES EMPRESAS brindó asistencia técnica y económica en forma individual a 400 empresas.

Programa CARPE - Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial

Creado en el 2008 por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) en el año 2008.

Se integra por tres componentes: apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas industriales y de servicios, apoyo jóvenes emprendedores (C-Emprendedor) y promoción de redes empresariales.

SINAFOD - Sistema Nacional de Formación Dual

Fue un proyecto de cooperación técnica del CODICEN con GTZ, ejecutado en el período 1994 – 2002. Su foco fue la formación de mandos medios de empresas (cursos de mantenimiento integral, autotrónica, cocina y carpintería). En el período de ejecución, pasó a llamarse PRONAFOD (Programa Nacional de Formación Dual)⁹⁸.

⁹⁸ Fuente: <http://www.redpropymes.com.uy/revista/separata19/07.html>

Instrumentos sectoriales

| Sector | Descripción del instrumento |
|-------------------------------------|--|
| Automotriz – autopartista | <p>El régimen de promoción del sector automotriz y autopartista comenzó en el año 1992 con el Decreto 316 titulado “Vehículos” otorgando beneficios a las empresas que realicen exportaciones de vehículos terminados y semiterminados en el país y a las exportaciones de autopartes. En 1999 se aumenta el beneficio otorgado a las empresas exportadoras.</p> <p>En el año 2004 el Decreto 253/004 estableció que como beneficiarias “no serán computadas las exportaciones de productos que incorporen insumos importados cuyo valor CIF exceda el ochenta por ciento del valor FOB de aquellos productos”⁹⁹.</p> <p>Actualmente, existe un reintegro de 10% sobre el valor FOB de las exportaciones de vehículos y autopartes, mediante certificados de crédito expedidos por el Gobierno, los cuáles pueden ser utilizados tanto para el pago de impuestos aduaneros como para el pago de impuestos recaudados por la DGI o para el pago de obligaciones con el BPS, pudiendo cederse el derecho a terceros¹⁰⁰.</p> <p>En el año 2012 el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (Programa PACC) apoya la definición de una planificación estratégica y de acciones concretas del Conglomerado Automotriz – Autopartista. Al presente no hay proyectos financiados para estos sectores¹⁰¹.</p> |
| Bioteología y nanotecnología | Los sectores de bio y nanotecnología están siendo impulsados desde el año 2008 por el Gabinete Productivo como sectores prioritarios dentro de la estrategia de desarrollo industrial. En este marco, se crea en el año 2010 el Consejo Sectorial Tripartito de Bio y |

⁹⁹ Fuente: Decreto 253/004. Disponible en:

http://www.autopartes.org.uy/images/stories/documentos/autopartes/5_decreto+253.004_autopartes.pdf

¹⁰⁰ Fuente: Sector Automotor y Autopartes. Oportunidades de Inversión en Uruguay. Uruguay XXI. 2012.

¹⁰¹ Fuente: Programa PACC. Disponible en:

http://pacc.opp.gub.uy/inicio/conglomerados/conglomerado_+Automotriz-Autopartista/

Nanotecnología, separándose ambos sectores de actividad en dos Consejos Sectoriales en el año 2012.

En el marco del Consejo Sectorial de Biotecnología se elabora en el 2012 un proyecto de Ley de Biotecnología, que establece un marco jurídico claro para las empresas productoras de biotecnología del país.

Calzado

De acuerdo al Decreto 257/003 se regula la importación de calzado. De esta forma, el artículo 1 establece “ La importación de los productos comprendidos en el capítulo 64 de la NCM estará sujeta a la previa presentación de una solicitud de importación ante la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería”¹⁰².

El Decreto 490/008 establece la a obligatoriedad de etiquetar cualquier tipo de calzado (posiciones NCM 64.01 a 64.05), sea éste de origen nacional o extranjero, antes de ser entregado al consumidor. El LATU es el responsable de controlar los requisitos de etiquetado detallados en el Decreto de referencia.

De 2007 a 2010 el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (Programa PACC) apoya la definición de una planificación estratégica y de acciones concretas del Conglomerado del Calzado y la Marroquinería. Los proyectos cofinanciados fueron por un monto de USD 643.118¹⁰³.

En el año 2012 la Cámara de Industrias de Calzado del Uruguay (CICU) obtiene un financiamiento estructurante (100%) para la realización de una campaña de concientización de compra de calzado nacional por parte de los consumidores.

Electrónica

En 2009 se aprueba el Decreto 58/009, que establece la promoción

¹⁰² Fuente: Decreto 257/003. Disponible en: <http://www.dni.gub.uy/web/industria/principal/filtros>

¹⁰³ Fuente: INSUMOS PARA POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD Y CONGLOMERADOS. Lecciones aprendidas 2006-2009 / PACC – URUGUAY.

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>de la industria electrónica, al amparo del artículo 11 de la Ley 16.906 (beneficios fiscales), si cumple con metas de generación de puestos de trabajo calificado directo y se implemente un Programa de Desarrollo de Proveedores¹⁰⁴.</p> <p>Actualmente no se han beneficiado empresas con este Decreto.</p> |
| Farmacéutico | <p>En el año 2008 se creó en el marco del Gabinete Productivo el grupo del sector farmacéutico, con representantes de la Dirección Nacional de Industrias (DNI-MIEM), del Ministerio de Salud Pública y de la Asociación de Laboratorios Nacionales.</p> <p>En 2010 se creó el Consejo Sectorial Farmacéutico, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Industrias (DNI-MIEM), organizado en tres grupos de trabajo: Fortalecimiento de la Cadena Productiva; Innovación y Desarrollo; y Nuevas Estrategias de Compras del Estado¹⁰⁵.</p> <p>En 2012 se elabora en el marco del Consejo Sectorial el Plan Sectorial Farmacéutico.</p> |
| Forestal – Madera | <p>Con la Ley Nº 15.939 del año 1987 se comienza a promover el desarrollo del sector forestal mediante beneficios fiscales que incluyen¹⁰⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exoneración de de contribución rural, impuesto al patrimonio e impuesto de primaria a las áreas ocupadas por montes declarados protectores o de rendimiento. • Exoneración del impuesto a las rentas provenientes de la enajenación de bosques declarados de rendimiento. • Exoneración del pago de la Tasa Global Arancelaria para la importación de insumos y maquinarias y vehículos (incluyendo repuestos) para la producción, manejo y explotación forestales; así como para la prevención y combate de incendios forestales. |

¹⁰⁴ Fuente: Decreto 58/009. Disponible en: http://www.mef.gub.uy/unasep/documentos/Decreto_N_532%20-%202009.pdf

¹⁰⁵ Fuente: Plan Sectorial Farmacéutico 2012. http://gp.gub.uy/sites/default/files/documentos/planes_industriales_-_fase_i_-_nov_2012-parte_2.pdf

¹⁰⁶ Fuente consultada, además de la Ley Nº 15.939: Guía de regímenes promocionales actuales. MEF. 2006.

- Como se trata como un bien agropecuario está gravado con IVA en suspenso, lo que admite la devolución del IVA incluido en las compras, según la ley 17.843, alcanzando hasta el proceso de descortezado y chipeado.

Además de los beneficios fiscales, regían préstamos promocionales del BROU, subsidio por el 50% del costo ficto de

Plantación, reducidos de forma gradual hasta su eliminación en el año 2007.

La política forestal nacional es formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y su órgano ejecutor es la Dirección General Forestal (DGF) de dicho Ministerio (de acuerdo a la Ley Nº 15.939, Arts. 2º y 4º)¹⁰⁷.

Los servicios brindados por la DGF son:

- Extensión de CERTIFICADOS
- Extensión de GUIAS
- Estudio DE PROYECTOS (Planes de Manejo y Ordenación Forestal)
- Elaboración de información técnica especial
- Inspección de campo

En el año 2008 el MIEM lo pasó a considerar un sector prioritario dentro de su estrategia industrial.

En el marco del Programa PACPYMES, se crea PRO-MADERA, de apoyo a procesos de mejora y aumento de la competitividad de las empresas industriales de la 2da. y 3era. transformación de la madera.

En el año 2010 comienza a funcionar el Consejo Sectorial Forestal – Madera.

En el marco del Consejo Sectorial, se lanza en 2012 el Plan Sectorial Forestal-Madera, cuyos ejes estratégicos para el desarrollo del sector

¹⁰⁷ Fuente: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,20,410,O,S,0,MNU;E;134;2;MNU>

son: desarrollo productivo sustentable y sostenible y desarrollo humano¹⁰⁸.

También, en el año 2012 el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) comienza a brindar apoyo al Cluster Forestal-Madera ubicado en la zona de Tacuarembó y Rivera¹⁰⁹.

Industria Naval

La promoción al sector comenzó en el año 1984 con la Ley de Astilleros Nº 15.657 que exoneraba de impuestos a la importación de materiales, materias primas, bienes de capital e insumos en general destinados al desarrollo de la industria naval.

En el año 2007 se promovió la iniciativa “Clúster de la Industria Naval” a través del programa PACPYMES, coordinado por DINAPYME – MIEM con fondos de cooperación de la Unión Europea.

En el año 2008 Pacpymes lanzó el Programa PROMADERA (Programa de Promoción de la Competitividad y el Desarrollo Empresarial de la Segunda y Tercera Transformación de la Madera), que brindó apoyo a procesos de mejora y aumento de la competitividad de las empresas industriales de la 2ª y 3ª transformación de la madera, dedicadas al aserrío (producción de tablas y madera para pallets), elaboración de paneles y tableros, y fabricación de muebles. En el marco de PROMADERA se conformaron redes empresariales en los departamentos de Paysandú, Tacuarembó y Rivera¹¹⁰.

En 2009 se emitió el Decreto 532/09 para promoción de la industria naval (y electrónica), otorgando exoneración del IRAE durante 10 años (100%, 75% y 50% durante este período) a las empresas que cumplan una serie de requisitos, incluyendo la generación de puestos de trabajo, la incorporación de profesionales, el establecimiento de

¹⁰⁸ Fuente: Plan Sectorial Forestal Madera. 2012. Disponible en:

http://gp.gub.uy/sites/default/files/documentos/planes_industriales_-_fase_i_-_nov_2012-parte_2.pdf

¹⁰⁹ Mayor información en: http://pacc.opp.gub.uy/inicio/conglomerados/conglomerado_Forestal-Madera/

¹¹⁰ Fuente:

http://www.bionegocios.com.uy/web/guest/prensa?p_p_id=62_INSTANCE_FsVn&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&_62_INSTANCE_FsVn_struts_action=%2Fjournal_articles%2Fview&_62_INSTANCE_FsVn_groupId=5397&_62_INSTANCE_FsVn_articleId=42690&_62_INSTANCE_FsVn_version=1.0

un Programa de Desarrollo de Proveedores y la generación de redes empresariales¹¹¹. Este Decreto derogó a su antecesor, el 58/009.

En el año 2010 se declaró de Interés Nacional el desarrollo del Polo Naval del Atlántico Sur, a través de la Resolución del MIEM N° 1542¹¹².

También, en el año 2010 se creó el Consejo Sectorial Tripartito Naval (CSTN) promovido por el Gabinete Productivo, bajo la órbita del MIEM. Como resultado del trabajo de este Consejo, en 2011 se publica el Plan Sectorial Naval, que establece tres ejes estratégicos para el desarrollo del sector: Inversión y Producción Nacional; Desarrollo Humano e Innovación Tecnológica¹¹³.

Maquinaria y equipos agrícolas

De acuerdo al Decreto 346/009 (y el posterior Decreto 6/010) se establece la importancia de promover el desarrollo y la adquisición de capacidades en el país para la producción industrial de maquinarias y equipos agrícolas comprendidos en los siguientes NCM: NCM 84.32; 8433.20 a 8433.59.90.00; 8701.10.00.00; 8701.90.10.00; 8701.90.90.10; así como las partes y accesorios de dichas maquinarias y equipos. La promoción del sector incluye la exoneración del 90% del IRAE hasta el año 2014 inclusive; y del 50% del IRAE hasta el ejercicio 2019 inclusive.

Además, el Decreto N°220/998 establece que los fabricantes de estos bienes tendrán derecho a un crédito por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido en las adquisiciones de bienes y servicios que integren el costo de los mismos.

Pacpymes Clusters

El Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) fue ejecutado por DINAPYME con cooperación de la Unión Europea en el período 2006 – 2010.

¹¹¹ Fuente: Decreto 4659/09. Disponible en página web de la Dirección Nacional de Industrias.

¹¹² Fuente: Pereira Núñez, Pablo. Estudio sectorial de la Industria Naval: Caracterización y Prospectiva. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Industria y Energía, Dirección de Industria. 2011.

¹¹³ Fuente: Plan Sectorial Naval. 2011. Disponible en:

http://gp.gub.uy/sites/default/files/documentos/plan_sectorial_navral_2011-2020_271.pdf

La contribución de la Unión Europea fue de 5 400 000 € (72,4% del presupuesto total)¹¹⁴. Contó con un presupuesto global de €7.455.000 (€ 5.400.000 contribución de la Unión Europea y €2.055.000 por parte de Uruguay).

Constó de 3 componentes: empresas, redes y clusters.

El componente clusters tuvo como objetivo proveer un marco de asistencia técnica y económica a aquellas empresas que quieran generar mecanismos de clusterización. El programa apoyó siete “Iniciativas Cluster”: Transporte y Logística, Industria Naval, Ciencias de la Vida, Turismo Rocha, Turismo Punta del Este, Quesería Artesanal de San José y Colonia, Agroindustrial y Frutícola del Litoral Norte. Además, se apoyó una iniciativa de cadena de valor llamada PRO-MADERA que atiende un Programa de apoyo a procesos de mejora y aumento de la competitividad de las empresas industriales de la 2da. y 3era. transformación de la madera¹¹⁵.

Programa PACC

Desde el 2005 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ejecuta el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (Programa PACC).

Su propósito es “aumentar la competitividad de los conglomerados apoyados por el programa buscando generar ventajas competitivas dinámicas, promoviendo una mejor articulación y cooperación estratégica de cara a los mercados internacionales”¹¹⁶.

Su fuente de financiamiento es un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de U\$S 9.000.000 (nueve millones de dólares americanos).

A la fecha ha apoyado a los siguientes conglomerados: arándanos, apicultura, calzado y marroquinería, confecciones – vestimenta, turismo Colonia, Software, piedras preciosas Artigas, vinos finos,

¹¹⁴ Fuente: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/uruguay_pacpymes_en.pdf

¹¹⁵ Fuente: Acerca de PACPYMES (II) INICIATIVAS DE CLUSTER.

http://www.bionegocios.com.uy/c/document_library/get_file?p_l_id=6052&folderId=205254&name=DLFE-7905.pdf

¹¹⁶ Fuente: http://pacc.opp.gub.uy/inicio/sobre_pacc/

| | |
|--|---|
| | <p>audiovisual, alimentos procesados, diseño, turismo Montevideo, automotriz – autopartista, agroindustrial olivícola, forestal – madera, frutas frescas y oleaginosos.</p> |
| <p>Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP)</p> | <p>El Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva (PIEP) es ejecutado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) desde el año 2007 en el marco del Programa de Desarrollo de la Competitividad del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR.</p> <p>El objetivo del PIEP es “fortalecer las cadenas productivas de los sectores Biotecnología, Electrónica y Software en el país y en la región, a través de proyectos asociativos de empresas e investigadores, con el fin de alcanzar una mayor integración y complementación regional, la ampliación de mercados y una mayor especialización en las exportaciones con base en el conocimiento, la tecnología y la innovación”¹¹⁷.</p> <p>Brinda co-financiamiento no reembolsable a proyectos asociativos a nivel regional en los tres sectores priorizados¹¹⁸.</p> |
| <p>Software</p> | <p>De acuerdo al Decreto 84/999, se declaró de Interés Nacional la actividad de producción del sector software, en condiciones de competencia internacional.</p> <p>También, el Decreto estableció como incentivo para su desarrollo con exoneración del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC). Inicialmente era por un período de 5 años, pero mantuvo renovaciones anuales hasta el año 2009 (pasando a ser exoneración de IRAE a partir de 2007, según Decreto N° 150/007). En 2010 la exoneración fue de 50%. A partir de 2011 las empresas comienzan a pagar el 100% del IRAE, excepto la producción de software dedicado 100% para el exterior, donde se mantiene el 100% de exoneración (y no tiene límite temporal).</p> <p>Además, la producción de software se beneficia de la exoneración de IVA como exportación de servicios, según numeral 11 del artículo 34 del decreto N° 39/990.</p> |
| <p>Textil – Vestimenta</p> | <p>En 1963 se establece un régimen de estímulo a la industrialización y exportación de lanas (Ley 13.222),, derogada en 1969.</p> |

¹¹⁷ Fuente: <http://www.piep.org.uy>

¹¹⁸ Ver Reglamento Operativo con aportes de FOCEM y contrapartida local en: http://www.piep.org.uy/attachments/092_Reglamento%20Operativo%20PIEP%20-%20desde%2001-07-09.pdf

Desde 1964 el sector textil tiene disponible un sistema de reintegro a las exportaciones (reintegros las empresas que industrializan productos de exportación, o comercializan con el exterior exportándolos en el mismo estado en que los adquieran).

A partir de la vigencia del Decreto N° 54/003 de 6 de febrero de 2003, la Dirección General Impositiva emite certificados de crédito, originados en los regímenes de Devolución de Tributos, Devolución de Impuestos Indirectos y Bonificaciones de los tejidos en piezas o confecciones con lana, correspondientes a exportaciones registradas ante la Dirección Nacional de Aduanas desde febrero de 2003.

En el año 2006, la Ley de Rendición de Cuentas (Ley 18.172 art. 309) incluyó un subsidio directo a la producción de tops (peinaduría de lana), de carácter transitorio, con montos decrecientes en el tiempo (U\$S 2 millones en 2007 y U\$S 1 millón en 2008). Además, se creó el Fondo de Apoyo a la Producción Textil, con una asignación presupuestal total de U\$S 6 millones (U\$S 2 millones para el año 2007, U\$S 3 millones en el 2008 y U\$S 1 millón de dólares en el 2009).

Además, en la misma Rendición de Cuentas (art. 308) incrementa los fondos destinados al Conglomerado de la Vestimenta del Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (Programa PACC) que se ejecuta desde DIPRODE-OPP. La suma incrementada es de USD 6 millones (2 millones para el año 2007, tres millones para el año 2008 y un millón para el año 2009).

En el año 2011 se emite la Ley 18.846 de Apoyo a la Competitividad a la Industria de la Vestimenta, donde se establece como objetivo una política promocional del sector de la Vestimenta, mediante subvenciones a empresas y trabajadores del sector, que permita asegurar la sustentabilidad del sector y mejorar la calidad y las condiciones de trabajo¹¹⁹. El monto total de la subvención que otorga el Registro de Empresas de la Vestimenta es de 27,5 millones de dólares por un período de siete años sobre una base de 5 millones de

¹¹⁹ Fuente: Ley 18.846. Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18846&Anchor>

dólares anuales. Los montos anuales se reparten entre tres componentes subvencionables. Se destina 33% a las empresas según su masa salarial, 33% a los trabajadores y 34% a la financiación de proyectos que se presenten para el desarrollo de capacidades productivas del sector¹²⁰.

La Ley 18.846 fue reglamentada por el Decreto 179/2012. El organismo ejecutor es la Dirección Nacional de Industrias del MIEM.

En el período 2007 – 2009 el Programa PACC apoya el Conglomerado de Confecciones – Vestimenta.

¹²⁰ Fuente: Dirección Nacional de Industrias. Reglamento Interno de la Comisión Asesora de la Vestimenta.

Disponible en:

http://www.miem.gub.uy/documents/15274/37149/Reglamento_interno%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20la%20Vestimenta.pdf

Instrumentos de fortalecimiento institucional y articulación público-privada

| Instrumento | Descripción |
|---|--|
| Centro de Gestión Tecnológica | <p>Se creó en el año 1994 entre el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y la Cámara de Industrias del Uruguay, con fondos del préstamos BID (Programa CONICYT-BID). En una segunda etapa, se sumaron la Universidad de la República y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay.</p> <p>Su objetivo era “Contribuir al desarrollo de la capacidad de gestión, innovación y modernización de las empresas preferentemente a través del incremento de las vinculaciones entre el sector de ofertas científicas y tecnológicas con el sector empresarial”. Actualmente continúa en funcionamiento, integrado plenamente a la estructura organizacional de la Cámara de Industrias del Uruguay.</p> |
| Centros de Articulación Oferta y Demanda de Ciencia y Tecnología | <p>En el año 2006, el Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICYT), realizó un llamado para apoyar el fortalecimiento de Centros de Articulación de oferta y demanda de Ciencia y Tecnología. Apuntaba a instituciones que realizaran dicha articulación entre Centros Académicos y de Investigación, y empresas privadas. En el marco de este llamado se financiaron cuatro instituciones representativas de la oferta y la demanda del conocimiento.</p> |
| Programa Emprender | <p>Se creó en el año 2007 con fondos del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Prosperitas Capital Partners (PCP) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).</p> <p>Su objetivo fue “aumentar en forma sistemática el número y calidad de nuevos emprendimientos y/o jóvenes empresas, en sectores dinámicos de la economía uruguaya”¹²¹.</p> <p>En el marco de sus actividades conformó una Red de 50 instituciones (Red Emprender).</p> |

¹²¹ Fuente: Página web del Programa Emprender: <http://www.emprender.com.uy>

En el año 2012 terminó su ejecución. A partir de 2013 continúa sus actividades bajo el nombre Red de Apoyo a Futuros Empresarios, siendo la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) la ejecutora de la Red, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.