

Documentos de proyectos

Políticas nacionales de competitividad en el Uruguay y su impacto sobre la profundización del Mercosur

Fernando Lorenzo
Carlos Paolino
Nicole Perelmuter
Luciana López



NACIONES UNIDAS



cinve

Centro de Investigaciones Económicas
Montevideo, Uruguay

Documento escrito en el marco del Convenio BID – CEPAL: “Asimetrías en el Mercosur” *National Competitiveness Policies for Deeper Integration*.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

La coordinación de este trabajo estuvo a cargo de Fernando Lorenzo. Los autores desean agradecer el apoyo brindado por los economistas Roberto Villamil de la Cámara de Industrias del Uruguay y Marcel Vaillant de la Secretaría Técnica del Mercosur y del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Ambos colegas realizaron comentarios valiosos y nos proporcionaron materiales a partir de los cuáles fue posible complementar el tratamiento de algunos temas, en particular varios de los instrumentos descritos en el Anexo I provienen de dicha fuente.

Asimismo, el trabajo siguió las pautas elaboradas por el equipo coordinador de la investigación en los cuatro países miembros del Mercosur, lo cual estuvo a cargo del Economista Bernardo Kosacoff de CEPAL.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.36 - LC/BUE/W.1

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
1. Introducción.....	7
2. Sobre las políticas de competitividad y la profundización del Mercosur	9
2.1. ¿Cuáles son las políticas de competitividad analizadas en este trabajo?.....	9
2.2. ¿Qué se entiende por profundización del Mercosur?.....	10
3. Consideraciones sobre las políticas de competitividad en Uruguay	13
3.1. Una síntesis de la evolución macroeconómica.....	13
3.2. Sobre la integración al Mercosur	19
3.3. Sobre las políticas de competitividad.....	22
4. Impacto sobre la integración al Mercosur de los instrumentos de promoción vigentes.....	25
4.1. Matrices de impacto	25
4.2. Impacto potencial de los instrumentos sobre las condiciones de competencia en el Mercosur	26
4.2.1. Promoción de exportaciones.....	26
4.2.2. Promoción de inversiones	31
4.2.3. Promoción de capacidades.....	32
4.2.4. Promoción de desempeño	32
4.2.5. Una síntesis de los principales instrumentos que impactan negativamente en el Mercosur profundo	33
5. La economía política de los instrumentos: la posición de los agentes privados	35
6. Principales conclusiones.....	39
Bibliografía	43
Anexo: Listado de siglas utilizadas.....	45

Índice de Tablas y gráficos

Gráfico 1. Evolución del PIB y grado de apertura (período 1980 a 2004)	14
Tabla 1. Principales indicadores de la economía uruguaya.....	15
Tabla 2. Nomenclatura utilizada en las tablas en las cuales se resumen los instrumentos de promoción de la competitividad.....	26
Tabla 3. Principales instrumentos vigentes destinados a promover las exportaciones.....	27
Tabla 4. Principales instrumentos vigentes destinados a promover las inversiones	28
Tabla 5. Principales instrumentos vigentes destinados a promover las capacidades	29
Tabla 6. Principales instrumentos vigentes destinados a promover el desempeño	30

Resumen

El avance del Mercosur como bloque tiene un gran potencial de desarrollo, en cuanto instrumento de integración de sus miembros en la economía globalizada. Sin embargo, desde mediados de 1998 el auge del Mercosur se diluye fuertemente, como consecuencia de sendas crisis macroeconómicas que experimentan los cuatro países de la región. En esta situación de crisis, todos los países del bloque tomaron decisiones unilaterales que muchas veces resultaron perjudiciales para el resto de los socios, generándose así un mayor clima de desconfianza y malestar.

El objetivo que se plantea en este documento es identificar y analizar los instrumentos vigentes en el Uruguay, que tienen por finalidad promover la competitividad de las actividades productivas residentes, y estudiar en qué medida las mismas favorecen, perjudican, o son neutras desde el punto de vista de la integración profunda de los países del bloque. Para ello se utiliza y transcribe, en la segunda parte, la metodología y las definiciones comunes utilizadas en el estudio que integra, además de Uruguay, a los restantes países del Mercosur.

1. Introducción

El avance del Mercosur como bloque tiene un gran potencial de desarrollo, en cuanto instrumento de integración de sus miembros en la economía globalizada. Desde su creación en 1991, varios han sido sus logros: aumento sustancial del comercio intra-regional, principalmente hasta la segunda mitad de la década pasada; la atracción de inversiones externas (aunque desigual entre países) y el aumento de la visibilidad externa, que llevó a una mayor presencia de la región en la escena política internacional, son algunos de ellos. Todos estos factores marcan un gran potencial de desarrollo futuro.

Sin embargo, desde mediados de 1998 el auge del Mercosur se diluye fuertemente, como consecuencia de sendas crisis macroeconómicas que experimentan los cuatro países de la región. En esta situación de crisis, todos los países del bloque tomaron decisiones unilaterales que muchas veces resultaron perjudiciales para el resto de los socios, generándose así un mayor clima de desconfianza y malestar. Actualmente, todos los países han logrado, al menos parcialmente, revertir la aguda situación crítica y se vuelve a plantear, en lo declarativo al menos, la posibilidad y necesidad de avanzar en la profundización del Mercosur. Ello debería permitir la vigencia del mercado ampliado regional y la necesaria igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes en los países socios.

En este marco, es que se plantea la probable colisión entre algunos instrumentos de promoción de la competitividad a nivel nacional, con los objetivos más ambiciosos de la integración y con la propia institucionalidad regional; en tanto presumiblemente varios de los instrumentos utilizados implican condiciones discriminatorias para las empresas que actúan en los diferentes países de la región.

El objetivo que se plantea en este documento es identificar y analizar los instrumentos vigentes en el Uruguay, que tienen por finalidad promover la competitividad de las actividades productivas residentes, y estudiar en qué medida las mismas favorecen, perjudican, o son neutras desde el punto de vista de la integración profunda de los países del bloque.

Para ello se utiliza y transcribe, en la segunda parte, la metodología y las definiciones comunes utilizadas en el estudio que integra, además de Uruguay, a los restantes países del Mercosur. Esta metodología fue elaborada por el equipo coordinador del Proyecto regional Convenio BID CEPAL “Asimetrías en el Mercosur: políticas nacionales de competitividad para la integración profunda”, a cargo del economista Bernardo Kosakoff.

En la tercera parte, se presenta un análisis cualitativo general y se señalan los principales rasgos de las políticas implementadas en el Uruguay desde la década del 90, y se reseñan las dificultades que ha tenido para este país el proceso de integración a la región. Posteriormente, en la cuarta parte, se analiza el impacto potencial que los instrumentos de política utilizados generan sobre los objetivos de la integración profunda a la región.

En la quinta parte, se recogen aportes de trabajos recientes realizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales con relación a las posiciones de los agentes privados (empresarios y trabajadores), relativas al proceso de integración de la economía uruguaya a la región. Por último, se presenta una síntesis con las principales conclusiones del estudio. En el Anexo se desarrolla una descripción más extensa de los principales instrumentos de política utilizados por Uruguay, analizados en este estudio.

2. Sobre las políticas de competitividad y la profundización del Mercosur¹

2.1 ¿Cuáles son las políticas de competitividad analizadas en este trabajo?

De acuerdo con los términos de referencia del proyecto, se entiende por **políticas de competitividad** a todos aquellos instrumentos públicos diseñados y aplicados en el Uruguay para promover, sustentar o mejorar el desempeño en el mercado interno o en relación con las exportaciones de las empresas y actividades residentes. A este efecto, se han considerado los diversos mecanismos vigentes para: **a) promover inversiones** (sea para la instalación de nueva capacidad, o para la ampliación o modernización de la existente, a través de la reducción de los costos de instalación u operación), **b) promover exportaciones** (a través de la mejora de la “competitividad-precio” y no “precio”), y **c) fortalecer las capacidades o competencias productivas** de las firmas (a través de la incorporación de mejoras tecnológicas –en sentido amplio- o de la calificación de sus recursos).

Han quedado expresamente excluidos de esta selección los instrumentos y mecanismos aplicados para regular las condiciones de acceso de las importaciones al mercado doméstico (aranceles y otras restricciones de efecto equivalente), excepto en el caso de que fueran aplicados al ingreso de los productos provenientes de los países socios del Mercosur. Al mismo tiempo, fueron relevados e incorporados al análisis un conjunto de instrumentos –principalmente aplicados a raíz de la crisis financiera que llevaron al derrumbe de la política cambiaria en junio de 2002- que no se corresponden específicamente con ninguno de los objetivos anteriores, y que están destinados a facilitar el accionar de algunas actividades o firmas y en este caso se los evaluó como aplicados para **d) promover el desempeño** (en sentido genérico).

¹ Las principales consideraciones sobre las políticas de competitividad son una transcripción textual de los términos de referencia del proyecto citado, elaborado por el equipo coordinador del mismo encabezado por el Ec. Bernardo Kosakoff.

Este relevamiento incluyó, por lo tanto, a los instrumentos más importantes de promoción de la competitividad comprendidos en las usualmente llamadas **políticas industriales** (definidas en sentido amplio para abarcar a todas las actividades productivas, incluidos los sectores primarios y de servicios), **políticas comerciales** (restringidas, fundamentalmente, en este caso a la promoción de exportaciones) y **políticas tecnológicas y de innovación**. Cabe señalar que, en la medida en que el objetivo del estudio remite al análisis del impacto de la aplicación de estos instrumentos sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado del Mercosur, el relevamiento se concentró especialmente en todos aquellos con impacto sobre las **actividades productivas de carácter transable**.

En el caso uruguayo, la totalidad de los instrumentos identificados operan a **nivel nacional**, en el entendido de que la autoridad de aplicación y de responsabilidad y ejecución presupuestaria tiene dicho carácter. En este sentido no se identificaron instrumentos que se aplican a **nivel regional**, por parte de las autoridades departamentales que comprendan y compartan exclusivamente responsabilidades y recursos propios. De acuerdo con esta distinción, revisten el carácter de instrumentos nacionales aquellos regímenes de promoción regional incluidos en el presupuesto central, aún cuando la selección de los beneficiarios finales esté descentralizada, y también aquellas líneas promocionales en las que las autoridades departamentales actúan como meras “ventanillas” de gestión.

Por otra parte, a efectos de evaluar el **alcance promocional** de los diversos instrumentos considerados, se los ha distinguido según su aplicación sea de naturaleza predominantemente **a) horizontal** (disponibles para todo tipo de actividades productivas), ó **b) sectorial** (vigente para una actividad específicamente definida).²

2.2 ¿Qué se entiende por profundización del Mercosur?

Formalmente, el Mercosur está definido como una **Unión Aduanera** (Acuerdos de Ouro Preto, diciembre de 1994), lo que supone el libre comercio intra-zona y una política comercial externa común. Este *status* normativo no ha sido aún plenamente alcanzado, por tres razones: por un lado, subsisten excepciones –tanto al arancel cero intra-zona, como al arancel externo común (AEC)- cuyos plazos originales todavía no han caducado o han sido prorrogados; por otro lado, ha habido menores avances a los esperados en el proceso de armonización aduanera y técnica; y, finalmente, se han introducido –principalmente, desde los finales de la década del noventa-, de un modo consensuado o unilateralmente, nuevos tratamientos excepcionales que vulneran aquellos principios. En síntesis, en la actualidad, el Mercosur funciona como un **Área de Libre Comercio**

² Todos los instrumentos relevados como integrantes de las políticas de competitividad vigentes en la actualidad en el Uruguay son presentados en la cuarta sección de este documento. En el Anexo, y dependiendo de la información disponible que en muchos casos fue muy escasa, se ha incluido una descripción de sus objetivos básicos, del tipo de transferencia implícita (subsidio, crédito, desgravación impositiva, asistencia técnica o facilitación financiera), de los recursos previstos o comprometidos y ejecutados (cuando existe la información), de sus modalidades de financiamiento, de su alcance temporal, de los beneficiarios potenciales (y efectivos, si existe la información), de los mecanismos de selección y asignación, de las instituciones y agencias vinculadas y de la autoridad de aplicación. Estos elementos han sido considerados para evaluar el tipo y la probable magnitud del impacto potencial de cada uno de aquellos instrumentos sobre el objetivo de profundización de la integración en el MERCOSUR. En el texto principal, en la cuarta parte, se presenta un resumen del impacto de estos instrumentos sobre la “integración profunda” en el bloque.

muy imperfecta. Por lo tanto, en primer lugar, la profundización del Mercosur debería suponer el restablecimiento de los objetivos originales de constitución de un mercado ampliado sobre las bases normativas de una Unión Aduanera.

Teóricamente, el propósito de una Unión Aduanera es asegurar la **libre circulación de mercancías** dentro de la zona integrada y la **igualación de las condiciones de competencia** para todos los productores residentes, lo que debería llevar a la maximización de los beneficios esperados. La experiencia del proceso de integración en Europa ha demostrado que, para el cumplimiento de este objetivo, no basta con el establecimiento de un AEC y con la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el comercio regional (es decir, con los atributos formales de una Unión Aduanera), sino que es necesario avanzar decididamente en la eliminación de las llamadas barreras físicas, técnicas, fiscales y públicas y en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de los incentivos al desempeño productivo. La Unión Europea ha designado este proceso como una transición hacia un “**Mercado Interior**”, para conceptualizar al espacio en el que aquellas dos condiciones se cumplen efectivamente.

De acuerdo con estas consideraciones, la profundización de la integración debería tener por objetivo, más allá de asegurar la plena vigencia de los propósitos establecidos en Ouro Preto diez años atrás, la efectiva construcción de un verdadero Mercado Interior del Mercosur. A los efectos de este documento, esta definición es adoptada como una orientación general para evaluar los efectos potenciales de las políticas de competitividad aplicadas por Uruguay sobre el cumplimiento de tales objetivos en el Mercosur. Dicho en otros términos, no se pasa revista aquí a todos los requisitos normativos y de coordinación de políticas que supone la constitución del Mercado Interior, sino que se analiza meramente el impacto de las políticas de promoción relevadas y se evalúa su contribución al proceso de igualación de condiciones de competencia, a la consolidación del libre comercio intra-zona y a un **mayor encadenamiento regional** de los sectores productivos. En este sentido, el contenido específico de la evaluación apunta a identificar si los instrumentos seleccionados resultan **lesivos** (o antagónicos) al propósito de profundizar la integración y la cooperación dentro del Mercosur o si, por el contrario, son **neutrales** o, aún más, **beneficiosos** y conducentes para ese proceso.

Por lo tanto, una vez identificados los principales instrumentos vigentes y analizados su alcance y condiciones de aplicación, se ha procedido a una evaluación de su **impacto** potencial sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores **encadenamientos estructurales** en el mercado regional ampliado. Al efecto de la evaluación del sentido del impacto (positivo, neutro o negativo) de los diversos instrumentos de política seleccionados y considerados, se han distinguido **cuatro dimensiones** u objetivos de lo que aquí se entiende por **integración profunda**, tal como se desprende de la noción de “Mercado Interior”: i) la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los productores de los países socios; ii) la **eliminación de las distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta o sobre los costos en el mercado interno del Mercosur); iii) la **eliminación de los derrames transfronterizos negativos** asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del Mercosur.

Para cada uno de los instrumentos identificados y seleccionados se ha determinado (basándose en consideraciones sobre su naturaleza y propósitos) su impacto potencial atendiendo a los siguientes criterios:

- Facilita, restringe o no impacta sobre **la libre circulación intra-zona**

- Elimina/Reduce, Introduce/Amplía o No impacta sobre **las distorsiones costo-precio** en frontera
- Elimina/Reduce, Introduce/Amplía o No impacta sobre **los derrames transfronterizos**
- Estimula, restringe o no impacta sobre **la complementación productiva intra-zona**

En función de la aplicación de estos criterios, se ha alcanzado una primera evaluación sobre si el instrumento en cuestión resultaría, respectivamente, **positivo, corrosivo o neutral** para la satisfacción de un escenario de integración profunda en el Mercosur.

Asimismo, a efectos de aproximar una evaluación de **la magnitud y la relevancia del impacto potencial** de los instrumentos examinados sobre las cuatro dimensiones consideradas del proceso de profundización del Mercosur, se han analizado algunos indicadores que sugieren el efecto cuantitativo de cada uno de ellos. En líneas generales, estos indicadores remiten a los recursos disponibles o aplicados en la financiación de los respectivos programas, al impacto relativo sobre los costos operativos o de inversión en las actividades y firmas, o a la cantidad de beneficiarios alcanzados.

3. Consideraciones sobre las políticas de competitividad en Uruguay

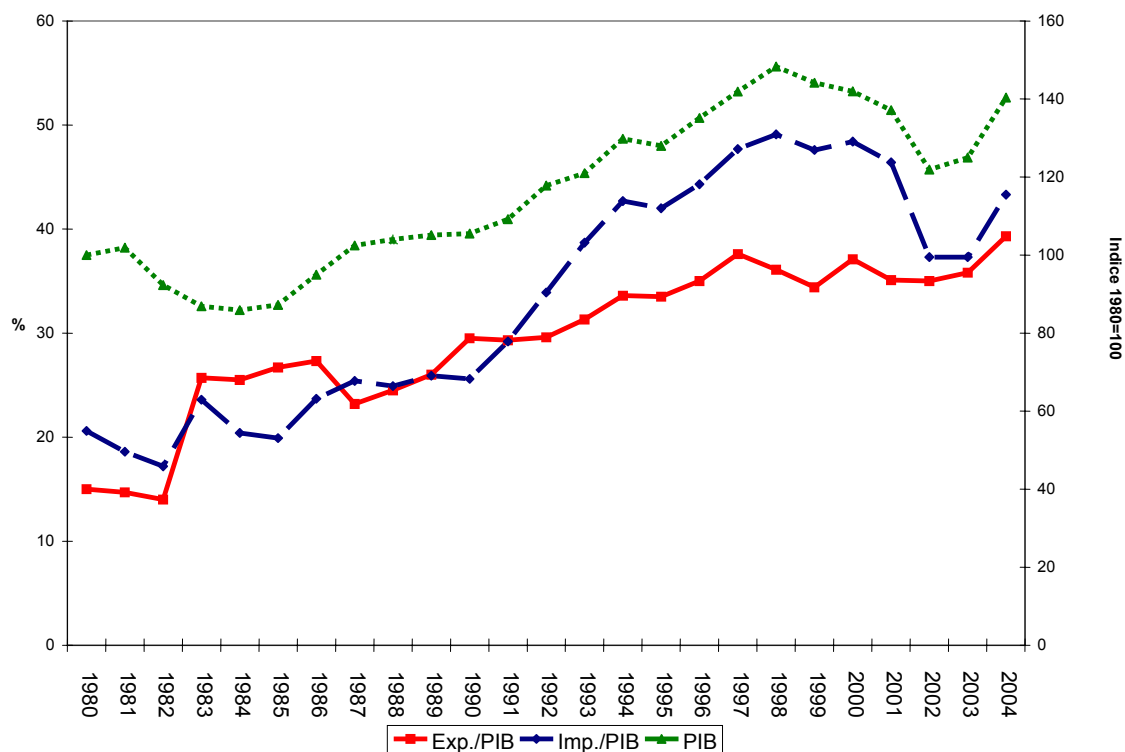
3.1 Una síntesis de la evolución macroeconómica

La década del noventa fue un período de crecimiento en Uruguay, que contrastó con el desempeño de largo plazo de la economía de este país. El PIB uruguayo había permanecido estancado durante la década del sesenta, había crecido un 2,8% anual en los setenta, pero entre 1980 y 1990 el crecimiento fue prácticamente nulo. Esta “década perdida” fue el resultado de una fuerte caída del ritmo de actividad en la primera mitad (-18% en cuatro años) compensada por una recuperación en la segunda mitad que apenas permitió volver a los niveles iniciales (véase el Gráfico 1).

A diferencia de lo sucedido en las décadas anteriores, entre 1990 y 2000 el PIB creció un 3% anual, aunque este ritmo no fue homogéneo. En la mayor parte de los años de la década, se alcanzaron tasas de crecimiento positivas elevadas, que fueron contrarrestadas por una caída en 1995 (efecto tequila) y una prolongada recesión que comenzó a insinuarse a fines de 1998 y se profundizó a partir de 1999 (luego de la devaluación brasileña en enero de ese año), extendiéndose hasta el año 2003, exclusive.

Esta evolución de la economía uruguaya fue acompañada por un creciente grado de apertura, medido como la relación entre los flujos de comercio de bienes y servicios y el PIB. Tanto las importaciones como las exportaciones, crecieron significativamente en términos relativos, pero su contribución al grado de apertura fue diferente en una y otra década. En la década del ochenta fueron las exportaciones las que más aumentaron con relación al PIB, mientras que en los noventa, fueron las importaciones las que explicaron, en mayor medida, el aumento en el grado de apertura (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB Y GRADO DE APERTURA
PERÍODO 1980 A 2004



Fuente: **cinve** en base a datos de BCU.

Al comienzo de los noventa, la economía crecía a tasas relativamente altas para la tradición uruguaya, pero con alta inflación y un serio problema de déficit en las cuentas públicas (véase la Tabla 1). La estabilización pasó entonces a ser el eje de la política macroeconómica, adoptándose el tipo de cambio como ancla nominal del sistema y aplicándose un severo ajuste fiscal mediante un aumento de impuestos. Desde mediados de 1991 el tipo de cambio se dejó flotar dentro de una banda de 7% de amplitud en torno a una tendencia prefijada por el Banco Central. Inicialmente esta tendencia implicaba una tasa de devaluación de 2,5% mensual pero luego este ritmo fue disminuyendo hasta llegar a 0,6% mensual en abril de 1998, momento en el cual también se redujo la banda de flotación a 3%. Las expectativas de los agentes privados se ajustaron a esa pauta devaluatoria predeterminada, manteniéndose el tipo de cambio casi siempre recostado al límite inferior de la banda de flotación.

TABLA 1
PRINCIPALES INDICADORES DE LA ECONOMÍA URUGUAYA

Año	PIB	Inflación anual	Resultado fiscal	Deficit en Cta. Cte.	Imp.Bs. y Serv.	Exp. Bs. Y serv.	Inversión bruta fija	Tasa de desempleo
1980	6	63.5	0.1	6.6	20.6	15	16.7	7.3
1981	1.9	34	-0.1	4.5	18.6	14.7	15	6.6
1982	-9.4	19	-14.7	5.2	17.2	14	15.1	11.9
1983	-5.9	49.2	-12.2	3.6	23.6	25.7	13.7	14.7
1984	-1.1	55.3	-8.9	2.2	20.4	25.5	10.7	14
1985	1.5	72.2	-6.8	17	19.9	26.7	8.4	13.1
1986	8.9	76.4	-5.2	-1.5	23.7	27.3	8.7	10.1
1987	7.9	63.6	-4.1	1.6	25.4	23.2	10.3	9.1
1988	1.5	62.2	-4.5	-0.6	24.9	24.5	12.4	8.6
1989	1.1	80.4	-6.2	-1.6	25.9	26	11.7	8
1990	0.3	112.5	-3	-2	25.6	29.5	10.8	8.5
1991	3.5	102	-1.8	-0.7	29.2	29.3	12.6	8.9
1992	7.9	68.5	0.3	0.8	33.9	29.6	13.8	9
1993	2.7	54.1	-1.7	1.8	38.7	31.3	15.3	8.3
1994	7.3	44.7	-2.8	2.3	42.7	33.6	15.2	9.2
1995	-1.4	42.2	-1.5	1.3	42	33.5	14.7	10.3
1996	5.6	28.3	-1.4	1.2	44.3	35	15.3	11.9
1997	5	19.8	-1.4	1.1	47.7	37.6	16.1	11.4
1998	4.5	10.8	-0.9	1.8	49.1	36.1	16.5	10.1
1999	-2.8	5.7	-4	2.3	47.6	34.4	15.6	11.3
2000	-1.5	4.8	-4	2.8	48.4	37.1	13.8	13.6
2001	-3.4	4.4	-3.7	2.6	46.4	35.1	12.9	15.3
2002	-11.1	14	-3.7	-3.1	37.3	35	9.8	17
2003	2.5	19.4	-2.3	0.5	37.3	35.8	8.5	16.9
2004	12.3	9.2	-1.8	0.8	43.3	39.3	10	13.1

Fuente: **cinve** en base a datos del BCU y del INE.

Notas: a/ Variación acumulativa anual; b/ En porcentaje del PIB. A precios constantes de 1983; c/ El signo negativo indica superávit en cuenta corriente; d/ 1980-1985: datos para Montevideo. 1986-2000: datos para total del país urbano.

Como toda política de estabilización basada en el tipo de cambio, el nuevo sistema dio como resultado una apreciación del valor real de la moneda local, o lo que es lo mismo, una caída del tipo de cambio real frente a los principales socios comerciales, excepto Argentina y Brasil que seguían políticas estabilizadoras similares. Esto afectó negativamente a las exportaciones y estimuló las importaciones, generando un déficit importante en la balanza comercial a partir de 1992 y un cambio de destino de las exportaciones que se orientaron en mayor grado, a estos dos

últimos países. Si bien los ingresos por servicios no factoriales arrojaron un saldo positivo, su magnitud no fue suficiente para compensar el déficit comercial y el saldo negativo de los servicios factoriales. En consecuencia, la cuenta corriente presentó desde entonces, saldos negativos crecientes (Tabla 1).

Al cambiar el gobierno en 1995, el déficit de las cuentas públicas se transformó en la principal preocupación para la conducción económica, dando lugar a un severo ajuste fiscal. Esta política fue exitosa, en la medida en que la inflación cayó desde más del 40% anual en 1995 a menos de un dígito al final de la década. El déficit fiscal y el desequilibrio externo mejoraron hasta 1999, cuando el aumento del gasto público y el deterioro del tipo de cambio real con Brasil revirtieron la tendencia descendente.

Aunque la apreciación de la moneda que se generó a partir de 1991 afectó los flujos de comercio con los países fuera de la región, las exportaciones a Argentina y Brasil mostraron un crecimiento importante, dado que ambos países también adoptaron políticas de estabilización basadas en el ancla cambiaria (Argentina desde 1991 y Brasil desde 1994). Sin embargo, en enero de 1999, al dejarse flotar la moneda en Brasil, las exportaciones uruguayas a ese país se redujeron casi a la mitad. En la medida en que la devaluación brasileña también afectó las exportaciones y el nivel de actividad en Argentina, la economía uruguaya se vio sometida a un doble *shock* negativo, iniciándose una prolongada recesión que llevó a un aumento de la tasa de desempleo.

Durante los años noventa, especialmente durante la segunda mitad, la política económica se volvió inconsistente. Con un grado de apertura relativamente elevado (el coeficiente de apertura superior al 40% del PIB) y una política de expansión permanente del gasto público en un contexto de compromiso explícito sobre el tipo de cambio (sistema de bandas cambiarias con deslizamiento), se produjo una acumulación de presiones sobre la economía que terminaron provocando el colapso del régimen cambiario, ante el advenimiento de una serie de *shocks* adversos, reales y financieros.

A pesar de los efectos negativos de la devaluación brasileña de 1999, Uruguay mantuvo su política cambiaria sin modificaciones. Recién a mediados de 2001, cuando era inminente el fin de la convertibilidad en Argentina, se decidió ampliar (duplicar) el ancho de la banda de flotación y acelerar el ritmo de devaluación. Esta medida se reveló insuficiente luego del colapso del sistema cambiario argentino, lo cual llevó a una nueva duplicación del ancho de la banda cambiaria y a otro aumento en el ritmo de devaluación en enero de 2002.

El colapso económico en Argentina provocó una caída de 74% de las exportaciones uruguayas a dicho país en el primer trimestre de 2002 con respecto a igual período del año anterior, mientras que las exportaciones de servicios turísticos a argentinos (que se concentra en el primer trimestre del año) cayeron un 60%.

Ante la imposibilidad de recurrir al mercado de capitales para financiar los déficits públicos, el gobierno no tuvo otra alternativa que implementar una política fiscal contractiva (reducción del gasto e incremento de impuestos). Es así que se anunció un programa de rigor fiscal a partir de marzo de 2002. Poco tiempo después se hizo evidente la subestimación de la caída de la actividad económica implícita en los planes del gobierno y, por lo tanto, del nivel de recaudación de impuestos. El empeoramiento de la situación en el sistema financiero y la necesidad de emplear activos de reserva para sostenerlo, volvió más acuciante el problema fiscal. En este contexto, el gobierno reaccionó con un nuevo ajuste fiscal que entró en vigencia a fines de mayo de 2002.

Además de la crisis económica de Argentina, la pérdida del grado inversor (*investment grade*), que Uruguay detentaba desde 1997, y el abrupto incremento registrado en el indicador de riesgo país, incidieron sobre la actividad financiera. Estos factores dispararon un proceso sin

precedentes de salida de depósitos del sistema bancario, cuyas repercusiones se manifestaron, primero, en la adopción de un régimen de flotación libre del tipo de cambio y, posteriormente, en una importante reestructura del sistema bancario.

La corrida bancaria se inició con el retiro de depósitos por parte de argentinos y luego se extendió a los depositantes residentes. La crítica situación emergente, se magnificó por maniobras fraudulentas ocurridas en algunos de los principales bancos privados de plaza que no eran filiales de entidades bancarias extranjeras. El nivel de reservas se reveló, entonces, insuficiente para atender tres objetivos de política (mantener el sistema cambiario, cubrir eventuales necesidades financieras del gobierno y ser prestamista en última instancia para la devolución de los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario). Eso llevó a que, en junio de 2002 se abandonara el sistema cambiario que había imperado durante más de una década en Uruguay. La libre flotación del tipo de cambio llevó a una importante depreciación del peso uruguayo. En promedio durante el mes de julio la devaluación fue de 27%. Durante el mes de agosto el incremento del tipo de cambio fue cercano a 18%, acumulando desde comienzos de año una variación del 86%. La devaluación acumulada entre diciembre de 2002 y diciembre de 2001 alcanzó el 106%.

Un mes después de establecer la libre flotación del tipo de cambio, se decretó un feriado bancario que permitiera ganar tiempo para tomar decisiones drásticas sobre el sistema financiero. En esas circunstancias el objetivo prioritario fue concretar una negociación con el FMI, que permitiera obtener fondos adicionales para destinar al financiamiento del sector público y para recomponer la confianza en la solvencia del sistema bancario. El proceso de negociación culminó con la suscripción de una Carta de Intención en la que el gobierno uruguayo asumió el compromiso de realizar cambios de envergadura en el sistema bancario. La reestructura prevista implicó la reprogramación compulsiva de los depósitos a plazo en la banca pública (BROU y BHU) y la liquidación de las instituciones bancarias privadas insolventes y que no dispusieran de liquidez suficiente para respaldar la totalidad de sus depósitos en moneda extranjera.

A efectos de minimizar la pérdida de puestos de trabajo y de contemplar la situación de los ahorristas (especialmente los pequeños) y de los deudores, se instrumentó la creación de un nuevo banco con la “cartera sana” de tres de los bancos privados en problemas. El resultado de todo este proceso fue una reestructura del sistema bancario que implicó una mayor relevancia de las filiales de bancos extranjeros, así como también menos instituciones, menos personal y una red física más pequeña que la que existía antes de la crisis. A partir de septiembre de 2002 el crecimiento de depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario ha sido continuo. En el último trimestre de 2003, los depósitos ya sobrepasaban los niveles del primer trimestre de 2002.

Entre las principales herencias de la crisis del año 2002 figura la drástica elevación de la relación deuda pública/ PIB. Dicha relación se vio severamente incrementada luego de la devaluación de la moneda en junio de 2002 y del incremento del endeudamiento que supuso la “corrida bancaria”.³

En el mejor de los escenarios, la relación deuda pública/ PIB, tenderá a mantenerse en niveles muy elevados en los próximos años, convergiendo por debajo del 50% del PIB recién hacia el año 2010. Ello, sumado a la reestructuración de la deuda pública realizada por el gobierno en mayo de 2003, impedirá al sector público uruguayo acudir al financiamiento voluntario de la misma forma que lo hizo en la década pasada. Como consecuencia de ello, el papel de las Instituciones Financieras Internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) será determinante para la

³ Debe tenerse en cuenta la extrema sensibilidad del indicador a los cambios en los precios relativos, en particular del nivel de precios en dólares de Uruguay. Medido el PIB en Paridad de Poder de Compra (PPP), el *ratio* era superior antes de la devaluación y no crece tan pronunciadamente luego de ella.

fijación de las políticas en Uruguay, puesto que serán la única fuente de financiamiento que permanecerá disponible en cantidades abundantes.

La nueva realidad financiera implica, tanto en el presente como en el futuro inmediato, severas restricciones en materia de acceso al crédito bancario. En la práctica, las restricciones crediticias se manifiestan de manera heterogénea entre sectores y según el tamaño de las empresas involucradas. En principio, las principales empresas del sector exportador son las que más rápidamente están recobrando sus líneas de financiamiento.

El abandono de la política cambiaria de los noventa implica la definición de una nueva política monetaria. En un principio se adoptó una política que consistió en fijar una meta sobre la base monetaria con el objetivo de controlar la inflación y en realizar operaciones de mercado abierto para lograr la meta. Gradualmente este régimen se ha ido sustituyendo por un régimen de objetivos de inflación.

La principal restricción que la política económica heredó de la crisis de 2002, es el requerimiento de obtener un superávit fiscal sustancial que permita, en un horizonte de mediano plazo, la recomposición de la relación deuda-producto y el retorno a los mercados voluntarios de crédito. La fragilidad de las finanzas públicas y los riesgos de incumplimiento con los compromisos de la deuda pública, constituyen amenazas importantes que pesan sobre el manejo de las políticas macroeconómicas y condicionarán el eventual uso de la política fiscal con fines contracíclicos durante los próximos años. El escaso o nulo margen de maniobra en materia de política fiscal se explica por la gran sensibilidad de ese resultado a la evolución del nivel de actividad y a la trayectoria del tipo de cambio real.

En junio de 2003, después del canje de la deuda pública con los acreedores privados, el gobierno acordó con el FMI un programa macroeconómico que establecía una meta de superávit fiscal primario de 3,2% del PIB (luego modificada al 3%). Para el año 2004 la meta fue de 3,2% del PIB y para el año 2005 se acaba de fijar una meta de 3.5% del PBI, ya acordada con el FMI. Esta meta es consistente con el resultado fiscal primario requerido para que la deuda pública sea sustentable, y de hecho se logre superar las metas durante este año.

Diversos factores comenzaron a ayudar a Uruguay a partir de 2003, lo que permitió iniciar una recuperación a partir del primer trimestre de dicho año. Primero, la economía de Argentina comenzó a crecer fuertemente y aunque Brasil permaneció estancado en 2003, mejoró la relación de precios de Uruguay en ese mercado. Segundo, las actividades exportadoras, principalmente aquellas dirigidas hacia fuera de la región, comenzaron a disfrutar de la mejora de su capacidad de competencia luego de la devaluación de la moneda en 2002. Tercero, las exportaciones hacia los mercados ubicados fuera del área dólar, han venido absorbiendo los efectos favorables adicionales derivados de la depreciación del dólar en los mercados internacionales. Cuarto, durante el segundo semestre de 2002 y el 2003, los precios de algunos rubros de exportación, como la lana, el girasol y la soja, se vieron fortalecidos en el mercado internacional. Por último, la carne vacuna recuperó paulatinamente el acceso a algunos mercados “no aftósicos” (básicamente Canadá y principalmente Estados Unidos) donde se obtienen mayores precios por tonelada.

La conjunción de estos factores determinó que tras cuatro años continuos de recesión, el PIB creciera en el año 2003 (2,5%), y en forma más intensa aún durante 2004 (12,3%). Junto al crecimiento del producto, comenzó la tendencia descendente de la tasa de desempleo, la cual aún se mantiene en los mismos niveles que en el 1985 (13,1% en 2004 y en 1985). A su vez, durante 2004 se incrementó la participación tanto de las exportaciones como las importaciones en el PIB, determinando el incremento del grado de apertura de la economía. Si bien, la participación de las importaciones en el PIB supera a la de las ventas al exterior, la brecha entre el peso de cada una en el PIB es muy inferior a la brecha existente durante la década del noventa.

Los acontecimientos ocurridos durante los últimos cuatro años en el entorno regional e internacional, han puesto de manifiesto que la economía uruguaya puede verse fuertemente desestabilizada por *shocks* externos. Las consecuencias de estos acontecimientos tienen implicaciones que van más allá del corto plazo y amenazan impactar sobre las perspectivas de crecimiento a medio plazo. La vulnerabilidad externa se observa tanto en el plano comercial como en el financiero. En este último, la situación es especialmente delicada, ya que el ahorro interno de la economía uruguaya suele ser insuficiente para financiar fases expansivas sostenidas de la producción. En este contexto, las dificultades para acceder al crédito externo pueden llegar a convertirse en un cuello de botella. En el plano comercial, la concentración de las exportaciones de bienes y servicios en segmentos de mercado expuestos a elevados niveles de volatilidad, tanto en los precios como en las cantidades transadas, hacen que los rasgos más salientes de la especialización internacional de la economía uruguaya tengan consecuencias directas sobre el desempeño macroeconómico.

Se estima que a corto y medio plazo no se producirán cambios de envergadura en la inserción externa de Uruguay, caracterizada por una estrecha relación con la economía internacional, especialmente con la región. A las razones geográficas naturales, se suman los esfuerzos realizados para integrar nuestra economía con las de Argentina y Brasil desde hace treinta años. El tamaño del mercado doméstico y el patrón de especialización construido desde mediados de los años setenta, vuelven poco probable cualquier intento por orientar el desarrollo hacia el mercado interno. En el futuro, la región seguirá siendo determinante de la suerte económica de Uruguay. La evidencia empírica muestra que la tasa de crecimiento de Uruguay a largo plazo está estrechamente vinculada con la de la región. Por su parte, las fluctuaciones cíclicas de la región son fundamentales para explicar las oscilaciones observadas en el nivel de actividad del país. Además, como la experiencia reciente enseña, para Uruguay resulta muy costoso mantener niveles de precios en dólares que difieren a los de sus principales socios regionales.

3.2 Sobre la integración al Mercosur

A mediados de la década de los setenta el Uruguay comenzó un proceso de liberalización comercial que se desarrolló en forma lenta y gradual. En la década de los ochenta se desarrollaron los acuerdos comerciales que habían sido firmados con Brasil y Argentina, en tanto durante los noventa ese proceso se profundizó a través de la reducción de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias y la participación del país en las negociaciones de la ronda del Uruguay del GATT y su integración a la OMC. La formación del Mercosur en 1991 aumentó los compromisos externos en materia de política comercial, a la vez que generó una mayor exposición de la economía a la competencia externa y disminuyó el margen del gobierno para utilizar los instrumentos de política comercial de forma discrecional (Terra, Mordecki, Bittencourt, Hargain, Bruneto, Katz, 2004).

Este largo proceso de reforma comercial fue más lento en algunos sectores considerados sensibles, para los que se mantuvo el mercado interno relativamente protegido. En la práctica, esta postergación respondió más a la capacidad de presión sobre el gobierno de los distintos sectores que a criterios técnicos que demostraran su viabilidad o a la existencia de planes de reconversión para hacerlos viables. Por consiguiente, el ritmo con el que se implementó la liberalización no necesariamente se adecuó a la magnitud de los costos de ajuste que cada sector o porción de la sociedad tuvo que soportar. Además, frecuentemente los instrumentos empleados para aislar a ciertos sectores de la creciente competencia derivada de la apertura no se orientaron a asegurar el éxito en su reconversión, sino que se limitaron a postergar el momento en que esos sectores debieron ajustarse hacia una menor producción (Vaillant, Villamil, 2003).

Esta situación comenzó a cambiar más aceleradamente en los años noventa. En efecto, como fuera mostrado en la Tabla 1, acompañando los cambios en la política comercial, todos los indicadores de apertura de la economía muestran una profundización del proceso en la década del noventa, cuando la economía uruguaya vio aumentar sus lazos económicos y comerciales con el resto del mundo y con la región.

El ajuste de la producción y el consumo frente a la apertura ha sido importante, de manera que los costos asociados a las reasignaciones productivas se han hecho sentir. Parte del incremento en el desempleo y/o caída en la calidad del empleo puede explicarse por estos cambios en la estructura productiva. La reasignación de recursos se llevó a cabo en un contexto de fuerte asimetría entre el rápido ajuste contractivo de los sectores sustitutivos de importaciones (antes amparados en políticas proteccionistas) y el lento ajuste expansivo de los sectores exportadores.

La propia constitución del Mercosur se inscribió dentro de los principios de reciprocidad en las relaciones comerciales internacionales correspondientes a la última ronda multilateral que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Según tales principios, no es necesario un tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo, exigiéndose a los mismos una rápida “graduación” en el enfrentamiento de la competencia en condiciones de igualdad en el mercado internacional.

En la percepción inicial de los gobiernos de los cuatro países miembros, las asimetrías existentes (en términos de tamaño territorial, producto, peso comercial, población, estructura económica y nivel de integración de la matriz interindustrial etc.) no constituían obstáculos para la integración regional, y en todo caso la dinámica del comercio intra-zona contribuiría al mejoramiento de la competitividad de las economías, especialmente de las menores (Masi, Bittencourt: 2001). Como se preguntan los autores citados *¿Es ese enfoque general el adecuado para comprender e impulsar el desarrollo económico de las economías pequeñas en el proceso de integración? ¿Pueden encontrarse aspectos específicos de estas economías que justifiquen un tratamiento diferencial en el marco de este proceso?*

Naturalmente, en este trabajo dado sus objetivos, no se pretende resolver estas interrogantes. Simplemente, se aspira a que se visualice que estas asimetrías están en la base del impulso y cuáles son los frenos que estructuralmente encontró la economía uruguaya, y sus agentes, para lograr avanzar hacia una integración más profunda. Al analizar la cuestión desde esta perspectiva, se podrá visualizar más claramente la persistencia de algunos pocos, pero importantes, instrumentos de políticas públicas que han representado trabas al desarrollo de un escenario de integración profunda. A su vez, ilustran el nivel de *statu quo* o equilibrio alcanzado en el proceso de integración entre las economías del bloque, visualizado este proceso desde el Uruguay.

En el año de creación del Mercosur el Uruguay exportaba a los países del bloque el 36% del total de sus exportaciones. En el año 1998 la participación de las exportaciones uruguayas al Mercosur había alcanzado nada menos que el 56%. Ya en el año 1999, con la desaceleración del comercio intra-regional, como consecuencia de la crisis del modelo brasileño y la devaluación del Real, las exportaciones de Uruguay a la región descienden al 45% y una participación similar se registra en el año siguiente. A partir del año 2001 la caída es mucho más intensa y llega a poco más del 37% en la actualidad.

Cuando se analiza la estructura de las exportaciones del Uruguay se visualiza que comienza, ya en los años setenta, un proceso de diversificación, de manera que a los productos tradicionales de *commodities* agrícolas (carne, lana no industrializada, cueros) se le agregan otros productos como textiles, vestimenta y alimentos. En la década del noventa el Mercosur le permite al Uruguay ofrecer una canasta diversificada de exportaciones, además de aumentar el monto

global de las ventas externas, como fuera analizado anteriormente. En cambio, las ventas externas extra-regionales mantuvieron en general, el perfil más tradicional, concentrado en la base primaria agropecuaria: carne, lana (*tops*) y cueros, a lo cual se le agregaron, aunque en niveles inferiores, algunos productos (vestimentas, algunos alimentos).

Este patrón también se repite en el comercio con Brasil, aunque incorporando algunos otros rubros como alimentos, vestimentas, plásticos y pinturas. El comercio con Argentina, en cambio, es diferente porque se convierte en el principal destino de las manufacturas del Uruguay con mayor contenido industrial: equipos de transporte, papel y cartón, cemento, productos químicos y farmacéuticos. Como resultado de esta evolución, en la canasta exportadora se logra una mayor participación de productos no tradicionales, que alcanza el 42% del total del promedio exportado entre 1991 y 1998 (García Peluffo: 2000).

Cuando se analiza la estructura de las importaciones de la economía uruguaya en ese período de dinamización del Mercosur también se llega a conclusiones interesantes. Se estima que los bienes de consumo importados representaban entre el 24 y 28% de las importaciones totales en ese período, en tanto las importaciones de bienes de capital alcanzaron a representar entre el 16% y el 18%, resultando ampliamente mayoritarias las importaciones de bienes intermedios (entre 55 y 60% de las importaciones totales).

El Mercosur se convierte entonces para el Uruguay en el principal canal de aumento de su oferta exportable y en un interesante dinamizador de las ventas de productos industriales. La apertura regional ha significado una reorientación del sector industrial uruguayo hacia las exportaciones, sosteniendo un nivel de actividad que fue muy afectado, simultáneamente, por el aumento del nivel de cobertura del mercado interno vía importaciones. Esta apertura también dinamizó a los productos agrícolas tradicionales, cuya participación en las ventas a la región se ha incrementado significativamente en todo este período de expansión del comercio intra-regional. El importante peso de los bienes intermedios dentro de las importaciones está asociado a dos fenómenos relevantes: por un lado el carácter “incompleto” de la matriz interindustrial en el Uruguay, y por otro al dinamismo exportador del país.

Después de este período de integración comercial “fácil”, con la crisis que se inaugura en la región tras la devaluación del Real en enero de 1999, no sólo descende el comercio intraregional, sino que también *pari passu* se instalan en toda la región mayores trabas no arancelarias de diversos tipos, y emerge un nuevo marco para la negociación que representa, de hecho, un cierto “aflojamiento” de los compromisos asumidos.

Un dato no menor para comprender lo anterior, se refiere a la propia estructura económica del Uruguay, débilmente integrada en cadenas sectoriales y fuertemente dependiente de las importaciones de insumos y bienes de capital. Ello determina que la competitividad de su aparato productivo está fuertemente determinada por las posibilidades que el país tenga para abastecerse con bienes de capital e insumos de calidad y a precios bajos. En torno a esta cuestión, como se verá más adelante, es que se concentran gran parte de las “fallas” en la integración, en el sentido que interesa en este trabajo: algunas de las medidas de promoción arbitradas en el país para promover la competitividad son toleradas en el Mercosur, pero claramente contradictorias con un escenario de integración profunda.

Complementariamente con ello, es de destacar que en el escenario de crisis regional y nacional que se instala con mucha crudeza en 2001 y 2002, el Estado uruguayo diseña varios instrumentos de emergencia que pretenden solucionar algunos de los principales problemas derivados de la crisis. Muchos de estos nuevos instrumentos están relacionados con el acceso al financiamiento y, por las modalidades adoptadas en algunos casos, ello también restringe las posibilidades de integración profunda en el Mercosur.

3.3 Sobre las políticas de competitividad

Conjuntamente con la mayor apertura comercial, que en el Uruguay se comienza a desarrollar de una forma lenta pero sostenida desde la década del setenta, fue necesario disponer de un conjunto de políticas públicas y de coordinación de acciones con el sector privado, que pudieran servir como una clara señal para que el propio sector privado se comprometiera con esta trayectoria de desarrollo en apertura.

Es así que, en este nuevo marco, se fomentan acciones de políticas con destino a la exportación, creándose instrumentos jurídicos varios para el fomento de la inversión, basados fundamentalmente en desgravaciones arancelarias y, en algunos sectores se incluyen subsidios explícitos (como en el caso forestal o en algunos programas del MGAP). Los instrumentos de promoción de inversiones procuraban la instalación de nuevas capacidades en el país, sin discriminar por origen de las mismas.

Asimismo, el Estado uruguayo durante la década del noventa incorpora nuevos instrumentos para el fomento de las exportaciones, para lo cual se creó un nuevo marco que pretendió, con éxito variado, lograr una mayor articulación pública-privada. En general, durante la década del noventa el sector privado, actuando solo o articulado con el sector público, ha venido incrementando su participación en las políticas de promoción exportadora (Vaillant, Villamil, 2004). Se comenzó a visualizar muy claramente que las políticas promocionales debían orientarse a incentivar la modernización de productos y procesos y a fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Al igual que en otros países de la región, ello llevó a la creación en el Uruguay de una nueva “generación de instrumentos”, con un enfoque básicamente horizontal, tendientes a promover competencias tecnológicas y de promoción de la gestión de las empresas, con el propósito de crear mejores condiciones para la exportación.

Con relación a las políticas de capacitación, también se observan cambios importantes durante la década pasada, principalmente si se los compara históricamente. En el Uruguay, a diferencia de otros países de la región, la privatización de empresas públicas fue impedida por sendos plebiscitos en los cuales la ciudadanía se expresó notoriamente contraria a esta alternativa. Ello no implica que en el país no hayan surgido varias iniciativas orientadas a implementar una descentralización de funciones públicas, junto con la creación de nuevas instituciones públicas no estatales. De hecho, esta modalidad fue particularmente importante en el sector agropecuario-agroindustrial, en el cual se potencian instituciones existentes y se crean algunas otras, donde la cogestión y el financiamiento público-privado ha sido la norma creándose varias Personas Públicas no Estatales (INIA, INAVI, INASE).

También en el marco de estas políticas se diseñan, además de un nuevo marco institucional, incentivos propios para fomentar las exportaciones, utilizando para ello distintos tipos de instrumentos, siendo los crediticios y fiscales, en diversas modalidades, los más importantes. Sin duda, además de los estímulos a los procesos de exportación, deben destacarse la exoneración de aranceles por regímenes especiales de importación (fundamentalmente el régimen de Admisión Temporal).

Los instrumentos de carácter horizontal conviven con otros de carácter sectorial. Dentro de los regímenes sectoriales, también existen diferentes “generaciones” de instrumentos, siendo algunos muy antiguos de origen, aunque modificados en su implementación, y otros más modernos o de “nueva generación”. Son un ejemplo de los primeros el régimen de promoción azucarera y la política lechera y de los segundos la producción forestal. El régimen automotriz ha tenido muchas oscilaciones en el marco del Mercosur, lo cual ha configurado una situación de extrema volatilidad institucional.

También, en plena crisis a comienzos de esta década se desarrollaron, como fuera mencionado, sendos instrumentos asociados a buscar aliviar la restricción de financiamiento agropecuario/agroindustrial en varias cadenas agroindustriales (algunas fuertemente competitivas (lechería, arroz) y otras con notorias deficiencias en la materia (azúcar, producción hortícola y frutícola). Si bien los instrumentos son similares en su diseño, su impacto en términos de la integración al Mercosur es muy diferente. También en el contexto de crisis desde fines de los años noventa a algunos sectores, notablemente al sector agropecuario, se han otorgado medidas de reducción fiscal y políticas de refinanciación de deudas, utilizando diversos instrumentos.

También, y principalmente con relación a las políticas de promoción de exportaciones, surgen algunas iniciativas hacia la pequeña y mediana empresa, aunque la mayoría tienen un carácter horizontal.

En conclusión, los esquemas promocionales que se aplican en el Uruguay son básicamente de carácter nacional, no existiendo iniciativas realmente relevantes a nivel regional o departamental, aunque a partir de la última reforma constitucional se han destinado recursos para promover la descentralización. La mayoría de los instrumentos son de carácter horizontal o sectorial y algunos de ellos son de “vieja generación” y otros de “nueva generación”.

4. Impacto sobre la integración al Mercosur de los instrumentos de promoción vigentes

4.1 Matrices de impacto

En las tablas adjuntas se resumen, de acuerdo a la metodología adoptada en este trabajo, los principales instrumentos nacionales de promoción vigentes en el Uruguay, y su potencial impacto sobre el Mercosur.

Los mismos se clasificaron de acuerdo a tres variables:

- a. Por su objetivo fundamental y prioritario fueron clasificados en cuatro grandes áreas, aunque varios de ellos actúan en más de una: “**Promoción de Exportaciones**”, “**Promoción de Inversiones**”, “**Promoción de Capacidades**” y/o “**Promoción de Desempeño**”;
- b. con base en los montos y beneficiarios involucrados en su ejecución, se valorizó el grado de importancia de cada instrumento en: “**Alta**”, “**Media**” y “**Baja**” y finalmente;
- c. considerando el impacto potencial de los instrumentos sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamiento estructurales en el mercado regional ampliado, se los clasificó de acuerdo con su efecto **positivo, neutro o negativo** sobre la integración profunda, a los siguientes niveles:
 - la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respecto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los **productores de los países socios**;
 - la eliminación de las **distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta en mercado interno del Mercosur);
 - la eliminación de los **derrames transfronterizos negativos** asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur);

- o el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del Mercosur.

TABLA 2
NOMENCLATURA UTILIZADA EN LAS TABLAS EN LAS CUALES SE RESUMEN
LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

Ítem	Sigla	Significado
Objetivo	PE	Promueve Exportaciones
	PI	Promueve Inversiones
	PC	Promueve Capacidades
	PD	Promueve el Desempeño
Tipo de Beneficio	C	Créditos a tasa subsidiada
	S	Subsidios monetarios
	D	Desgravaciones Impositivas y/o fiscales
	AT	Asistencia Técnica
	FF	Facilidades financieras
Tipo de Impacto	N	No Impacta/No distorsivo (neutro)
	R	Restringe (negativo)
	I/A	Introduce/Amplia (negativo)
	E	Estimula (positivo)
	F	Facilita (positivo)
Ubicación en el Anexo I del instrumento	Ejemplo	1.A. Régimen de Admisión Temporal y <i>Drawback</i>

A continuación se presenta una muy breve descripción de tales instrumentos, clasificados por objetivos, y se remite al lector al Anexo para una descripción más detallada de los mismos.

4.2 Impacto potencial de los instrumentos sobre las condiciones de competencia en el Mercosur

En el Anexo correspondiente a este trabajo se presenta una caracterización más detallada de cada uno de los instrumentos utilizados por el Uruguay para promover la competitividad, de manera que en lo que sigue se presenta una síntesis de las matrices de impacto expuestas en los cuadros anteriores.

4.2.1 Promoción de exportaciones

Del estudio de los principales instrumentos de promoción de exportaciones que utiliza el Uruguay todos ellos, con excepción de los que estimulan la exportación de la carne bovina, son horizontales y ninguno tiene alcance regional. La mayor parte de ellos tiene como principal beneficio la desgravación arancelaria, aunque también existen algunos instrumentos que promueven las exportaciones a través de la Asistencia Técnica y otros mediante la asistencia crediticia (Tabla 3).

TABLA 3
PRINCIPALES INSTRUMENTOS VIGENTES DESTINADOS A PROMOVER LAS EXPORTACIONES

Instrumento	Objetivo	Tipo de benef.	Horizontal	Sectorial	Importancia.	Libre circulación intra zona	Distorsión costo-precio	Derrame transfront.	Complement Productiva Intra Zona	Ubicación en el Anexo
Régimen de Admisión Temporal	PE	D	X		Alta	N	N	N	R	1A
Régimen de draw-back	PE	D	X		Baja	N	N	N	R	1A
Devolución de Impuestos Indirectos	PE	D	X		Alta	N	N	N	N	1B
Régimen de Zonas Francas	PE+PI	D	X		Medio	N	N	N	R	1C
Devolución de Tributos	PE	D	X		Baja	N	N	N	N	1B
Financiamiento de Pre-exportación	PE	C	X		Alta	N	N	N	N	1D
Pre-financiación de Exportaciones	PE	C	X		Alta	N	N	N	N	1D
Promoción Uruguay XXI	PE	AT	X		Media	N	N	N	N	1E
INAC	PE	AT		X	Alta	N	N	N	N	1F
LATU	PE	AT	X		Alta	N	N	N	N	1G
Reintegro Especial de Textiles	PE	D/S		X	Media	N	I/A	N	N	1H

TABLA 4
PRINCIPALES INSTRUMENTOS VIGENTES DESTINADOS A PROMOVER LAS INVERSIONES

Instrumento	Objetivo	Tipo de beneficio	Horizontal	Sectorial	Importancia	Libre circulación	Distorsión costo-precio	Derrames Transfronterizos	Complementación productiva	Ubicación en el Anexo
Régimen de Promoción de Inversiones	PI	D	X		Alta	N	N	N	N	2A
Declaratorias de Interés Nacional	PI	D	X		Alta	N	N	N	N	2A
Promoción de Servicios Turísticos	PI	D		X	Alta	N	N	N	N	2B
Régimen de Promoción Forestal	PI	D/S		X	Alta	N	N	N	N	2C
Régimen especial para Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones	PI	D		X	Alta	N	N	I/A	R	2D
Régimen automotriz	PI+PC	D		X	Media	R	I/A	N	E	2E
Programa de Apoyo al Sector Software	PI+PE	AT+S		X	Media	N	N	N	N	2F
Financiamiento a la pequeña empresa	PI	FF	X		Media	N	N	N	N	2G
Transferencias de Plantas del Plan Nacional de Silos	PI	C/FF		X	Alta	N	N	N	N	2H

TABLA 5
PRINCIPALES INSTRUMENTOS VIGENTES DESTINADOS A PROMOVER LAS CAPACIDADES

Instrumento	Objetivo	Tipo de beneficio	Horizontal	Sectorial	Importancia	Libre circulación	Distorsión Costo-precio	Derrames Transfronterizos	Complementación productiva	Ubicación en el Anexo
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria	PC	AT		X	Alta	N	N	N	N	3A
Instituto Plan Agropecuario	PC	AT		X	Baja	N	N	N	N	3B
Organización Institucional de I+D	PC	AT+S		X	Alta	N	N	N	N	3C
Programa de Reconversión y Fomento de la Granja	PC	AT+S		X	Alta	N	N	N	N	3D
Proyecto de Desarrollo Ganadero	PC+Ê	AT+S		X	Media	N	N	N	N	3E
Programa de Servicios Agropecuarios	PC	AT+S		X	Media	N	N	N	N	3F
Polos y Parques Tecnológicos, Incubadoras	PI+PC+PE	FF+AT	X		Alta	N	N	N	N	3G

TABLA 6
PRINCIPALES INSTRUMENTOS VIGENTES DESTINADOS A PROMOVER EL DESEMPEÑO

Instrumento	Objetivo	Tipo de beneficio	Horizontal	Sectorial	Importancia	Libre circulación	Distorción Costo-precio	Derrames Transfronterizos	Complementación productiva	Ubicación en el Anexo
Fondo Financiamiento de la Actividad Lechera	PD	FF		X	Alta	N	N	N	N	4A
Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocera	PD	FF		X	Alta	N	N	N	N	4B
Fondo del Azúcar	PD	FF		X	Alta	R	I-A	N	R	4C
Ley de Fideicomisos	PD	FF	X		Baja	N	N	N	N	4D
Régimen de Derechos Específicos	PD			X	Media	R	I-A	N	R	4E

Ninguno de estos instrumentos afecta la libre circulación de bienes en el mercado interno del Mercosur y tampoco ninguno genera derrames transfronterizos negativos.

El régimen de Admisión Temporal (y *Drawback*) que utiliza el Uruguay limita el aprovechamiento de las economías de escala y, de esta forma, se restringe la complementación productiva que sería dable obtener por vía de la integración al bloque.

Por su parte, cuando se realizan exportaciones desde las Zonas Francas del Uruguay a países del Mercosur, se debe pagar el Arancel Externo Común, de manera que el impacto potencial de este instrumento sobre las condiciones de competencia, va por cuenta de lo que “se pierde de ganar”, también por erosión de las economías de escala y complementaciones productivas.

Finalmente, existe un régimen de promoción de textiles con condiciones de subsidios que ha sido fuertemente recortado durante los últimos años, a pesar de lo cual todavía se mantiene y genera, por esa vía, alguna leve distorsión de la competencia, al afectar los precios de exportación.

De todos los instrumentos de que dispone el Uruguay para promover la competencia, el Régimen de Admisión Temporal es el que más distorsiones ocasiona a las condiciones de competencia, en un escenario de integración profunda. En efecto, las importaciones sin pagar aranceles bajo este régimen llegan a representar cifras del orden de 500 millones de dólares por año, lo cual implica un poco menos del 20% de las importaciones nacionales totales. En la medida en que gran parte de estas importaciones se destinan a la elaboración de bienes con destino a los países del Mercosur, el régimen afecta las condiciones de competencia que regirían en la integración profunda.

4.2.2 Promoción de inversiones

Los principales instrumentos que utiliza el Uruguay para estimular las inversiones son los que se basan en diversos tipos de desgravaciones impositivas para promover diversos tipos de actividades. En función de que el Uruguay tiene uno de los niveles más altos de “presión fiscal” de América Latina, estos regímenes significan incentivos poderosos para la radicación de inversiones en territorio nacional. Además del Régimen General, se han creado también Regímenes Especiales de Declaratorias de Interés Nacional, para sectores que cumplan con determinados requisitos especificados en la Ley. Además de estos instrumentos de carácter horizontal, existen algunas iniciativas importantes de alcance sectorial (Sector Turístico y Forestal) que promueven inversiones y ofrecen subsidios (Sector Forestal). También existen algunas iniciativas gestionadas por el sector privado, en asociación con el sector público, para impulsar al sector de la informática (Tabla 4).

El sector privado ha desarrollado algunos programas de apoyo a las inversiones de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que cuentan con apoyo de financiamiento de fondos italianos, y algunos otros emprendimientos propiamente privados que tienen también los mismos fines.

Al igual que lo que sucede en otros países, en el Uruguay el sector automotriz y autopartista está regulado y el marco normativo Mercosur ha sido sumamente inestable. De hecho el Uruguay se rige en el comercio regional por acuerdos firmados en el marco del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil y el Convenio Argentino-Uruuguayo de Complementación Económica (CAUCE) firmados ambos en la década del setenta. En este caso, en tanto se trata de un comercio regulado, se afecta la libre circulación intraMercosur.

Del mismo modo, el acceso preferencial para bienes de capital, informática y telecomunicaciones, erosiona las preferencias regionales y de esa forma, impactan negativamente

sobre los derrames transfronterizos, introduciendo o ampliando las distorsiones que restringen las condiciones de acceso preferencial.

En resumen, los instrumentos más importantes desde el punto de vista cuantitativo han sido los múltiples proyectos de inversión amparados en diversas formas de promoción de las inversiones (Régimen General, declaratorias de Interés Nacional y Regímenes Especiales, en particular de promoción de los sectores Turístico y Forestal). Las estimaciones disponibles (en base a información de la Dirección Nacional de Industrias) indican que, entre el año 2000 y 2004, se aprobaron 180 Proyectos de Interés Nacional por aproximadamente 1.231 millones de dólares corrientes en el período, con variaciones interanuales importantes. Si bien los sectores promovidos varían según los años, en general, la mayoría responde a sectores industriales intensivos en recursos naturales (agroindustrias, textiles, madera y muebles etc.).

No existen estimaciones precisas disponibles sobre el monto de las promociones por exoneraciones fiscales. Dado su carácter neutro, desde el punto de vista de la integración profunda, esta situación no afecta, en ninguna dimensión relevante, las posibilidades que ofrece la integración al mercado interno del Mercosur en un escenario de integración profunda.

Una situación diferente se plantea con los bienes de capital, informática y telecomunicaciones que se importan en condiciones de régimen especial y que implican excepciones a la aplicación del Arancel Externo Común (AEC). De hecho, en diciembre de 2003, en la reunión de los presidentes del Mercosur en Montevideo, se aprobó una serie de medidas de flexibilización de lo acordado anteriormente, entre las cuales se autoriza a Uruguay (y también a Paraguay) a establecer, hasta el año 2010, listas de excepción adicionales al AEC y alícuotas mínimas para la importación extra zona de estos bienes. Bajo estas condiciones se erosionan las posibilidades de complementación productiva intrazona y se afecta negativamente, las posibilidades de generación de economías de escala que den origen a especializaciones más marcadas en el mercado interno del Mercosur.

4.2.3 Promoción de capacidades

El Estado uruguayo, en el marco de algunas medidas de reestructuración del sector público, ha desarrollado algunas políticas de descentralización de la gestión pública. Con tales efectos, durante la década del noventa se han profundizado algunas políticas de descentralización de funciones que anteriormente desempeñada el sector público centralizado, creándose instituciones en el área tecnológica para la promoción de capacidades en asociación con el sector privado, utilizando para ello la figura jurídica de Personas Públicas no Estatales (PPNE).

En general, se evidencia una cierta predominancia de iniciativas relacionadas con la promoción de tecnologías y programas específicos de I+D en el sector agropecuario/agroindustrial. Además de las fuentes nacionales de recursos, se ha contado con recursos de cooperación internacional para impulsar proyectos importantes en esta área.

La mayoría de estos instrumentos tienen una orientación sectorial, aunque también existen algunos horizontales. En todos los casos se trata de instrumentos de promoción de la competitividad que son neutros desde el punto de vista de que no perjudican ni favorecen directamente el proceso de profundización de la integración al Mercosur.

4.2.4 Promoción de desempeño

Este conjunto de instrumentos se asocia a situaciones derivadas de la crisis económica-financiera más reciente, cuyo epicentro fue el año 2002. La gran mayoría de los instrumentos tienen alcance sectorial agropecuario, aunque también existen algunos de alcance más amplio, vinculado a la defensa contra las importaciones subsidiadas desde Argentina.

Las más importantes restricciones se asocian, como fue señalado, con la aguda restricción de financiamiento. Ello impedía el aprovechamiento de las mayores oportunidades comerciales agroexportadoras, derivadas de una importante tonificación de los precios de las *commodities* agrícolas y el impacto de la macrodevaluación sobre la rentabilidad operativa, antes del pago de servicios financieros, de las actividades agroexportadoras.

En efecto, la crisis económica determinó que el instrumento de financiamiento tradicional (el bancario público y privado) quedara fuertemente restringido, como fuera analizado en otro apartado. Así es que se crearon sendos fondos que buscaron captar recursos de financiamiento no bancario a partir de la *securitización* de ingresos futuros en varias cadenas agroindustriales, contando para ello con la decidida iniciativa del sector público, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo (este último aprobó sendas leyes específicas que habilitaban la creación de diversos fondos).

Si bien el diseño de estos instrumentos es básicamente similar en los diferentes sectores, el impacto sobre el proceso de integración que ocasionan los mismos es muy diferente, en términos de perspectivas. En efecto, los mecanismos diseñados para brindar asistencia financiera a actividades en donde la mayoría de los productores no son competitivos (azúcar y productos hortifrutícolas) implica un mecanismo que erosiona la integración profunda, en la medida en que se crea un instrumento que traba la libre circulación y restringen la complementación productiva que se podría obtener en condiciones de un mercado unificado.

En cambio, en los otros dos casos (leche y arroz) el financiamiento que provee estos fondos debe ser concebido como temporal, implementado en una situación crítica y que no tendrá mayores consecuencias sobre la profundización del Mercosur, en función del nivel y desarrollo competitivo logrado por estos sectores.

También como consecuencia de la crisis se creó jurídicamente un nuevo instrumento que en el Uruguay no existía, precisamente con el fin de lograr captar recursos de financiamiento no bancario para financiar diversas actividades en condiciones de fuerte restricción financiera (Ley de Fideicomisos). Con ello se creó un instrumento de aplicación genérica, que evitaría la necesidad de aprobar una nueva Ley cada vez que se pretenda crear un nuevo Fondo, como en los casos analizados.

Por último, considerando las consecuencias sobre la actividad productiva nacional derivadas de las condiciones anormales de competencia resultantes de la coyuntura regional vigente en 2002, se crearon instrumentos defensivos de protección para varios productos⁴. Naturalmente, estos instrumentos erosionan la competitividad y el impacto de la integración económica al Mercosur, al afectar la libre circulación de bienes y erosionan la complementación productiva.

4.2.5 Una síntesis de los principales instrumentos de promoción que impactan negativamente en el Mercosur profundo

La cuantificación precisa de la importancia relativa de los diferentes instrumentos que Uruguay aplica y que erosionan las ventajas que se podría obtener de una integración profunda, es muy difícil de realizar con la escasa información actualmente disponible sobre el tema. Sin embargo, en términos de orden de magnitud existen pocas dudas de que el Régimen de Admisión Temporal y el Régimen de importación de bienes de capital, constituyen los más importantes en términos cuantitativos y cualitativos. Basta recordar que mediante el Régimen de AT se importa aproximadamente el 20% del total de las importaciones que realiza el país.

⁴ Decreto 137/002.

En el caso de las Zonas Francas, lo producido en las mismas debe pagar el AEC al ser exportado a los otros países del Mercosur. Si bien estos instrumentos fueron diseñados con grandes expectativas para que se convirtieran en plataformas de servicios logísticos para las operaciones del bloque, el desarrollo que han tenido ha sido muy incipiente quedando por lo tanto muy alejadas de las pretensiones iniciales de los hacedores de políticas.

Como señala Bouzas (2001) se deben distinguir dos tipos de asimetrías entre los países que se integran al Mercosur: las estructurales y aquellas derivadas de las políticas públicas instrumentadas. Las asimetrías estructurales derivan de diferencias muy significativas en el tamaño económico de los países, el grado de desarrollo relativo, los niveles de ingreso, el acceso a la infraestructura, la calidad de las instituciones, todo lo cual se termina expresando en la diferente capacidad de las economías para apropiarse de los beneficios derivados de una mayor integración al bloque. Las asimetrías de política, por su parte, pueden generar externalidades negativas, introducir pérdidas de eficiencia y, de esta forma, lesionar la cohesión política de los países miembros en torno al proceso de integración. (Baruj y Porta, 2004).

Es evidente que las llamadas asimetrías estructurales en el Mercosur han sido y son muy importantes y que hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional entre los países socios y en el grado de diversificación de su estructura productiva y de interdependencia con relación al mercado regional. Ninguna de estas cuestiones fue internalizada en el diseño y la normativa original del bloque, más allá de la introducción de excepciones relativamente menores y temporarias en el proceso de desgravación de los flujos de comercio intrazona. Tampoco fueron adoptadas posteriormente en el Mercosur, políticas comunes o consensuadas que tuvieran como objetivo enfrentar este tipo de asimetrías.

La revisión realizada permitió considerar las llamadas asimetrías de política. Más allá de que varios países utilizan instrumentos similares, con diferencias en cuanto a matices, es evidente que la escala de los recursos aplicados en cada país está notoriamente correlacionada con las asimetrías de regulación. Es en este sentido que es posible afirmar que las asimetrías estructurales (tamaño económico, nivel de integración intersectorial de la economía, capacidad financiera) están en la base de las asimetrías regulatorias que caracterizan también al Mercosur.

Esta situación determina que se reproduzcan permanentemente poderes de intervención y actuación diferenciales. En este tipo de trayectoria, la integración de Uruguay al Mercosur desembocó en una especie de “equilibrio inestable” pero conveniente para los intereses de los principales agentes económicos que se expresan, aunque con matices, en las diferentes posturas que plasman dichos agentes con relación a la integración al bloque. Como se verá en el próximo apartado, la economía política de la integración, permite explicar la consistencia entre los instrumentos que traban el desarrollo de un Mercosur profundo, con los intereses de los agentes participantes y la marcha real de la integración.

5. La economía política de los instrumentos: la posición de los agentes privados

El Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (en adelante DECON) realizó recientemente un trabajo de encuesta a 27 entrevistados sobre la visión de los agentes privados (empresarios y trabajadores) y agentes públicos, con relación a las políticas de integración económica y las prioridades (Terra, Mordecki, Bittendourt, Hargain, Bruneto y Katz, 2004). Lo que sigue a continuación es una breve síntesis de dicho documento de trabajo, que se entiende de interés porque complementa lo analizado anteriormente y releva los diferentes intereses en juego.

En general, los agentes consultados coinciden en afirmar que consideran que el ámbito de negociación más importante que tiene el país es el Mercosur, no tanto porque pueda ofrecer nuevas oportunidades, sino por la importancia de las concesiones ya negociadas y de las pérdidas que sobrevendrían si éstas se pierden.

Uruguay en tanto país pequeño y especializado, tiene una estructura productiva de escaso nivel de integración vertical, por lo que mantiene una fuerte dependencia de insumos importados. El aprovisionamiento de estos insumos a precios y calidades adecuadas se convierte en un objetivo de primer orden para la mayor parte de los entrevistados. En este sentido, el uso de un instrumento como la Admisión Temporal (AT) es considerado crucial por algunos, muy importante para otros o simplemente importante para sectores que dependen menos de insumos importados.

Cuando se consultó a los entrevistados sobre su visión específica relativa a la integración al Mercosur, se concluyó que no existió una visión nacional relativa al rumbo a darle al proceso de integración. Es importante consignar que, salvo los gremios de trabajadores, no se detectó un interés manifiesto en profundizar la Unión Aduanera. Los empresarios sostienen que los mayores esfuerzos se deben concentrar en mantener la situación actual con el uso de la Admisión Temporal, para poder exportar al Mercosur, y se manifestó un muy escaso interés en el avance hacia una política comercial común del bloque. Los trabajadores, en cambio, sostienen que se debe profundizar el Mercosur como Unión Aduanera con políticas industriales comunes que apunten a la complementación productiva en cadena de valor regional.

Un factor que puede haber sido muy importante con relación a la visión crítica del Mercosur, se relaciona con las abruptas oscilaciones en la estructura de precios relativos entre los países socios. Es así que mientras algunas cámaras empresariales colocan la coordinación macroeconómica como un objetivo de primer orden para avanzar en el proceso de integración, otros empresarios manifiestan su desconfianza en que se logre tal coordinación.

Del mismo modo, no existe una evaluación de los efectos que pueda tener sobre la inversión productiva en el largo plazo el hecho de mantener reglas del juego con un horizonte temporal de pocos años. Surge también claro de las opiniones recogidas que, en general, no se producen inversiones en situaciones en las cuales la competitividad se basa en el régimen temporal de Admisión Temporal, pero tampoco hay alternativas planteadas al respecto de cómo avanzar hacia otra situación de una integración sobre bases más sólidas.

Con respecto a la negociación de un menor nivel del Arancel Externo Común (AEC) que podría operar como una solución de largo plazo, no se manifestó demasiado interés por parte de la mayor parte de las empresas y cámaras consultadas, ni tampoco por parte de representantes del gobierno. El trabajo del DECON concluye que ello sería una consecuencia de que los agentes estimarían que el nivel de protección efectiva que se requería (vía AEC) para ser viable en el largo plazo la industria nacional, en varias de sus ramas, sería inalcanzable en las negociaciones.

Ello claramente sería una consecuencia de las asimetrías existentes derivadas de la heterogeneidad estructural heredada en cada economía de los países socios. Por ello mismo, es que se visualiza que la solución transitoria de la Admisión Temporal brinda una solución más práctica, aunque reconocidamente más frágil, a la protección efectiva brindada por el mecanismo de reducción del AEC.

Algunos empresarios entrevistados sostienen incluso, que sería mejor que el Mercosur se transforme en una Zona de Libre Comercio (ZLC) y que no debería siquiera intentarse una profundización del acuerdo de integración del bloque. Sin embargo, la mayoría opina que en estas condiciones el cumplimiento con los regímenes de origen, impondría dificultades serias para avanzar en esta dirección.

En otras palabras, otros agentes empresariales consideran que ya se ha avanzado mucho en la integración de la economía uruguaya, por lo cual no sería muy conveniente (por lo costoso) desandar el camino y buscar mayor autonomía en la política comercial. Consideran que seguir renegociando el Arancel Externo Común para asegurarse el aprovisionamiento de insumos y bienes de capital de calidad a precios adecuados, al tiempo que los acuerdos con terceros mercados promoverían un ambiente más competitivo al interior del Mercosur, debería marcar el rumbo de las negociaciones, aunque se las visualiza como un proceso lento y sin cambios muy dramáticos.

Cuando se “desagrega” al análisis según sectores de actividad, se aprecian algunos matices que es importante tener presente. En el caso de los empresarios agropecuarios, por ejemplo, el Mercosur es considerado un mercado importante para el destino de la producción de varias cadenas agroindustriales. Sin embargo, la proliferación de barreras no arancelarias (BNA) ha sido la norma, principalmente a partir de fines de la década de los 90's y la ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas se considera como de gran perjuicio para este sector de actividad. En algunas actividades han utilizado el régimen de Admisión Temporal, pero no con la intensidad propia de otros sectores manufactureros más intensivos en insumos y bienes de capital importados.

En el caso de la industria manufacturera, el principal instrumento para la expansión de las exportaciones hacia el bloque ha sido el otorgamiento de las preferencias arancelarias

establecidas en el acuerdo, unido a un régimen de origen y principalmente al régimen de Admisión Temporal, que se consideran esenciales para la supervivencia del sector.

En el sector comercio se destaca la importancia de acceder a productos baratos provenientes de la región y del resto del mundo. Para ello se considera importante profundizar el Mercosur, lo cual debería estar vinculado también a una política de mayor apertura con relación al resto del mundo. Al igual que los otros sectores, toman en cuenta el perjuicio que ocasiona la gran inestabilidad macroeconómica regional y la necesidad de coordinar acciones al respecto.

6. Principales conclusiones

En términos declarativos desde los máximos niveles de la integración en el bloque regional y también desde las nuevas autoridades de gobierno en el Uruguay, se afirma la necesidad y conveniencia de profundizar el Mercosur. El cumplimiento de la agenda ya acordada contribuiría a garantizar la libre circulación de mercaderías, servicios y capitales dentro de la Unión Aduanera, estableciendo metas de armonización de las variables económicas.

Sin embargo, cuando se analiza con cierto detenimiento la situación en Uruguay se detecta la existencia de algunas pocas, pero muy importantes, medidas de políticas públicas que son notoriamente contrarias a ese objetivo, que cuentan incluso, con la autorización de las autoridades del Mercosur para su aplicación.

El Uruguay ha diseñado desde la década del setenta y perfeccionado posteriormente, varias iniciativas de políticas “horizontales” para promover las inversiones, basadas esencialmente en diversos tipos de desgravación impositiva. Este mecanismo de desgravación arancelaria se considera muy importante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, dado el elevado nivel que ha alcanzado la “presión fiscal” en la economía nacional. Si bien éste constituye el principal instrumento de promoción de la competitividad, el mismo no lesiona, pero tampoco estimula la competitividad en un escenario de integración profunda en el Mercosur, siendo considerado por lo tanto, neutro para la integración profunda del Uruguay al bloque.

En cambio, los instrumentos orientados a promover las exportaciones son los que ocasionan más dificultades al proceso de integración económica. Se estima que las importaciones de insumos varios y equipos en condiciones de Admisión Temporal, admitida por el Mercosur como válida hasta el plazo del año 2010, constituye el instrumento más importante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo que utilizan las empresas del Uruguay para promover su inserción exportadora en los países del bloque y, de esta forma, se erosiona el potencial que ofrecería la integración profunda.

En efecto, se estima que un porcentaje creciente, cercano al 20% de las importaciones anuales, se realiza utilizando este régimen especial. Ello altera la libre circulación de bienes, abarata los costos de producción y genera desestímulos para el desarrollo de iniciativas que apuesten a la complementación productiva intra bloque. Es interesante observar que este esquema transitorio establecido en el Régimen de Admisión Temporal está vigente hasta el año 2010 y

constituye, a juicio de los empresarios consultados, la piedra angular del esquema favorable de las concesiones conseguidas en el ámbito del Mercosur.

Otro de los instrumentos que utiliza el Uruguay y crecientemente también otras economías del bloque, es el Régimen de Zonas Francas. En el caso de Uruguay el alcance del régimen ha sido hasta el presente, muy por debajo de las perspectivas iniciales. Con la excepción de una sola de las Zonas Francas (Zonamérica), que ha logrado comenzar a convocar a empresas de servicios y de tecnologías sofisticadas, en general, los resultados han estado bastante por debajo de las expectativas formuladas por las autoridades uruguayas.

Por último, el Uruguay al igual que el resto de los países del bloque, ha firmado un acuerdo automotriz. El mismo ha sido ventajoso para el Uruguay porque ha logrado condiciones de ingreso de productos extrazona más favorables. En lo relativo al comercio con la región, mas allá de los intentos por acordar un régimen común, el Uruguay se sigue basando en los viejos acuerdos logrados con Argentina y Brasil que precedían a la existencia del propio bloque.

Con relación a los instrumentos que afectan las capacidades, fueron relevados varios programas ministeriales y el desarrollo de algunas instituciones que han desarrollado importantes iniciativas. En el Uruguay estas iniciativas están concentradas mayormente en el estímulo para el sector agropecuario/agroindustrial. En los casos analizados, en general, el impacto de tales acciones ha sido neutro desde el punto de vista de la integración profunda en el Mercosur.

Por último, fueron relevados los instrumentos que promueven el desempeño de los sectores. Nuevamente, la mayoría de ellos están asociados al sector agropecuario/agroindustrial y, en general, fueron desarrollados durante la fuerte crisis económica y financiera por la cual atravesó la economía uruguaya desde 1999, con repercusiones importantes que se prolongan hasta el presente.

El cambio de escenario económico con posterioridad a la macro-devaluación, junto a la tonificación de los precios internacionales de las *commodities* agropecuarias, crea auspiciosas señales de desarrollo futuro del sector agropecuario y agroindustrial. En estas condiciones una de las principales limitaciones que se enfrentaron los empresarios para aprovechar la buena coyuntura fue el nivel de endeudamiento y el muy limitado acceso al crédito para capitalizar las oportunidades que surgieron.

En esta emergencia es que las autoridades impulsaron la construcción de varios instrumentos novedosos, que permitieron captar recursos institucionales de inversiones o transferencias directas de los consumidores, a partir de la *securitización* de sendos flujos futuros de bienes que se comercializan en los mercados. Así fue que se creó un conjunto bastante basto de Fondos (arrocero, lechero, granjero, del azúcar) que permiten abatir pasivos y, a su vez, crear determinado capital de giro para que la máquina de producción siga funcionando.

Sin embargo, desde la perspectiva que nos interesa en este trabajo, algunos de estos instrumentos perjudican la integración profunda en el Mercosur, en particular en el caso de aquellos que no han desarrollado niveles competitivos a nivel internacional ni regional, como es el caso de la producción azucarera y gran parte de la producción hortifrutícola.

Cuando se analiza el conjunto de todos estos instrumentos y, considerando además las declaraciones de los empresarios, es posible concluir que el Mercosur como acuerdo de integración está bastante estancado. Por un lado se considera que lo que se obtuvo hasta el presente es suficiente y que sería perjudicial perderlo pero, a su vez, se considera que es muy poco lo que se podría conseguir a futuro.

Ello representa una especie de “claudicación” en el sentido de que no se espera que en la negociación se logre que los demás países, en particular Brasil, acepte discutir cuestiones más

profundas como la estructura del Arancel Externo Común, que perjudica al Uruguay o la existencia de instrumentos para atenuar el impacto de las diferencias estructurales entre los países, que terminan frenando el proceso de integración. En tanto ello no se pueda dar, y se asume que sería así, la estrategia ha sido “ganar tiempo” y tratar de mantener los acuerdos logrados aunque ello suponga una manifiesta debilidad en cuanto a potenciar las posibilidades que ofrecería una integración profunda.

Si ello es así, sería muy difícil lograr el desmantelamiento de los instrumentos que más traban la profundización del Mercosur desde el punto de vista del Uruguay, porque las pérdidas podrían ser inmediatas y los logros futuros e inciertos. Sólo yendo hacia un nuevo pacto en el cual se reconozcan las diferencias estructurales entre las economías del bloque, sería posible negociar el levantamiento de los regímenes especiales que favorecen a determinadas ramas industriales en el Uruguay. De lo contrario, la propuesta que formulan los trabajadores seguirá siendo la única que plantea y defiende avanzar hacia un Mercosur profundo, aunque con limitadas posibilidades de éxito.

Bibliografía

- Astori, D, Lorenzo, F. Notaro, J. Aboal, D, Porto, L, Vaillant, M, Viera, C. (2004), *Uruguay: propuestas de política económica, Ediciones de la Banda Oriental*. Montevideo, agosto.
- Baruj, G. y Porta, F. *Políticas de Competitividad en la Argentina y su Impacto sobre la Profundización del Mercosur*. Versión Preliminar- mimeo. Buenos Aires.
- Bergara, M. (coord.) (2002), Proyecto Agenda Uruguay (2002). *Uruguay: opciones para su inserción en un mundo global: aspectos productivos, comerciales y financieros*. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Montevideo.
- Bouzas, R, Fanelli, J.M. (2001), *Mercosur: integración y crecimiento*. Fundación OSDE. Buenos Aires.
- García Peuffo J. (2000), “El Mercosur y el Uruguay”. En *Informe Mercosur 1998-99*. BID-INTAL. Buenos Aires.
- Laens. S. y Osimani, R. (2001), “Dos frentes para la negociación externa el Mercosur: el ALCA y el Acuerdo con la Unión Europea”, en Chudnovski, Fanelli, J.M. *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectiva del Mercosur en su primera década*. Red Mercosur, Banco Interamericano de Desarrollo. Siglo Veintiuno Editores., Argentina.
- Laens, S., Paolino, C. (2004), *La cadena agroindustrial de la carne bovina en el Uruguay: análisis de los desafíos competitivos*. Centro de Investigaciones Económicas. Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Montevideo, octubre.
- Laplane. M., Sarti, F., Sabbatini, R, Britto, G. (2001), “Política de competitividad en el Mercosur”, en Chudnovski, Fanelli, J.M. *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectiva del Mercosur en su primera década*. Red Mercosur, Banco Interamericano de Desarrollo. Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- Lorenzo, F., Paolino, C., Laens, S. y otros (2005), “Política Industrial y de la Inversión en Uruguay”. *Serie Notas de Referencia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Región 1. Washington, febrero.
- Masi, F., Bittencourt, F., (2001), “Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo”, en Chudnovski, Fanelli, J.M. *El desafío de integrarse para*

- crecer: balance y perspectiva del Mercosur en su primera década.* Red Mercosur, Banco Interamericano de Desarrollo. Siglo Veintiuno Editores., Argentina.
- Mercosur, (2004) *Primer Informe Semestral para la Secretaría del Mercosur: un foco para el proceso de integración regional.* Montevideo, julio.
- Oficina de Programación y Política Agropecuaria. OPYPA (2004), “Monitoreo agropecuario, Políticas Sectoriales, Temas Internacionales. Estudios y Diagnósticos”, *Anuario 2004.* Montevideo. Diciembre
- Paolino, C., Berretta (2004), *La cadena agroindustrial láctea en el Uruguay: análisis de los desafíos competitivos.* Centro de Investigaciones Económicas. Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Montevideo, octubre.
- Paolino, C. Osimani, R., (2004), *La cadena forestal en el Uruguay: análisis de los desafíos competitivos.* Centro de Investigaciones Económicas. Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Montevideo, octubre.
- Paolino, Carlos (2004), *La institucionalidad agropecuaria en el Uruguay: algunas ideas para la discusión.* (mimeo) 1er Congreso Regional de Economistas Agrarios. Mar del Plata, Argentina, noviembre
- Paolino, Carlos (coord); Lorenzo (2005), *Notas sobre políticas agrícolas en el Uruguay.* Documento elaborado para el Banco Mundial. Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), Montevideo.
- Rama, M. (2003). *Política comercial endógena.* Centro de Investigaciones Económicas (cinve), Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política. Editorial Trilce, Montevideo, Rama. M. (2003), *Crecimiento y estancamiento económico en el Uruguay.* Centro de Investigaciones Económicas (cinve), Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política. Editorial Trilce, Montevideo.
- Tacccone, J.J.; Nogueira, U. (editores) (2003), “Informe Mercosur. Período 2001-2002”. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. *INTAL Informe Mercosur N° 9.* Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina.
- Tacccone, J.J.; Nogueira, U. (editores) (2005), “Informe Mercosur. Período 2003-2004”. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. *INTAL Informe Mercosur N° 9.* Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina.
- Terra, M.I; Mordecki, G; Bittencourt, G.; Hargain, D; Bruneto, M; Katz (2004), *Documento de Trabajo N° 21,* Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.
- Vaillant, M; Villamil, R. (2003), *Promoción y fomento de las exportaciones en el Uruguay,* (mimeo). Montevideo, noviembre.
- Vaillant, M. (2003), *Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay.* Centro de Investigaciones Económicas (cinve), Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política. Editorial Trilce, Montevideo.

Anexo: Listado de siglas utilizadas

AEC	Arancel Externo Común del Mercosur
ADIFU	Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANP	Administración Nacional de Puertos
ARU	Asociación Rural del Uruguay
AT	Admisión Temporaria
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BNA	Barreras no Arancelarias
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BIT	Bienes de Informática y Telecomunicaciones
COFIS	Contribución al Financiamiento a la Seguridad Social

CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CAUCE	Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Cámara de la Industria Frigorífica
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
COFAC	Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
DINACYT	Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología
FR	Federación Rural del Uruguay
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUCREA	Federación Uruguaya de Grupos CREA
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IMABA	Impuesto a los Activos Bancarios
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
INAC	Instituto Nacional de Carnes
INAPE	Instituto Nacional de Pesca
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INAVI	Instituto Nacional de Vitivinicultura
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IRA	Impuesto a las Rentas Agropecuarias
IRIC	Impuesto a la Renta de Industria y Comercio
IP	Instituto Plan Agropecuario
IVA	Impuesto al Valor Agregado
I+D	Investigación y Desarrollo
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay

LIA	Línea de Investigación Aplicada
LIE	Línea de Investigación Estratégica
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAM	Política Automotriz del Mercosur
PDT	Programa de Desarrollo Tecnológico
PEC	Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Precio Mínimo de Exportación
PPNE	Persona Pública no Estatal
PPP	Paridad de Poder de Compra
PR	Precios de Referencia
PREDEG	Programa de Reconversión y Fomento de la Granja
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
JUNAGRA	Junta Nacional de la Granja
SUL	Secretariado Uruguayo de la Lana
TGA	Tasa Global Arancelaria
ZLC	Zona de Libre Comercio