

La inserción internacional del Uruguay desde la perspectiva de las cadenas de valor

Insumos para la política

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

51

OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO

La inserción internacional del Uruguay desde la perspectiva de las cadenas de valor

Insumos para la política

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Álvaro Lalanne, Consultor de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de José Gabriel Porcile, Director de dicha oficina, en el marco de un proyecto conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en el Uruguay.

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)
LC/TS.2021/109
LC/MVD/TS.2021/1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00482

Esta publicación debe citarse como: A. Lalanne, "La inserción internacional del Uruguay desde la perspectiva de las cadenas de valor: insumos para la política", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 51 (LC/TS.2021/109-LC/MVD/TS.2021/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Síntesis ejecutiva	9
Introducción.....	13
I. La participación del Uruguay en cadenas regionales de valor a través de matrices insumo producto	17
A. Las exportaciones regionales uruguayas de bienes y servicios según participación en cadenas de valor	18
B. Evaluando el largo promedio de las cadenas uruguayas.....	19
C. La posición <i>Backward</i> de las cadenas regionales del Uruguay	21
D. Estructura comparada de los encadenamientos hacia atrás.....	21
II. La participación del Uruguay en cadenas a través de datos de comercio	23
A. La clasificación según uso o destino económico versión 5	23
B. Clasificación de BEC rev. 5 aplicada a los datos de comercio del Uruguay	24
C. Evolución de la participación en cadenas de valor en el siglo XXI.....	25
D. Los encadenamientos hacia atrás de las cadenas uruguayas.....	29
III. La política comercial en las cadenas de valor uruguayas	33
A. Aranceles, preferencias y utilización de acuerdos comerciales	34
B. Las reglas de origen que cumplen las exportaciones uruguayas	36
IV. Gobernanza en cadenas de valor y políticas fiscales	39
A. El origen del capital en las CGV uruguayas.....	40
B. El grado de concentración en las CGV uruguayas	40
C. Las políticas fiscales y el desarrollo de CGV.....	41
V. El <i>upgrading</i> en cadenas de valor	43
A. Exportaciones de productos diferenciados en cadenas globales de valor	44

B.	Evaluando trayectorias de <i>upgrading</i>	46
1.	Bienes primarios finales.....	48
2.	Bienes primarios intermedios	49
3.	Bienes finales procesados.....	51
4.	Bienes intermedios genéricos.....	51
VI.	Síntesis de resultados	53
	Bibliografía	55
	Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados	58
Cuadros		
Cuadro 1	Largo promedio de cadenas en Uruguay desde la perspectiva del origen del valor, principales sectores según participación en CRV	20
Cuadro 2	Calidad de las exportaciones de carne bovina, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio	48
Cuadro 3	Calidad de las exportaciones de lácteos, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio	49
Cuadro 4	Calidad de las exportaciones de arroz procesado, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio	49
Cuadro 5	Calidad de las exportaciones de soja, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio	50
Cuadro 6	Calidad de las exportaciones de madera en chips, diferencias con el promedio	50
Cuadro 7	Calidad de las exportaciones de lana sucia, diferencias con el promedio	50
Cuadro 8	Calidad de las exportaciones de arroz sin procesar, diferencias con el promedio	51
Cuadro 9	Calidad de las exportaciones de vehículos, diferencias con el promedio	51
Cuadro 10	Calidad de las exportaciones de celulosa, diferencias con el promedio	51
Cuadro 11	Calidad de las exportaciones de tops de lana, diferencias con el promedio.....	52
Cuadro 12	Calidad de las exportaciones de cueros-capítulo 41, diferencias con el promedio	52
Cuadro 13	Síntesis de resultados descriptivos de las secciones II a V de este trabajo	54
Gráficos		
Gráfico 1	Participación en cadenas según país exportador, 2011	18
Gráfico 2	Exportaciones uruguayas a América del Sur, según participación en cadenas de valor, 2011.....	19
Gráfico 3	Largo promedio de cadenas desde la perspectiva del Uruguay como fuente del valor, según tipo de comercio, 2011	20
Gráfico 4	Posición en cadenas regionales de valor: largo hacia adelante y hacia atrás según lugar de elaboración del segmento	21
Gráfico 5	América Latina (11 países): estructura del contenido importado de las exportaciones totales, según origen, 2017	22
Gráfico 6	Estructura por origen de los insumos importados regionales incorporados en las exportaciones totales de países de América Latina, 2017.....	22
Gráfico 7	Participación en el total de las exportaciones de bienes del Uruguay por categoría	26
Gráfico 8	Participación en el total de las exportaciones de bienes del Uruguay por categoría	26
Gráfico 9	Participación en las exportaciones según bien y categoría	28
Gráfico 10	Utilización directa de insumos importados en las exportaciones del Uruguay por categoría, 2001 y 2017.....	29

Gráfico 11	Utilización de insumos importados por categoría de producto	30
Gráfico 12	Origen del abastecimiento de insumos según tipo de bien, promedio 2015-2017	30
Gráfico 13	Grado de utilización de acuerdos comerciales de las exportaciones del Uruguay por categoría de producto, promedio 2015-2017.....	35
Gráfico 14	Promedio ponderado de aranceles a terceros enfrentados por las exportaciones del Uruguay por categoría, 2017	35
Gráfico 15	Margen de preferencia utilizado en mercados preferenciales, 2017	36
Gráfico 16	Regla de origen utilizada en los acuerdos preferenciales según tipo de bien, promedio 2015-2017	37
Gráfico 17	Exportaciones uruguayas de bienes según categoría y origen del capital, promedio 2015-2017	40
Gráfico 18	Concentración en empresas de las exportaciones uruguayas según categoría, 2001 a 2019	41
Gráfico 19	Impuesto a los productos y la producción e impuestos a la renta según categoría, 2012 a 2016	42
Gráfico 20	Impuestos a los productos y la producción y políticas de apoyo en las exportaciones uruguayas según categoría, 2012 a 2016.....	42
Gráfico 21	Proporción de exportaciones de bienes diferenciados en el total, según categoría CGV, 2019	45
Diagramas		
Diagrama 1	Estructura de la clasificación según grandes categorías económicas (BEC rev5).....	24
Diagrama 2	Exportaciones uruguayas de acuerdo a cinco categorías basadas en BEC5	25
Diagrama 3	Participación en cadenas de valor de las exportaciones de bienes del Uruguay	31

Resumen

Este trabajo analiza la evolución de las exportaciones uruguayas en cadenas de valor a partir de matrices regionales insumo-producto y también mediante una clasificación basada en el tipo de bien comercializado y la combina con otras fuentes de datos para describir aspectos relacionados con la política comercial, la gobernanza, fiscalidad y el *upgrading* de la producción nacional a partir de cinco categorías de bienes según su tipo de participación en cadenas.

En las dos primeras décadas del siglo XXI Uruguay modificó su inserción internacional hacia proveer productos “aguas arriba” en las cadenas de valor. Esta tendencia se dio como resultado de aumentar su provisión relativa de bienes de base primaria de uso intermedio, y al mismo tiempo reducir su provisión relativa de bienes procesados de uso final con alta utilización de insumos intermedios importados. En el período además de mantener su posición en agroindustrias de cadenas nacionales cortas e integradas que requieren de un mejor acceso a mercados en el sentido clásico, también desarrolló algunos negocios no regionales más relacionados con las cadenas globales de valor que requieren otros tipos de instrumentos. El conjunto de incentivos fiscales y de política comercial con el que contó en el acceso preferencial regional no logró reducir su tendencia a que este tipo de inserción pierda relevancia en el período.

Síntesis ejecutiva

Este trabajo analiza la evolución de las exportaciones uruguayas en cadenas de valor a partir de matrices regionales insumo-producto y también mediante una clasificación basada en el tipo de bien comercializado y la combina con otras fuentes de datos para describir aspectos relacionados con la política comercial, la gobernanza, fiscalidad y el *upgrading* de la producción nacional a partir de cinco categorías de bienes según su tipo de participación en cadenas.

En las dos primeras décadas del siglo XXI Uruguay modificó su inserción internacional hacia proveer productos “aguas arriba” en las cadenas de valor. Esta tendencia se dió como resultado de aumentar su provisión relativa de bienes de base primaria de uso intermedio, y al mismo tiempo reducir su provisión relativa de bienes procesados de uso final con alta utilización de insumos intermedios importados. Esta trayectoria se verifica también dentro de la categoría de bienes procesados intermedios de uso genérico, que aumentan su cercanía con los factores primarios y se alejan de la demanda final. En ese período, Uruguay, siguiendo una tendencia contraria a la que marcan los hechos estilizados de la globalización, redujo a la mitad la utilización directa de insumos importados en sus exportaciones de bienes, lo que da cuenta de la reducción de su posición *Backward*. Esta tendencia general de la inserción uruguaya se contrapone con una posición claramente “backward” en el comercio regional identificada a partir de métricas basadas en matrices insumo producto regionales, donde el país se destaca por proveer productos cercanos a la demanda final, y que al mismo tiempo tienen alta incidencia de insumos importados en su valor. El país provee a la región una canasta de productos donde las etapas nacionales son especialmente cortas, o, dicho de otro modo, con escasos encadenamientos domésticos.

Participación de cada categoría en las exportaciones totales de bienes del Uruguay, 2001 y 2019

Tipo de participación en cadenas de valor	2001	2019
Bienes primarios de uso final	36%	37%
Bienes primarios de uso intermedio	8%	19%
Industriales intermedios genéricos	32%	29%
Industriales intermedios específicos	14%	14%
Industriales de uso final	10%	1%

Fuente: Elaboración propia.

De todas formas, subsisten en el país producciones de varios segmentos diferentes. La tradicional inserción internacional en cadenas agropecuarias cortas de dos segmentos nacionales (un segmento primario y uno industrial de valor agregado menor) representa aproximadamente un tercio de las exportaciones y se mantiene estable. Este segmento, en el que ubica la carne, el pescado, la mayoría de los lácteos y el arroz procesado, tiene una serie de desafíos de política comercial de tipo clásico: se produce en condiciones competitivas y requiere de mejoras en su acceso a mercados muy protegidos. Desde el punto de vista de “calidad” de las exportaciones, medidas a partir de los precios unitarios ajustados por factores de demanda, hay evidencia en el período de mejoras en el posicionamiento de la carne bovina pero no de los otros bienes.

El segmento de bienes primarios de uso intermedio, de fuerte expansión en el período, está dominado por las oleaginosas, pero incluye también algunos insumos nacionales de agroindustrias que se exportan sin industrializar, para los cuales los incentivos de política comercial no son suficientes como para desarrollar su segmento industrial en el país. Estos productos no requieren especialmente de mejoras en su acceso a mercados y sus demandas están relacionadas con políticas de infraestructura (ya que su bajo valor unitario en ocasiones no compensa el costo logístico) y con mayor liberalización comercial, ya que su desarrollo se realizó en general “a espaldas” de la política. En este segmento se encuentra la soja, el girasol, el arroz cáscara, la lana sucia, los animales en pie, la madera en rolos o en chips. En general este segmento no muestra evidencia de mejoras en la calidad relativa.

En el otro extremo de la cadena se encuentran los bienes procesados de consumo final, cuya provisión desde Uruguay actualmente es casi irrelevante. Estos bienes se han desarrollado al amparo de condiciones de política comercial muy particulares (por ejemplo con la combinación de reglas de origen flexibles, uso de *Drawback* en el comercio intrazona, alto margen de protección y subsidios explícitos) pero aún así no han logrado mantener su participación en la canasta comercial del país, en parte porque son muy sensibles a medidas no arancelarias en el comercio intrazona.

La clasificación utilizada en este trabajo introduce una distinción entre bienes industrializados intermedios de uso genérico y de uso específico, pensada especialmente para capturar el comercio que se realiza en cadenas de valor. Los primeros tienen características más parecidas a las *commodities*, mientras que los segundos tienen una gobernanza más asociada a las de tipo cadena de valor.

Un 30% de las exportaciones de bienes se compone de bienes industrializados de uso genérico. La mayoría de estos bienes son de base agropecuaria, aunque también hay algunos basados en insumos importados de base química. Esta categoría, dominada por la celulosa, también incluye a productos tradicionales como los tops de lana, cueros (semi) curtidos y otros más nuevos tales como la madera aserrada o la cebada malteada o caucho y plásticos en formas primarias. Salvo la cebada, el caucho y el plástico, estos productos tienen en general una inserción extraregional y no enfrentan altos aranceles en destino, mientras que su bajo uso de insumos importados hace que en general no tengan dificultades para cumplir las reglas de origen, en el caso de exportarse a mercados preferenciales. Este segmento tiene muy alta presencia de capitales extranjeros y se ha tendido a concentrar en pocas empresas que explican grandes volúmenes. La evidencia da indicios de una política tributaria bastante neutral en este segmento.

El segmento más novedoso lo constituyen los bienes intermedios de uso específico, que explican un 15% de las exportaciones y mantienen una participación estable. Esta categoría ha sido muy dinámica el comercio global. En Uruguay actualmente se compone de concentrados para bebidas, medicamentos, autopartes, cueros terminados, plásticos y productos químicos. En parte tiene inserción regional y en general requiere de reglas de origen flexibles. Es un grupo absolutamente dominado por pocas empresas de capital extranjero (algunas regionales), que utiliza activamente los instrumentos de incentivos, ya sean devolución de tributos, producción en zonas francas o subsidios directos. Una parte de este segmento tiene los riesgos habituales de beneficiarse de alta protección en los mercados de destino.

El análisis desde la perspectiva de cadenas ayudar a evaluar el tipo de política que requiere cada segmento, y que en ocasiones las demandas son antagónicas. También se muestra que los incentivos fiscales han sido mucho mejor utilizados por empresas industriales de bienes intermedios, donde la protección comercial (arancelaria o no arancelaria) suele ser menor que en los bienes finales. En un mundo muy interconectado con empresas produciendo eslabones en varias jurisdicciones, las políticas de exoneración fiscal han sido muy utilizadas por los participantes, lo que permite sugerir que se debería volver a evaluar la batería de instrumentos que utiliza el país para mejorar su inserción internacional.

Introducción

El comercio en cadenas de valor ha sido durante la mayor parte de los últimos 30 años el componente más dinámico del comercio internacional (WTO 2017) aunque desde mediados de la segunda década de este siglo se observa un estancamiento en esa tendencia y una ligera retracción, pero no hay evidencia aún de que se esté entrando en una etapa de desglobalización (Antràs 2020). Un elemento distintivo de la segunda oleada de globalización es el crecimiento en el comercio de los bienes intermedios, producto de la fragmentación de la producción (Johnson y Noguera 2012) que también ha generado cambios centrales en la gobernanza del sistema internacional de comercio (Baldwin 2012).

Pensar la producción de un país como parte de eslabones de una cadena lleva a modificar algunas ideas tradicionales de política comercial, pues los países tienden menos a intercambiarse bienes finales sino más bien a especializarse en ciertas tareas. Los mecanismos de promoción o incentivos a los que recurren los países también incorporan ese diagnóstico.

Para desarrollar una política económica (de las cuales la comercial, industrial y fiscal son parte integrantes) que estimule una inserción internacional favorable con el desarrollo de las capacidades y el bienestar nacional es útil conocer dónde está parado el país en términos de su posición en las cadenas de valor. En primer lugar, conviene recordar que no todo el comercio es en cadenas de valor y que, aun si se adoptase un criterio inclusivo, cada modalidad de inserción —en la jerga de la literatura de cadenas: cada posición—, tiene implicancias diferentes.

Aunque en determinadas ocasiones se ha tendido a vender a la participación en cadenas como la forma sencilla de “saltarse etapas” en la industrialización, en los hechos los efectos sobre el bienestar son ambiguos y en todo caso modestos (Rodrik 2014; Pahl y Timmer 2020). La participación en cadenas debe ser vista más como un dato de la realidad que como un objetivo de política. El auge en cadenas ha determinado que los juicios (o clasificaciones) sobre lo que es deseable o atractivo producir deban incorporar en el análisis qué proceso se realizó en el país, o sea en definitiva qué tarea se suministró (Baldwin y Lopez-Gonzalez 2015).

Entre las cuestiones importantes para tener en cuenta está el *mix* de política comercial que requiere cada tipo de participación. Por ejemplo, los bienes intermedios suelen tener menos niveles de protección que los bienes finales, pero probablemente requieran de una logística de entrada y salida más confiable y

precisa. Además, los bienes intermedios de uso customizado tienden a tener relaciones entre proveedores y clientes de largo plazo, cuando no directamente integración vertical. Otro aspecto para considerar es que cuando se piensa en producciones globales con etapas en muchos países las cuestiones fiscales se suelen volver claves para la localización.

La política comercial del Uruguay está siempre en debate, y los intereses de los *stakeholders* no son necesariamente convergentes. Los diferentes tipos de inserción en cadenas requieren de políticas comerciales en ocasiones antagónicas, no solo por la diferente orientación (regional / extraregional) sino también por otras consideraciones. Algunas de las políticas comerciales de nueva generación que son las únicas que han tenido algo de éxito en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, como el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la Organización Mundial de Comercio, están concebidas (o son solicitadas) para la integración en cadenas de valor y se valoran especialmente en los segmentos de bienes intermedios industriales específicos. Otras políticas comerciales más clásicas, como los aranceles a los productos agrícolas o las normas fitosanitarias, no han tenido una solución a nivel multilateral y están sin duda limitando o afectando el desarrollo de cadenas de bienes de consumo alimentario.

Como es lógico, estas cuestiones no son exclusivas de Uruguay ni de los países de América Latina y el Caribe. No obstante, como se mostrará en la primera sección del trabajo Uruguay tiene algunas características distintivas en el comercio regional, que hacen que los requerimientos de política probablemente sean diferentes a los de otros países “pares”.

En el presente informe se caracterizará a la participación de Uruguay en Cadenas regionales de Valor a través de un variado set de indicadores. Por un lado se utilizarán las matrices insumo producto multipaís para América del Sur que ha construido la CEPAL en los últimos años. Por otro lado, se utilizarán nuevas clasificaciones cualitativas disponibles en el comercio internacional y se aprovechan bases de datos construidas en otros proyectos de la Oficina de CEPAL en Montevideo o de otros organismos para caracterizar la participación de Uruguay de acuerdo a variables relevantes para el análisis de cadenas globales de valor.

En la primera sección del informe se muestra la profundidad, posición y desempeño de Uruguay en las cadenas regionales de valor de América del Sur. Para ello se utilizan adaptaciones de métricas definidas a nivel global (Borin y Mancini 2019; Wang et al. 2017b; 2017a; Wang, Wei, y Zhu 2013; Antràs y Chor 2018) a matrices regionales como la de la CEPAL. La metodología para dichas adaptaciones se muestra en Lalanne (2020a).

En la segunda sección se aplica la Clasificación Según Uso Económico versión 5 de la UNCTAD, que incluye una distinción entre bienes intermedios de uso genérico y de uso específico. A partir de un análisis crítico de dicha clasificación para su pertinencia al caso uruguayo, se analiza la evolución de la participación durante lo que va del siglo XXI y se contrasta la tipología de participación en cadenas con información de utilización de insumos importados que surge de vincular a las exportaciones con las importaciones temporarias de insumos. Esta clasificación será la base para la descripción de las siguientes secciones.

En la tercera sección, se analizará la participación en cadenas a la luz de indicadores de política comercial tradicional. En primer lugar, se analiza el acceso preferencial de los bienes según tipo. En segundo lugar, se analizan las barreras arancelarias efectivas que afectan a los productos, describiendo por un lado el acceso Nación Más Favorecida, y por otro lado el margen de preferencia. Esta sección concluye con la descripción del tipo de regla de origen que utilizaron los productos exportados al principal (y casi excluyente) mercado preferencial al que accede Uruguay: el MERCOSUR (Lalanne 2020b), tendiendo un vínculo entre el comercio en cadenas de valor y las reglas de los acuerdos comerciales. Dado que el comercio en cadenas se basa en la estructura interrelacionada de abastecimientos, las posibilidades —o limitaciones— de abastecerse internacionalmente que establecen los acuerdos a través de las reglas de origen es central en el análisis de la posición de los países.

En la cuarta sección, se muestra la evolución desde la perspectiva de la gobernanza y las políticas fiscales. Por un lado, se muestra el grado de participación en cadenas de valor en función del origen del capital de la empresa exportadora. Luego, se muestra el cambio en la concentración según el segmento al que pertenezca la empresa. Finalmente, se muestra el resultado de la política tributaria y de incentivos que ha enfrentado cada uno de los tipos de participación en el país.

En la quinta sección, se aborda el *upgrading* de las exportaciones uruguayas. Por un lado, se aplica una clasificación que considera el potencial de diferenciación de la producción (Bernini et al. 2018), incluso para productos de base agrícola. Adicionalmente, se realiza un ejercicio de medida de la calidad de las exportaciones, basado en una metodología que estima calidad a partir de diferencias en precios unitarios y corregidos por factores de demanda (Khandelwal, Schott, y Wei 2013; Ndubuisi y Owusu 2021).

El presente documento fue elaborado en el marco del proyecto CEPAL–ONUDI–OCR para el fortalecimiento del conocimiento en cadenas de valor en Uruguay. Este trabajo es de tipo descriptivo y general y se sugiere su lectura junto con los informes sectoriales de las cadenas de valor de Forestal-Madera, Biofármacos y Plástico, que se elaboraron en paralelo y contienen aspectos más complejos y ricos que los que se tratan en este.

I. La participación del Uruguay en cadenas regionales de valor a través de matrices insumo producto

Existe una sólida corriente de la literatura en cadenas de valor que cuantifica la importancia de las cadenas de valor de acuerdo a la participación hacia adelante y hacia atrás de los países en ellas. El trabajo pionero de Hummels, Ishii, y Yi (2001) define al *vertical share*, la participación de un país como usuario de valor agregado extranjero en sus propias exportaciones (*backward linkages*), a partir de matrices insumo-producto nacionales. Johnson y Noguera (2012) definen también el *value added in exports* y a partir de allí la participación de un país en cadenas hacia adelante (*forward*, según la terminología utilizada aquí), o sea como fuente del valor utilizado por otros países. A partir de ese trabajo se convirtió en un estándar estimar estas medidas mediante la utilización de matrices insumo producto que representen las relaciones interindustriales de todo el mundo (Koopman, Wang, y Wei, 2014). Paralelamente a la discusión y perfeccionamiento de las medidas (Koopman, Wang, y Wei, 2014; Johnson, 2018; Borin y Mancini, 2019; Los, Timmer, y de Vries, 2015; Los y Timmer, 2020; Nagengast y Stehrer, 2016), se desarrollaron proyectos para construir matrices insumo producto multipaís (Meng, Zhang, y Inomata, 2013; Lenzen et al, 2013; Timmer et al, 2015).

La División de Comercio Internacional de la CEPAL ha lanzado en 2016 la primera matriz insumo producto sudamericana, que contenía información para el año 2005 (CEPAL, 2016). Luego, en 2019 realizó una versión para 2011 ampliándola a otros diez países latinoamericanos y recientemente lanzó una versión para 2014, además de otras matrices en conjunto con otros organismos internacionales.

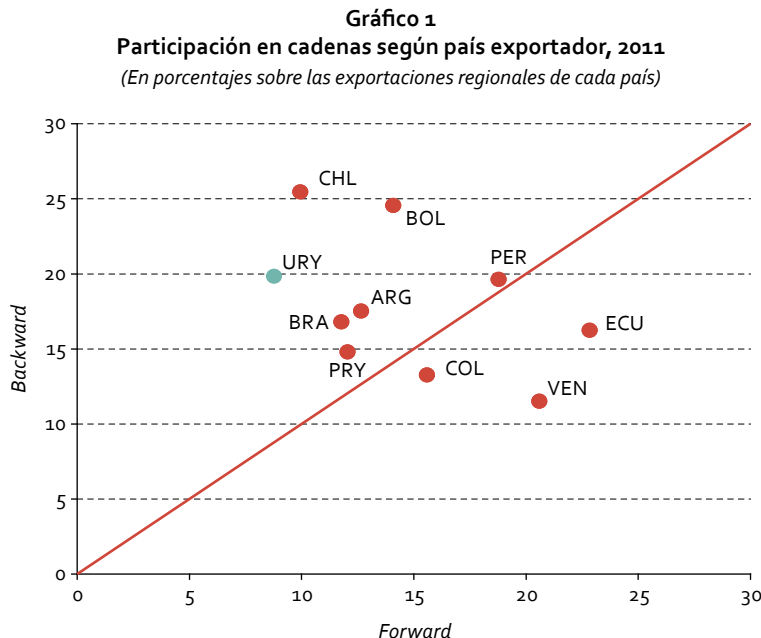
Existen diferentes ventajas y desventajas en trabajar con cada una de esas matrices. La matriz de CEPAL, definida para 40 sectores, tiene una desagregación intermedia en términos comparados. Esta matriz es más agregada que las últimas versiones del World Input Output Database (WIOD) (Timmer et al, 2015) y el Global Trade Analysis Project (GTAP) (Aguar, Narayanan, y McDougall, 2016) pero más desagregada que los proyectos EORA (Lenzen et al, 2013) o que las matrices de CEPAL con el Asian Development Bank (ADB). La matriz de CEPAL, al tener solamente encadenamientos entre países de la región, no es adecuada para estudiar el comercio en cadenas globales de valor, pero sí puede ser muy útil para estudiar los encadenamientos regionales, o sea las cadenas regionales de valor. Para el caso de Uruguay, donde el comercio regional es relevante y registra una mayor integración en cadenas, es de interés estudiar cómo se posiciona la producción uruguaya. Los resultados de esta sección deben entenderse entonces como complementarios a medidas que puedan aplicarse sobre el comercio extrarregional del país. Las tres primeras partes de esta sección están basadas en (Lalanne, 2020a) y la última en CEPAL (2020).

A. Las exportaciones regionales uruguayas de bienes y servicios según participación en cadenas de valor

Siguiendo a Hummels, Ishii, y Yi (2001) un país tiene dos formas de participar en cadenas de valor. Por un lado, la participación en cadenas de valor puede ser medida hacia atrás, mediante el cómputo de los insumos importados en las exportaciones, o hacia adelante, o sea midiendo cuánto de las exportaciones de un país son a su vez incluidas en las exportaciones de otros. Borin y Mancini (2019) muestran que el complemento de estas dos medidas es el Valor Agregado Directamente Absorbido en Destino. Entonces, las exportaciones brutas se descomponen en tres: Valor Agregado Doméstico Directamente Absorbido en Destino (en intermedios o finales); Valor Agregado Doméstico Reexportado por el país importador y Valor Agregado Incluido en los insumos importados

El primer término incluye el valor agregado incluido en bienes finales e intermedios consumidos directamente en el país de destino. El segundo término incluye el valor agregado en bienes intermedios reexportado por país de destino. Aquí se llamarán *Forward Linkages*. El tercer término es el valor de los bienes intermedios importados utilizados por el país exportador. Aquí se llamarán *Backward Linkages*. La suma de los dos últimos términos corresponde al comercio en cadenas de valor según la definición utilizada en el Reporte de Cadenas de Valor del Banco Mundial 2020 (World Bank, 2019).

El siguiente gráfico muestra la participación en cadenas en el comercio regional según cada país exportador. Uruguay es de los países con mayor incidencia *Backward* y menor incidencia *Forward*. La suma de ambos arroja la importancia total del comercio en cadenas sobre el comercio regional total. A medida que los países se alejan del vértice aumenta su participación y la distancia con la recta de 45° indica el perfil de dicha participación, ya sea hacia abajo (*Forward*) o hacia arriba (*Backward*).

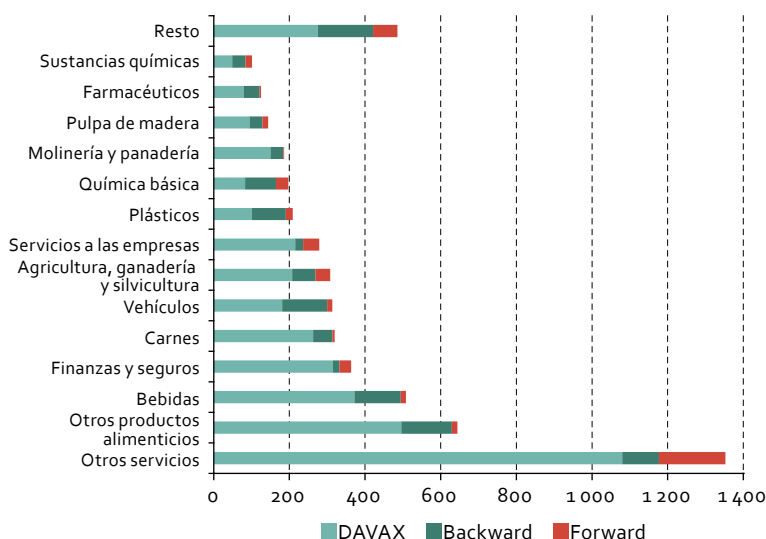


Fuente: Lalanne (2020a).

El siguiente gráfico muestra al comercio regional del Uruguay de acuerdo a estas categorías por sector. Por la forma de construcción de la matriz, se identificó un gran volumen de exportaciones de Uruguay hacia Argentina en el sector otros servicios. Si bien es posible que este segmento realmente pertenezca a Servicios Empresariales y haya problemas con la clasificación, este volumen no está

registrado como tal en las exportaciones uruguayas y solo surge en el ejercicio de ensamble de una matriz, dónde Argentina reporta importaciones regionales de servicios que usa como insumos para su actividad. Estos servicios son los que dan cuenta de la mayoría de los *Forward Linkages*, por lo que se deduce qué, de no existir este guarismo, la participación de este componente sería aún menor. Este bajo nivel de *Forward Linkages* (9% en el total) es característico de Uruguay, que no suele exportar productos que integren cadenas largas. Los *Backward Linkages*, en cambio, son comparativamente altos: los sectores con altos encadenamientos hacia atrás son los dos sectores químicos, los plásticos, los vehículos y, sorprendentemente, las bebidas. Este último sector se explica por la presencia de *reflecting trade* (Koopman, Wang, y Wei, 2014) en la industria de la cerveza: se hace un proceso corto sobre un insumo brasileño (Cebada) y luego se exporta a ese país.

Gráfico 2
Exportaciones uruguayas a América del Sur, según participación en cadenas de valor, 2011
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a metodología explicada en Lalanne (2020a).

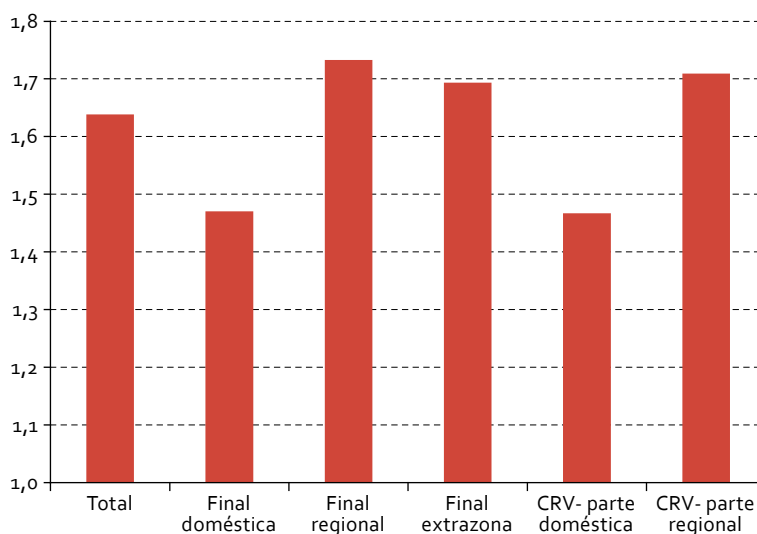
Estos datos ya permiten trazar la primera conclusión respecto al carácter esencialmente *Backward* de la inserción en cadenas del Uruguay.

B. Evaluando el largo promedio de las cadenas uruguayas

Las matrices insumo producto también permiten analizar el largo de las cadenas, desde que se incorpora valor agregado hasta que se elabora un producto final. El gráfico siguiente muestra el número de etapas promedio por los que transita el valor agregado uruguayo desde que se origina hasta que se incluye en un producto final o es exportado extrazona, siguiendo una adaptación de la metodología de Wang et al. (2017b; 2017a) explicada en Lalanne (2020a). El valor agregado uruguayo se involucra en promedio solamente en 1,64 relaciones productivas hasta ser incluido en demanda final. La producción doméstica final para la exportación regional tiene un largo mayor que la producción para consumo doméstico. Las últimas dos columnas analizan el largo de las cadenas de intermedios que se destinan a la región, distinguiendo entre el largo doméstico y el largo internacional. El largo doméstico de estas cadenas, o sea las etapas que se realizan desde que se incorpora valor agregado hasta que se exporta el intermedio, es tan bajo como el de los bienes destinado al consumo doméstico, mientras que el largo internacional, o sea las etapas que realizan hasta convertirse en producción final una vez que salieron de Uruguay, es más alto. En síntesis,

el valor agregado doméstico incluido en los bienes intermedios exportados a extrazona tiene más baja integración nacional que el que se incluye en los finales y además el valor agregado uruguayo incluido en cadenas regionales tiene mayores encadenamientos en el exterior que localmente.

Gráfico 3
Largo promedio de cadenas desde la perspectiva del Uruguay
como fuente del valor, según tipo de comercio, 2011
(En número de etapas)



Fuente: Lalanne (2020a).

El cuadro desagrega estos resultados por sector y el gráfico confirma una idea general de la inserción de Uruguay: incluso los sectores que explican la posición *Backward* en cadenas regionales, cuando son analizados para el mercado doméstico o la exportación de finales tienen más cantidad de etapas. Esto implica que los productos que el país exporta a la región tienen muy pocas etapas en el país. El extremo de esto es la cadena de la bebida, que tiene el largo mínimo (uno), es decir que se inserta directa y exclusivamente en un insumo que se exporta a la región.

Cuadro 1
Largo promedio de cadenas en Uruguay desde la perspectiva del origen del valor,
principales sectores según participación en CRV
(En ratios de cada flujo)

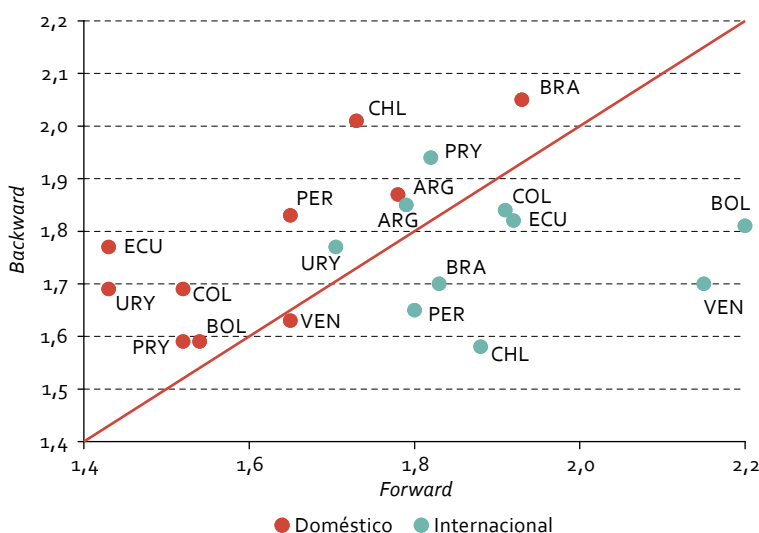
Sector	Nombre	Total	Demanda doméstica	Demanda final regional	Demanda extrazona	Segmento doméstico en CRV	Segmento regional en CRV
s01	Agropecuario	1,9	1,8	2,2	1,7	1,6	1,6
s09	Bebidas	2,4	1,5	1,1	1,7	1,0	1,4
s17	Química básica	3,0	2,7	2,4	2,4	1,3	2,1
s20	Plásticos	2,3	3,0	1,7	2,3	1,3	1,8
s38	Servicios financieros	2,3	2,0	1,8	2,2	1,5	1,7
s39	Servicios empresas	2,3	2,1	2,7	2,0	1,6	1,8
s40	Otros servicios	1,4	1,2	2,7	2,6	1,3	1,8

Fuente: Elaboración propia en base a Lalanne (2020a).

C. La posición *Backward* de las cadenas regionales del Uruguay

Adicionalmente, la posición relativa de los sectores puede analizarse en un eje que compare al mismo tiempo la posición *Backward* y la posición *Forward* de los países. En el gráfico 5 se muestra que Uruguay es el país que ostenta una posición relativamente más *Backward*, es decir más alejada del eje hacia la izquierda. Esto se debe a su relativamente corta longitud de cadenas desde la perspectiva del origen del valor (*Forward*). Uruguay es el país con cadenas regionales más cortas en ese sentido. Desde el lado del país como usuario, Uruguay también tiene cadenas cortas, pero no se distingue tanto de otros socios. El gráfico permite observar también como los países más grandes participan en promedio en cadenas regionales más largas, tanto como proveedores de valor como usuarios y muestra además que Uruguay tiene etapas domésticas especialmente cortas. Lalanne (2020a) muestra además que este carácter *Backward* regional se acentuó en el siglo XXI, ya que el largo hacia adelante se redujo considerablemente.

Gráfico 4
Posición en cadenas regionales de valor: largo hacia adelante y hacia atrás según lugar de elaboración del segmento

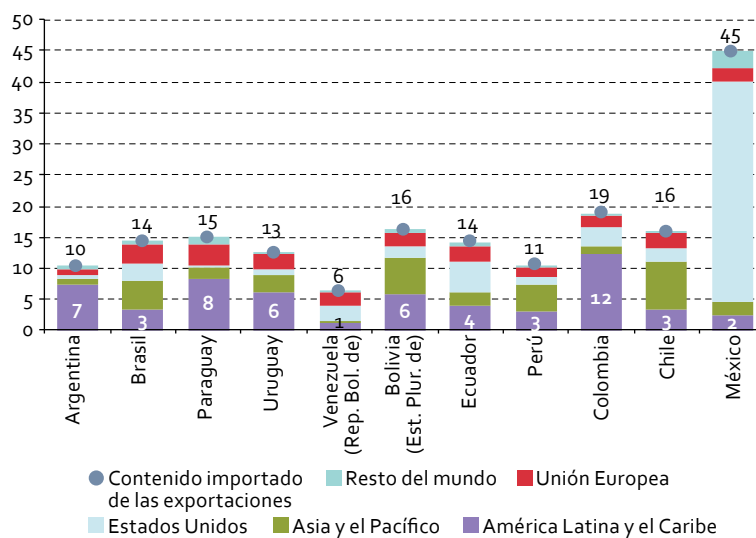


Fuente: Lalanne, 2020a.

D. Estructura comparada de los encadenamientos hacia atrás

El Informe de Perspectivas de Comercio Internacional de América Latina y el Caribe (CEPAL 2021) muestra información comparada de los *backward linkages* utilizando una matriz de 2017. El contenido importado incorporado en las exportaciones fluctúa entre el 6%, en la República Bolivariana de Venezuela, y el 45%, en México. En el caso de este país, ello es el resultado de su elevada integración productiva con los Estados Unidos, que explica 35 puntos porcentuales de ese total. Por su parte, la participación del contenido importado intrarregional en las exportaciones totales alcanza en promedio solo el 3% y fluctúa entre el 1% y el 12%. Las participaciones más elevadas se registran en Colombia y Paraguay (12% y 8%, respectivamente), seguidos por la Argentina (7%) y Bolivia y Uruguay (6% cada uno). México y Venezuela son los países menos integrados con la región según esta métrica. Se observa una mayor integración de insumos provenientes de Asia y el Pacífico, en comparación con aquellos originarios de la propia región, en los casos de Bolivia, Brasil, Chile y Perú.

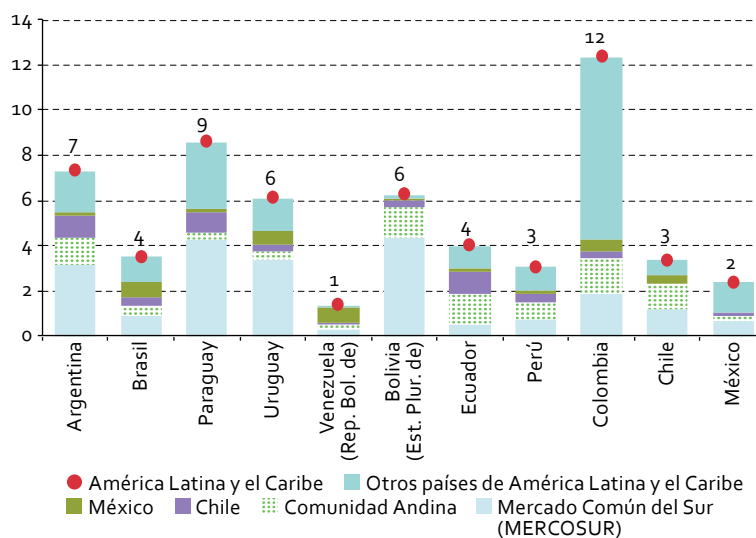
Gráfico 5
América Latina (11 países): estructura del contenido importado
de las exportaciones totales, según origen, 2017
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2021).

Además, dentro de los insumos regionales, naturalmente el MERCOSUR es el principal origen en el caso de Uruguay y Paraguay, aunque eso no sucede así en el caso de Brasil y, sorprendentemente, son menos de la mitad en el caso de Argentina.

Gráfico 6
Estructura por origen de los insumos importados regionales incorporados
en las exportaciones totales de países de América Latina, 2017
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2021).

II. La participación del Uruguay en cadenas a través de datos de comercio

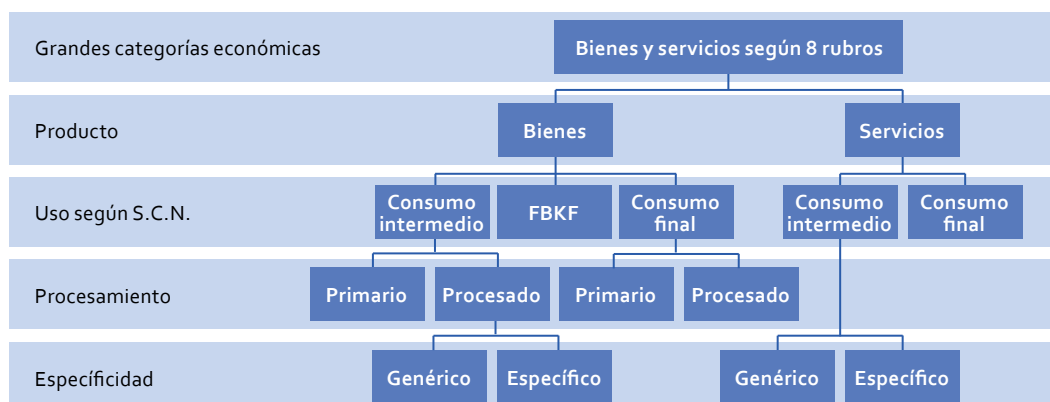
A. La clasificación según uso o destino económico versión 5

La utilización de matrices insumo producto para caracterizar la participación en Cadenas de Valor tiene considerables ventajas, entre las cuales se encuentra la posibilidad de “seguir” al valor agregado y la producción hacia adelante y hacia atrás, la estandarización internacional de los resultados y su coherencia con los datos de producción, valor agregado y eventualmente empleo. Sin embargo, también adolece de ciertas limitaciones, entre las cuales se encuentra el relativo rezago como instrumento para describir la coyuntura, los supuestos homogéneos sobre los que se basa el análisis *input-output* y, principalmente, la estructura sectorial demasiado agregada como para identificar productos. Por tal motivo, a partir de este capítulo se utilizará una tipología de participación en cadenas definidas a nivel de estadísticas de comercio internacional (seis dígitos del Sistema Armonizado). Como se verá más adelante, los resultados deben leerse de forma complementaria a los de la sección estructural.

La última revisión de la clasificación internacional de Grandes Categorías Económicas (*Broad Economic Categories*) permite incorporar las estadísticas de comercio internacional al análisis de las Cadenas Globales de Valor (CGV). En base a la correlación entre esta clasificación y el Sistema Armonizado es posible abordar un análisis de los flujos comerciales desde el foco de las CGV. La clasificación de Grandes Categorías Económicas fue desarrollada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas con el objetivo de proveer una agregación de los productos en categorías que facilite el análisis de los flujos de comercio.

Tradicionalmente la clasificación de bienes por categorías de uso final es utilizada para el análisis de la integración de las cadenas de valor, ya que distingue entre bienes intermedios y bienes de consumo. En la quinta revisión de la clasificación (BEC rev.5) publicada en 2018, se realiza una reestructura que incorpora una dimensión para facilitar el análisis desde este enfoque. La dimensión denominada “Specification dimension”, define para los productos intermedios procesados si se trata de bienes “genéricos” o “específicos”.

Diagrama 1
Estructura de la clasificación según grandes categorías económicas (BEC rev5)



Fuente: Elaboración propia en base a United Nations (2018).

Esta nueva dimensión pretende definir una lista oficial, aceptada internacionalmente, de productos intermedios más específicos y diferenciados que se distingan de las materias primas y bienes intermedios genéricos, que pueden asociarse con bienes homogéneos, que tienen precios internacionales de referencia¹ (United Nations 2018).

La división de estadísticas de las Naciones Unidas provee tablas de correlaciones entre BEC rev.5 y otras clasificaciones internacionales. En particular pone a disposición la correlación con el Sistema Armonizado a seis dígitos, en sus versiones de 2012 y 2017 (HS2012 y HS2017). Para aplicarlo a versiones anteriores de esta nomenclatura es necesario recurrir a las tablas de conversión también disponibles en la web de este organismo².

B. Clasificación de BEC rev. 5 aplicada a los datos de comercio del Uruguay

La clasificación arancelaria utilizada por la aduana uruguaya, la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), es equivalente al Sistema Armonizado a nivel de subpartida (seis dígitos). Se aplica entonces la correlación mencionada más arriba en tres bases de datos de comercio exterior de Uruguay para poder analizar distintos aspectos relacionados con las CGV. Utilizando las estadísticas aduaneras se construye una serie de exportaciones por producto abierto a nivel de sub-partida (6 dígitos). Antes de clasificar los bienes según BEC es necesario realizar una serie de ajustes.

En primer lugar, se realiza un ajuste para incorporar los productos exportados desde Zonas Francas (ZZFF). Este ajuste es importante porque, como las ZZFF se encuentran fuera de territorio aduanero, los productos exportados desde allí no figuran en las cifras originales de aduanas y los insumos uruguayos utilizados por estas Zonas se computan como exportaciones³.

En segundo lugar, se excluyen algunos productos específicos que a los efectos del análisis de cadenas globales de valor en Uruguay pueden resultar distorsivos. Dado que en Uruguay la importación y exportación de combustibles están sujetas a un monopolio estatal, al igual que la distribución de electricidad, se excluyen todos los productos incluidos en el capítulo Energía.

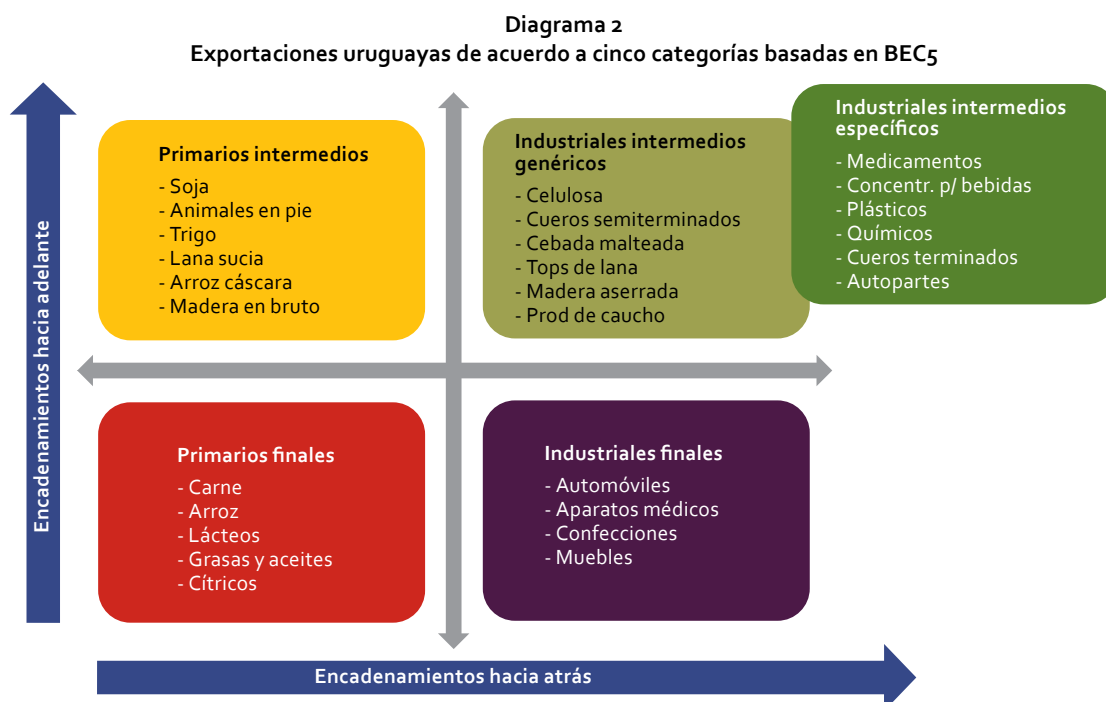
¹ <https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/bec.asp>.

² <https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/correspondence-tables.asp>.

³ De este modo, se excluyen los insumos dirigidos a las ZZFF industriales que elaboran pasta de celulosa (básicamente madera en bruto) y los insumos para elaborar medicamentos enviados a la Zona Franca Parque de las Ciencias. Por otra parte, se suman las ventas al exterior de las plantas de celulosa, los medicamentos desde Parque de las Ciencias y los concentrados de bebidas exportados desde Zona Franca Colonia (en este último caso los insumos utilizados son todos importados, por eso no se restaron en el paso anterior). En ese sentido, se re-clasifica, de genérico a específico, uno de los productos exportados por una empresa trasnacional que vende concentrados de bebidas que exporta a plantas envasadoras de bebidas en distintas partes del mundo.

Para clasificar las sub-partidas contenidas en esta base de datos se procedió de manera distinta según el periodo. Para los años cubiertos por las tablas de correspondencia del Sistema Armonizado (HS, por sus siglas en inglés) con la BEC5 se realizó la asociación directa, mientras que para los años anteriores a 2012 se utilizaron previamente correspondencias entre las versiones del HS. La clasificación BEC5, cuya lógica y estructura se muestra completa en el diagrama 1, fue simplificada para generar cinco categorías de productos.

El Diagrama siguiente muestra que tipo de productos se clasifican en cada categoría en el caso de las exportaciones de bienes uruguayas.



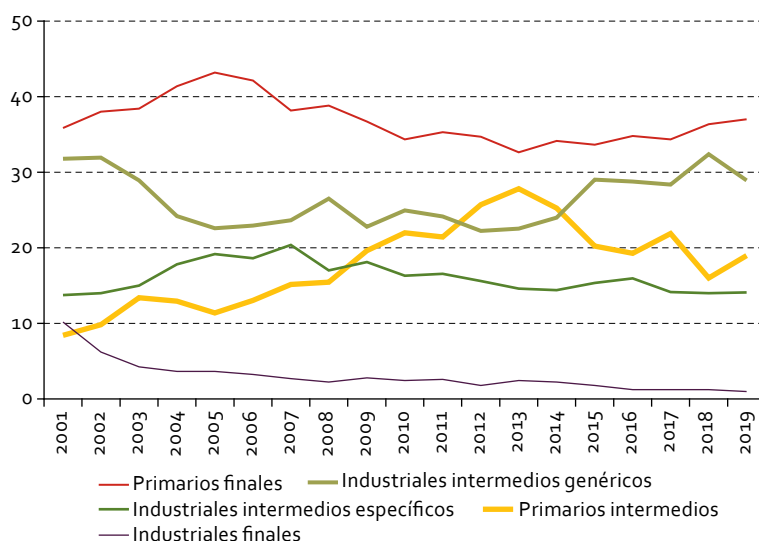
Fuente: Elaboración propia en base a BEC 5 disponible en United Nations (2018).

C. Evolución de la participación en cadenas de valor en el siglo XXI

El gráfico 7 muestra la evolución de la participación de cada tipo de bien en las exportaciones entre 2001 y 2019. Los rasgos más salientes son el crecimiento de los bienes primarios intermedios y la reducción de los bienes finales industrializados. Estos dos tipos de bienes representan los extremos de la posición en cadenas. Como muestra el diagrama 2, los bienes intermedios primarios no tienen encadenamientos hacia atrás, pero sí tienen hacia adelante. Los bienes procesados finales son el final de una cadena, pero suelen tener encadenamientos internacionales hacia atrás. Dada la diferente posición de estos dos tipos de bienes en las cadenas, el gráfico muestra evidencia de un cambio en el perfil de la inserción del Uruguay hacia una posición más *Forward*, en tono con el perfil de América del Sur. Los otros tres tipos de bienes tiene participaciones estables. En 2019 los productos primarios finales representan el 37% de las exportaciones, los intermedios genéricos el 27%, los primarios intermedios el 19%, los intermedios específicos el 14% y los industriales finales el 1%.

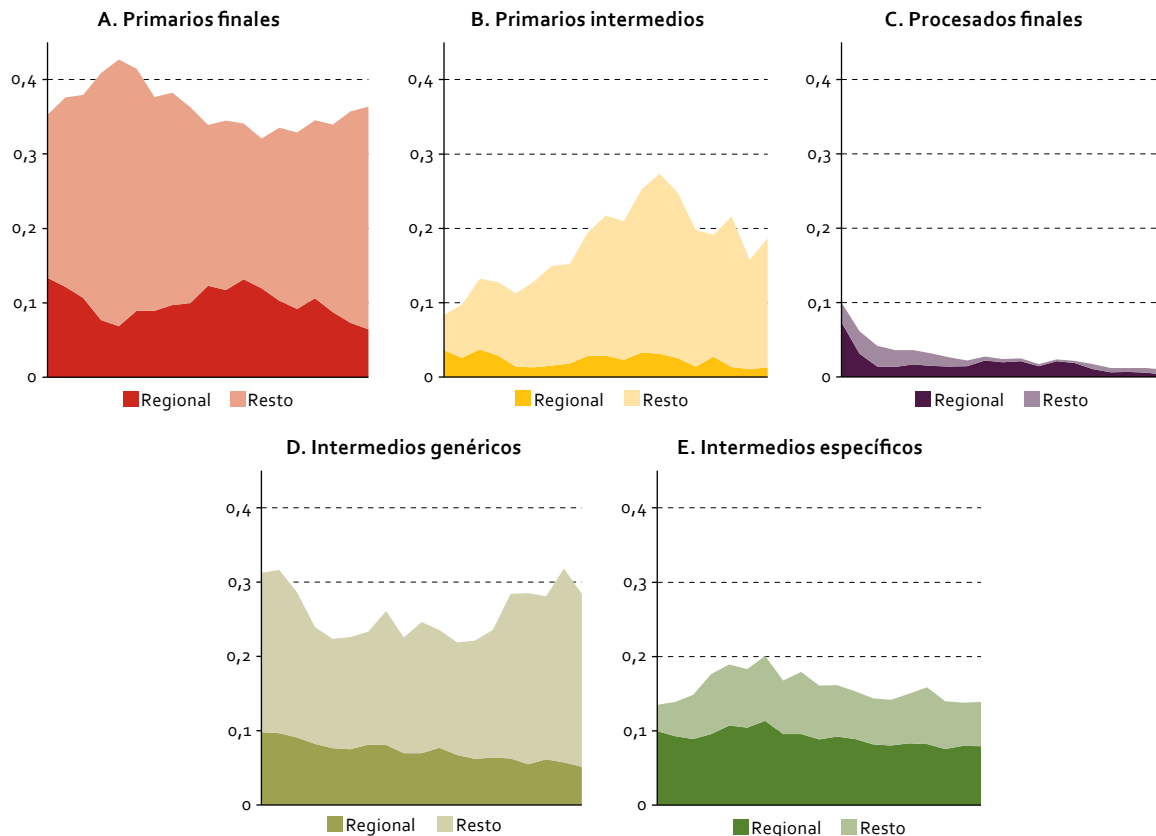
El gráfico 8 muestra la participación de los diferentes bienes cruzada con el destino de las exportaciones. Se muestra que la pérdida de importancia de la región (definida en este caso como América del Sur) como destino es consistente con el cambio hacia una posición más *Forward*. Dentro de la categoría de intermedios genéricos es especialmente grande la pérdida de incidencia regional. El gráfico permite ver que la orientación exportadora regional tiene un sesgo más *Backward* que la inserción global.

Gráfico 7
Participación en el total de las exportaciones de bienes del Uruguay por categoría
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de DNA, UruguayXXI y United Nations (2018).

Gráfico 8
Participación en el total de las exportaciones de bienes del Uruguay por categoría
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 9 muestra la evolución de cada producto dentro de los cinco tipos de bienes. Cada una de las cinco categorías tiene una lectura particular desde la perspectiva de las cadenas. Los bienes finales primarios incluyen a las clásicas cadenas agroindustriales uruguayas: carne, lácteos, arroz. Desde el punto de vista del largo de cadenas, probablemente sean las cadenas con mayor largo doméstico. El grado de elaboración manufacturera es tan pequeño que provoca que no se lleguen a clasificar como bienes procesados. Estos bienes mantienen una participación del entorno de 35% en las exportaciones de bienes del siglo XXI. La carne aumentó su participación en el grupo, pasando de menos de la mitad al 60% al final del período, los lácteos mantuvieron la participación y el arroz la redujo ligeramente. Los sectores “perdedores” del período son el pescado, los cítricos y el tabaco, que explicaban en total un cuarto de las ventas y en 2019 dan cuenta solamente del 7%. Los bienes intermedios primarios duplicaron su participación en el período y actualmente representan un quinto del total. Los bienes más representativos son las oleaginosas, que eran marginales en 2001 y explican el 60% actualmente y la madera en bruto, que pasó de explicar un cuarto del total a explicar un octavo. También el arroz en bruto continúa siendo importante a pesar de bajar su participación. Este tipo de perfil exportador es típicamente de un país proveedor de insumos primarios sin industrialización, y en el mundo explican la mayor parte de los encadenamientos hacia adelante de los países en desarrollo. Dado que este segmento aumentó en el período, podemos afirmar que Uruguay aumentó su participación en cadenas hacia adelante. Este tipo de inserción tiene varias “historias” atrás: algunos productos, como los animales en pie, la lana sucia, los cueros sin curtir o el arroz cáscara, forman parte de “truncamiento” de cadenas nacionales; otros productos, como las oleaginosas, nunca desarrollaron en el país la etapa industrial de forma masiva y finalmente, algunos productos, como la madera, han experimentado aumentos en la oferta pero también una etapa de industrialización, aunque subsisten negocios que no realizan esta etapa⁴.

Los bienes finales industrializados⁵ pasaron a ser prácticamente irrelevantes en el período. Algunos productos, tales como las confecciones, los artículos de cuero, los productos de papel y los automóviles actualmente casi no forman parte de la oferta exportable. Los aparatos médicos son actualmente la mayoría de la categoría.

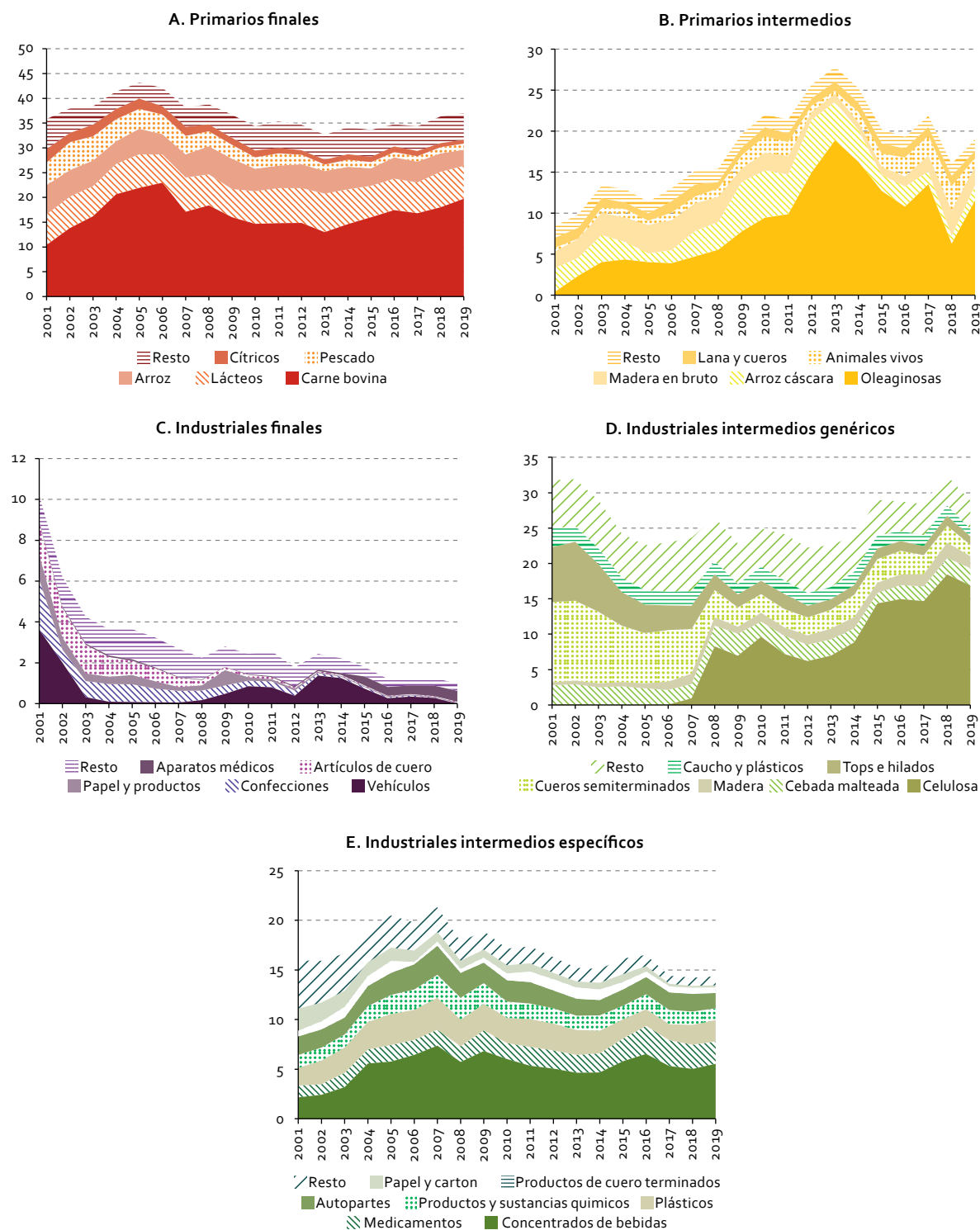
Los insumos industriales genéricos redujeron su participación en los primeros años del período pero actualmente impulsados por la celulosa, mantienen una participación del 30% en las exportaciones. La celulosa es un producto intermedio que se basa en un bien primario, por lo que tiene dos eslabones nacionales de la cadena. Los cueros semiterminados y los tops e hilados dominaban esta categoría, pero actualmente su participación no alcanza el 3% de las exportaciones tomadas en conjunto. Estos dos sectores procesan materia prima nacional pero también suelen recurrir a insumos regionales. Esta categoría tiene uso mixto de insumos importados, algunos bienes recurren a ellos y solo hacen una etapa en el país (como el caso de los cauchos y plásticos en formas primarias).

Los insumos industriales específicos también cambiaron su composición en el período. Los concentrados de bebidas y los medicamentos aumentaron su participación y el papel y cartón la redujo. Todos estos bienes utilizan intensivamente insumos importados (Lalanne y Vaillant 2016).

⁴ Ver Informe Sectorial de la Cadena Forestal realizado por Virginia Morales en el marco de este proyecto.

⁵ En esta categoría no se incluyen los bienes de capital, de oferta muy modesta en Uruguay. También se limpió la categoría de productos alimentarios, porque se entendió que en los hechos no tienen casi diferencias con varios de los finales primarios.

Gráfico 9
Participación en las exportaciones según bien y categoría
(En porcentajes)



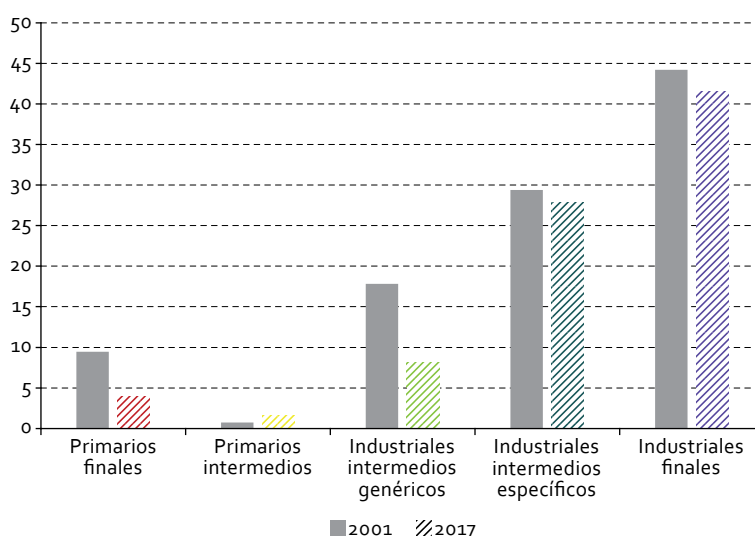
Fuente: Elaboración propia.

D. Los encadenamientos hacia atrás de las cadenas uruguayas

Mediante un análisis de las importaciones realizadas en régimen de Admisión Temporal y su posterior exportación⁶ y los ingresos en tránsito de los bienes que se transforman en Zona Franca se lograron identificar los insumos importados directamente incorporados en las exportaciones⁷ de bienes.

El gráfico 10 muestra que la utilización de insumos importados crece con el nivel de cercanía a la demanda final, brindando evidencia de que Uruguay realiza etapas cortas. Los bienes industrializados finales tienen una muy alta incidencia de insumos importados. El segundo grupo en intensidad es el de los intermedios específicos, que también usan de forma intensiva los insumos importados. El grupo de los intermedios genéricos redujo mucho su utilización de insumos importados en el período, pasando de 18% a 8%. Esto es una muestra más del incremento en la posición *forward* que se verificó en el período. El grupo de los primarios finales también redujo sus encadenamientos hacia atrás, pasando de 9% a 4% de incidencia.

Gráfico 10
Utilización directa de insumos importados en las exportaciones
del Uruguay por categoría, 2001 y 2017
(En porcentajes del valor exportado)



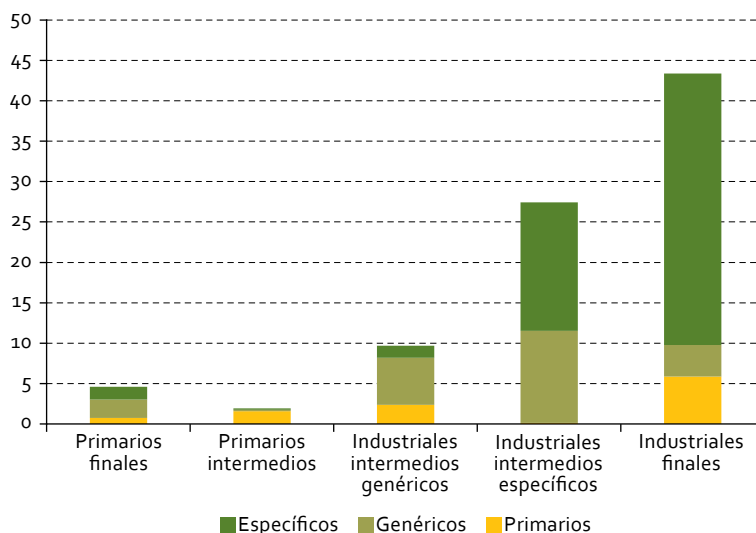
Fuente: Elaboración propia.

La información disponible permite hacer un seguimiento del grado de transformación de los insumos en la industria exportadora nacional. En el gráfico 11 se muestra el tipo de insumo utilizado según tipo de bien exportado. Los sectores que producen específicos en su mayoría ya importaban un insumo específico. Solo el 40% parte de insumos genéricos y hace específicos. En esta categoría se ubican la mayoría de las exportaciones de plásticos, los cueros terminados, algunas autopartes y el papel y cartón. Los concentrados de bebidas y los medicamentos, que predominan en esta categoría, parten de un insumo específico, mientras que varios sectores químicos combinan insumos genéricos con específicos.

⁶ Se utilizaron datos contruidos por el Instituto de Economía de la Udelar a partir del proyecto FSDA_1_2018_1_154853 financiado por la Agencia Nacional de Innovación e Investigación.

⁷ El régimen aduanero que se aplica para los productos primarios se denomina Régimen de Insumos Agropecuarios, pero por su forma de administración no puede identificar a los insumos con los productos. De esta forma, hay cierta subestimación de los insumos directos utilizados por los productos primarios. El sector primario que tiene más incidencia directa de insumos importados es el de la agricultura, especialmente las oleaginosas (Brun y Lalanne, 2017).

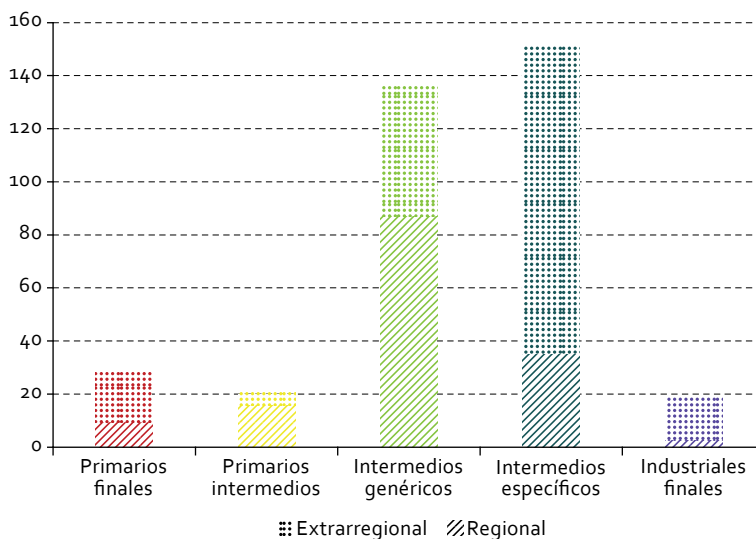
Gráfico 11
Utilización de insumos importados por categoría de producto
(En porcentajes del valor exportado)



Fuente: Elaboración propia.

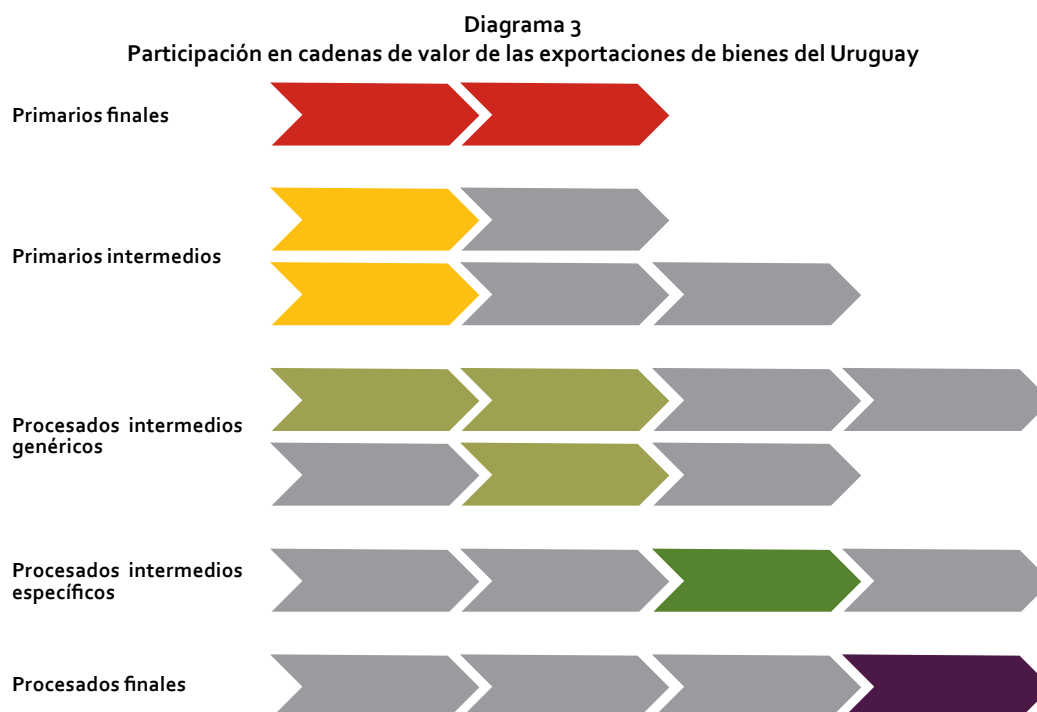
El gráfico 12 muestra el origen del abastecimiento de los productos según categoría. Los sectores más industrializados tienden a usar mayor proporción de insumos de extrarregión, mientras que en los segmentos primarios aumenta la proporción de insumos regionales.

Gráfico 12
Origen del abastecimiento de insumos según tipo de bien, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

La participación de Uruguay en cadenas según largo total de la cadena y actividad que se hace en el país puede sintetizarse en el siguiente diagrama, que no es exhaustivo. Uruguay hace procesos cortos lo que significa que en los bienes industrializados más cercanos a la demanda final tiene alta dependencia de insumos importados. Adicionalmente, solamente en algunos procesos, todos agroindustriales, realiza más de una etapa.



Fuente: Elaboración propia.

III. La política comercial en las cadenas de valor uruguayas

La integración comercial en cadenas de valor está moldeada por las reglas que rigen la circulación de insumos, factores productivos y bienes finales. Son estas cuestiones de política comercial las que facilitan o inhiben ciertos modelos de inserción, además de naturalmente las dotaciones de factores, las políticas industriales, las de inversión u otras. Las reglas de circulación definen por ejemplo el grado de transformación que puede tener los productos en cada país. Así, una Unión Aduanera como la Unión Europea, que consagra la libre práctica y no tiene reglas de origen intrazona permite que en cada país se realicen procesos mínimos, por lo que facilita el comercio en cadenas de valor y la eficiencia en la asignación de recursos. En cambio, en zonas de libre comercio donde prevalecen las reglas de origen bilaterales, como en América del Sur, los procesos que se hacen en cada país sobre los materiales, en caso de que quieran beneficiarse del acceso preferencial, deben cumplir las reglas de origen establecidas en los acuerdos. Estas reglas de origen son de particular importancia para la integración en cadenas de valor porque determinan los procesos que se deben hacer sobre los insumos no originarios. Entonces, la integración hacia atrás en cadenas, o sea la utilización de insumos importados en la producción para exportar, debe considerar si las reglas de origen del mercado de destino permiten determinada cantidad o tipo de insumos de un tercer país. Para la integración hacia adelante las reglas de origen relevantes son las que tiene el país usuario del valor con un tercer mercado. A modo de ejemplo, una regla de origen demasiado exigente entre Chile y Uruguay podría inhibir que este país utilice insumos asiáticos en una exportación hacia Chile, es decir que limita su participación hacia atrás en cadenas. En cambio, una regla de origen muy exigente de Chile con Estados Unidos podría inhibir que Chile utilice insumos uruguayos en un bien exportado a Estados Unidos, limitando la participación forward uruguaya en cadenas regionales.

Uno de los aspectos más importantes de la relación entre las reglas de origen y la participación en cadenas de valor refiere a las reglas de acumulación diagonal o ampliada. Dado que el comercial preferencial en América del Sur está definido por un conjunto muy grande de relaciones bilaterales o plurilaterales, coexisten muchas reglas de origen al interior de la zona (Mesquita Moreira, 2018). Las reglas de acumulación ampliada definen que, bajo ciertas condiciones, se puedan utilizar insumos de un tercer país de fuera del acuerdo como si fuera originario, es decir sin contabilizar como no originario a los efectos de acreditar origen. Un criterio básico es que ese tercer país tenga acuerdos comerciales con

el país usuario y con el importador final. El MERCOSUR permite la acumulación dentro del acuerdo (por ejemplo, los insumos paraguayos son considerados originarios en la determinación del cumplimiento de origen en el comercio entre Argentina y Uruguay) y si bien tiene regulada la libre circulación de productos no originarios que cumplan con la política comercial común, en la práctica las condiciones son tan exigentes que su utilización está muy restringida⁸. Adicionalmente, no tiene definida una regla de acumulación diagonal con los países de fuera del MERCOSUR. Todas estas condiciones hacen que la posibilidad de una mayor integración en cadenas esté acotada a determinados orígenes e insumos. Del otro lado, la propia coexistencia de reglas incompatibles con las de una Unión Aduanera, como la posibilidad de usar Regímenes de Admisión Temporal en el comercio extrazona, facilitan la integración hacia atrás mediante la importación de insumos libre de aranceles. Aunque el MERCOSUR tiene una reglamentación bastante arbitraria de ellas, la utilización de Zonas Especiales (como las Zonas Francas) también facilita la integración hacia atrás⁹.

Este análisis no pretendió ser exhaustivo de la relación entre política comercial y cadenas de valor sino mostrar que la política comercial es un aspecto central para la integración en cadenas. En esta sección se muestra que los tipos de inserción en cadenas se han desarrollado al amparo de condiciones de política comercial particulares, y son estas condiciones las que determinan no solo las posibilidades de crecimiento y las amenazas sino especialmente los intereses de los productores en materia de política comercial. Estas diferencias son muy relevantes a la hora de analizar los instrumentos de política que se requieren en cada segmento. En primer lugar, se muestra el uso de preferencias arancelarias, o cuánto de las exportaciones de cada segmento se hizo en el marco de acuerdos comerciales. Luego, esto se complementa con información acerca de las condiciones arancelarias de acceso de la producción nacional y con su complemento, el margen de preferencia en los mercados con acuerdos. Finalmente, se muestran también las reglas de origen que cumplen las exportaciones nacionales en los mercados preferenciales. Otros aspectos claves de la política comercial, tales como las barreras no arancelarias o el acceso a mercados de países competidores, no serán incluidos en este análisis.

A. Aranceles, preferencias y utilización de acuerdos comerciales

El gráfico 13 muestra información de uso de preferencias arancelarias según categoría para el período 2015-2017. La mayoría de las exportaciones no se favorecieron de preferencias arancelarias. Los segmentos que más utilizaron preferencias fueron los industriales intermedios específicos y los finales, que como se mostró en el gráfico 8 se destinan en mayor proporción a la región. Los bienes primarios intermedios son los que tienen menor utilización de preferencias. El gráfico ilustra la baja cobertura de acuerdos comerciales que tiene el país.

El gráfico 13 ilustra la baja utilización de acuerdos comerciales de la oferta uruguaya. Sin embargo, el problema de no utilizar preferencias es importante solamente para algunos segmentos. El gráfico 14 muestra el arancel Nación Más Favorecida¹⁰ promedio que tienen las exportaciones, en función de la importancia de cada destino exportado en cada producto en 2017¹¹. Solamente la producción de primarios finales logra exportar a mercados con niveles altos de protección. Los bienes industrializados que se exportan a mercados sin protección enfrentan en promedio aranceles muy bajos. Desde una mirada estática, la necesidad de aumentar el acceso a mercados está concentrada en los bienes menos integrados en cadenas de valor. Por otra parte, se puede tener una lectura alternativa: Uruguay solo logra

⁸ Actualmente se pueden beneficiar de la libre circulación (es decir se pueden utilizar como originarios) los insumos que entran con Arancel Externo Común cero y los que tienen una preferencia comercial común de 100%, o sea no pagan aranceles. EL MERCOSUR no avanzó en la ampliación del tipo de bienes que se podrían beneficiar de este mecanismo, en parte por no haber definido un mecanismo de distribución de la renta aduanera.

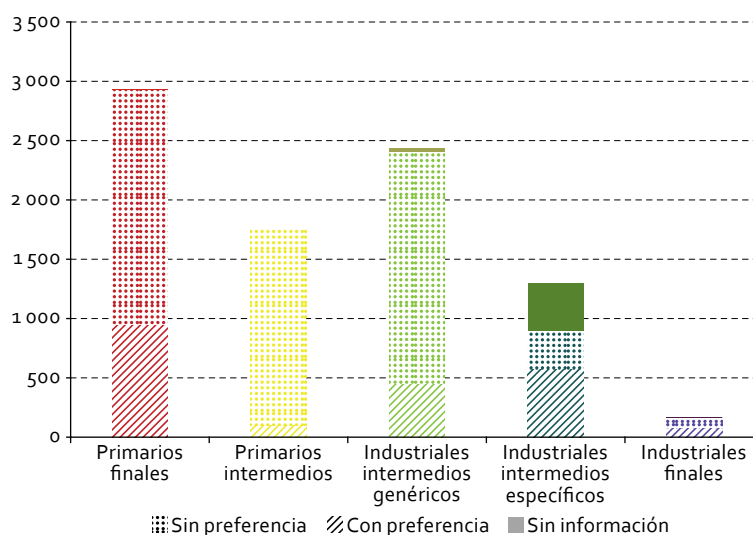
⁹ El comercio de productos originarios de las Zonas Especiales está regulado mediante acuerdos bilaterales.

¹⁰ Market Access Map, International Trade Centre, www.macmap.org.

¹¹ No se toma en cuenta el acceso mediante cuota.

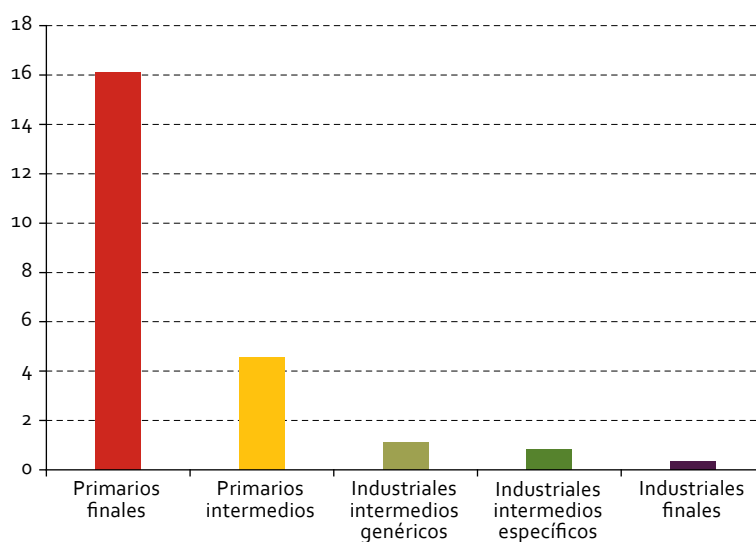
atraer interés para participar en segmentos de cadenas de valor a mercados no regionales en productos que no enfrentan altas barreras en los mercados relevantes, mientras que no logra brindar condiciones de acceso adecuadas para bienes industriales con niveles de producción intermedios, como por ejemplo los bienes de consumo final.

Gráfico 13
Grado de utilización de acuerdos comerciales de las exportaciones del Uruguay
por categoría de producto, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a Lalanne (2020b).

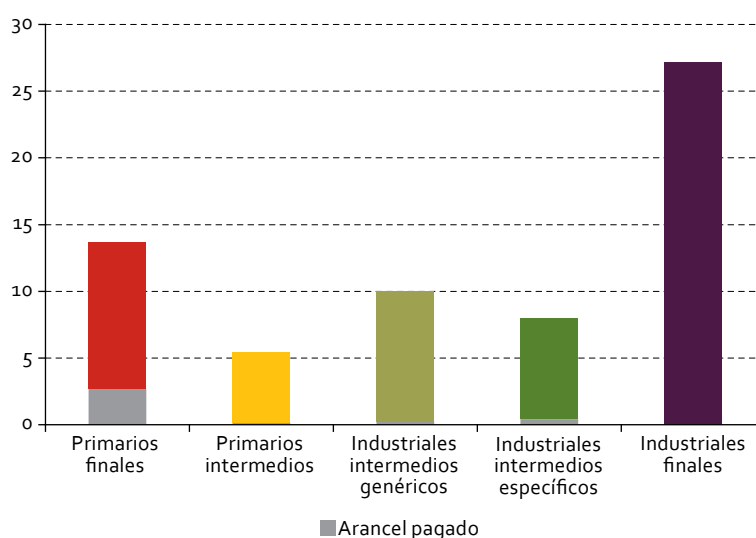
Gráfico 14
Promedio ponderado de aranceles a terceros enfrentados
por las exportaciones del Uruguay por categoría, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

El complemento de la medida de acceso a mercados sin acuerdos comerciales es el margen de preferencia del que gozan las exportaciones uruguayas en los mercados en los que sí existe acuerdo. Como se mostró en el gráfico 13, en todos los segmentos existe un cierto grado de acceso preferencial, aunque en los primarios intermedios este es casi nulo. El gráfico 15 muestra el arancel a terceros en los mercados preferenciales y el arancel efectivamente pagado por Uruguay en ellos. Solamente los bienes primarios de consumo final pagaron aranceles en los mercados preferenciales a los que exportaron (es decir no exportaron con 100% de preferencia). La diferencia entre el arancel a terceros y el pagado es el margen de preferencia. Como mostró el gráfico 8, los bienes procesados se destinan más a la región por lo que se benefician en mayor medida por acuerdos comerciales preferenciales. A mayor proximidad a la demanda final mayor utilización de preferencias. En todos los casos se observa que la preferencia otorga un alto nivel de protección, sobre todo para los bienes industriales finales. Este gráfico ilustra que los bienes que se insertan en cadenas regionales tienen un acceso vulnerable, que depende del mantenimiento de la protección. Complementariamente, se muestra que el alto nivel de protección en el segmento de industrializados finales no fue efectivo para mantener flujos de comercio significativos.

Gráfico 15
Margen de preferencia utilizado en mercados preferenciales, 2017
(En porcentajes)



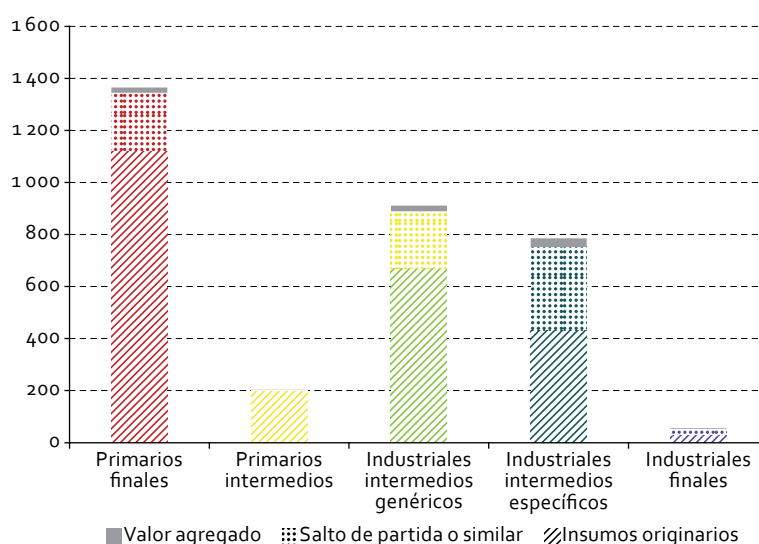
Fuente: Elaboración propia en base a WITS.

B. Las reglas de origen que cumplen las exportaciones uruguayas

La organización de la cadena de valor requiere de la especialización vertical, es decir que los bienes tienen transformaciones en más de un país. Para ello es importante que los acuerdos comerciales habiliten la utilización de insumos de terceros países. Si las reglas de origen son demasiado estrictas la integración de valor agregado extranjero puede quedar supeditada al ámbito del acuerdo, como ilustra el caso del TLCAN (Conconi et al. 2018). La participación de Uruguay en las cadenas de valor regionales está acotada por el límite que imponen las reglas de origen de sus acuerdos. Para sus principales mercados, estas reglas de origen son heredadas del marco de ALADI y son relativamente flexibles. El gráfico 16, basado en Lalanne (2020b), muestra las reglas de origen que certificaron los productos uruguayos en las exportaciones preferenciales. Las reglas de “enteramente obtenido” indican que el país produce exclusivamente con insumos provenientes del acuerdo y por lo tanto cumpliría cualquier tipo de regla. Las reglas de “salto de partida o similar” indican que se utilizan insumos no originarios y que la transformación realizada es

suficiente para conferir origen. Las “reglas de valor” indican que, o bien no se cumple con la regla de salto de partida o bien directamente se negoció otra regla, pero en cualquier caso es probable que no se cumpla la regla de salto de partida¹². El gráfico muestra que la utilización de insumos no originarios del acuerdo es bastante generalizada en el caso uruguayo, y que naturalmente en los productos industriales el uso es mayor. En particular, los bienes intermedios procesados específicos de acceso preferencial combinan varios elementos de política comercial: gozan de alta preferencia (gráfico 15), utilizan muchos insumos importados (gráfico 10) de origen extrazona (gráfico 12) y cumplen reglas de origen relativamente sencillas (gráfico 16).

Gráfico 16
Regla de origen utilizada en los acuerdos preferenciales
según tipo de bien, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a (Lalanne 2020b).

¹² La regla general de origen del MERCOSUR para Uruguay indica que los insumos no originarios no pueden exceder el 50% del valor FOB del producto. Sin embargo, muchos productos tienen requisitos específicos que indican una regla más rígida, por ejemplo salto de partida más 60% de Valor Agregado Regional.

IV. Gobernanza en cadenas de valor y políticas fiscales

Los trabajos de (Gereffi, Humphrey, y Sturgeon 2005) ilustran acerca de diferentes alternativas que tiene la organización de una cadenas, desde los ejemplos extremos de mercado puro (*Arms Length*) hasta la organización jerárquica completa. El tipo de gobernanza es uno de los aspectos más cruciales en la descripción de la participación de los países en cadenas de valor y en los aspectos de política pública relacionados. La deslocalización de una etapa de producción se puede producir mediante la contratación de un tercero o mediante la apertura de una filial en otro país. Ambos modelos son utilizados en las cadenas de valor. Por ejemplo, en el sector textil suele predominar el primer tipo, mientras que en la farmacéutica predomina el segundo. En cualquier caso, la transnacionalización del comercio exterior y el auge del comercio en cadenas están interrelacionados. Trazar un mapa completo de la gobernanza de las empresas uruguayas es un objetivo que escapa a las posibilidades de este trabajo.

El control de la cadena, ya sea “aguas arriba” o “aguas abajo”, es un elemento determinante en la integración vertical. Si bien es difícil establecer un mapa internacional de relaciones de propiedad entre las empresas, por lo menos si se conoce si el capital de una empresa es nacional o extranjero se puede inferir las probabilidades de que haya control entre los exportadores y sus clientes. Si la empresa es de propiedad nacional, es más probable que la relación entre exportador y cliente sea “de mercado”, mientras que el control extranjero induce a pensar en una relación jerárquica entre las empresas. En la primera parte de este capítulo se mostrará la relación que existe entre participación en cadenas de valor y origen del capital. Para ello se aprovechará información sobre el origen del capital de los exportadores Uruguayos ya utilizada en trabajos previos (Lalanne, 2019).

En la segunda parte, utilizando información a nivel de firma, se mostrará evidencia de que el comercio en cadenas además está asociado con una mayor concentración en pocas empresas de gran tamaño, por lo que el aumento en la concentración de las exportaciones en pocas empresas (Lalanne, 2019) también se puede explicar por la tendencia a organizar la producción en cadenas. La reducción de la densidad del entramado exportador tiene consecuencias que escapan a la literatura de cadenas de valor, pero tienen implicancias de política que deben ser tomadas en cuenta.

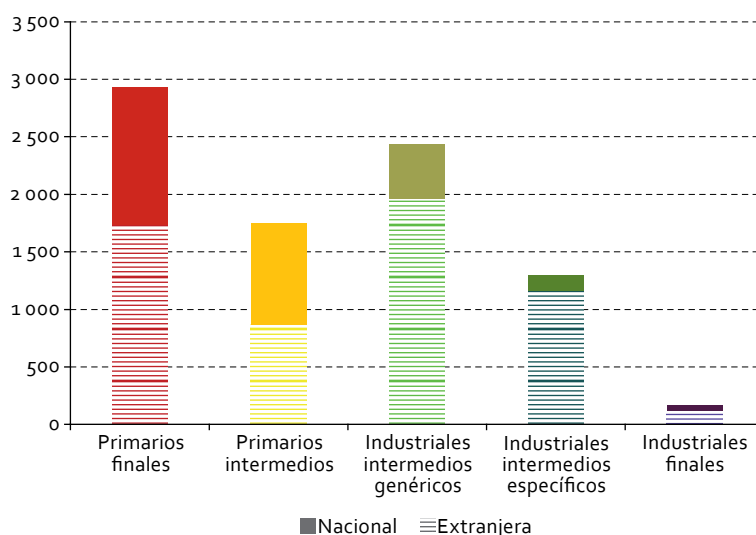
Entre los aspectos que Uruguay promociona para posicionarse como un lugar atractivo para la radicación de inversiones orientadas a los mercados externos están los incentivos tributarios. Durante el siglo XXI se han ido ajustando, criticando y monitoreando varios elementos de política fiscal que modifican

las reglas de juego a nivel sectorial (Lavalleya y Scalese, 2020). Esta sección concluye con una lectura de resultados previos (Brun y Lalanne, 2018) relacionados con la estructura de tributación y políticas de apoyo en el comercio exterior de bienes a partir de las categorías construidas para este proyecto.

A. El origen del capital en las CGV uruguayas

El gráfico 17 divide a las exportaciones del período 2015-2017 según participación en cadenas y origen del capital. Las empresas para las que no se tiene evidencia de control extranjero se consideran nacionales (Lalanne, 2019). Si bien la incidencia de las empresas extranjeras en el total de las exportaciones ya es elevada, para los bienes intermedios procesados es aún más importante. De hecho, para los intermedios específicos la importancia es aún mayor. Es decir, a mayor grado de integración en cadenas más complejas, mayor participación del capital extranjero. Esto ilustra la importancia de la inversión extranjera directa en la captación de segmentos manufactureros de las CGV. En cambio, en los segmentos solo integrados hacia adelante, como los bienes primarios intermedios, el grado de control extranjero es el menor. Esto ilustra que la participación hacia adelante en los bienes primarios (al menos en el caso uruguayo) no requiere de una gobernanza compleja, sino que se desarrolla con los mercados. Recordemos que estos productos son *commodities* de baja diferenciación, como veremos en el siguiente capítulo.

Gráfico 17
Exportaciones uruguayas de bienes según categoría y origen del capital, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)



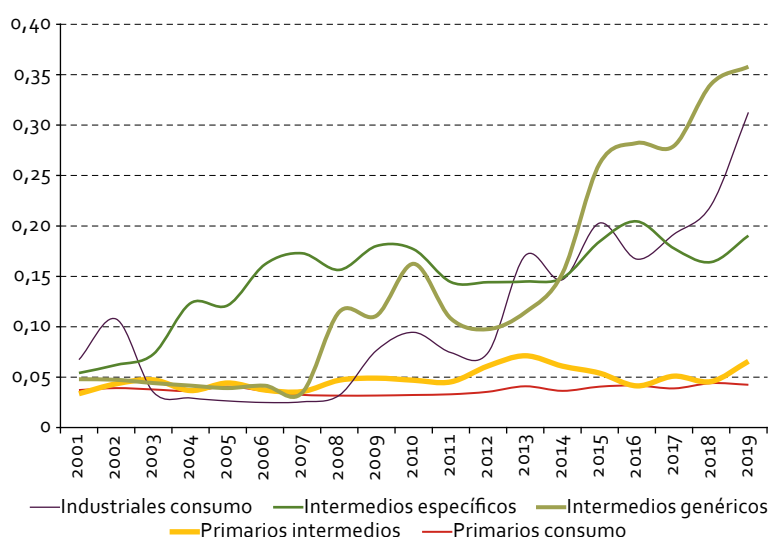
Fuente: Elaboración propia en base a Lalanne (2019) y UruguayXXI.

B. El grado de concentración en las CGV uruguayas

La estructura agregada de las exportaciones, incluso a nivel de rama, no permite obtener una visión microeconómica de lo que ha sucedido en el desempeño exportador del Uruguay en el período. Durante el siglo XXI la concentración de las exportaciones de bienes ha aumentado significativamente (Lalanne, 2019). El gráfico 18 muestra el índice de Concentración de Herfindahl – Hirschman para cada segmento. Los desarrollos más significativos en cadenas de valor del país han repercutido en un incremento en la concentración de las empresas, al punto que algunos segmentos están dominados por muy pocas

empresas. Esto es especialmente importante en los segmentos de industriales genéricos (segmento dominado crecientemente por la pasta de celulosa), sobre todo en los últimos años. En los industriales específicos la concentración también aumentó, aunque lo ha hecho especialmente en los primeros años de la muestra. En los industriales finales, la concentración es resultado de la fuerte reducción de la importancia de este sector. Los segmentos primarios se mantienen en niveles de concentración relativamente bajos, especialmente en el caso de los bienes de consumo¹³.

Gráfico 18
Concentración en empresas de las exportaciones uruguayas según categoría, 2001 a 2019
(Índice de Herfindahl- Hirschman)



Fuente: Elaboración propia.

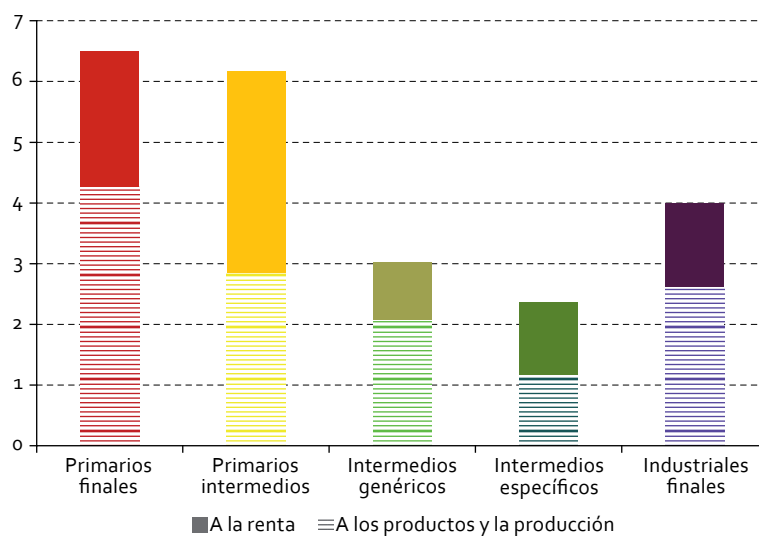
C. Las políticas fiscales y el desarrollo de CGV

Brun y Lalanne (2018) analizan la estructura de la tributación de los sectores exportadores del Uruguay identificando tres tipos de gravámenes: los impuestos a la producción, a los productos y a la renta. Por el uso de la tierra, los sectores con un eslabón en el sector primario (los tres primeros en el gráfico 19) tienen mayor tributación a la producción que los sectores que parten de insumos industriales. Del lado de los impuestos a la renta, las políticas de exoneración fiscal por producir en zonas francas logran abatir la carga tributaria en la producción de bienes intermedios genéricos y específicos. En ambos casos los impuestos a la renta representan alrededor de 1% del valor exportado. En el global, los sectores que contribuyen más a la recaudación fiscal por dólar exportado son los primarios.

El gráfico 20 muestra la estructura de impuestos a los productos y la producción en comparación con las políticas de incentivos directos, medidos a través de la devolución de tributos y el subsidio de los productos del sector automotriz. Por más que ambas políticas están definidas para favorecer a la industrialización de los productos, no han logrado generar cambios sustanciales en el patrón de exportación, al menos en comparación con las políticas de incentivos fiscales fuertes, como las de zonas francas. El gráfico muestra que en algunos segmentos los apoyos superan a los gravámenes.

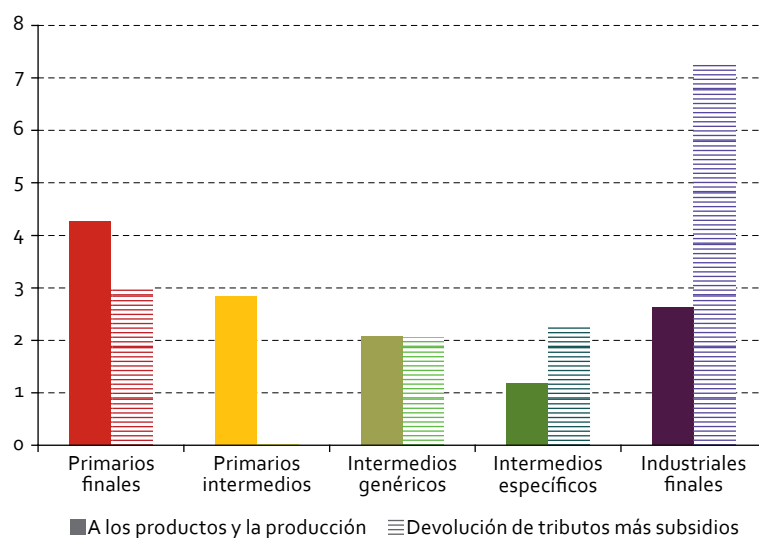
¹³ La concentración cambia si se consideran los grupos económicos de la industria frigorífica, donde dos grupos juntos dan cuenta de la mayoría de las exportaciones. Esos grupos controlan en total 7 empresas. En cualquier caso, su nivel de concentración sigue siendo menor que el de los industriales

Gráfico 19
Impuesto a los productos y la producción e impuestos a la renta
según categoría, 2012 a 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Brun y Lalanne (2018).

Gráfico 20
Impuestos a los productos y la producción y políticas de apoyo
en las exportaciones uruguayas según categoría, 2012 a 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

V. El *upgrading* en cadenas de valor

La participación en cadenas de valor no implica necesariamente que los países inicien trayectorias hacia una mayor calidad de sus exportaciones. Esto no se garantiza ni participando en cadenas hacia adelante, es decir insertándose como proveedores de insumos en mercados mundiales, ni participando hacia atrás, es decir utilizando insumos importados en la producción doméstica.

Diversos estudios han comenzado a estudiar los efectos de participar en cadenas sobre distintas variables relevantes para el desarrollo. Por ejemplo, siguiendo la hipótesis de la “bendición mixta” (Rodrik, 2014), Pahl y Timmer (2020) encuentran que la participación en cadenas ha sido efectiva para aumentar la productividad de los países pero no para aumentar el nivel de empleo. Sin embargo, la relación entre la participación en cadenas y el *upgrading* está muy poco explorada.

Existen diferentes maneras de medir el *upgrading* en cadenas de valor. Una forma es analizar la dinámica de los productos que se exportan, considerando el peso relativo de los grupos de productos dentro de una determinada cadena y estudiando si un país se ha movido hacia segmentos de más valor o viceversa. Esta perspectiva, asociada a los trabajos del Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC) de la Universidad de Duke (Gereffi, Humphrey, y Sturgeon, 2005; Gereffi y Fernandez-Stark, 2011) tiene en Uruguay los trabajos pioneros del Banco Mundial para la industria láctea y las Tecnologías de la Información y Comunicación (Criscuolo, Onugha, y Varela, 2014).

Otra forma de analizar *upgrading* en exportaciones es mediante el Espacio de Producto (Hidalgo et al., 2007; Hidalgo y Hausmann, 2009) que, partiendo de la base de que los países más desarrollados exportan productos más sofisticadas, analiza la evolución de la estructura de las exportaciones de los países en función de la similitud que tienen con la de los países más desarrollados. En Uruguay, esta metodología ha sido aplicada en varios trabajos (Flores y Rovira, 2014; Ourens, 2012; Brunini y Ourens, 2009).

Como el Reporte de Cadenas Globales de Valor de la metodología EQuIP menciona, el *upgrading* social asociado a la participación en cadenas es tan importante como el que mide a los productos. A fin de cuentas, la participación en cadenas globales de valor es positiva si a partir de ella se mejora la asignación de factores o se logran empleos de mejor calidad. Sin embargo, el presente trabajo se enfocará en mostrar evidencia solamente desde el lado de los productos y no desde la función de producción o de los resultados en bienestar.

La evidencia acerca de *upgrading* a partir de Cadenas Globales de Valor es escasa. Ndubuisi y Owusu (2021) realizan una medida de calidad que adapta la metodología de Khandelwal, Schott, y Wei (2013) para estudiar la vinculación entre participación en cadenas de valor y *upgrading*. Ellos encuentran que a nivel general existe una asociación positiva entre participación en cadenas y mejoras en la calidad de los productos, pero que ésta no es independiente al nivel de desarrollo. Para los países desarrollados, la mejora en calidad está más asociada con participación *forward* que con participación *backward*, mientras que en los países en desarrollo la única que parece tener efectos es la última. Esto está relacionado con un aspecto central de las medidas de participación en cadenas de valor: mientras que las medidas *backward* tiene una lectura directa respecto de la participación en cadenas de valor, en el sentido de que los países con alta participación *backward* tienden a ubicarse en segmentos manufactureros asociados a la finalización de productos, la participación *forward* en sí misma no dice mucho acerca del tipo de relación que se tiene con la “fábrica global” (World Bank, 2019).

En el presente trabajo se analizará evidencia de *upgrading/downgrading* de la producción uruguaya utilizando metodologías relacionadas con la literatura de la calidad. Por un lado, basándose en el trabajo de Bernini et al. (2018) que construye para Argentina una medida de diferenciación del producto, se analizará la performance de Uruguay en ese aspecto. En segundo lugar, siguiendo a Ndubuisi y Owusu (2021) se aplicará una medida de evolución de la “calidad” de las exportaciones uruguayas, basándose en la adaptación de la metodología de Khandelwal, Schott, y Wei (2013), originalmente pensada a nivel de firmas, para estudiar a los países.

A. Exportaciones de productos diferenciados en cadenas globales de valor

La diferenciación de producto permite a las empresas escapar de los mercados homogéneos y de la competencia a partir de precios y obtener mejores márgenes. Existen varias medidas que buscan identificar cuáles son los productos que están asociados con características positivas, en el sentido que permiten vincular a los países con conocimiento más sofisticado, investigación y desarrollo, innovación, tecnología y en última instancia mejores salarios.

La mayoría de las clasificaciones son construidas con las capacidades y la dotación de factores de las economías desarrolladas, y tienden a clasificar a los bienes alimentarios dentro de segmentos de baja diferenciación. Si bien esto es parcialmente correcto, resulta útil poder explorar, dentro de los bienes intensivos en recursos naturales, cuáles son los que ofrecen mayores posibilidades para la diferenciación. La capacidad de producir bienes diferenciados y su evolución reporta sobre las trayectorias industriales y tecnológicas y los resultados que los países están logrando en aumentar su valor agregado.

Bernini et al. (2018) clasifican todos los productos exportados por Argentina entre 2002 y 2016 según si son diferenciados o no. En primer lugar, aprovechando que el Sistema Armonizado, en el que basa la clasificación de las mercaderías de todos los países del mundo, está clasificado en capítulos de acuerdo a materiales donde los estados primarios se clasifican en los primeras partidas y los bienes finales en las últimas, se clasifican a los primeros como no diferenciados u homogéneos y los últimos como diferenciados. En los bienes intermedios no primarios es donde adoptan un enfoque original. La base para dicha clasificación está en el examen de la nomenclatura nacional argentina, que a nivel de 12 dígitos distingue a los productos que se comercian en paquetes pequeños de los que se comercian en formas más brutas. Los autores argumentan que los primeros son productos diferenciados y que los segundos son productos estandarizados. A esta clasificación la complementan con juicios de expertos y la contrastan con la clasificación clásica de Rauch (1999), obteniendo que para los productos alimentarios esta última no distingue apropiadamente, mientras que la primera sí da cuenta de esfuerzos domésticos por aumentar la calidad de las exportaciones.

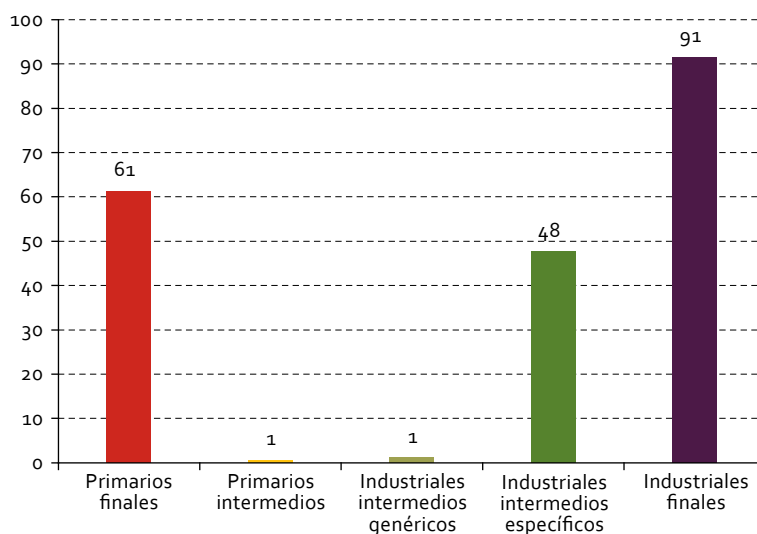
Bernini et al. (2018) consolidan la clasificación —denominada MICRO_D—, definida a nivel arancelario argentino, a seis dígitos, en función de si dentro de ese nivel predominan las exportaciones diferenciadas o no. Brambilla y Porto (2018) utilizan esta clasificación a seis dígitos, cruzada con una clásica

de contenido tecnológico de OECD para calificar productos con potencial de diferenciación. Estos autores comparan Argentina con otros países y concluyen que Argentina tiene posibilidades de diferenciación en productos considerados de bajo contenido tecnológico como carnes, frutas y hortalizas, alimentos procesados e indumentaria. También concluyen que hay márgenes para aumentar la diferenciación de productos en químicos, plásticos y metales cuando estos se destinan a extrazona, puesto que ya se exportan diferenciados a la región.

Si bien la MICRO_D está definida a partir del comercio argentino, dada la similitud productiva y tecnológica con la estructura uruguaya en este trabajo se la utilizará para caracterizar a este país¹⁴. En la medida que Argentina tiene una estructura productiva algo más compleja, los resultados deben leerse como “potencial de diferenciación” no necesariamente realizada.

Como es de esperarse, la aplicación de la clasificación MICRO_D sobre este universo de productos solo tiene interés para algunas categorías, mientras que en otras los resultados son evidentes, y sirven sólo para validar los supuestos. El gráfico 21 muestra la proporción exportaciones de productos diferenciados según categoría de participación en CGV en el año 2019.

Gráfico 21
Proporción de exportaciones de bienes diferenciados en el total,
según categoría CGV, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a UruguayXXI, Bernini et al. 2018 y BEC5.

En la mayoría de las categorías se observa estabilidad en el tiempo en este indicador. En los bienes primarios finales la proporción de diferenciación siempre osciló entre el 60% y el 65% del total. Entre los bienes que se clasifican como diferenciados en esta categoría se destacan la carne bovina deshuesada congelada y la enfriada, los quesos, las mezclas de aceites, la carne ovina, los cítricos y el tabaco. Entre los no diferenciados se encuentra el arroz procesado, la leche en polvo, el filete de pescado, la manteca, la carne bovina con hueso¹⁵ y las menudencias.

¹⁴ El Arancel Uruguayo, que al igual que el argentino se basa en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (definida a ocho dígitos) y en el Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías (definido a seis dígitos), no incluye ninguna subclasificación que permita replicar el análisis que se hizo para Argentina. Tampoco es posible analizar las unidades comerciales vendidas, porque estas están definidas de forma estandarizada a nivel de producto.

¹⁵ Es posible que este producto en Uruguay sea diferenciado. En los últimos años Uruguay ha logrado entrar a mercados exigentes. Es un segmento donde, como veremos más adelante, se obtienen precios unitarios altos.

En los bienes primarios intermedios, que como se vio en el informe anterior duplicaron su participación en la canasta exportadora uruguaya y actualmente representan casi un quinto del total, el margen para la diferenciación siempre se mantuvo en niveles casi nulos.

En el extremo opuesto se encuentran los **bienes procesados de consumo final**, que como vimos en la sección II, redujeron mucho su importancia en el período desde 10% hasta representar solamente 1%. Estos bienes siempre fueron casi totalmente diferenciados, aunque actualmente los bienes sin diferenciar representan casi un décimo del total.

En los procesados intermedios genéricos se redujo el nivel de diferenciación en el tiempo. En 2002 estos representaban el 7% del total, pero en la actualidad son solamente el 1%. La desaparición de los hilados de lana explica ese desempeño. Por su parte, los tops de lana son considerados no diferenciados según esta clasificación. La pulpa de celulosa, clasificado como no diferenciado, da cuenta del grueso de las exportaciones en este segmento.

En los procesados intermedios específicos la proporción de diferenciación se mantuvo en el tiempo en algo más que el 43%. Dado que esta categoría es la más asociada a productos que integran las cadenas de valor, corresponde analizarla con más detalle. Los envases de plástico, los cortes de cuero para asientos y los medicamentos son los productos diferenciados del grupo, mientras que los concentrados para bebidas, los caños para la industria automotriz y el cartón se clasifican como no diferenciados.

El porcentaje de diferenciación de las exportaciones cayó de 40% en 2002 a 32% en 2019. Esto se debió a la pérdida de importancia de las exportaciones de bienes procesados finales a costa de los bienes intermedios primarios, y también al ligero cambio en la composición de los genéricos hacia menor diferenciación.

B. Evaluando trayectorias de *upgrading*

Los resultados de la sección anterior están dentro de lo esperable. Una de las limitaciones que tienen es que no dan cuenta de posibles modificaciones dentro de los productos definidos a seis dígitos, sino que las trayectorias son exclusivamente por efecto composición. Sin embargo, dada la dotación de factores con las que cuenta el país y su estructura de producción primaria, los productos posibles están acotados a un rango dado, por lo que es útil evaluar no solo cambios estructurales sino también dentro de los productos. Entonces, manteniendo la estructura de producción dada, es posible evaluar cómo se ha desempeñado el país en comparación internacional midiendo la evolución de la “calidad” de la producción, definida ésta en función de las cantidades transadas, los precios unitarios obtenidos y la demanda de cada país.

La literatura que mide “calidad” de las exportaciones debate el tipo de medida que se debe usar. Un primer candidato para medir la calidad son los precios unitarios. Sin embargo, algunos autores han mostrado que el ratio valor exportado sobre cantidades es una medida que presenta problemas (Hallak y Schott 2011), por lo que en general se prefieren medidas que, dentro de la información que dan los precios unitarios, se diferencie la calidad de los componentes calidad-ajustados. El método que se utilizará en este trabajo sigue esta línea de trabajo, que tiene varios antecedentes (Khandelwal 2010). Sin embargo, cabe acotar que algunos autores que incorporan cierta complejidad del lado de la oferta encuentran que los precios unitarios brindan mejor información que los precios calidad-ajustados (Feenstra y Romalis 2014).

En esta sección se evaluará la trayectoria de “calidad” de las exportaciones uruguayas en términos relativos a los del resto del mundo, y se la comparará con países de la región y con los principales exportadores del rubro correspondiente. La medida de calidad utilizada se basa en la adaptación que Ndubuisi y Owusu (2021) hacen de las medidas de Khandelwal, Schott, y Wei (2013) para poder analizar el comercio de países. Cabe acotar que la referencia original planteó la ecuación para analizar firmas dentro de un país, y no directamente países.

La calidad de un producto es un atributo inobservado y por lo tanto debe ser inferido de la demanda. Se parte de la siguiente función de demanda que tiene un parámetro de calidad, además de los precios unitarios y el nivel general de precios.

$$D_{c,k,d,t} = (q_{c,k,d,t})^{\sigma-1} (p_{c,k,d,t})^{-\sigma} (P_{d,t})^{\sigma-1} (Y_{d,t})$$

Donde $D_{c,k,d,t}$ es la cantidad del producto k exportado por el país c al país d en el momento t , $p_{c,k,d,t}$ y $q_{c,k,d,t}$ son precios y calidades de los respectivos productos, $P_{d,t}$ y $Y_{d,t}$ son índices de precios e ingreso del correspondiente país de destino y σ es la elasticidad de sustitución (>1). Se toman logaritmos de la función de demanda empírica, se despeja el precio y se usa el residuo de la siguiente regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios.

$$\ln(D_{c,k,d,t}) + \sigma \ln(p_{c,k,d,t}) = \gamma_{d,t} + \gamma_k + \delta_{c,k,d,t}$$

Donde $\gamma_{d,t}$ es un efecto fijo destino que absorbe $P_{d,t}$ y $Y_{d,t}$ mientras que γ_k captura diferencias entre las preferencias por diferenciación que tiene la demanda de cada bien.

La calidad inferida se deduce de una transformación del residuo¹⁶:

$$\hat{\phi}_{c,k,d,t} = \hat{\delta}_{c,k,d,t} / (\sigma - 1)$$

Esta calidad es destino-específica. Sin embargo, para una evaluación útil se agrega en los países de destino, ponderando su participación en las ventas del país de origen. También es útil presentarla en función de la calidad media de todos los exportadores del producto en el momento t . De lo contrario, se podrían mostrar trayectorias de *upgrading* de exportaciones cuando en realidad el producto está siendo más valorado por los consumidores en general, independiente de su origen. Entonces, se tiene una medida de calidad relativa de las exportaciones inferida a partir de las cantidades vendidas, los precios unitarios y el nivel de ingreso de los compradores. Cabe acotar que esta medida no tiene en cuenta la relación específica que puede haber entre el país de origen y el de destino, por lo que no cumple con los fundamentos del modelo gravitatorio (Anderson y Van Wincoop, 2003). En particular, los cambios en la política comercial que pueden afectar a los precios de exportación no se distinguen de cambios en la calidad.

Los datos de volumen de comercio y cantidades fueron extraídos de la base BACI del Instituto francés CEPII (Mayer y Zignago, 2011). Esta base de amplio uso, que usa como fuente primaria COMTRADE, tiene la ventaja de que utiliza comercio balanceado, mediante un mecanismo que reconcilia las discrepancias estadísticas ponderando más como fuente a los países que muestran menos discrepancias con el resto en sus estadísticas de importación y exportación¹⁷. Se utilizan los años 2003 a 2019. Por restricciones de cálculo, se calcularon los índices para 138 productos, que incluyen a los 50 productos más exportados del Uruguay en cada año más los 50 productos más exportados por el mundo que no estén incluidos en los anteriores¹⁸.

La siguiente serie de gráficos muestra el desempeño de las principales exportaciones de Uruguay en comparación con el mundo, pero también se destacan las trayectorias de algunos otros países, ya sea por ser importantes en el volumen exportado o por ser países de la región. Para mantener la secuencia de este informe, se ordenará según las categorías de Cadenas Globales de Valor definidas anteriormente.

Cabe aclarar que, como es usual en los análisis de comercio, esta medida de calidad se hará sobre la clasificación a seis dígitos del Sistema Armonizado. Esto es relevante porque dicha clasificación puede ser suficiente para ciertos *commodities* agrícolas, mineros o industriales que se transan en los mercados

¹⁶ Como es usual en la literatura, se asumió σ igual a cinco (Manova y Yu 2017).

¹⁷ Esto en el caso de Uruguay es una ventaja importante pues COMTRADE tiene subreportadas las exportaciones por no estar corregidas por el comercio de Zonas Francas, lo que ocasiona problemas a los investigadores no familiarizados con los datos del país.

¹⁸ También se acotó el cálculo a los destinos que superaban cierto umbral de significancia. Se hicieron cálculos que muestran que las estimaciones son robustas a incluir más productos y más destinos.

globales, pero seguramente no lo es para buena parte de los bienes que pueden ser de interés. En particular, no es idónea para analizar a los bienes intermedios de uso específico, porque precisamente una medida global de valor dividido cantidad definida a ese nivel no asegura que se esté comparando el mismo producto.

Los cuadros que se mostrarán a continuación señalan el promedio trianual del indicador de calidad de cada país en cada producto dividido el promedio ponderado de todos los países para tres periodos de tiempo que corresponden con el inicio, el medio y el final del período analizado (2003-2019).

1. Bienes primarios finales

Los bienes primarios finales son la fracción más importante de las exportaciones nacionales y engloban a buena parte de los *commodities*. Además, se incluyen algunos productos donde Uruguay ha iniciado desde hace años una apuesta por la calidad y la valorización de su producción. Casi todos estos bienes están basados en una etapa primaria que se realiza en el país. Esta categoría además es mostrada según la subsección anterior como de diferenciación variable o intermedia.

En primer lugar, se muestra las medidas de calidad de la carne bovina. Se seleccionan tres subproductos: enfriada deshuesada, congelada deshuesada y congelada con hueso. El 65% de las exportaciones de estos rubros en 2019 correspondieron a la carne congelada deshuesada. El producto con mayor valor es la carne bovina enfriada, que tuvo un precio medio 68% superior a la congelada. Por otra parte, la carne congelada con hueso alcanzó un precio 30% inferior que la deshuesada.

Cuadro 2
Calidad de las exportaciones de carne bovina, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio

HS6	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Nueva Zelandia	Australia
020130	Carne bovina enfriada deshuesada	2003-2005	-0,65	-0,05	-0,34	-1,02	-0,40	0,13
		2010-2012	0,10	0,60	0,15	0,05	-0,33	0,01
		2017-2019	0,05	0,31	-0,11	-0,03	-0,30	0,20
020220	Carne bovina congelada con hueso	2003-2005	-1,57	-0,78	-0,78	0,10	-0,43	-0,31
		2010-2012	-0,98	-0,22	-0,26	0,22	-0,56	-0,30
		2017-2019	-0,46	-0,94	-0,90	0,66	-0,61	-0,41
020230	Carne bovina congelada deshuesada	2003-2005	-0,16	-0,22	-0,06	-0,59	0,20	0,25
		2010-2012	-0,01	0,16	0,43	-0,05	0,03	-0,11
		2017-2019	-0,05	0,04	0,10	-0,32	0,06	0,08

Fuente: Elaboración propia.

Los cuadros muestran evidencia de aumentos en la calidad de la carne uruguaya en los tres segmentos, aunque con trayectorias distintas. En la carne de mayor valor unitario, la enfriada, se muestra una gran mejora en los primeros años de la muestra y un estancamiento después. Según este indicador, en este tipo de producto la carne uruguaya se ubica peor que la argentina y mejor que la de Brasil. Particularmente Argentina aparece bien ubicada a nivel mundial. En la carne con hueso Uruguay ha abierto mercados recientemente lo que le permitió ascender rápidamente y ubicarse con mayor calidad que sus vecinos y al nivel de Australia y Nueva Zelandia, aunque por abajo del líder mundial, Estados Unidos. La carne bovina congelada es donde los países regionales muestran una posición más firme. En la segunda parte del período Argentina, Brasil y Paraguay han empeorado su posición más que Uruguay, que solo lo hizo marginalmente.

El siguiente grupo de productos en importancia de esta categoría es el de los lácteos. En particular, se analiza la situación de la leche en polvo sin azúcar con más de 1,5% de grasa¹⁹, la manteca y una categoría residual de queso (los demás quesos).

Cuadro 3
Calidad de las exportaciones de lácteos, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio

HS6	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Irlanda	Holanda	Nueva Zelandia
040221	Leche en polvo con más de 1,5% de grasa	2003-2005	-0,37	-0,02	0,21	0,47	-0,18
		2010-2012	-0,39	-0,06	0,45	1,01	-0,05
		2017-2019	-0,53	-0,48	-0,22	1,06	-0,23
040510	Manteca	2003-2005	-1,15	-1,53	0,39	-0,19	0,05
		2010-2012	-0,47	-0,57	0,17	0,16	0,03
		2017-2019	-0,44	-0,70	0,20	0,09	-0,07
040690	Los demás Quesos	2003-2005	-0,94	-0,86	0,07	0,09	-0,65
		2010-2012	-0,01	-0,54	-0,22	0,10	-0,49
		2017-2019	-0,85	-0,55	-0,28	0,14	-0,48

Fuente: Elaboración propia.

Este indicador muestra un gran rezago de calidad en leche en polvo de Uruguay, y una trayectoria descendente, aunque no tan fuerte como la de Argentina, que partía de una situación mejor. En manteca se verifica cierta mejora, aunque todavía un gran rezago respecto de los líderes de los mercados mundiales. En quesos, que no son particularmente homogéneos, también hay rezagos respecto de Holanda, líder mundial.

El tercer producto analizado dentro de los bienes primarios finales es el arroz procesado. El gráfico muestra que la trayectoria del arroz uruguayo no es favorable. En el período el país parece haberse alejado en calidad respecto del líder mundial. Los países vecinos también siguieron trayectorias similares. En este resultado, quizás sorprendente, es posible que estén influyendo costos de comercio en el sentido amplio²⁰.

Cuadro 4
Calidad de las exportaciones de arroz procesado, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio

Producto	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	India	Tailandia	Vietnam
100630	2003-2005	-0,25	-0,43	-0,82	0,14	-0,07	0,33
	2010-2012	-0,50	-0,66	-0,21	0,40	0,13	-0,26
	2017-2019	-0,59	-0,83	-0,68	0,44	0,03	-0,21

Fuente: Elaboración propia.

2. Bienes primarios intermedios

Los bienes primarios intermedios de Uruguay contienen básicamente dos tipos de productos. Por un lado, productos que no desarrollaron su fase industrial en el país para exportar, como el caso de la soja o el maíz. Por otro lado, hay insumos de las principales agroindustrias nacionales (cárnica, madera, arroz, lana, cueros) que no completan una etapa industrial en el país.

¹⁹ Es discutible que la leche en polvo sea un producto final. La clasificación BEC5 lo incluye así por su contenido de materia grasa. Cuando tiene menos de 1,5%, se considera intermedio.

²⁰ Una comparación directa de los precios unitarios muestra que India ha aumentado mucho su participación en el mercado mundial y además vende a precios bastante más altos que los regionales.

El cuadro siguiente muestra los resultados del indicador de calidad para la soja. Salvo Estados Unidos, el resto de los referentes de este mercado se encuentran en la región.

Cuadro 5
Calidad de las exportaciones de soja, Uruguay y países de referencia, diferencias con el promedio

HS6	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Estados Unidos
120100	2003-2005	-0,79	-0,16	-0,15	-0,30	0,25
	2010-2012	-0,78	-0,11	0,05	-0,65	0,15
	2017-2019	-0,77	-0,34	0,20	-0,33	-0,06

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro muestra que Uruguay se encuentra muy rezagado respecto de los principales exportadores, y que no presenta evidencia de cierre de la brecha. Brasil se destaca por su desempeño en este rubro, mientras que Argentina tiene una política comercial muy marcada hacia tener un complejo industrial y por lo tanto no es fuerte en este rubro. Este resultado resulta algo llamativo ya que no se tiene evidencia de que la soja uruguaya tenga una calidad peor que la de los vecinos y un examen de los precios unitarios confirma esta idea. Es posible que la metodología haya castigado en exceso la diferencias en cantidades exportadas y que no se haya tomado adecuadamente la elasticidad precio de su demanda.

El segundo producto analizado es el de madera en chips. Este bien es un insumo para la industria de la celulosa y el papel, pero a pesar de tener un complejo industrial instalado, sigue siendo una opción utilizada por productores exportarlo sin industrializar. El cuadro muestra que, coincidiendo con análisis específicos del sector forestal²¹, en este segmento Uruguay ha exportado bienes de calidad promedio alta, y registra una fuerte mejora en el tiempo, sobre todo comparado con sus pares regionales.

Cuadro 6
Calidad de las exportaciones de madera en chips, diferencias con el promedio

HS6	Periodo	Uruguay	Brasil	Chile	Australia	Vietnam
440122	2003-2005	-0,65	-0,62	0,57	0,03	-0,18
	2010-2012	-0,20	-0,48	0,05	0,10	0,18
	2017-2019	0,08	-0,66	-0,10	0,40	0,04

Fuente: Elaboración propia.

La lana sucia y el arroz descascarillado son dos productos intermedios que históricamente forman parte de la oferta exportable nacional. Los siguientes cuadros muestran que en ambos productos Uruguay se encuentra lejos de los líderes mundiales: Australia en el caso de la lana sucia e India en el caso del arroz.

Cuadro 7
Calidad de las exportaciones de lana sucia, diferencias con el promedio

HS6	Periodo	Uruguay	Australia	Sudáfrica	Nueva Zelandia
510111	2003-2005	-1,08	0,31	-0,37	-0,46
	2010-2012	-1,01	0,37	-0,23	-0,56
	2017-2019	-0,95	0,35	-0,28	-0,90

Fuente: Elaboración propia.

²¹ Ver trabajo de Virginia Morales realizado para convenio ONUDI -OCR-CEPAL.

Cuadro 8
Calidad de las exportaciones de arroz sin procesar, diferencias con el promedio

HS6	Periodo	Uruguay	India	Tailandia	Estados Unidos
100620	2003-2005	-0,74	1,50	-0,51	-0,24
	2010-2012	-1,11	1,17	-0,14	-0,45
	2017-2019	-1,31	1,72	-0,13	-0,44

Fuente: Elaboración propia.

3. Bienes finales procesados

Como se mencionó más arriba, los bienes finales procesados prácticamente desaparecieron de la oferta exportable del Uruguay en el período. Sin embargo, es posible aprovechar la base construida para este trabajo para mostrar resultados en algunos productos de interés. Los dos productos más representativos de este segmento son los automóviles de uso familiar con cilindrada entre 1500 y 3000 cm³ (HS 870323) y los camiones para carga máxima de 5 tons (870421). El primero es un bien generalmente de consumo (aunque puede ser de capital) y el segundo es un bien de capital. Los gráficos muestran la medida de calidad en relación con los países de la región y con México, otro jugador regional en estos mercados. Cabe acotar que, salvo México, ninguno de los países es un exportador importante de estos productos a nivel global.

Cuadro 9
Calidad de las exportaciones de vehículos, diferencias con el promedio

Producto	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	México
840323	Automóviles de uso familiar con cilindrada entre 1500 y 3000 cm ³	2003-2005	-2,27	-0,76	-0,50	0,19
		2010-2012	-1,28	-0,04	-0,12	0,12
		2017-2019	-1,68	-0,58	-0,45	0,20
840421	Camiones para carga máxima de 5 tons	2003-2005	-1,40	-0,22	-0,26	0,53
		2010-2012	-0,97	0,40	0,24	-0,42
		2017-2019	-0,82	0,28	-0,08	0,12

Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran que Uruguay se sitúa en un segmento de baja calidad, aunque en Camiones ha mejorado en el tiempo.

4. Bienes intermedios genéricos

La última categoría que se analizará con esta metodología contiene varios productos que pueden considerarse con un grado de homogeneidad aceptable. El más importante de ellos es la celulosa.

Cuadro 10
Calidad de las exportaciones de celulosa, diferencias con el promedio

Producto	Periodo	Uruguay	Brasil	Chile	Indonesia	Canadá	Portugal
470329	2003-2005	--	0,04	0,60	0,09	-0,02	0,24
	2010-2012	-0,13	0,18	-0,14	-0,03	-0,11	0,07
	2017-2019	-0,04	0,15	-0,15	0,06	-0,25	0,02

Fuente: Elaboración propia en base a BACI – CEPII.

Nota: No hay datos para el primer período de Uruguay.

Los datos muestran menos variación en la calidad que otros bienes, como indica el menor largo del eje. Brasil es el líder mundial actualmente en calidad de la celulosa, aunque Uruguay muestra una mejora en el período y se encuentra mejor ubicado que Chile, el otro gran jugador regional.

El indicador que calidad en ventas de tops de lana muestra un desempeño más bajo que el promedio y además descendente.

Cuadro 11
Calidad de las exportaciones de tops de lana, diferencias con el promedio

Producto	Periodo	Uruguay	Argentina	China	Chequia
510529	2003-2005	-0,45	-0,25	-0,24	-0,04
	2010-2012	-0,60	-0,26	0,45	0,11
	2017-2019	-0,70	-0,20	0,34	0,13

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que los tops de lana, otro complejo industrial clásico es el de las curtiembres. El siguiente conjunto de gráficos muestra que el indicador de calidad del producto muestra un desempeño muy bajo y decreciente de toda la región. Cabe acotar que un producto de algunas curtiembres uruguayas que es de mayor valor y se ha transformado en un intermedio específico es el cuero cortado para asientos de autos. Dado que está clasificado en una subpartida muy general (940190: partes de asientos), no tiene sentido hacer una evaluación del precio unitario de este producto. Por lo tanto, se puede decir que en este rubro la evaluación está sesgada hacia los bienes de menor calidad.

Cuadro 12
Calidad de las exportaciones de cueros-capítulo 41, diferencias con el promedio

Producto	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	Italia	
410441	Cueros en estado seco	2003-2005	-0,56	-0,19	-0,65	0,20	
		2010-2012	-0,13	0,11	-0,36	1,35	
		2017-2019	-0,22	0,10	-0,05	0,49	
Producto	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	Italia	Corea
410792	Cueros prep. enteros, divididos con la flor	2003-2005	-0,11	-0,34	-0,70	0,46	-0,02
		2010-2012	-1,00	-0,54	-0,77	0,28	-0,12
		2017-2019	-0,57	-0,67	-0,99	0,53	-0,22
Producto	Descripción	Periodo	Uruguay	Argentina	Brasil	Italia	Austria
410712	Cueros prep. los demás, divididos con la flor	2003-2005	-0,52	0,20	-0,73	-0,15	-0,04
		2010-2012	-0,49	0,21	-0,41	0,03	-0,03
		2017-2019	-0,51	-0,35	-0,71	0,07	0,44

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del análisis anterior muestran diversidad de situaciones. En primer lugar, en los sectores de la carne bovina el país se encuentra bien posicionado y ha realizado mejoras en los últimos años, aunque eso puede decirse también para otros socios regionales. También muestra buenos resultados en pulpa de celulosa y especialmente en madera en chips. La situación de algunos complejos agroindustriales clásicos es diferente: en lana, cueros, lácteos y arroz, el país se muestra rezagado respecto de los referentes mundiales y además su posición en el tiempo no parece mejorar. También tiene brechas grandes con sus pares regionales en otro producto de gran importancia en los últimos años: la soja. Finalmente, en la inserción de bienes industrializados, el país se ubica en segmentos de menor calidad que sus vecinos en automóviles y camiones livianos.

VI. Síntesis de resultados

Uruguay tiene en el comercio regional una posición netamente *Backward*. Esto se sustenta en varios indicadores. Por un lado, el valor agregado extranjero en sus exportaciones regionales es más del doble que el valor agregado uruguayo incluido en las exportaciones de otros. Además, el largo de las cadenas medido hacia adelante, o sea desde que Uruguay contribuye con el valor agregado hasta que se produce el bien final, es menor que el largo de las cadenas medidas hacia atrás, o sea desde que otros países contribuyen con valor agregado hasta que Uruguay elabora un bien final. Complementariamente a su carácter *Backward*, las etapas que transcurren en Uruguay son más cortas que las que ocurren con el valor agregado uruguayo en el exterior. Adicionalmente, el comercio en cadenas de Uruguay está dominado por sectores que no se comportan tan *Backward* ni tan cortos cuando no participan en cadenas.

El análisis a partir de datos de comercio clasificados según Uso Económico (BEC5) da una visión complementaria a la anterior. A pesar de ser un país relativamente orientado hacia participar *Backward*, durante el siglo XXI Uruguay aumentó su posición *Forward* como proveedor de insumos a los mercados internacionales. Esto se verifica en un incremento de la importancia de la venta de intermedios sin industrializar y una reducción de la participación en manufacturas finales. Adicionalmente, dentro de los segmentos de bienes intermedios procesados, se verificaron cambios de composición y una tendencia a reducir el uso de insumos importados.

La inserción de Uruguay en cadenas presenta varios desafíos. Por un lado, estos bienes solo se desarrollan en el país para mercados globales sin aranceles o para mercados regionales muy protegidos y dependiendo de reglas de origen relativamente laxas. Adicionalmente, en el período se ha verificado un fuerte incremento de la concentración en pocas empresas que hacen uso de instrumentos de exoneración fiscal en vez de los tradicionales apoyos a la exportación. Con algunas excepciones, grandes segmentos de la oferta exportable del país no muestran evidencia de mejoras en el *upgrading* —con las limitaciones de la metodología empleada para su medición— de sus productos, lo que para un país con las características del Uruguay debería ser una prioridad. El cuadro 13 resume los resultados de los análisis realizados en los capítulos II a V de este trabajo.

En síntesis, si el país quiere tener una participación en cadenas sustentable y que sirva de plataforma para la mejora de las capacidades debe rediscutir la batería de instrumentos disponibles y sobre todo saber qué cada segmento de cadenas tiene sus políticas preferidas y estas pueden tener cierto grado de antagonismo.

Cuadro 13
Síntesis de resultados descriptivos de las secciones II a V de este trabajo

Dimensión	Tipos de bien según participación en cadenas				
	Primarios finales	Primarios intermedios	Intermedios genéricos	Intermedios específicos	Procesados finales
Bienes más representativos	Carne, lácteos, arroz	Soja, chips de madera, lana sucia	Celulosa, tops, cueros	Concentrados para bebidas, medicamentos, autopartes, prod. químicos y de plástico	Automóviles, confecciones, Ap. de uso médico
Participación en oferta exportadora uruguaya en siglo XXI	Estable	Creciente	Estable (cambios en composición)	Estable (cambios en composición)	Decreciente
Encadenamientos hacia atrás	Bajos	Bajos	Bajos	Altos	Muy altos
Encadenamientos hacia adelante (asumidos en base a tipo de producto)	Nulos	Cortos o medios	Medios o largos	Cortos	Nulos
Origen de insumos	Nacionales	Nacionales	Nacionales, regionales	Extraregionales	Extraregionales
Importancia acceso preferencial	Baja	Nula	Baja	Alta	Muy alta
Aranceles pagados en mercados no preferenciales	Muy altos	Medios	Bajos	Bajos	----
Margen de preferencia	Alto	Bajo	Alto	Alto	Muy alto
Uso de reglas de origen "laxas"	Bajo	Nulo	Bajo	Medio	Alto
Presencia extranjera	Media	Media	Alta	Alta	Alta
Concentración	Baja	Baja	Muy alta	Alta	---
Política fiscal asociada a exportaciones	Neutra	Desincentiva	Neutra	Incentiva	Incentiva
Diferenciación de producto (potencial)	Media	Nula	Baja	Media	Alta
<i>Upgrading</i> de calidad	Solo carne	No	Solo celulosa	----	No

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Aguiar, Angel, Badri Narayanan, y Robert McDougall (2016), "An overview of the GTAP 9 data base". *Journal of Global Economic Analysis* 1 (1): 181-208.
- Anderson, James E, y Eric Van Wincoop (2003), "Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle". *American economic review* 93 (1): 170-92.
- Antràs, Pol (2020), "De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age". *Working Paper* 28115. National Bureau of Economic Research.
- Antràs, Pol, y Davin Chor (2018), "On the measurement of upstreamness and downstreamness in global value chains". *Working Paper* 24185. National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, Richard E. (2012), "WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade". 64. Policy Insight. Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard, y Javier Lopez-Gonzalez (2015), "Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses". *The World Economy* 38 (11): 1682-1721.
- Bernini, Federico, Julia González, Juan Carlos Hallak, y Alejandro Vicondoa (2018), "The Micro-D classification: A new approach to identifying differentiated exports". *Economía* 18 (2): 59-85.
- Borin, Alessandro, y Michele Mancini (2019), "Measuring What Matters in Global Value Chains and Value-Added Trade". Policy Research *Working Paper* 8804. World Bank. Washington, D.C.
- Brambilla, Irene, y Guido Porto (2018), "Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo". *Desarrollo Económico* 58 (225): 247-90.
- Brun, Martín, y Alvaro Lalanne (2018), "Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay". CEPAL, Estudios y Perspectivas de la Oficina de CEPAL en Montevideo, 34.
- Bruninni, Alvaro, Fleitas, Sebastián y Ourens, Guzman (2009), Los caminos de la transformación estructural de Uruguay en comparación con otras economías intensivas en recursos naturales. Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), "La matriz de insumo-producto de América del Sur: principales supuestos y consideraciones metodológicas", Documentos de Proyectos, 702.
- _____. (2021), "Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020.(enero 2021)".
- Conconi, Paola, Manuel García-Santana, Laura Puccio, y Roberto Venturini (2018), "From final goods to inputs: the protectionist effect of rules of origin". *American Economic Review* 108 (8): 2335-65.
- Criscuolo, Alberto, Ifeyinwa Uchenna Onugha, y Gonzalo Varela (2014), *Oriental Republic of Uruguay: Integration into Global Value Chains the Dairy Industry and the ICT Industry*. World Bank, Buenos Aires.
- © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30469>.

- Feenstra, Robert C., y John Romalis (2014), "International prices and endogenous quality". *The Quarterly Journal of Economics* 129 (2): 477-527.
- Flores, Manuel, y Flavia Rovira (2014), Especialización comercial en Uruguay. Opciones para transitar hacia una estructura más compleja. *Documento de Trabajo* N 3. Proyecto Uruguay +25. Fundación Astur.
- Gereffi, Gary, y Karina Fernandez-Stark (2011), "Global value chain analysis: a primer". *Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University, North Carolina, USA*.
- Gereffi, Gary, John Humphrey, y Timothy Sturgeon (2005), "The governance of global value chains". *Review of international political economy* 12 (1): 78-104.
- Hallak, Juan Carlos, y Peter K. Schott (2011) "Estimating cross-country differences in product quality". *The Quarterly journal of economics* 126 (1): 417-74.
- Hidalgo, César A., y Ricardo Hausmann (2009) "The building blocks of economic complexity". *Proceedings of the national academy of sciences* 106 (26): 10570-75.
- Hidalgo, César A., Bailey Klinger, A.-L. Barabási, y Ricardo Hausmann (2007), "The product space conditions the development of nations". *Science* 317 (5837): 482-87.
- Hummels, David, Jun Ishii, y Kei-Mu Yi (2001), "The nature and growth of vertical specialization in world trade". *Journal of international Economics* 54 (1): 75-96.
- Johnson, Robert C. (2018), "Measuring global value chains". *Annual Review of Economics* 10: 207-36.
- Johnson, Robert C., y Guillermo Noguera (2012) "Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added". *Journal of international Economics* 86 (2): 224-36.
- Khandelwal, Amit (2010), "The long and short (of) quality ladders". *The Review of Economic Studies* 77 (4): 1450-76.
- Khandelwal, Amit K., Peter K. Schott, y Shang-Jin Wei (2013), "Trade liberalization and embedded institutional reform: Evidence from Chinese exporters". *American Economic Review* 103 (6): 2169-95.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, y Shang-Jin Wei (2014), "Tracing value-added and double counting in gross exports". *American Economic Review* 104 (2): 459-94.
- Lalanne, Alvaro (2019), "Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones". *CEPAL, Estudios y Perspectivas de la Oficina de CEPAL en Montevideo*, 40.
- _____(2020a), "La inserción del Uruguay en las cadenas de valor de América del Sur". *CEPAL, Estudios y Perspectivas de la Oficina de CEPAL en Montevideo*, 49.
- _____(2020b), "Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas". *CEPAL, Estudios y Perspectivas de la Oficina de CEPAL en Montevideo*, 42.
- Lalanne, Alvaro, y Marcel Vaillant (2016), "Integración de Uruguay a las cadenas globales de valor: análisis por sector y productos". *Documento de trabajo/FCS-DE*; 16/12.
- Lavalleja, Martín, y Federico Scalese (2020), "Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay". *CEPAL, Estudios y Perspectivas de la Oficina de CEPAL en Montevideo*, 45.
- Lenzen, Manfred, Daniel Moran, Keiichiro Kanemoto, y Arne Geschke (2013), "Building Eora: a global multi-region input-output database at high country and sector resolution". *Economic Systems Research* 25 (1): 20-49.
- Los, Bart, y Marcel P. Timmer (2020), "Measuring bilateral exports of value added: a unified framework". En *The Challenges of Globalization in the Measurement of National Accounts*. University of Chicago Press.
- Los, Bart, Marcel P. Timmer, y Gaaitzen J. de Vries (2015), "How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation". *Journal of regional science* 55 (1): 66-92.
- Manova, Kalina, y Zhihong Yu (2017), "Multi-product firms and product quality". *Journal of International Economics* 109: 116-37.
- Mayer, Thierry, y Soledad Zignago (2011), "Notes on CEPII's distances measures: The GeoDist database". *CEPII Working Paper* No. 2011-25.
- Meng, Bo, Yaxiong Zhang, y Satoshi Inomata (2013), "Compilation and applications of IDE-JETRO's international input-output tables". *Economic Systems Research* 25 (1): 122-42.
- Mesquita Moreira, Mauricio (2018), *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Vol. 601. Inter-American Development Bank.
- Nagengast, Arne J., y Robert Stehrer (2016), "Accounting for the differences between gross and value added trade balances". *The World Economy* 39 (9): 1276-1306.
- Ndubuisi, Gideon, y Solomon Owusu (2021), "How important is GVC participation to export upgrading?" *The World Economy*. 2021: 00: 1-22.

- Ourens, Guzmán (2012), "Uruguay al espejo: Análisis de la estructura productiva uruguaya a través del Método de los Reflejos". *Revista de economía* 19 (1): 99-142.
- Pahl, Stefan, y Marcel P. Timmer (2020), "Do Global Value Chains Enhance Economic Upgrading? A Long View". *The Journal of Development Studies* 56 (9): 1683-1705. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1702159>.
- Rauch, James E. (1999), "Networks versus markets in international trade". *Journal of international Economics* 48 (1): 7-35.
- Rodrik, Dani (2014), "The past, present, and future of economic growth". *Challenge* 57 (3): 5-39.
- Timmer, Marcel P., Erik Dietzenbacher, Bart Los, Robert Stehrer, y Gaaitzen J. De Vries (2015), "An illustrated user guide to the world input-output database: the case of global automotive production". *Review of International Economics* 23 (3): 575-605.
- United Nations (2018), "Classification by Broad Economic Categories Rev.5". United Nations. <https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/1068>.
- Wang, Zhi, Shang-Jin Wei, Xinding Yu, y Kunfu Zhu (2017a), "Characterizing global value chains: Production length and upstreamness". 23261. National Bureau of Economic Research.
- _____(2017b), "Measures of participation in global value chains and global business cycles". 23222. National Bureau of Economic Research.
- Wang, Zhi, Shang-Jin Wei, y Kunfu Zhu (2013), "Quantifying international production sharing at the bilateral and sector levels". 19677. National Bureau of Economic Research.
- World Bank (2019), *World Development Report 2020: Trading for development in the age of global value chains*. World Bank Publications.
- WTO (2017), "Global Value Chain Development Report 2017". 2017. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_19_e.htm.

**Serie****CEPAL****Estudios y Perspectivas-Montevideo**

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

51. La inserción internacional del Uruguay desde la perspectiva de las cadenas de valor: insumos para la política, Álvaro Lalanne (LC/TS.21/109; LC/MVD/TS.2021/1), 2021.
50. Evaluación de las desigualdades de género en la comunidad científica de neurociencia de América Latina, C. Tomassini y J. Zurbrigg (LC/TS.2020/132; LC/MVD/TS.2020/5), 2020.
49. La inserción del Uruguay en las cadenas de valor de América del Sur, A. Lalanne (LC/TS.2020/72; LC/MVD/TS.2020/4), 2020.
48. Panorama de las fintech: principales desafíos y oportunidades para el Uruguay, M. Lavalleja (LC/TS.2020/53; LC/MVD/TS.2020/3), 2020.
47. Impacto de la maternidad sobre el ingreso laboral en el Uruguay, Martina Querejeta Rabosto (LC/TS.2020/35; LC/MVD/TS.2020/2), 2020.
46. La jubilación por incapacidad en el Uruguay, Victoria Tenenbaum y Guillermo Sánchez (LC/TS.2020/34; LC/MVD/TS.2020/1), 2020.
45. Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2020/11; LC/MVD/TS.2019/8), 2020.
44. Gasto público social: un análisis territorial, Maira Colacce y Julieta Zurbrigg (LC/TS.2020/10; LC/MVD/TS.2019/7), 2020.
43. Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2020/9; LC/MVD/TS.2019/6), 2020.
42. Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas, Álvaro Lalanne (LC/TS.2020/8; LC/MVD/TS.2019/5), 2020.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 51 La inserción internacional
del Uruguay desde la perspectiva
de las cadenas de valor
Insumos para la política
Álvaro Lalanne
- 50 Evaluación de las desigualdades
de género en la comunidad científica
de neurociencia de América Latina
Cecilia Tomassini y Julieta Zurbrigg
- 49 La inserción del Uruguay
en las cadenas de valor
de América del Sur
Álvaro Lalanne
- 48 Panorama de las fintech
Principales desafíos y oportunidades
para el Uruguay
Martín Lavalleja