



WORKING PAPER



UCU

Universidad
Católica del
Uruguay

INSTITUTO DE NEGOCIOS INTERNACIONALES

Relaciones comerciales entre Uruguay y Asia:
claves para su desarrollo y diversificación

Ignacio Bartesaghi, Roberto Horta, Natalia Melgar y Joana Carreiro

AGOSTO 2021

Nº 02/2021

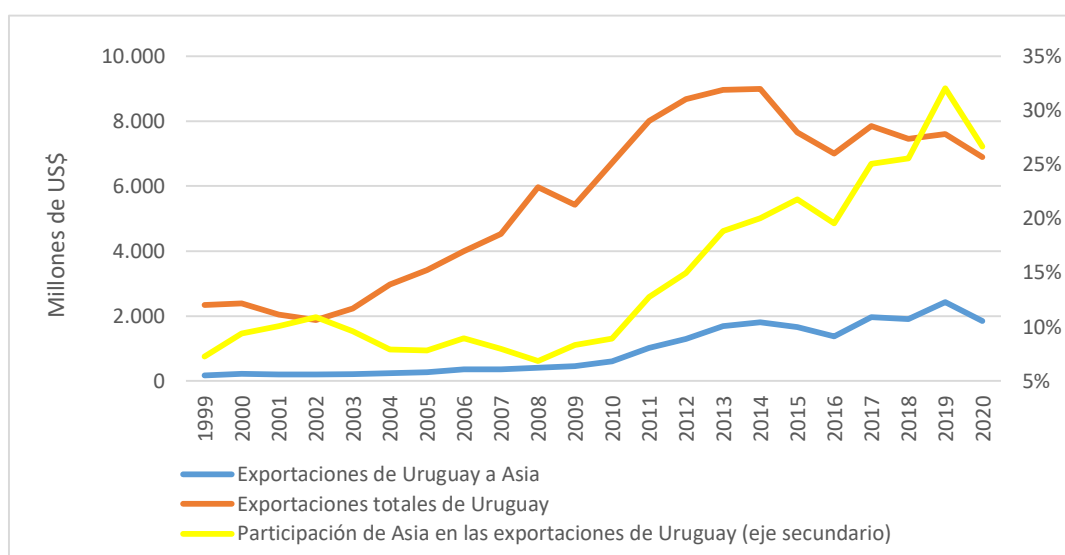
Relaciones comerciales entre Uruguay y Asia: claves para su desarrollo y diversificación

Ignacio Bartesaghi, Roberto Horta, Natalia Melgar y Joana Carreiro¹

1. Exportaciones de Uruguay a Asia y su potencial

La participación de Asia en las exportaciones uruguayas creció a altas tasas desde 1999 explicado fundamentalmente por el rol de China como socio comercial del país aún sin considerar a las zonas francas². De acuerdo con los datos de 2020, los principales socios comerciales de Uruguay en Asia fueron: 1) China, 2) India, 3) Hong Kong, 4) Tailandia y 5) Vietnam.

Figura 1 - Exportaciones de Uruguay al mundo y a Asia
(Sin zonas francas, millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

¹ Investigadores de la Universidad Católica del Uruguay.

² La base de datos utilizada no incluye las exportaciones a las zonas francas que podrían ser sensibles en esta clase de análisis, dado que se exportan volúmenes (y montos) significativos tanto de pasta de celulosa como de soja a Asia desde y a través de las zonas francas.

Figura 2 - Importancia de China en las exportaciones a Asia (sin zonas francas)

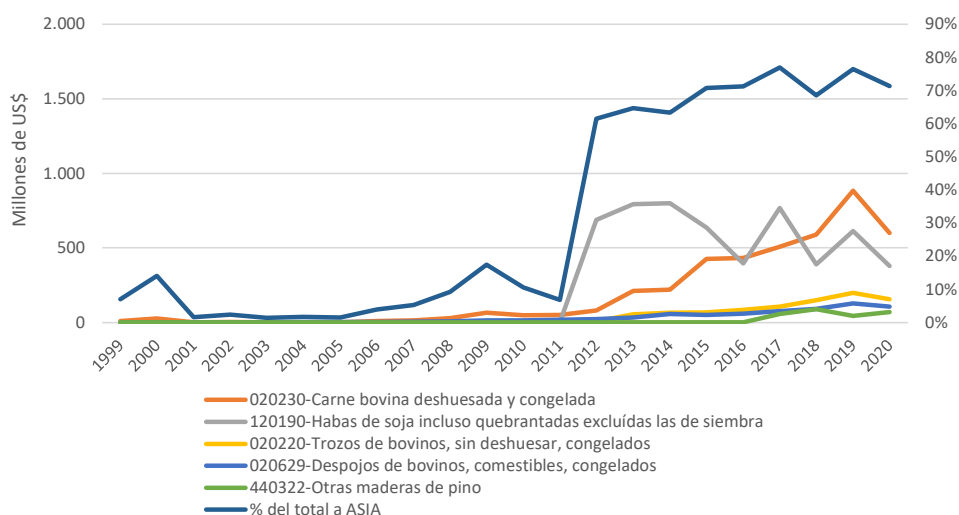


Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Considerando Asia en su conjunto o por país, resulta que las exportaciones presentan alta concentración incluso considerando los datos por sub-partida (clasificación a 6 dígitos del Sistema Armonizado). Por ejemplo, en 2020, para Asia en su conjunto, sólo 9 sub-partidas concentraron 80% de las exportaciones y este número se reduce a 5 sub-partidas al considerar las exportaciones a China. Por otro lado, las principales 5 sub-partidas exportadas en 2020 representaron el 71,3% de las exportaciones en ese año, mientras que esas mismas sub-partidas, registraron una participación de 7% en 1999 y 10,6% en 2010.

Del análisis preliminar de los datos, resulta que Uruguay ha logrado insertarse con productos en los que es competitivo internacionalmente y para los cuales, considerando la demanda potencial, parecería existir espacio para aumentar los volúmenes exportados.

Figura 3 - Exportaciones de Uruguay a Asia, principales sub-partidas (sin zonas francas)



Fuente: elaboración propia a partir de SmartDATA.

Se verifica también que, en el período analizado, existe alta concentración a nivel de empresas, aunque parece tender a disminuir. A partir de los datos considerados resulta que, en 1999, 2.019 empresas habían exportado a Asia por montos superiores a US\$ 100.000 mientras que, en 2020, ese número se reduce a 576 empresas y las 36 empresas principales concentraron el 80% de lo exportado en ese año.

Dado el crecimiento de la participación de Asia como socio comercial y dada la complementariedad existente entre Uruguay como exportador de bienes primarios y Asia como exportador de bienes con mayor valor agregado y contenido tecnológico se vuelve relevante el análisis del potencial exportador de Uruguay, más aún ante la posibilidad de reducir ciertos costos del comercio a través de la firma de acuerdos comerciales.

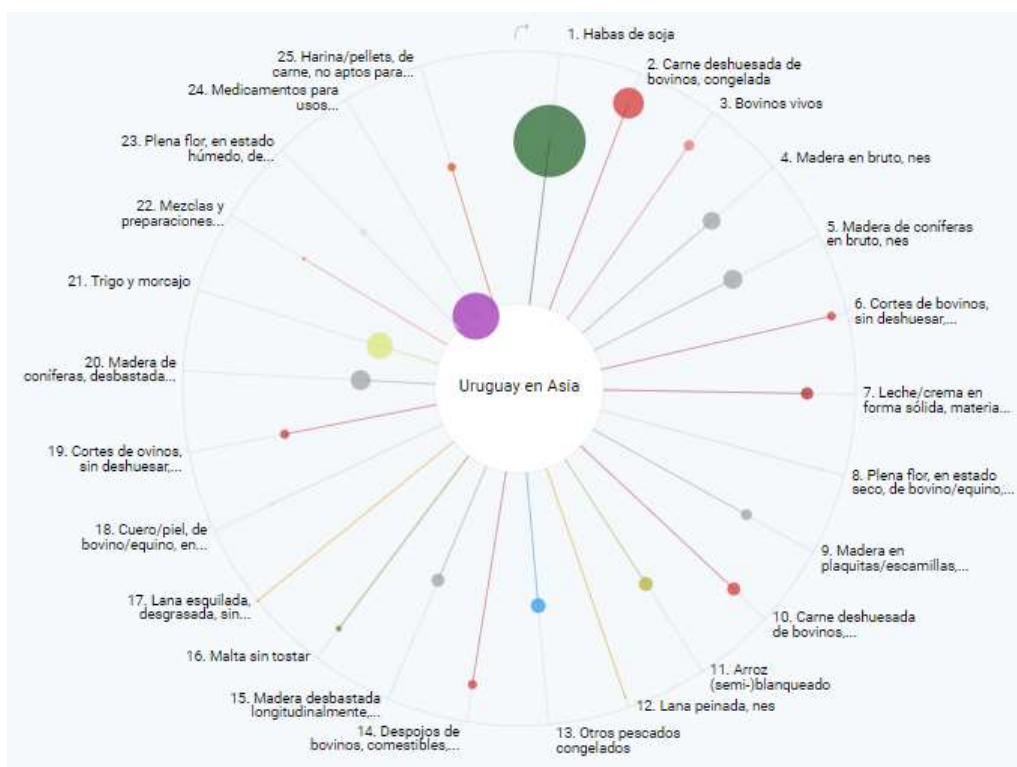
Con el objetivo de analizar el potencial exportador de Uruguay a Asia, se consideró la herramienta *Export Potential Map* (EPM) del *International Trade Centre* que es una herramienta cuantitativa que permite identificar sectores y mercados con potencial exportador que se basa en datos de comercio y acceso a mercados.

El objetivo de esta herramienta es identificar productos con potencial exportador de modo de que sean incluidos en las actividades de promoción de exportaciones. La metodología tiene en cuenta tres factores: la oferta, la demanda y la facilidad para el comercio. El Indicador de Potencial de Exportación se basa en un modelo de gravedad e identifica productos en los que el país exportador ya ha demostrado ser internacionalmente competitivo y que tienen buenas perspectivas de éxito de exportación en un determinado mercado objetivo³.

A partir del EPM, se encuentra que los productos con mayor potencial para ser exportados a Asia son: habas de soja, carne deshuesada de bovinos congelada, bovinos vivos, arroz y leche. Varios de estos productos se reiteran para los principales socios mencionados (China, Hong Kong y Vietnam).

³ Por más información: https://exportpotential.intracen.org/media/1089/epa-methodology_141216.pdf

Figura 4 - Potencial exportador de Uruguay a Asia



Fuente: *International Trade Centre*.

Como fue mencionado, en los últimos años, los principales destinos de Uruguay en Asia han sido China, India y Hong Kong. El Cuadro 1 muestra los productos con mayor potencial a ser exportados a estos destinos según EPM.

Cuadro 1 - Productos con mayor potencial exportador a China, India y Hong Kong

China	Habas de soja
	Carne bovina congelada y deshuesada
	Madera en bruto
India	Madera en bruto
	Lana desgrasada sin cardar o peinar
	Lana sucia sin cardar ni peinar
Hong Kong	Carne bovina congelada y deshuesada
	Despojos de bovinos comestibles
	Cortes de bovinos sin deshuesar

Fuente: elaboración propia a partir del *International Trade Centre*.

La producción de soja en Uruguay ha crecido a altas tasas (el mal desempeño del año 2018 se debió fundamentalmente al déficit hídrico registrado en el verano 2017-2018, el que afectó a las exportaciones agrícolas en general). Desde hace varios años, la demanda desde Asia y en particular desde China, es muy relevante. En este caso, según datos de *Trade Map*, las importaciones totales de habas de soja, para el período 2001-2019, han crecido a una tasa anual

de 12,1% para Asia en su conjunto y en el caso de China alcanza a 15,1%. Uruguay ingresó al mercado chino como proveedor de habas de soja en el año 2005. Desde ese año, la tasa de crecimiento anual de las importaciones de China fue 11,4% mientras que las importaciones desde Uruguay crecieron 18,5% en términos anuales. La participación de Uruguay en el mercado chino fue de 1,1% en 2005 y ha crecido desde entonces alcanzando a 1,7% en 2019. Este hecho, es evidencia de que Uruguay podría continuar incrementando las exportaciones de este producto y más aún si se concreta la firma de un acuerdo comercial como han logrado concretar otros países proveedores de este bien que ganan terreno gracias a la desgravación arancelaria (como por ejemplo Chile o Australia).

En el caso de la carne bovina congelada y deshuesada, es un producto en el que Uruguay es competitivo y cuyas exportaciones al mundo han crecido a una tasa anual de aproximadamente 14,5%. En este caso las importaciones que realiza Asia de este producto también han crecido. Se observa que si bien han aumentado las exportaciones que realiza Uruguay al mundo de este producto, la participación en los mercados mencionados no ha crecido significativamente, siendo prácticamente nula en casos como Hong Kong.

En el caso de India, todas las participaciones de Uruguay en los productos mencionados también fueron muy bajas (en 2019 fueron: 1% en el caso de la madera en bruto y 2,1% en el caso de la lana sin cardar ni peinar), aunque también podría existir potencial dado que, en todos los casos, han crecido las exportaciones de Uruguay al mundo y las importaciones realizadas por India.

Considerando India y Hong Kong, la participación de Uruguay como proveedor es muy baja para todos los productos indicados. El ratio más alto se encuentra en despojos de bovinos comestibles con destino a Hong Kong que alcanzó a 4,5% en 2012 y se redujo a tan sólo 2,1% en 2019. Si bien la participación es baja, se destaca que tanto las importaciones de Hong Kong como las exportaciones de Uruguay de este producto han crecido en los últimos años y, por lo tanto, podría existir potencial para Uruguay de realizar más colocaciones.

2. Barreras de exportación

El comercio exterior y las cadenas de producción globales son uno de los elementos clave para el desarrollo económico de un país. La facilitación del comercio exterior (procesos de comercio eficientes y bajos costos de comercio exterior) se constituye en una condición importante para que las empresas uruguayas participen en el mercado global, teniendo en cuenta que la mayoría son Mipymes. Al mismo tiempo, el intercambio comercial con Asia ha aumentado durante la última

década debido a la alta demanda originada en el oriente. Como fue mencionado, Uruguay ha logrado insertarse con productos en los que es competitivo internacionalmente y para los cuales, considerando el potencial, parecería existir espacio para aumentar los volúmenes exportados.

Por lo tanto, es importante analizar los costos y barreras que enfrentan los exportadores del Uruguay. A esos efectos, se realiza a continuación, un diagnóstico de las principales barreras de exportación para Uruguay.

2.1. Diagnóstico de barreras comerciales para Uruguay

Uruguay, siendo un país de tamaño pequeño y abierto al comercio exterior, aún sigue enfrentando una variedad de obstáculos al comercio exterior. A la hora de exportar, las empresas encuentran barreras que se clasificaron en diferentes categorías, según ámbito geográfico (que se verifiquen en Uruguay o en el exterior), y según sean internas o externas a las empresas. Ello determinó tres categorías: i) barreras domésticas y externas a las empresas; ii) barreras domésticas e internas a las empresas y iii) barreras internacionales. (Barreras domésticas se refiere a las que existen en el contexto de Uruguay). La Figura 5 muestra los diez tipos de barreras identificadas, clasificadas en las tres categorías definidas previamente.

Figura 5 - Barreras de exportación en Uruguay

	Doméstico/externo	Tipo de barrera
A Barreras de exportación/ Costo total de comercio exterior	Barreras domésticas y externas a las empresas	B Costos de transporte y logística
		C Costos de producción, precios y tipo de cambio
		D Barreras arancelarias y no arancelarias
		E Asimetría de información
		F Barreras operacionales y comerciales
	Barreras domésticas e internas a las empresas	G Barreras financieras
		H Barreras arancelarias
	Barreras internacionales	I Barreras no arancelarias

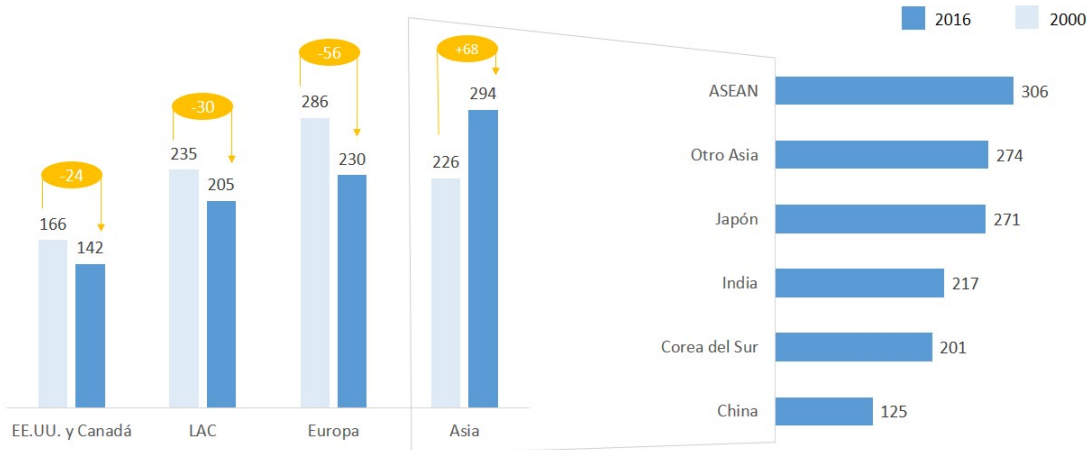
Fuente: elaboración propia.

La propia naturaleza de las barreras de exportación hace difícil medir el costo explícito e implícito que significan, dado que no se consideran solamente los costos de transporte y aranceles, sino también las barreras no arancelarias, como trabas administrativas en aduanas, así como controles sanitarios. La Comisión Económica para Asia – Pacífico de Naciones Unidas (UN

ESCAP por su sigla en inglés) y el Banco Mundial desarrollaron una base de datos proponiendo una metodología sistemática y estandarizada para medir costos de comercio exterior bilaterales entre países. Esta base de datos estima los costos de valor añadido (%) considerando los costos internacionales de transporte y logística, aranceles y barreras no arancelarias, así como costos relacionados a factores culturales, de idioma y el tipo de cambio.

El costo total del comercio exterior entre Uruguay y las principales regiones a nivel mundial se ha reducido desde el año 2000 a la fecha, excepto en el caso de Asia. El costo total del comercio exterior de Uruguay hacia el mundo fue en promedio 256% en 2016 (vs. 287% para América Latina y el Caribe -desde ahora LAC en sus siglas en inglés-. Desde 2000, el costo total ha disminuido en 19 pp. comparado al 24 pp. para el promedio de LAC. Con EE.UU. y Canadá Uruguay tiene un menor costo estimado el cual se ha reducido entre 2000 y 2016 en 24 pp. La mayor reducción de costos se obtuvo con Europa con una reducción de 56 pp. Al contrario, los costos totales con Asia son los más elevados (294% en 2016) y han aumentado desde el 2000 en 68 pp. Entre los países en Asia con mayor costo total destaca ASEAN con un 306% mientras el comercio con China se eleva a un 125% en 2016 (Figura 6, panel derecho).

Figura 6 - Costo total de comercio exterior entre Uruguay y regiones/países seleccionados, (porcentaje; 2000 y 2016)



Fuente: elaboración propia a partir de UN ESCAP-World Bank Trade Cost Database.

Nota: costo total representa el porcentaje sobre el valor de exportación.

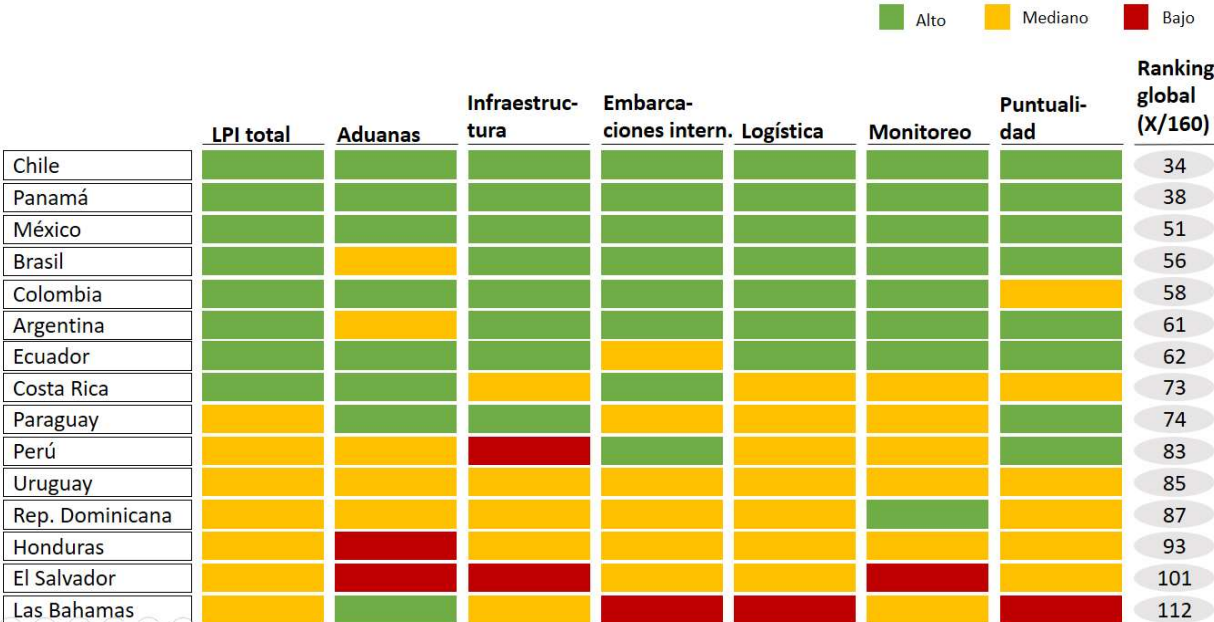
2.1.1. Barreras domésticas y externas a las empresas

La mayor parte del costo total del comercio exterior de Uruguay proviene de barreras domésticas y externas a las empresas. Estas barreras representan (i) los costos de transporte y logística, (ii) los costos de producción, precios y el tipo de cambio, (iii) barreras arancelarias y no arancelarias,

así como la (iv) asimetría de información. Los costos de transporte y logística, así como las trabas no arancelarias, representan relativamente la mayor parte de los costos totales. No obstante, en el caso de Uruguay y por su estructura económica y productiva, una desventaja competitiva en costos y precios tiene grandes impactos en la economía del país. Asimismo, Uruguay integra el Mercosur, el cual ha negociado pocos acuerdos comerciales con países fuera de la región y menos con Asia. Por ello, una liberalización de aranceles puede implicar grandes avances en cuanto a la expansión del comercio bilateral entre Uruguay y Asia.

Los costos de transporte y logística son uno de los principales factores que inciden en el costo global del comercio exterior. Esto coincide con los datos de la Encuesta anual de la Unión de Exportadores del Uruguay 2019 que constata que una de las principales barreras de exportación para las grandes empresas representa los problemas logísticos. Los datos del Índice de Desempeño Logístico (LPI) elaborado por el Banco Mundial, permiten evaluar y comparar con otros países el nivel del costo de transporte y logística de Uruguay. Los 160 países se comparan a lo largo de seis pilares con una puntuación de escala de 1 a 5. Para simplificar los resultados del LPI, la figura 7 presenta los primeros 15 países de LAC ordenados por su puntuación total y clasificados en un *heatmap* de desempeño alto, mediano y bajo.

Figura 7 - Índice de Desempeño Logístico (Top 15 LAC; 2018)



Fuente: elaboración a partir del Logistics Performance Index del Banco Mundial.

Nota: alto (color verde) se refiere a un desempeño mayor al límite del tercio más alto de la puntuación respectiva a la categoría comparando a todos los países LAC; Mediano (color amarillo) se refiere a un desempeño entre el límite del tercio bajo y el tercio alto; Bajo (color rojo) incluye el desempeño por debajo del límite del tercio más bajo.

La tabla muestra los problemas logísticos de Uruguay, encontrando que hay rezagos en cada uno de los seis pilares del Índice. Uruguay ocupa el lugar 85/160 a nivel global y 11 a nivel LAC después de Paraguay y Perú, mientras otros países como Chile, Panamá y México tienen un alto desempeño en todas las categorías.

Uno de los principales cuellos de botella para los exportadores en Uruguay es la infraestructura y logística de puertos. Existen 15 puertos, de los cuales 8 son puertos comerciales, ubicados en diversas zonas del país⁴. El puerto de Montevideo es el principal puerto comercial y donde confluyen las principales rutas que provienen del resto del país y por lo tanto de la región. Si se compara el movimiento de Montevideo con otros puertos de la región, destaca su pequeño tamaño en términos de volumen. Según las estadísticas de CEPAL, el puerto de Montevideo ocupaba el lugar 17 de los principales 100 puertos de LAC, disminuyendo su movimiento en los años siguientes, para ubicarse en 2019 en el lugar 23. En este último año el movimiento del puerto de Montevideo totalizó las 747.100 TEU. Esto equivale a un 17% del movimiento en el principal puerto de la región que es Colón, Panamá. El puerto de Buenos Aires, por ejemplo, ocupaba el undécimo lugar con 1,5 millones de TEUs en movimiento.

Asimismo, el canal de acceso al puerto de Montevideo no es suficientemente profundo para que puedan pasar los barcos de gran porte. Para hacer que el puerto de Montevideo sea más competitivo, se requiere profundizar y extender el canal de acceso al puerto de Montevideo hasta 14 metros, lo que permitirá atraer barcos de mayor calado. Este tema está en conflicto con Argentina y no se ha avanzado mucho al respecto. A su vez, en febrero de 2019, quedó terminado el nuevo dragado del canal Martín García a 34 pies para el fondo blando y 38 pies para el fondo duro, lo que permite mejorar la salida de buques de mayor calado desde el puerto de Nueva Palmira y así hacer más efectiva la Hidrovía de los ríos Paraguay-Paraná-Uruguay.

Respecto a dicha Hidrovía, otra barrera clave representa la necesidad de una mayor oferta de barcasas y lograr acceso a fletes internacionales a precios competitivos. Adicionalmente, existen varios factores de incertidumbre que afectan el costo de logística (p.ej. cierres del puerto debido a tormentas).

Con respecto a la red de ferrocarril, el nivel de inversión ha sido muy bajo durante décadas. Uruguay presenta una red ferroviaria anticuada y mal mantenida. Como consecuencia de la instalación de la segunda planta de UPM, se aprobó y se comenzó a ejecutar el proyecto del

⁴ Montevideo, Nueva Palmira, Colonia, Fray Bentos, Paysandú, Juan Lacaze y La Paloma, se rigen por un régimen de puerto libre, y Salto.

denominado Ferrocarril Central, para construir un nuevo trazado ferroviario entre el Puerto de Montevideo y Paso de los Toros, en el marco de la instalación de dicha de celulosa. Se trata de una obra de infraestructura relevante para el sistema multimodal de transporte y la más importante del modo ferroviario de los últimos años.

Los costos de producción, así como los precios de exportación y el nivel del tipo de cambio son factores que influyen en la competitividad de un país. En Uruguay, los costos de energía, así como los salarios promedios están por encima del promedio regional, lo cual limita las capacidades de competir internacionalmente y también en los mercados asiáticos. Asimismo, Uruguay es vulnerable a fluctuaciones en los precios de los recursos naturales, dado que sus principales productos de exportación son productos agrícolas y alimenticios.

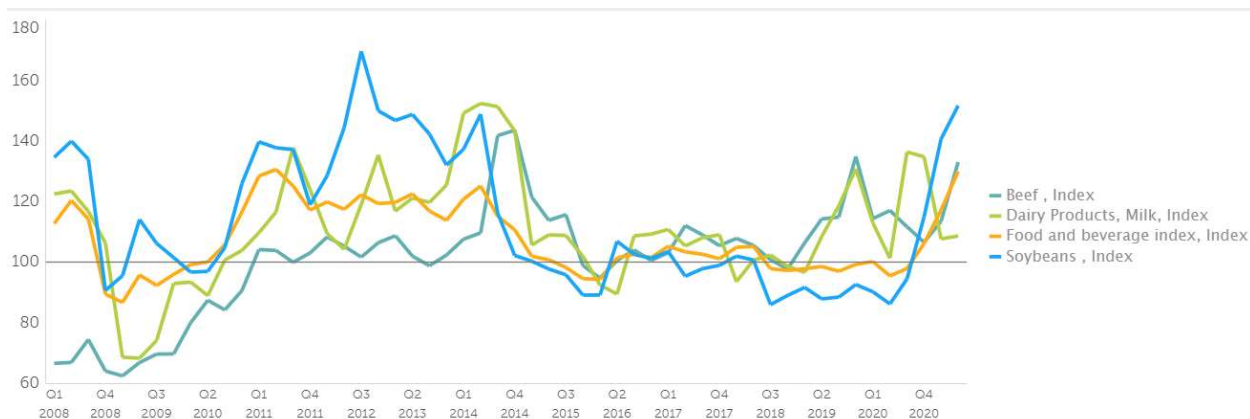
Uruguay tiene una desventaja comparativa en cuanto a precios energéticos en la región. El costo de la energía residencial en dólares americanos, así como del fuel oil industrial, el gas natural residencial y la gasolina, es más alto en Uruguay comparado a Brasil, Chile, Argentina y Paraguay, en porcentajes elevados impactando no solo en los costos de producción en Uruguay, sino también en los costos de transporte y logística al interior del país.

Otro factor que ha venido afectando el potencial competitivo de Uruguay está representado por el costo laboral. Los costos salariales forman un gran porcentaje de los costos de producción y éstos son mucho más elevados en Uruguay en comparación al resto de la región. Según la Encuesta de Percepción Empresarial 2018 del Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, la mayoría de los empresarios en Uruguay opinan que los costos laborales son altos. Asimismo, la Encuesta anual de la Unión de Exportadores del Uruguay 2019 revela que el mercado laboral está afectado por rigidez y conflictividad y altos costos. La poca flexibilidad en las normas laborales se ve reflejada, por ejemplo, en la determinación de los salarios, que en la mayoría de los casos no están vinculados a la productividad de estos.

Los ingresos por exportaciones en Uruguay están fuertemente dependientes de los precios de los productos agrícolas y de los productos alimenticios, y de la evolución del tipo de cambio nominal. Desde el 2014, los precios de recursos naturales han experimentado una reducción significativa y todavía no han recuperado sus máximos valores históricos. Varios productos clave de exportación se han visto afectados con la caída de precios, como por ejemplo la carne bovina, los productos lácteos y la soja, entre 2015 a 2019, para mostrar una tendencia al alza a partir de fines de 2019.

Figura 8 - Índices de precios de exportación de productos alimenticios

2008-2020; Base 2016 = 100



Fuente: elaboración propia a partir del FMI.

Las barreras arancelarias y no arancelarias representan un obstáculo para los exportadores en Uruguay. El Estado ha hecho grandes avances en reducir ambos, los aranceles en exportaciones, así como las trabas no arancelarias en aduanas. No obstante, los exportadores siguen enfrentando desafíos a la hora de exportar, lo cual requiere más reformas e iniciativas que tiendan a la reducción de estas barreras.

Antiguamente, Uruguay había implementado varias restricciones a las exportaciones para proteger a sus industrias nacionales de la competencia global. Como predice la literatura de comercio exterior, el proteccionismo de industrias domésticas a través de impuestos sobre las exportaciones no ha tenido impactos positivos a largo plazo. En consecuencia, hoy en día, en Uruguay rige el principio básico de libertad de exportación, no existiendo gravámenes ni prohibiciones en casi todos sus productos.

Las barreras no arancelarias presentan un gran obstáculo para los exportadores en Uruguay. Se pueden identificar varios avances en los últimos años a nivel Mercosur para facilitar los trámites y procesos de exportación e importación, así como el cumplimiento del 97% de los requerimientos del Tratado de Facilitación de Comercio con la OMC. No obstante, siguen existiendo desafíos en aduana que implican mayor costo y tiempo para las empresas en Uruguay.

Hay que hacer notar, que la OMC⁵ ha resaltado los grandes avances en facilitar el comercio en Uruguay con iniciativas como la ventanilla única, pero sigue sin cumplirse el artículo 7.3 del Tratado de Facilitación de Comercio (TFA) que requiere una separación entre el levante y el pago

⁵ WTO Trade Policy Review: Uruguay 2018.

de las mercancías en aduanas. Uruguay es uno de los pocos países dentro de LAC que todavía no ha cumplido con esta parte del TFA (junto con Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua).

Igualmente persisten obstáculos en cuanto a largos tiempos para controles fronterizos que principalmente representan los controles sanitarios efectuados en aduana. Según las estadísticas del Banco Mundial⁶, el tiempo de cumplimiento fronterizo en Uruguay es de 96 horas en 2018-2019, mientras en Costa Rica llega a las 20 horas y el promedio de LAC es de 62 horas. A su vez, la Encuesta anual de la Unión de Exportadores del Uruguay 2019 confirma que podría mejorarse la eficiencia en costos y tiempos documentarios de la exportación.

Estimaciones sobre el número total de organismos involucrados directamente en transacciones comerciales indican que en Uruguay existen 24 organismos involucrados, mientras el promedio de América Latina es de 14. Esto representa la mayor cantidad de involucramiento de organismos a nivel de LAC⁷.

Las asimetrías de información ocurren cuando un agente económico tiene mayor o mejor información en comparación con otro. Esto representa una falla de mercado, la cual altera la eficiencia en la distribución de los recursos. En el caso concreto de barreras de exportaciones de Uruguay, estas ineficiencias pueden representar la falta de información sobre mercados y contrapartes en el destino, así como información básica sobre cómo exportar para empresas domésticas con interés en internacionalizarse. En ambos casos el Estado tiene un rol clave en resolver esta falla de mercado, brindando información simple, clara y transparente a las empresas. Sobre todo, representa un problema para las Mipymes que tienen menos recursos para acceder a este tipo de información. Por lo tanto, es importante que se promueva el acceso gratuito a este tipo de información y que esté a disposición de las empresas para que conozcan los diferentes servicios de apoyo.

El Estado uruguayo ha tomado varias iniciativas en los últimos años para promover las exportaciones en Uruguay. Uruguay XXI es la agencia nacional que tiene entre sus objetivos la promoción de exportaciones de Uruguay hacia el mundo. Durante los últimos años realizó varios proyectos y programas para mejorar la disponibilidad de información básica para exportadores (p.ej. Perfil País en su página web), así como mejorar la Marca País para fomentar la imagen en el exterior. Mientras Uruguay XXI es considerado un apoyo para Mipymes, las gremiales

⁶ Indicador "Tiempo a exportar: cumplimiento fronterizo".

⁷ Volpe Matincus, Christian (2016). Cómo salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas del comercio en América Latina y el Caribe, BID, Washington, DC.

empresariales asesoran en general a empresas medianas y grandes del país. Como diferencia, la Unión de Exportadores de Uruguay cuyos miembros son principalmente los líderes de sus sectores, incluye asesoramiento específico para mercados y contrapartes en destino. Todo esto implica que la mayoría de las empresas en Uruguay, es decir las Mipymes, no tienen acceso a información específica de mercados, dificultando el proceso de internacionalización de estas.

2.1.2. Barreras domésticas e internas a las empresas

Capital humano, problemas de capacidad productiva, acceso a financiamiento y a tecnología⁸ son las principales barreras internas a las empresas que impiden que éstas expandan sus negocios globalmente. El tamaño de empresas influye en la capacidad de acceder a los recursos necesarios para la internacionalización. En Uruguay, donde el 99,5% de las empresas representan las Mipymes, es sumamente importante el rol del Estado para garantizar y facilitar el acceso a dichos recursos. Sin embargo, las barreras internas a las empresas también pueden ser resueltas, en parte, por el sector privado como, por ejemplo, con capacitaciones y redes y alianzas estratégicas para acceder a mercados y a nuevas tecnologías.

Mientras las **barreras operacionales** se refieren a la capacidad de producción y escala, las **barreras comerciales** representan la disponibilidad de talento con conocimiento de comercio exterior y mercadeo de exportación. En el caso de Uruguay, la capacidad productiva en muchos casos está limitada debido al tamaño del mercado interno, una población de 3 millones de habitantes, y un mercado dominado por Mipymes. No obstante, una demanda externa elevada y sostenible, junto con inversiones extranjeras directas en sectores y productos específicos, pueden contribuir a una expansión de la capacidad productiva y exportable del país. Esto se verifica en diversos productos agroindustriales.

En cuanto a las barreras comerciales, los obstáculos son más innatos a la organización de la empresa. Orientar los negocios hacia una expansión internacional requiere de una gestión de empresa abierta, dispuesta a tomar riesgos y con conocimiento y experiencia internacional. En la mayoría de los casos, se vuelve necesario la realización de viajes al extranjero para visitar ferias y encontrar contrapartes en los potenciales mercados de destino. Esto no solamente requiere financiamiento, sino también empleados calificados para llevar a cabo la estrategia internacional de la firma.

⁸ En este informe no se elaboran las barreras tecnológicas del Uruguay debido a ser calificado la barrera con menor importancia según la Encuesta VI 2017 de la Unión de Exportadores del Uruguay. Adicionalmente, ésta revela que los empresarios reconocen un avance e impacto positivo en cuánto a la implementación de tecnologías en las empresas.

Dado que la mayoría de las empresas en Uruguay son Mipymes, éstas enfrentan dificultades en encontrar los recursos adecuados para realizar negocios en el exterior. El apoyo del Estado, particularmente de parte de la Agencia de Promoción de Exportaciones es clave para superar estas limitaciones. Además, a nivel del sector privado, alianzas estratégicas entre empresas o redes informales podrían representar otra posibilidad para que empresas con recursos limitados puedan reducir en conjunto los costos de transacción, aumentar el acceso a nuevos mercados y compartir riesgos y talento para acceder a información.

Las barreras financieras son un obstáculo común para pequeñas y medianas empresas. El proceso de internacionalización implica un riesgo para el exportador, así como una inversión previa. Los instrumentos financieros de exportación provistos por los entes financieros estatales o privados pueden reducir este riesgo y facilitar la compra-venta al exterior. Estos instrumentos representan, entre otros, diversos tipos de cartas de crédito, garantías bancarias y prefinanciación de exportación.

Figura 9 - Oferta de financiación para exportación en Uruguay

Entidades financieras públicas y privadas, 2019

	Carta de Crédito de Exportación	Carta de crédito Stand by	Garantía bancaria	Cobranza Documentaria Import/ Export	Ordenes de pago y Gestión de cheques	Gestión L/C Export Forfating L/C	Prefinanciación de exportación	Financiación/Post-financiación	Transferencias
Banco de la República Oriental del Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Banco Bandes Uruguay SA				✓					
BBVA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Itau	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Santander	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banque Heritage	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Citibank	✓	✓		✓	✓		✓	✓	
HSBC Bank	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Scotiabank	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Central del Uruguay.

Nota: existen varias pequeñas entidades no financieras que también prestan servicios a exportadores (p.ej. OCA); la lista de instrumentos no es exhaustiva.

En Uruguay, de las entidades bancarias registradas, la mayoría ofrece una alta gama de instrumentos financieros para promover la exportación. La variedad de oferta en los diferentes bancos públicos y privados indica que la barrera financiera no necesariamente tiene que estar vinculada con la disponibilidad de financiamiento. Una encuesta realizada por el Ministerio de

Industria, Energía y Minería (MIEM)⁹ muestra que el 39% de las Mipymes tuvieron alguna dificultad de acceso (mayor motivo de rechazo son los ingresos/ventas insuficientes). Es un problema común que las empresas pequeñas y medianas tienen mayor dificultad de cumplir los requerimientos que piden los bancos al momento de solicitar el crédito. A su vez, la encuesta revela que el 30% de las Mipymes tuvo necesidad de un crédito, pero no lo solicitó, revelando esto también puede existir una falta de motivación de pedir apoyo externo. Asimismo, el Doing Business del Banco Mundial 2018 ubica a Uruguay en el pilar de *Acceso a Crédito* en el puesto 73/190 a nivel global y 12/32 a nivel LAC. El bajo desempeño se debe únicamente a un indicador – el índice de fortaleza de derechos legales. Esto puede indicar que la baja protección de las transacciones bancarias podría causar una desconfianza de parte de los exportadores en el mercado financiero y así resultar en una falta de motivación en pedir apoyo financiero.

2.1.3. Barreras internacionales

El acceso a mercados asiáticos se ve restringido por aranceles de importación que enfrentan los exportadores de Uruguay, así como barreras no arancelarias tal como controles sanitarios, barreras técnicas al comercio o restricciones de cantidad. El análisis de costo total de comercio exterior entre Uruguay y Asia revela que los aranceles tienen menor contribución al costo total. No obstante, cabe destacar que Uruguay ha perdido a lo largo de los años el estatus de acceso preferencial a mercados socios, lo cual implica una necesidad de negociar nuevos Tratados de Libre Comercio con países destino de sus exportaciones. Hay que tener en cuenta que Uruguay no tiene la libertad de negociar acuerdos bilaterales fuera del Mercosur sin permiso de los otros miembros, lo cual complica cualquier avance individual en este aspecto. Esta situación está siendo analizada por la administración del presidente Lacalle Pou, con el apoyo de Brasil, aunque Argentina y Paraguay han manifestado su oposición a una flexibilización de las normas en ese sentido.

Barreras arancelarias. A la fecha, Uruguay tiene 18 acuerdos de libre comercio y de comercio preferencial (uno aún no vigente) con 21 países¹⁰, la mayoría como país miembro del Mercosur y principalmente con países de LAC. Además de acuerdo a la definición utilizada por la cancillería uruguaya y por el MEF, dicho país cuenta con seis acuerdos en negociación (Unión Europea, EFTA, Canadá, Singapur, Corea del Sur y el Líbano). Chile, en cambio, cuenta actualmente con

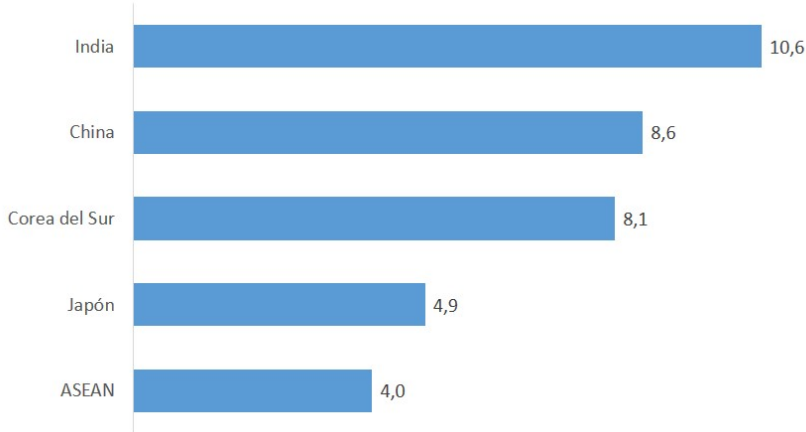
⁹ MIEM (2017): “Encuesta Nacional de Mipymes industriales y de servicios”.

¹⁰ Los miembros del Mercosur, Chile, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador, México, Cuba, Israel, Palestina, Egipto, India y los cinco miembros de la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Por más información sobre los acuerdos vigentes acceder al siguiente enlace: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/tratados/acuerdos-comerciales-0>

26 acuerdos comerciales vigentes con 64 mercados, que representan el 63% de la población mundial y el 86,3% del PIB global. En cuanto al acceso a mercados en Asia, Uruguay no tiene ningún acceso preferencial excepto con India (si bien se trata de un acuerdo muy limitado, mismo caso que el de SACU). Esto implica que el país tiene una desventaja competitiva en los principales mercados asiáticos, así como en algunos productos de exportación clave como la carne bovina y madera en comparación con algunos de sus principales competidores (p. ej. Chile, Costa Rica, Nueva Zelanda, Australia, Corea del Sur y Malasia).

A nivel de mercado, es interesante ver que Uruguay enfrenta los aranceles de importación más elevados en India (10,6%), donde tiene vigente un acuerdo preferencial de comercio. Se puede concluir que hasta el día de hoy solamente se han liberalizado los aranceles para un subgrupo de productos, mientras otros siguen altamente protegidos. Otros mercados con aranceles elevados representan China (8,6%) y Corea del Sur (8,1%), mientras los aranceles promedios en ASEAN (4,0%) son más bajos. No obstante, hay que interpretar estos números con precaución dado que solamente representan promedios simples de una canasta de miles de productos, donde los alimentos tienen niveles más elevados que los productos industriales.

Figura 10 - **Aranceles de importación en Asia enfrentados por exportadores de Uruguay**
% ad-valorem, último año disponible, en promedio



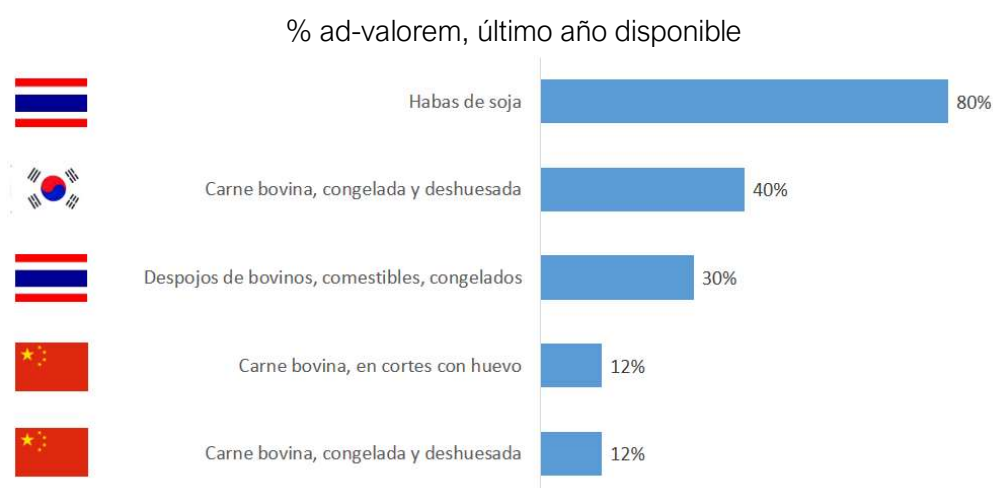
Fuente: elaboración propia a partir de WITS.

Nota: Los aranceles están reportados como promedios simples de productos por país para evitar darle más peso a países y sectores grandes.

Un análisis más detallado a nivel de algunos productos y mercados de destino en Asia revela los aranceles más elevados que enfrenta la oferta exportable uruguaya de bienes. Se analizaron los principales 6 países destinos de Asia para exportaciones uruguayas y los principales 5 productos (a 6 dígitos) que Uruguay exporta a dichos países. Uruguay tiene mayor dificultad de acceso para

habas de soja en Tailandia (80%), carne bovina congelada en Corea del Sur (40%) y en China (12%); despojos de carne bovina en Tailandia (30%) y cortes de carne bovina en China (12%). Para comparar el acceso de mercado con los principales competidores, se puede destacar, por ejemplo, para la carne bovina Australia (26,6%), EE. UU. (21,3%), Canadá (29,3%) y Nueva Zelanda (29,3%), aranceles inferiores a los de Uruguay. Costa Rica y Chile en cambio se benefician en la misma categoría de producto con un arancel de 0% en China.

Figura 11 - Productos de exportación de Uruguay hacia Asia con mayor arancel de importación



Fuente: elaboración propia a partir de *Trade Map* y *Macmap*.

Existen altas **barreras no arancelarias** que están afectando el comercio entre Uruguay y Asia. Las empresas exportadoras en Uruguay enfrentan una cantidad específica de restricciones exclusivamente aplicadas al país e impidiendo de esta manera que Uruguay pueda competir libremente en los mercados asiáticos. Reducir estas trabas no arancelarias a través de acuerdos y cooperaciones puede facilitar y expandir el comercio bilateral.

El porcentaje de productos de exportación uruguayos afectadas por barreras no arancelarias introducidas por Asia¹¹ ha sido del 59% entre 2014-2016¹². El 99% del valor de exportación afectado entre 2014-2016 se debe a barreras introducidas por China, mientras el porcentaje restante se distribuye entre Japón, Hong Kong y Malasia. La mayoría de las restricciones fueron introducidas por China en los años 1998, 2004 y 2008, mientras Japón ha sido el único de los cuatro países que ha aplicado barreras más recientemente (2014-2016). Productos como la soja, carne bovina y lácteos, que representan gran parte de las exportaciones uruguayas hacia Asia, han sido los productos más afectados por restricciones chinas. En el caso de Japón, las

¹¹ Como denominador para la canasta de exportación de Uruguay se usaron como países destinos todos los países asiáticos definidos en el marco de este informe.

¹² Las barreras no arancelarias (nominador) incluyen todas aquellas que están vigentes hasta el año 2016, mientras la canasta de exportación (denominador) usa datos del 2014-2016.

restricciones afectaron en mayor parte a la soja, pescado congelado y productos lácteos como el suero.

El alto nivel de restricciones no arancelarias se debe a una falta de protocolos sanitarios y de armonización de certificaciones entre Uruguay y los mercados de destino. Los acuerdos sanitarios se negocian a nivel bilateral y en la mayoría de los casos a nivel de producto. Estos procesos de negociación son largos como puede demostrar el caso de la carne en Japón, donde un protocolo bilateral sanitario que está vigente desde el 2018, demoró 9 años en negociarse. A su vez, los protocolos sanitarios como el de la soja con China en 2017 aumentaron las normas de calidad para los exportadores en Uruguay.

Por el contrario, el protocolo sanitario sobre carne firmado con China el 3 de diciembre del 2018 ya ha tenido repercusiones para los exportadores del Uruguay. Este nuevo protocolo dejó afuera la exportación de lengua, carne de quijada, cabeza y labios después de 10 años de exportación hacia el mercado chino.

2.2. Barreras comerciales por tipo de empresa y actividad

Las barreras de exportación varían según tamaño de empresa y según la actividad que ejercen (bienes o servicios). En el 2017, se realizaron dos encuestas a exportadores acerca de las barreras de exportación: una encuesta a Mipymes exportadoras elaborada por Uruguay XXI¹³ y otra a socios de la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU)¹⁴. En este segundo caso, se trata en su gran mayoría de empresas medianas y grandes. Esta riqueza de información detallada sobre los exportadores en Uruguay permite especificar políticas para resolver las restricciones a la hora de exportar.

2.2.1. Por tipo de empresa

Según la encuesta de Uruguay XXI, las principales barreras de exportación para las Mipymes son: la falta de información de los mercados de destino y la falta de contrapartes comerciales en esos mercados, dificultades para obtener permisos, número de certificaciones y trámites a realizar,

¹³ Uruguay XXI (2017). Encuesta a Mipymes exportadoras de bienes y servicios en Uruguay. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/6f0d44bbe48235d44ab9d07a4c4058d3fdbbb504.pdf>

¹⁴ UEU (2017). VI encuesta anual de la Unión de Exportadores del Uruguay 2017. https://www.uniondeexportadores.com/_datos/uploads/Informe_encuesta_2017.pdf
A su vez, se realizó específicamente para este trabajo una entrevista con personal técnico de la Unión de Exportadores para obtener más detalles, los cuales se incorporaron en el análisis.

aranceles elevados y barreras no arancelarias. Adicionalmente, para las pequeñas empresas representadas en la encuesta de la UEU (un 10% del total), el acceso al financiamiento resulta más relevante que para el resto de las empresas. A cambio, los exportadores medianos y grandes ven mayores obstáculos a nivel doméstico y menos a nivel externo, tal como los costos laborales, el precio del dólar y los costos logísticos. El 60% de los consultados en la encuesta de la UEU indicó que no tiene dificultades para exportar debido a problemas en el mercado de destino, dejando las restricciones concentradas a nivel interno.

2.2.2. Por tipo de actividad

Al examinar las respuestas según el tipo de producto que exportan las empresas en Uruguay, existen diferencias importantes a la hora de priorizar las barreras comerciales. La encuesta de Uruguay XXI a Mipymes muestra que para el caso de las exportadoras de bienes se destacan como obstáculos los trámites y permisos, las barreras arancelarias y paraarancelarias, los problemas logísticos y la baja competitividad comercial. Del otro lado, entre las empresas exportadoras de servicios prevalecen como barreras la falta de información, la escasa formación de los recursos humanos, la necesidad de financiamiento y las dificultades de gestión comercial. Este resultado va en línea con las respuestas de la encuesta de la UEU.

3. Estrategia de política comercial

En una política de crecimiento y desarrollo económico y social de un país, la estrategia de comercio exterior es un pilar fundamental. La misma debe definir los principales objetivos y las acciones concretas que permitan alcanzarlos, junto con metas medibles en un plazo factible. La facilitación de comercio ha sido parte de la estrategia comercial de Uruguay, aunque no ha sido el núcleo de la misma.

Desde el punto de vista institucional, hasta febrero de 2019 el MRREE estuvo a cargo de diseñar la estrategia quinquenal de comercio exterior (Plan 2015-2020), fecha a partir de la cual se le otorgó dicha responsabilidad a Transforma Uruguay, que había sido creado a fines de 2016 con el objetivo de llevar adelante la coordinación inter-agencias, función que anteriormente y desde el año 2006 realizaba la CIACEX. Cabe recordar que el nuevo gobierno uruguayo que asumió el primero de marzo de 2020 mostró diferencias respecto al rol cumplido por Transforma Uruguay y otras agencias como Uruguay XXI, eliminándolo en el primer caso y llevando adelante algunos cambios en el funcionamiento en la agencia de promoción de exportaciones (en especial en la composición de su Consejo Directivo).

Transforma Uruguay además de otros temas de mayor amplitud vinculados con la competitividad, fue el organismo responsable de definir la nueva estrategia de desarrollo del país (2019-2021), incluyendo el área de internacionalización y de clima de negocios, las que abarcan por ejemplo la reducción de las barreras comerciales. Al respecto de este último punto, cabe destacar el rol de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la agenda a seguir por el país en los próximos años, en particular por la puesta en vigencia del Acuerdo sobre la Facilitación de Comercio en diciembre del 2017. Uruguay como miembro del acuerdo está obligado a implementar distintas reformas para facilitar el comercio exterior.

A continuación, se presentan los detalles de las diferentes estrategias y acciones seguidas por las instituciones con relación directa en la política comercial.

3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Hasta febrero del 2019, el organismo responsable en diseñar e implementar la estrategia nacional de comercio exterior fue el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)¹⁵. La estrategia diseñada para el período 2015-2020 tuvo tres¹⁶ objetivos principales para el relacionamiento exterior como política de estado: (i) lograr el funcionamiento del Mercosur acorde a los objetivos del Tratado de Asunción y promover la integración del bloque al comercio internacional; (ii) profundizar el relacionamiento entre el Mercosur y el resto del mundo (Agenda Externa) a efectos de mejorar el posicionamiento internacional del bloque; (iii) maximizar la presencia internacional e identificar y definir oportunidades de inserción externa acorde a la dinámica del contexto internacional.

El primer objetivo relacionado al fortalecimiento del Mercosur especifica la meta de mejorar la fluidez del comercio intrazona, en particular, a través del abatimiento de las restricciones no arancelarias al mismo. Como se puede ver, la reducción de barreras no arancelarias es más una iniciativa a nivel Mercosur lo cual también puede impactar de manera positiva al comercio extra-Mercosur. Ejemplos de iniciativas a nivel regional son, entre otros, la elaboración de un Acuerdo de Facilitación del Comercio Intra-Mercosur, simplificación de procedimientos en control aduanero y la armonización del Modelo de Datos de las Declaraciones Aduaneras. Sin embargo, cabe destacar que falta una visión concreta para la reducción de barreras de exportación a nivel global.

¹⁵ MRREE (2015). “Bases para la Política Exterior del Uruguay: Plan Estratégico 2015-2020”.

¹⁶ Existe un cuarto objetivo que se excluye del informe debido a ser menos relevante para la temática de éste: “Diseñar, planificar y llevar adelante la agenda de Uruguay como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Figura 12 - Actividades del Programa de Trabajo 2018 de Mercosur relacionado a Asuntos Aduaneros

Actividad	
Áreas de Control Integrado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento: Realización de las reuniones bilaterales en puntos de frontera para avanzar en su efectiva implementación (estructura y recursos humanos) ▪ Seguimiento: Simplificación de procedimientos e intervenciones conjuntas y simultáneas de los organismos de control
Sistema SINTIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación: Pruebas piloto en las Aduanas a nivel bilateral ▪ Implementación: Sistema Implementado a nivel Regional ▪ Seguimiento: Seguridad en el tránsito. Herramientas para el control aduanero: Ej.: Precinto Electrónico
Armonización del Modelo de Datos de las Declaraciones Aduaneras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación: Armonización del Modelo de Datos de las Declaraciones Aduaneras - MODDA
Sistema INDIRA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento: Mantenimiento de la Operacionalización del Sistema ▪ Implementación: Perfeccionamiento del Sistema ▪ Implementación: Programa Piloto Intra-MERCOSUR de Seguridad Aduanera de la Cadena de Suministros
Seguridad Aduanera de la Cadena de Suministros-OEA MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación: Operacionalización del Programa Bilateral Argentina-Brasil y Bolivia – Uruguay ▪ Continuidad: Operacionalización del ARM Brasil - Uruguay ▪ Seguimiento: Red de Intercambio de Información entre los núcleos de gestión de Riesgo Aduanero de las Aduanas de los Estados Partes
Gestión Regional del Riesgo Aduanero	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación: Perfeccionamiento del Sistema INDIRA para fines de Gestión de Riesgo ▪ Diagnóstico: Definición de acciones para perfeccionar el fortalecimiento de la Gestión Regional de Riesgo Aduanero
Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnóstico: Trabajo conjunto con el CT N° 6 Evaluación del Informe ▪ Seguimiento: En cada reunión del CT N° 2

Fuente: mercosur.int, Anexo VII, Informe de Cumplimiento del Programa de Trabajo 2018

Nota: Solamente se incluyen actividades que involucran a Uruguay.

Asimismo, como segundo objetivo se menciona la inserción internacional, particularmente el fomento de las relaciones con socios no tradicionales en el mercado asiático (p.ej. China y Japón) así como la profundización del comercio con socios como la India. En los últimos años, la cancillería uruguaya ha puesto el foco en profundizar las relaciones de Uruguay y el Mercosur con Asia Pacífico, lo que llevó a potenciar la Embajada de Uruguay en China, así como a la apertura de un nuevo consulado en dicho país, entre otras acciones. Adicionalmente, Uruguay se ha enfocado en negociar varios acuerdos sanitarios con China y Japón con el objetivo de abrir nuevos mercados para productos de exportación clave como la soja y la carne bovina.

Para maximizar la presencia internacional de Uruguay, el tercer objetivo de la estrategia se ha previsto analizar la apertura de nuevas representaciones en zonas donde el país tiene escasa presencia, como por ejemplo los países del Sudeste Asiático. Junto con el apoyo del sector privado y académico, desde la cancillería se han aumentado los contactos con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), lo que culminó con la decisión de abrir una nueva embajada de Uruguay en el exterior, en este caso en Yakarta, Indonesia.

3.2. Transforma Uruguay

A fines de 2016 fue promulgada la Ley N° 19.472 que creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC) con la finalidad de promover el desarrollo económico, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial, orientado a la transformación

productiva nacional y a la mejora de la competitividad, a partir de políticas de fomento de la ciencia, tecnología e innovación aplicada a la producción y a la inserción económica internacional.

La nueva estrategia del gobierno de entonces pasó a denominarse *Transforma Uruguay*, definiéndose a fines de 2017 cuatro áreas temáticas clave: clima de negocios, internacionalización, innovación y desarrollo de capacidades. En el Plan Nacional 2019 se incorporan algunas Hojas de Ruta Sectoriales cuyo objetivo es estructurar e implementar un conjunto articulado de proyectos concretos para el desarrollo competitivo e innovador de una actividad productiva particular.

A partir de la puesta en funcionamiento de Transforma Uruguay dejaron de estar operativos tres Gabinetes Ministeriales: el Gabinete de Desarrollo Productivo; el Gabinete Ministerial de la Innovación; y la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX). La implementación de esta nueva estrategia requería una nueva institucionalidad que fue prevista en la Ley de creación del SNTPC. Desde el gobierno anterior, se entendió que esta nueva estructura permitiría una mejor comunicación y colaboración entre los diferentes actores institucionales y superar restricciones y obstáculos propios de una estructura con menos coordinación.

Figura 13 - Institucionalidad para la coordinación público-público
2019, Ley 19.472



Fuente: Transforma Uruguay – Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad 2019.

En el marco de estas acciones, la estrategia de inserción internacional pasó a ser parte de una estrategia amplia de desarrollo que busca la transformación productiva basada en el desarrollo de la innovación, la inversión y la generación de nuevas capacidades que permita insertar a la producción nacional en las diferentes cadenas de valor a nivel internacional. Como se ha afirmado

precedentemente, a partir de febrero del 2019, Transforma Uruguay ha tomado la responsabilidad de la coordinación e implementación de la estrategia comercial del país. El programa a seguir es la nueva estrategia 2019-2021, sustituyendo la anteriormente diseñada por el MRREE.

La “Internacionalización” como uno de los ejes principales de la nueva estrategia destaca la “rentabilización de la presencia en el exterior (red de Embajadas y Consulados) en términos de promoción de exportaciones y generación de información para inteligencia comercial”. Este punto hace referencia a la barrera de asimetría de información en cuanto a acceso a mercados y contrapartes en el mercado de destino. Asimismo, se verifica un cambio importante al destacar que se busca “rentabilizar la presencia en el exterior”, en lugar de “analizar la apertura de nuevas representaciones” como lo establecía la estrategia 2015-2020 del MRREE. Los demás objetivos se enfocan en su gran mayoría en la promoción de exportaciones a través del fortalecimiento de la Marca País y el apoyo integral a las Mipymes.

En el marco del eje “Internacionalización” se aprobaron 9 proyectos de los cuales 2 ya han concluido. De los dos proyectos concluidos uno trató de la “Promoción focalizada de imagen y marca país” en dos eventos internacionales, el Mundial de Rusia y la celebración de los 30 años de las relaciones entre Uruguay y China. Entre los proyectos que están en ejecución y planificación se destacan el “Régimen especial de exportaciones para micro y pequeñas empresas”, para promover un modelo de comercio electrónico y así reducir los costos de operación, y el proyecto de “Promoción de exportaciones estratégicas”. Este último pretende aumentar la participación de las empresas uruguayas en el exterior, en términos de productos y mercados, a través de un ejercicio de priorización de sectores y productos clave para la atracción de inversiones.

El “Clima de Negocios” representa otro de los cuatro ejes principales y aparte de promover la atracción de inversiones, hace referencia a la facilitación del comercio exterior a través de la reducción de burocracia. Existen dos proyectos que hacen referencia a la reducción de las trabas administrativas. El primero es el proyecto “Facilitación del Comercio de Mercancías” que concluyó con anticipación (previsto hasta 2021). El objetivo es una mejora de tiempos y costos de trámites y otros procedimientos para productos clave (p.ej. exportación de carnes) que luego pueden extrapolarse a otros sectores. La razón por la cual se implementó esta iniciativa se relaciona con las reformas de los últimos años que facilitan el comercio de mercancías (DNA, VUCE, entre otras) y que no se han visto necesariamente reflejadas en los Índices Internacionales (ver capítulo 2 – (D) barreras arancelarias y no arancelarias). Después de evaluar el proyecto piloto, se delineó

en febrero del 2019 una hoja de ruta de la competitividad de las cadenas logísticas con el objetivo de mejorar la eficiencia de los procesos logísticos del comercio exterior.

El segundo proyecto tiene el mismo objetivo, pero con un enfoque principal en certificaciones. Para ello, se lanzó una encuesta en noviembre del 2017 para denominar las principales restricciones para después definir dos subproyectos con el fin de facilitar los trámites en línea. El proyecto tiene un alcance nacional con un plazo hasta 2021 y se enfoca en la facilitación de cualquier tipo de certificaciones (comercio exterior, apertura de empresas, etc.). El segundo proyecto concluido con éxito se denomina ProExport+ con el fin de apoyar integralmente la internacionalización sustentable de MIPYMES.

Si bien no está mencionado específicamente como organización responsable de definir la estrategia nacional de comercio exterior, debe tenerse en cuenta el rol jugado en la misma por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la política exterior del país a través de agencias como la Dirección Nacional de Aduanas o de dependencias como la Asesoría de Política Comercial, entre otras. La importancia del MEF no solo es visible en las definiciones estratégicas y capacidades técnicas, sino también en la implementación de la política comercial. En este sentido, cabe señalar que en el gobierno del Presidente Luis Lacalle Pou dicho ministerio pasó a ocupar un rol de aún mayor importancia en la política exterior del país. Otros ministerios con mayor o menor énfasis dependiendo del perfil de los ministros y del partido político en el poder, han ocupado un rol preponderante en las definiciones de la política exterior del país, caso del Ministerio de Industria Energía y Minería y el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

3.3. Organización Mundial de Comercio

En diciembre del 2013 los miembros de la OMC finalizaron las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC), el cual define reglas multilaterales para reducir trabas regulatorias para facilitar el comercio exterior. A lo largo de su articulado procura la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros, reducción de obstáculos, mejora en la infraestructura física y la tecnología de la información y las comunicaciones aplicadas.

El acuerdo entró en vigor el 22 de febrero del 2017, y presenta oportunidades para los países miembros en cuanto a mejorar la velocidad y eficiencia en procedimientos fronterizos. Un análisis realizado por la OCDE estima que la implementación del AFC podría reducir costos globales de comercio entre el 10% y 18%, dependiendo del país, pero con mayor beneficio proyectado para

países de bajos ingresos. Además, países que implementan el acuerdo al 100% pueden bajar sus costos totales entre 1,4 y 3,9 pp más que los países que solamente implementan el mínimo requerido¹⁷. En total, la implementación completa podría acumular beneficios globales en exportaciones de hasta US\$ 1 billón. El Foro Económico Mundial (WEF) estima un aumento en el PIB de aproximadamente US\$ 2,6 billones (4,7%). Reducir las barreras comerciales de cadenas de valor globales podría incrementar el PIB global seis veces más que una eliminación de aranceles¹⁸.

Uruguay es uno de los miembros de la OMC que ha ratificado el AFC. En Uruguay, el acuerdo fue internalizado por la Ley 19.414 del 30 de junio del 2016. A la entrada en vigor a finales del 2017, ya había implementado el 97,1% de los artículos de la Sección I del AFC (Artículos 1 a 12). El 2.9% restante proviene del artículo 7.3¹⁹ con respecto a la separación del levante y el pago de impuestos en aduanas. Uruguay es uno de pocos países dentro de la región que todavía no ha cumplido con esta parte del AFC junto con Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua. Asimismo, de acuerdo al artículo 23 del acuerdo, para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del acuerdo se formó el Comité Interministerial de Facilitación del Comercio en Uruguay²⁰.

3.4. La coordinación institucional en la práctica

En el caso del sector público de Uruguay, existen múltiples organismos que de manera directa o indirecta pretenden contribuir a mejorar la inserción internacional del país, o la competitividad de los sectores exportadores (por ejemplo, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Economía, de Industria, el Instituto Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, Uruguay XXI, o la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, entre otros). Si bien, la multiplicidad de instituciones es evidencia clara de la prioridad dada al tema desde el Estado y podría representar una fortaleza, la reiteración de esfuerzos podría terminar siendo una debilidad. Además, se encuentra también como una debilidad muy significativa, que no existe, al menos de acceso libre, información que permita evaluar si estos

¹⁷ OCDE (2018). Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement: The Potential Impact on Trade Costs. <https://www.oecd.org/tad/policynotes/oecd-tfi-implementation-impact-trade-costs.pdf>

¹⁸ Hoffmann (2016). World Economic Forum. 7 reasons why the Bali TFA needs to happen.

¹⁹ TFA, Art. 7.3: "Cada Miembro adoptará o mantendrá procedimientos que permitan la presentación de la documentación correspondiente a la importación y otra información requerida, incluidos los manifiestos, a fin de que se comiencen a tramitar antes de la llegada de las mercancías con miras a agilizar el levante de las mercancías a su llegada."

²⁰ Establecido por el Decreto N°252/15, de fecha 23 de setiembre de 2015 y modificado por Decreto N° 156/2017 de fecha 12 de junio de 2017.

organismos han cumplido con sus objetivos o evaluar la contribución de las medidas implementadas en el cumplimiento de estos objetivos.

Por lo tanto, parecería necesario cierta reestructura institucional de modo de evitar la duplicación de tareas, así como instrumentar alguna forma de evaluación de impacto que permita evaluar la hoja de ruta seguida de modo de ser capaces de implementar los cambios necesarios a tiempo. Este punto parece ser una de las principales vulnerabilidades de la situación actual, lo cual se vuelve más grave considerando la poca coordinación observada entre las instituciones.

El sector privado también ha desarrollado múltiples entidades de modo de atender, en general, necesidades sectoriales (por ejemplo, Cámara de Industrias, Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, Cámara de Comercio, Unión de Exportadores, Asociación Rural del Uruguay, entre otras). De una manera u otra, todas intentan contribuir a mejorar la inserción internacional del país o la competitividad de los sectores exportadores. El escenario encontrado coincide con la situación planteada para el sector público. Si bien la variedad de instituciones vinculadas al tema puede considerarse a priori como una fortaleza, no se encontró información pública sobre el cumplimiento de los objetivos o como las medidas implementadas han contribuido a la internacionalización de empresas o a consolidar negocios de las que ya han pasado por este proceso.

Además, en cuanto al nivel de coordinación entre las diferentes instituciones, se observa que existe cierta multiplicación de esfuerzos entre distintas organizaciones que llevan adelante el mismo tipo de actividades. Lo mismo ocurre con los objetivos planteados por otras organizaciones, donde no se visualizan adecuados niveles de coordinación. A nivel privado, existe una gran diversidad de tareas llevadas adelante por las cámaras, institutos y otras asociaciones, pero las mismas no necesariamente muestran un nivel apropiado de interacción con los organismos públicos competentes, salvo en aquellos casos en que el Estado delegó dichas funciones en el sector privado (por ejemplo: régimen de origen, gestión ambiental, entre otros).

El mayor nivel de participación e interacción entre el sector público y el privado se observa en las actividades clásicas de promoción comercial, esto es, la participación en misiones comerciales y rondas de negocios organizadas en conjunto entre las cámaras y Uruguay XXI.

4. Instrumentos de política comercial

Del análisis realizado, se pueden diferenciar cuatro tipos de acciones de política para mejorar la inserción internacional de las empresas en Uruguay: (i) la facilitación de comercio; (ii) la mejora en factores de competitividad; (iii) la promoción de comercio exterior y (iv) el acceso a mercados. Las principales barreras identificadas en el capítulo 2 pueden clasificarse según estos cuatro grupos (Figura 14).

Figura 14 - Instrumentos de política de apoyo por tipo de barrera de exportación en Uruguay

Área de política	Tipo de barrera
Facilitación de comercio	Barreras arancelarias y no arancelarias
	Costos de transporte y logística
Mejora en factores de competitividad	Infraestructura vinculada al comercio exterior
	Costo de energía
	Tipo de cambio
Promoción de exportación	Asimetría de información
	Barreras operacionales y comerciales
	Barreras financieras
Acceso a mercados	Barreras arancelarias
	Barreras no arancelarias

Fuente: elaboración propia.

Nota: Lista no exhaustiva.

A continuación, se presentan los principales programas de cada uno de los cuatro grupos de política en Uruguay, así como una evaluación de estos, en cuanto al avance e impacto, donde existe información disponible.

4.1. Facilitación de comercio

La facilitación del comercio implica la simplificación, modernización y armonización de los procesos relacionados con el comercio exterior, buscando el objetivo de reducir los tiempos y costos de las transacciones comerciales. Uruguay ha demostrado avances a nivel regional y global con respecto a la modernización y digitalización de sus procedimientos aduaneros. A nivel global, la negociación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) bajo la Organización Mundial del Comercio ha desencadenado una serie de programas e iniciativas para cumplir con los artículos del tratado. En la fecha de entrada de vigor del TFA, Uruguay ya pudo cumplir con el

97% de los requerimientos. Esto se debe a que Uruguay ya había avanzado previamente en una serie de medidas para la facilitación del comercio, lideradas por el Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), iniciado en 2007.²¹ La modernización de la DNA se definió en el Plan Estratégico 2010-2015 que se orientó a una mejora de los procesos y procedimientos; la actualización de la normativa institucional y organizativa; la mejora de los recursos humanos y materiales y una mejora de la infraestructura y equipamiento.²²

Los principales instrumentos implementados bajo la Estrategia de la DNA representan: el pago electrónico de tributos; el uso del Documento Único Aduanero (DUA) Digital, la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); el control automatizado de acceso portuario al Puerto de Montevideo; el manifiesto electrónico marítimo y aéreo para el tránsito seguro, el Sistema Integrado de Inteligencia Aduanera (SIIA) y el Programa de Operador Económico Calificado (OEC).

Los impactos de la modernización son altos y fueron destacados con éxito como parte del último informe de evaluación de la OMC. El DUA Digital logró una aduana “sin papeles” con el 99% de los tramites digitalizados. De acuerdo al Banco Mundial la digitalización ahorra unos US\$ 10 millones al año en Uruguay. Mediante la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), se interconectaron 19 organismos del Estado involucrados en los procesos de comercio exterior. En diciembre de 2017, la VUCE alcanzó el 71% del universo de trámites a implementar y el 43% del volumen de operaciones aduaneras con requisitos documentales. Según la Dirección Nacional de Aduanas, el control automatizado de acceso al puerto de Montevideo redujo en un 60% los tiempos de procedimientos, brindó un ahorro al comercio exterior de 4 días al mes y logró que la información sea disponible y compartida al 100%²³.

A su vez, el Sistema Integrado de Inteligencia Aduanera (SIIA) incorporó modelos econométricos al análisis de las transacciones comerciales. Adicionalmente, el precinto electrónico resultó en que Uruguay se convirtiera en el único país de América Latina con control 100% de sus operaciones de tránsitos. Asimismo, el país logró un monitoreo satelital 24/7 en tránsitos para evitar asaltos y robos de mercancías en carreteras, aspecto que se vio reflejado en una disminución del 10% de las primas de seguros.

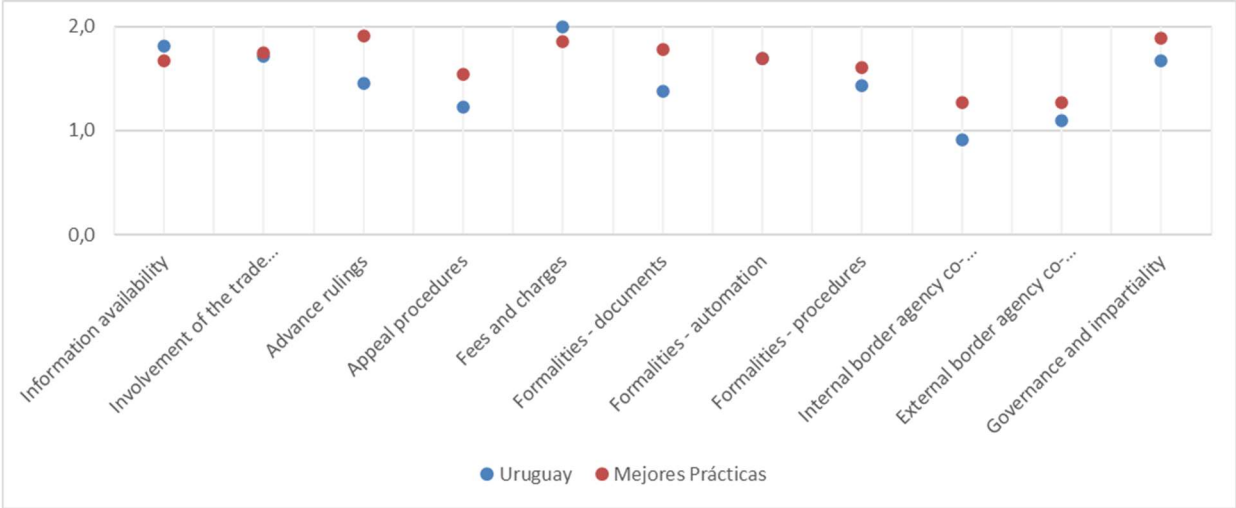
²¹ Examen de las políticas comerciales de Uruguay, Informe de la Secretaría de la OMC, OMC, Mayo 2018: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s374_s.pdf

²² Examen de las Políticas Comerciales de Uruguay, Informe del gobierno de Uruguay, OMC, Mayo 2018: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g374_s.pdf

²³ Dirección Nacional de Aduanas, Impulsando el desarrollo país, Septiembre 2016: <http://adm.com.uy/adm/wp-content/uploads/2016/09/Presentaci%C3%B3n-Enrique-Canon-DNA.pdf>

La OCDE ha desarrollado un simulador de facilitación de comercio que evalúa y compara de manera cualitativa a 163 países en cuanto a las diferentes reformas implementadas en facilitación de comercio. Los países se pueden comparar a lo largo de 11 categorías con puntuaciones entre 0 y 2, siendo 2 el máximo valor. Uruguay presenta un alto desempeño en cuanto a la facilitación de comercio con unos rezagos en las áreas de revelación de regulaciones a pedido del comerciante (clasificaciones, origen, métodos de valoración, etc.), cooperación entre agencias al interior y exterior del país, formalidades de documentación y la disponibilidad de datos comparados a las mejores prácticas.

Figura 15 - Indicadores de Facilitación de Comercio para Uruguay vs Mejores prácticas 2020; Índice [0; 2]



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Trade Facilitation Policy Simulator.

Gran parte de las medidas relacionadas a la facilitación del comercio ya están siendo implementadas en nuestro país concluye un informe de la Asesoría de Política Comercial del MEF en enero del 2020²⁴. No obstante, es posible encontrar oportunidades de mejora especialmente relacionadas con: la revisión periódica de la legislación y su reglamentación, la búsqueda continua de simplificación de los procedimientos aplicados y el examen regular de la aplicación de tasas y cargas para reducirlos cuando sea posible.

A nivel Mercosur, se han implementado una serie de iniciativas para armonizar los sistemas aduaneros de los países miembros y lograr una reducción en tiempos y costos de procedimientos fronterizos en la región. Se lograron mayores avances en la armonización de los códigos

²⁴ “La facilitación de comercio: Un análisis de su implementación en Uruguay”, Asesoría de Política Comercial, MEF, enero 2020.

aduaneros, el intercambio de información regional (sistema SINTIA), así como la seguridad aduanera de la cadena de suministros. Asimismo, existen otras medidas en las cuales no se ha avanzado lo suficiente. Mayores rezagos se observan en la gestión regional del riesgo aduanero en cuanto a la cooperación, al aumento en el intercambio de información y a las mejoras en la gestión de riesgos.

4.2. Mejora en factores de competitividad

La existencia de un entorno de negocios favorable a la inversión e innovación, que incentive mejoras en la productividad de las empresas, se constituye en un factor clave para impulsar la competitividad en la economía. Según el Informe de Competitividad Global 2019-2020, elaborado por el Foro Económico Mundial y que incluye a 144 países, Uruguay se encuentra en el lugar 54 del ranking, y en el puesto número 3 entre los países de América Latina, luego de Chile y México. Aunque Uruguay muestra una buena posición competitiva respecto a los países de la región, se ubica en el segundo tercio de países a nivel mundial.

La información que brinda dicho Informe indica que Uruguay se posiciona bien en Adopción de TICs (puesto 14) e Instituciones (puesto 40). Por otra parte, se posiciona muy mal en Dinamismo de los Negocios (puesto 82), Sistema Financiero (puesto 77) y Mercado Laboral (puesto 78). El gobierno que asumió en marzo de 2020 definió que “nuestro país necesita imperiosamente mejorar su nivel de competitividad para aumentar la tasa de inversión, crecer a un mayor ritmo y generar más empleo y mejores salarios”. De acuerdo con ello, su objetivo será complementar las medidas que ya se han tomado para mejorar la competitividad.

A continuación, se presentan las principales acciones realizadas durante los últimos años para mejorar el clima de negocio a nivel nacional.

Infraestructura vinculada al comercio exterior. La infraestructura es uno de los fundamentos básicos para el desarrollo económico de un país. Los exportadores requieren de una red de transporte y logística amplia y eficiente para trasladar sus mercancías hacia el exterior. La administración del presidente Tabaré Vázquez (2015-2020) elaboró un Plan Nacional de Infraestructura destinado a Invertir 12.000 millones de dólares, con financiamiento de fondos públicos, privados y de la Corporación Vial del Uruguay (CVU)²⁵, que a fines de 2019 mostraba

²⁵ Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU) es una empresa privada que tiene hoy por única actividad la operación de una Concesión Vial otorgada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay. En la actualidad, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) - persona pública de derecho privado - es la propietaria de la totalidad del paquete accionario de CVU.

un avance significativo. El actual gobierno del presidente Lacalle Pou, que asumió el 1 de marzo de 2020, debió rever todos sus planes 13 días después de haber asumido, por el ingreso al país del virus Covid-19, que obligó a las autoridades a dedicar los mayores esfuerzos financieros a la crisis sanitaria y al impacto económica que generó en el país. Igualmente, Se ha estimado una inversión en infraestructura vial, puentes y seguridad vial del orden de los 2.500 millones de dólares.

Uno de los principales cambios en la gestión de la inversión en infraestructura física ha sido la introducción de contratos de participación público-privada (PPP) a través de licitaciones públicas. Este sistema es únicamente usado para obras de vialidad y de infraestructura social. Hay que destacar que la mayoría de los fondos para inversiones en las áreas de energía y de puertos provienen de inversiones privadas, pero no de PPP. Las demás áreas se financian a través de diferentes fondos públicos.

Costo de energía. Uno de los principales costos de producción en Uruguay que limitan la competitividad de sus empresas son los altos costos energéticos. Uruguay es un país sin energéticos tradicionales dado que no posee reservas probadas de petróleo, gas natural o carbón. En 2008, el Consejo de ministros aprobó, por primera vez en la historia del Uruguay, una Política Energética a largo plazo. Esta estrategia²⁶ incorpora una visión multidimensional que está basada en cuatro grandes ejes estratégicos, metas de corto, mediano y largo plazo (pautadas para 2015, 2020 y 2030, respectivamente), y una serie de acciones que garantizarán que los objetivos se alcancen. Los principales objetivos de esta estrategia forman (i) la diversificación de la matriz energética con especial énfasis en las energías renovables, (ii) el impulso de la eficiencia energética y (iii) la consideración del acceso universal y seguro a la energía como un derecho humano para todos los sectores sociales.

(i) Diversificación de la matriz energética

Desde hace más de una década Uruguay ha promovido el uso de energías renovables en la matriz energética para reducir la dependencia de otros países en temas de energía no renovable. En consecuencia, se ha registrado una tendencia creciente en la generación de energía eléctrica de fuentes renovables, alcanzando al 98% en 2019. Entre dichas fuentes de generación renovable, se destaca la de origen hidráulico, luego la eólica, la de biomasa y en menor medida de origen fotovoltaico.²⁷

²⁶ MIEM. Política Energética 2005-2030.

<http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Energ%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-0b57-43fc-be56-94342af619a0>

²⁷ Dirección Nacional de Energía.

Este resultado se ha podido alcanzar a través una serie de acciones y programas. La Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), la empresa estatal única encargada de la energía eléctrica en Uruguay, lanzó varios llamados a licitación pública para fomentar la instalación de compañías privadas de energía eléctrica en las áreas de biomasa, mini-hidráulicas, eólicas y granjas fotovoltaicas. UTE a cambio ofrece a estas empresas solicitantes el precio de venta del kWh generado más competitivo con contratos de 15 a 20 años. Asimismo, se otorgaron beneficios a través de exoneraciones tributarias a la importación de tecnologías y a algunos años de exoneración de impuestos a las ganancias²⁸. Para apoyar la introducción de energías renovables en la agricultura, se promulgó la Ley N° 18.195 de agrocombustibles en el 2007, cuyo objeto es el fomento y la utilización de los agro-combustibles, junto con la promoción de la producción de biomasa en el país.

(ii) Eficiencia energética

La eficiencia energética representa uno de los principales objetivos de largo plazo en el país.²⁹ En agosto de 2015 se aprobó el Plan Nacional de Eficiencia Energética 2015-2024. A partir de este plan se busca generar un cambio cultural en los hábitos de consumo a través de campañas de difusión y el desarrollo de programas de sensibilización y educación, ampliar los instrumentos financieros a través del Fideicomiso de Eficiencia Energética (FEE) y Línea de asistencia para Eficiencia Energética (LAEE); la otorgación de Certificados de Eficiencia Energética (CEE), facilitar la incorporación de Gestores Energéticos en entes estatales, el apoyo específico para pymes, así como la evaluación de desempeño de edificaciones. Por último, cabe destacar la generación de un sello de emprendimiento eficiente como marca y reconocimiento a una gestión eficiente de los recursos energéticos (Premio Nacional de eficiencia energética).

A nivel sectorial, el MIEM³⁰ introdujo una serie de programas para lograr un mayor nivel de eficiencia energética y con ello, reducir los costos de energía para las empresas. Entre ellos destacan los programas de beneficio en las facturas eléctricas para las siguientes industrias: arrocera, tambos, grandes consumidores, electro-intensivas y producción de lácteos. Asimismo, se lanzó un programa de eficiencia energética en el sector de transporte con la creación del Grupo Interinstitucional de Eficiencia Energética en el Transporte para discutir y generar

²⁸ Para ver los diferentes instrumentos ofertados a la industria solar, ver: <http://www.energiasolar.gub.uy/index.php/marco-legal/beneficios-fiscales>

²⁹ La ley N° 18.597 de Uso Eficiente de la Energía, aprobada en el 2009, declara de interés nacional el uso eficiente de la energía.

³⁰ Los diferentes programas están listados bajo el siguiente enlace: <https://www.miem.gub.uy/programas?combine>

propuestas de transporte eficiente. Más recientemente se aprobó el Programa de Localidades Eficientes basado en una concepción de política energética con perspectiva territorial y descentralizada.

Competitividad comercial. Entre los aspectos relacionados con la competitividad comercial, resulta clave el comportamiento del tipo de cambio y el manejo de la política monetaria y cambiaria por parte del Banco Central. Desde la crisis cambiaria ocurrida en el año 2002, Uruguay pasó a tener un sistema de tipo de cambio flexible por el cual el tipo de cambio nominal responde a las decisiones de oferta y demanda del mercado cambiario.

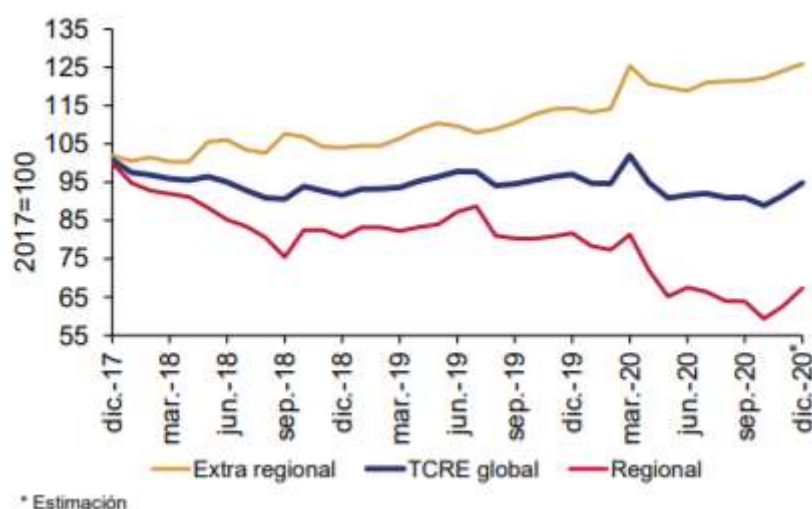
La evolución del tipo de cambio nominal ha estado pautada en los últimos años por la incertidumbre y volatilidad registrada tanto en la región como a nivel de la economía global. Ello ha determinado una mayor preferencia por la moneda extranjera por parte de los agentes económicos del sector privado no financiero como del sistema bancario y de los inversores institucionales, como son las Administradoras de Fondos Previsionales (AFAP). En este contexto, entre los años 2015 a 2019, el Banco Central (BCU) siguió una política de intervención en el mercado cambiario comprando dólares a efectos de evitar presiones excesivas sobre el tipo de cambio. Ello implicó que, durante 2017, por ejemplo, el Banco Central acumulara compras del orden de los 4.000 millones de dólares, un 6,4% del PIB³¹. El objetivo de la autoridad monetaria, en esos años, ha sido evitar que la incertidumbre y volatilidad global se trasladen al mercado local. Los criterios manejados en las intervenciones del BCU en el mercado cambiario fueron básicamente: no ir contra los fundamentos globales, por lo cual el dólar en Uruguay debe acompañar la evolución del dólar a nivel internacional, reducir la volatilidad de corto plazo y prevenir apreciaciones/depreciaciones excesivas.

El análisis de la evolución del tipo de cambio real observado, según datos del BCU, muestra desde el año 2017, una tendencia levemente descendente, aunque son oscilaciones. El comportamiento es disímil a nivel de regiones. Así se verifica una apreciación con la región (Argentina y Brasil) y una depreciación con la extra-región.

³¹ Informe del Comité de Política Monetaria de abril de 2018.

Figura 16 - Tipo de Cambio Real

Índice 2017=100



Fuente: BCU, Informe de Política Monetaria, diciembre de 2020.

4.3. Promoción de comercio exterior

Una política de promoción de exportaciones se conforma con un conjunto de programas diseñados para que las empresas expandan sus operaciones hacia los mercados internacionales ofreciéndoles apoyo para identificar productos, mercados y contrapartes, apoyo financiero, capacitaciones, participaciones en ferias, entre otros diversos aspectos. También se pueden ofrecer incentivos a la exportación a través de normas legales como, por ejemplo, los regímenes de zonas francas o devoluciones fiscales. En particular, las pequeñas y medianas empresas necesitan acceso a información, incentivos y acompañamiento durante el proceso de internacionalización. Uruguay, siendo un mercado dominado por Mipymes, requiere entonces una variedad de instrumentos de apoyo para que sus empresas puedan acceder a los mercados internacionales.

Uruguay XXI es el organismo principal de promoción de exportaciones brindando apoyo a las empresas en Uruguay en su proceso de internacionalización. En su tarea de proveer información y asesoramiento a las empresas, Uruguay XXI ha aumentado significativamente el número de herramientas e informes en línea. Este proceso de digitalización de la información garantiza un acceso gratuito e inmediato al público. Por ejemplo, herramientas como *Oportunidades Comerciales* o *Perfil País* facilitan detectar dónde los productos uruguayos tienen una oportunidad comercial, así como datos e información comercial acerca de los mercados exteriores. Programas como *FODIME* y *ProTic*, por otra parte, proveen cofinanciación para Mipymes para obtener estudios de mercado, así como para participar en eventos en el exterior, entre otros.

Las empresas que quieren iniciarse en la exportación o aumentar las ventas al exterior a nuevos mercados, también pueden recibir apoyo de parte de las gremiales empresariales. Éstas brindan en general información específica del sector en el que opera la empresa, así como sobre el acceso y contrapartes en los mercados de destino. No obstante, cabe destacar que Asia no representa actualmente un mercado accesible para las Mipymes en Uruguay. Las principales exportaciones del país en los sectores agrícolas y alimenticios están dominadas por empresas grandes. Las pequeñas y medianas empresas no tienen ni la escala y tampoco las herramientas internas adecuadas para acceder a los países orientales. Aun así, no significa que aquellas empresas no formen parte de la cadena de valor con destino Asia, pero las exportaciones las efectúan las grandes compañías del país.

Adicionalmente a ese tipo de apoyo a las empresas, una eficiente política de promoción de exportaciones deber contar también con una amplia red de oficinas en el exterior. Embajadores y otros perfiles de altos cargos públicos pueden abrir puertas para nuevos negocios, las instalaciones de embajadas, consulados, entre otros, pueden servir como anfitrión de eventos o negociaciones, dado que sus funcionarios tienen conocimiento específico de los mercados de destino. La Cancillería de Uruguay ha implementado proyectos piloto para aumentar la presencia del país en el exterior a través de los denominados agentes especializados en los mercados de destino. Dichos proyectos se han puesto en ejecución en las embajadas en China, Alemania, EE.UU. y España, entre otros destinos.

Otra necesidad de apoyo, principalmente para Mipymes, representa el financiamiento del comercio exterior. El apoyo financiero puede ser brindado a través de programas específicos implementados por agencias de promoción del sector público o a través de instrumentos tradicionales del mercado financiero. Como principales programas coordinados a través del sector público se destacan *ProExport+* y *Exporta Fácil*. El primero representa un apoyo integral a las Mipymes desde la capacitación técnica, asesoría en estrategias de ingreso y ventas, hasta el financiamiento del 65 -70% del costo total de la actividad en el caso de las empresas medianas y 80% en el caso de las micro y pequeñas empresas, con un monto máximo de U\$S 40.000. *Exporta Fácil*, por otra parte, es un subsidio para la exportación de Mipymes que les permite tramitar su exportación sin costos de despachante de aduana, y obtener un descuento entre un 80% y un 90% en la emisión de los certificados de origen expedidos por las cámaras empresariales, así como una bonificación en la tarifa postal (entre 15-30% de descuento).

En cuanto a los instrumentos tradicionales del mercado financiero, todos los bancos privados, así como el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), ofrecen una variedad de servicios de financiación de exportaciones e importaciones, así como esquemas de garantía para las mismas. La gran oferta de instrumentos financieros no es accesible para todas las empresas. Especialmente las pequeñas y medianas tienen dificultades para cumplir con los requisitos que les piden. Los programas especificados en la sección anterior tienen, en parte, como objetivo eliminar esta brecha en la oferta de servicios financieros a Mipymes.

Otro instrumento importante es la capacitación de las empresas para realizar exitosamente operaciones en el exterior. En la mayoría de los casos, las empresas desconocen sus fortalezas y debilidades y por lo tanto necesitan apoyo y asesoramiento. Uruguay XXI organiza talleres con presencia física para empresas en diferentes temáticas como “Construir una marca” y “Negociar con éxito”. También se organizan *workshops* de acceso a mercados clave como China y Japón. Algunas de las capacitaciones son filmadas y accesibles posteriormente en línea. Asimismo, las cámaras empresariales ofrecen a sus socios capacitaciones para la inserción internacional.

El Estado también ofrece incentivos a la exportación a través de diferentes regímenes especiales. Entre ellos se destacan la *Ley de Inversiones*, el *Régimen de Zona Franca*, así como el *Régimen de Puerto y Aeropuerto Libre* y el régimen de *Admisión Temporal*. Este último, permite la importación sin pago de aranceles de materias primas e insumos (incluso aquellos necesarios para el soporte de software o información relativa a las tecnologías de la información) que sean utilizados para fabricar productos que luego se exporten, después de haber sido objeto de una transformación. Esto está acompañado por regímenes de *Toma de Stock* y de *Drawback*. Mientras el primero permite la entrada de bienes con destino a reposición para otros productos destinados para la exportación, el último regula la devolución de tributos abonados por la importación en régimen general, luego de la exportación del producto final, de todas aquellas mercaderías que puedan importarse bajo el régimen de Admisión Temporal.

4.4. Acceso a mercados

Un acceso preferencial a mercados internacionales representa múltiples beneficios para las empresas exportadoras, en especial porque el mismo se traduce en una reducción de costos y tiempos, oportunidades de expansión de ventas, así como posibilidades de diversificación de productos y mercados. La participación en nuevos mercados se puede aumentar a través de la negociación de acuerdos comerciales. La fundación de la OMC en el 1995 ha aumentado las relaciones bilaterales, así como multilaterales entre sus países miembros, fomentando la

liberalización de restricciones comerciales y con ello aumentando la interconexión de las cadenas de producción globales. Por ende, un fortalecimiento de las relaciones comerciales de Uruguay con Asia podría brindar diversas oportunidades para el país, en especial siendo la región actualmente la locomotora de crecimiento de demanda a nivel mundial.

En el caso de Uruguay, como miembro del Mercosur, usualmente los acuerdos comerciales se negocian a nivel regional. En el caso de Asia, el Mercosur solo cuenta con un acuerdo con India, que como se adelantó anteriormente es muy acotado. Además, se cuenta con acuerdos cerrados con la Unión Europea y el EFTA (en los dos casos con dificultades en su proceso de puesta en vigor) y se cerró un TLC bilateral con Chile. Con otros países asiáticos, Uruguay solo cuenta con acuerdos de inversiones (China, Corea del Sur, Japón, Malasia y Vietnam) y acuerdos en materia tributaria (Corea del Sur, India, Singapur, Vietnam y más recientemente Japón).

China y Uruguay han fortalecido significativamente sus relaciones diplomáticas y comerciales durante los últimos años. En octubre del 2016 se firmó la Declaración conjunta de Asociación Estratégica con el presidente Xi Jinping. Este acuerdo estratégico fundó una base para futuras negociaciones sobre un posible TLC, el que finalmente no prosperó debido a diferencias con los socios regionales y por falta de apoyo interno. En el plano regional, una vez comunicada la intención por parte del gobierno uruguayo, tanto Brasil como Argentina comunicaron su descontento con la idea, lo que ya había ocurrido cuando el mismo presidente procuró suscribir un TLC con Estados Unidos en su primera presidencia. Los dos países socios del Mercosur muestran poco interés en avanzar con la potencia asiática, dado que siguen contando con una estructura productiva con una fuerte protección regional, mientras Uruguay depende cada vez más de socios extra regionales, en particular de China.

A su vez, China anunció que un posible TLC se haría solamente con el consenso de los dos socios estratégicos de la región, por lo que la posibilidad fue perdiendo impulso. Más allá de dicho traspié, Uruguay y China siguieron avanzando en las diferentes áreas de cooperación y profundizando su relación bilateral. En 2018, con la visita del canciller de China a Uruguay en el marco de la conmemoración de los 30 años de las relaciones diplomáticas entre ambos países, se reforzaron los intereses mutuos. En los años siguientes, Uruguay adhirió a la estrategia china de Una Franja y Una Ruta, además de formar parte del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura liderado por China.

Por otra parte, en este nuevo gobierno las menciones del presidente Lacalle Pou sobre China son constantes, en especial en lo referido a la necesidad de avanzar en acuerdos que permitan

mejorar las condiciones de acceso en el principal mercado del país. Los debates sobre la posibilidad de avanzar en un TLC bilateral con China vuelven a ocupar un lugar de atención debido al impulso otorgado por el actual gobierno a la flexibilización del Mercosur. En esta oportunidad, como se hizo en administraciones anteriores, Uruguay vuelve a cuestionar la decisión del Consejo del Mercado Común 32/00, la que impediría las negociaciones bilaterales, pero en este caso formalizando con los socios su posición respecto a que entendía que dicha norma no se encuentra vigente. Dicha definición se realiza en el marco de una negociación más amplia impulsada por el presidente Lacalle Pou en cuanto a la flexibilización del Mercosur y la baja del arancel externo común apoyada por el gobierno de Jair Bolsonaro. Debe tenerse en cuenta que, en el marco de la pandemia, China ha jugado un papel clave en la proveeduría de la vacuna Sinovac, que fue la de mayor uso en el país con resultados muy satisfactorios en la contención del virus. Por otro lado, desde presidencia se anunció el interés de que Lacalle Pou visite China una vez sea posible por la pandemia, lo que de acuerdo a información de la Cancillería sería posible en el segundo semestre de 2022.

Queda claro que, en temas de acceso a los mercados, Uruguay se ha visto limitado por temas políticos a nivel Mercosur. Mientras China ha firmado TLCs con otros países de la región como Chile, Perú, Costa Rica (lo está negociando con Panamá), Mercosur como bloque se queda aislado. Muchos de los competidores gozan de privilegiadas condiciones de acceso en los mercados a los que exporta Uruguay en Asia. Uruguay, como país pequeño, requiere de una visión y vocación de apertura al comercio internacional. No obstante, una falta de estrategia comercial clara y consenso a nivel regional y nacional limitan las oportunidades y el abanico de políticas que se pueden implementar para avanzar en este punto.

5. Conclusiones y recomendaciones de política

Uruguay ha avanzado hacia la profundización comercial con países de Asia Pacífico como por ejemplo con China y Japón, lo que se concretó a través de la firma de acuerdos en áreas vinculadas con la facilitación de comercio, habilitaciones sanitarias, infraestructura, cooperación, inversiones y asuntos tributarios. La institucionalidad relacionada con el comercio exterior del país es amplia y diversa, incluso existiendo varios esfuerzos para fomentar la mejor coordinación entre las instituciones que hagan posible mejorar la competitividad del país. No obstante, existen oportunidades de mejora en cuanto a diversos temas de la política comercial, el acceso a mercados a través de tratados, la facilitación de comercio a nivel Mercosur y extra-Mercosur, las

condiciones para garantizar un entorno competitivo y un mayor énfasis en la promoción de las exportaciones, entre otros aspectos.

Para alcanzar un mayor acercamiento entre Uruguay y Asia Pacífico, se requiere una estrategia que considere cada uno de estos asuntos con acciones específicas y metas medibles y alcanzables. Con la implementación de dicha estrategia, los exportadores de Uruguay podrían verse beneficiados al lograrse una mayor diversificación de mercados, alcanzar una base de consumidores muy por encima de la actual, así como agregar valor a su cadena de producción. Si se tiene en cuenta la estrategia seguida por otras economías competidoras, Uruguay y los países del Mercosur no han logrado mejorar sus condiciones de acceso en las economías asiáticas, especialmente por la imposibilidad de cerrar acuerdos comerciales que mejoren las condiciones de acceso en bienes y servicios.

5.1. Estrategia de política exterior, contexto institucional y coordinación

Para lograr una tendencia de crecimiento sostenida, Uruguay siendo un país pequeño y dependiente del mercado global, requiere de una estrategia de inserción internacional poderosa y claramente definida, que se constituya en una clara política de estado, y oriente las políticas y acciones de los próximos diez años. Dicha estrategia se debe formular a corto y mediano plazo (por ejemplo 2025 y 2030) con objetivos medibles y factibles. Para ello es necesario realizar, con los principales actores de la economía uruguaya, un ejercicio de priorización de sectores y mercados que tome en cuenta los siguientes aspectos: (i) la incorporación de mayor valor agregado a la producción exportable; (ii) la inserción de Uruguay en cadenas globales de valor y (iii) la diversificación exportable en bienes y servicios. Una vez que se hayan definido aquellos sectores y mercados de mayor potencial e interés, se pueden detectar sus principales barreras y potenciales palancas para reducir las mismas. Dichas limitaciones al comercio exterior idealmente se priorizan a través de un análisis de impacto, factibilidad, tiempo y costo. Finalmente se deberían asignar los principales actores responsables, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil.

Una de las dificultades que enfrenta el país para elaborar estrategias de corto y mediano plazo es el escaso nivel de interacción institucional y la falta de consenso en las definiciones estratégicas. Un ejemplo de ello es el debate, aún en curso, respecto a recuperar la soberanía en política comercial. Como es sabido, el Mercosur cuenta con una política comercial común que no ha mostrado resultados concretos en los últimos años, especialmente en lo que refiere al acceso a los mercados de Asia Pacífico. Se trata de una restricción impuesta fundamentalmente por

Argentina y Brasil, no por los socios más pequeños del bloque que poseen una mayor predisposición a la apertura comercial.

Si bien existe un desarrollo institucional vinculado con el comercio internacional que es apreciable, con muchas instituciones públicas y privadas abocadas a la política exterior, lo cierto es que se observa una multiplicación de esfuerzos y escasa coordinación, con algunas excepciones como es el caso de Uruguay XXI. Otro aspecto por resaltar tiene que ver con la evaluación de los resultados de los planes estratégicos definidos por las diferentes instituciones públicas vinculadas con la política exterior. En efecto, prácticamente en ningún caso se encuentra información actualizada o indicadores que permitan evaluar adecuadamente el grado de implementación de los objetivos planteados, lo que es un aspecto que debe ser mejorado dado que esto brinda mayor transparencia y permitiría realizar diagnósticos adecuados. Asimismo, la coordinación entre el sector público aún es perfectible, ya que existen diferencias entre las propias agencias estatales. Por otro lado, el vínculo del Estado con las empresas, la academia y los sindicatos todavía muestra ciertas restricciones en su nivel de interacción.

El Estado no solamente debe asumir el rol de desarrollar e implementar una estrategia comercial, sino también es importante que la misma sea comunicada de forma transparente a la sociedad. El Estado uruguayo ha llevado a cabo una serie de mejoras con respecto al acceso de información al público. No obstante, todavía se carece de transparencia en cuanto a la medición de los objetivos, así como una mayor facilidad de acceso a puntos de contactos y documentos para realizar trámites. La mayor transparencia debe ser acompañada de una estrategia de digitalización integrando a todas las instituciones involucradas. El caso exitoso de Estonia, un país de tamaño pequeño similar a Uruguay, que consta con uno de los Estados más digitalizados a nivel mundial, podría servir como modelo para garantizar resultados positivos en el corto y mediano plazo.

5.2. Acceso a mercados

Uruguay como miembro del Mercosur está limitado en su capacidad de negociar Tratados de Libre Comercio (TLCs) con otros socios comerciales. Dado que el Mercosur es una de las regiones de integración comercial con menor acceso preferencial a los mercados globales, Uruguay debe llevar a cabo una estrategia que tienda a flexibilizar el bloque hacia una mayor apertura al mundo, buscando que se brinde mayor libertad de acción a los países pequeños. Al mismo tiempo, Uruguay debería plantear a nivel del bloque la posibilidad de avanzar para que el Mercosur se configure exclusivamente como una zona de libre comercio. De momento,

solamente consta de un acceso preferencial para productos definidos en la región y al mismo tiempo, impone límites a sus socios para negociar nuevos tratados con terceras partes. La realidad indica que Uruguay no ha podido favorecerse de los beneficios esperados por una unión aduanera incompleta y un mercado común que jamás se consolidó ni se puso en práctica, mientras que, en contrapartida, perdió su independencia en la política comercial, quedando expuesto a las políticas proteccionistas de Argentina y Brasil justo en uno de los períodos de mayor apertura internacional. Al respecto de las políticas seguidas por los dos socios del Mercosur recién señalados, cabe precisar que actualmente el gobierno de Jair Bolsonaro ha dado muestras de mayor apertura e impulsa una rebaja del Arancel Externo Común del Mercosur.

De acuerdo a lo que se pueda acordar a nivel Mercosur, Uruguay debería seguir potenciando la negociación de TLCs con socios estratégicos en Asia (como China, Japón o la ASEAN). En el caso de China hubo un acercamiento estratégico durante los últimos años. Esta relación amistosa entre los dos países debería ser fortalecida, buscando a su vez, potenciar las relaciones con otros mercados de Asia (Japón o la ASEAN). Para lograrlo, Uruguay debe aumentar su capacidad negociadora y lograr equipos de expertos permanentes en la temática (en la cancillería existe una elevada rotación de los recursos humanos). Las capacidades técnicas de los Estados y la acumulación de experiencia en negociaciones terminan siendo aspectos claves en el éxito de las negociaciones, como por ejemplo ha ocurrido en otros países de la región como Chile, Perú o Costa Rica, los que cuentan con amplios grupos de expertos para llevar a cabo las negociaciones del país con sus principales socios comerciales. Ahora bien, más allá de la importancia de los negociadores, el aspecto más relevante a la hora de enfrentar una política activa en esta área tiene que ver con la definición de una estrategia de inserción internacional, la cual Uruguay aún parece no haber definido. Por ejemplo, cabe recordar que, en 2016, representantes del gobierno nacional anunciaron el inicio de negociaciones bilaterales con China generando un gran debate interno y regional sobre este proceso y tiempo después dicha opción fue descartada por la negativa de Argentina y Brasil.

Simultáneamente, Uruguay debe seguir enfocándose en negociar y ratificar acuerdos sanitarios y fitosanitarios para los principales productos agrícolas y alimenticios de exportación a Asia. Dado que estos procesos de negociación a veces conllevan años hasta su aprobación, Uruguay debe buscar nuevos canales o una facilitación de los mismos para lograr mayor acceso a dichos mercados en el corto y mediano plazo. Para ellos será necesario fortalecer los equipos técnicos en algunos ministerios, caso del de Agricultura, Ganadería y Pesca que en los gobiernos pasados perdió cierta importancia en las negociaciones internacionales, lo que en parte se debió a una pérdida de recursos humanos calificados.

La Inversión Extranjera Directa de multinacionales asiáticas con interés en Uruguay o en la región, podría representar una nueva herramienta para potenciar los flujos comerciales entre el país y los países de Asia. Una vez que se avance en la firma de acuerdos que permitan una equiparación razonable de las condiciones de acceso con nuestros competidores, Uruguay deberá trabajar arduamente en la promoción comercial. Gran parte de las empresas nacionales no están preparadas para acceder a nuevos mercados, ni para enfrentar las dificultades que se presentan en mercados tan lejanos como los asiáticos. Ellos implicarán un esfuerzo de parte del sector público y privado para lograr un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

5.3. Facilitación de comercio

La facilitación de comercio a nivel Mercosur, así como a nivel global, ha representado uno de los ejes clave de la política comercial del Estado uruguayo durante los últimos años. Al firmar el acuerdo de facilitación de comercio de la OMC, Uruguay ya había cumplido con el 97% de los artículos requeridos con respecto a la modernización de sus procesos aduaneros. Queda pendiente hasta el día de hoy la separación del levante de mercadería y pago de impuestos en aduana. Para que ello se verifique, se requiere permitir el pago electrónico en línea antes de recibir la mercadería, lo cual podría ahorrar a las empresas en Uruguay tiempo y dinero. Mejorar la coordinación de los trámites en aduanas con otras instituciones involucradas, así como reducir el número de actores involucrados podrían resultar en procesos más eficientes. Adicionalmente, el Estado a través de la Dirección Nacional de Aduanas debe ser más transparente con las regulaciones y revelar éstas, así como los documentos necesarios de forma digital, en un único portal. Asimismo, todas las mejoras que es posible implementar en aduanas se reflejarán en los principales indicadores internacionales de logística y competitividad como, por ejemplo, el tiempo requerido para realizar trámites y controles fronterizos.

Otra oportunidad de mejora representa la formación y un mejor desempeño de los empleados involucrados en los procesos aduaneros. Hay que aumentar y mejorar las capacitaciones de los empleados actuales para que estos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para mejorar los procesos. Asimismo, se debe trabajar en conjunto con las instituciones especializadas en formación, para desarrollar programas de educación terciaria diseñados específicamente para la logística y aduanas en Uruguay. Otra forma de aumentar el desempeño de los empleados aduaneros podría ser la compensación de los mismos según objetivos previamente establecidos y monitorear los procesos para identificar las principales barreras.

A nivel del Mercosur se lanzaron una serie de iniciativas para reducir los trámites fronterizos entre los socios del bloque. No obstante, muchas de las iniciativas han quedado trabadas. Entre ellos, destaca la necesidad de aumentar el acceso público a datos e información de aduanas a nivel regional. También hubo pocos avances en la implementación de sistemas de riesgo a nivel Mercosur. Uruguay debe implementar dichos sistemas con sus socios principales en el bloque, Brasil y Argentina, para reducir errores, así como el comercio ilegal. Por último, se debe ampliar la lista de proyectos para reducir barreras para las principales cadenas de suministro a nivel regional.

Se trata de un área en la que más allá de las oportunidades de mejora, Uruguay ha avanzado en los últimos años, ya no solo por la aprobación e implementación del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC (ya aprobado por la mayoría de los miembros de la organización), sino también por las reformas internas llevadas adelante en el ámbito de la Dirección Nacional de Aduanas. Adicionalmente, debe resaltarse la aprobación de un nuevo código aduanero y los cambios en la normativa que mejoraron la operativa en este sector. Además, en el Mercosur existen ciertos avances en este sentido como la aprobación de un nuevo código aún en proceso de incorporación.

5.4. Promoción de exportación

La promoción de exportaciones ha sido uno de los principales objetivos de Uruguay XXI, la agencia responsable para el fomento de exportación y la atracción de inversiones en Uruguay. Queda claro que el principal desafío es apoyar a las Mipymes a la hora de insertarse internacionalmente dado que éstas disponen de recursos y conocimientos limitados. Cabe destacar que Uruguay XXI ha aumentado considerablemente sus iniciativas en los últimos años. Aun así, existe una serie de acciones que podrían ser implementadas para mejorar el acompañamiento de las compañías en su proceso de internacionalización. Además, no se está evaluando adecuadamente el impacto real en los negocios de las empresas que participan en las diferentes misiones, ferias y rondas de negocios organizadas por la institución, información que podría ser de utilidad para definir las acciones futuras de promoción. Si bien es el Canciller quién dirige el Consejo Ejecutivo de Uruguay XXI, es posible mejorar la coordinación de la agencia con la red de embajadas de Uruguay en el exterior, lo cual se encuentra actualmente en pleno debate.

La asimetría de información ha sido una de las principales barreras de exportación para empresas uruguayas. Un instrumento clave de apoyo podría presentar una prueba en línea para que las empresas en Uruguay puedan ver si están en condiciones para exportar y poder definir cuáles

serían los siguientes pasos. Estandarizar esta información como lo hizo exitosamente el Consejo de Comercio (Trade Council) de Dinamarca, no solamente ahorra recursos de asesoramiento, sino también ofrece mayor transparencia e información para una mayor base de clientes. Adicionalmente, la estandarización de procesos debería ser acompañada por la digitalización de los mismos. El Instituto de Comercio Exterior (ICEX) de España, por ejemplo, aumentó en escala sus servicios digitales brindados a exportadores españoles. Documentos, formularios aduaneros así como certificaciones pueden encontrarse en su página web, entre otros. También se diseñaron cursos de capacitación en línea. Otras plataformas, como el Help Desk de la Unión Europea, son uno de los tantos ejemplos de plataformas en línea que pueden permitir a las empresas una mayor conocimiento de las operativas de comercio exterior.

Otro factor importante para promover las exportaciones hacia Asia Pacífico, es aumentar la presencia de Uruguay en el exterior. Para poder disfrutar los máximos beneficios de estas redes exteriores, se requiere una buena colaboración entre los diferentes ministerios. En algunos países son las cámaras de industrias las que actúan como rol experto en el mercado exterior para empresas domésticas. En Alemania por ejemplo, la cámara de comercio (Außenhandelskammer, AHK) brinda sus servicios a empresas domésticas y sus contrapartes extranjeras en 90 países. En 2016, las cámaras de industria alemanas recibieron medio millón de pedidos de información cumplidos, aconsejaron e intermediaron a 40 mil empresas y sus contrapartes, apoyaron a más de 50 mil empresas alemanas en eventos en el exterior, capacitaron a 20 mil personas y realizaron más de 3 mil reuniones, seminarios y congresos organizados³².

En este sentido, el debate en Uruguay para un mayor involucramiento del sector privado en las embajadas o en agencias públicas instaladas en el exterior no es una novedad, ya que unos años atrás la Unión de Exportadores planteó al gobierno de turno la posibilidad de contar con expertos del sector privado en las embajadas. Más allá de esta propuesta puntual que no logró implementarse, es claro que el país necesita emprender una reforma profunda de la cancillería, no solo a nivel interno como es el caso de las políticas de ingreso, ascenso y formación de equipos de negociadores permanentes, sino también en lo que refiere a la composición de las embajadas, el perfil de los embajadores y la interacción con el sector privado. Vale aclarar que el equipo de negociadores en Uruguay está integrado por funcionarios de varios ministerios y mientras que en el caso de otros ministerios, los negociadores son funcionarios dedicados y especializados en esa tarea, en el caso de Cancillería suele haber mayor rotación lo cual podría desestabilizar o debilitar al equipo dado que en esta tarea la experiencia juega un rol muy relevante.

³² European Economic and Social Committee (2018). Study on best practices on national export promotion activities.

Para garantizar la oferta de talento y conocimiento en el área de exportación, Uruguay XXI debería cooperar con las instituciones de educación superior para diseñar programas de grado y posgrado específicos para la promoción del comercio exterior. España destaca como mejores prácticas en la educación de sus profesionales en el área de exportación. Para asegurarse de que estos tengan una formación especializada en comercio exterior, se diseñó una maestría específica para la promoción de exportación brindada por el ICEX. A parte de la educación tradicional, los estudiantes deben trabajar un año en una de las oficinas en el exterior para obtener conocimiento práctico. Además, se requiere una pasantía de un año en una compañía que exporta y aplicar los conocimientos aprendidos en el programa.

Adicionalmente, Uruguay XXI requiere una mejor gestión de sus recursos para aumentar su actividad con respecto a Asia y mejorar el posicionamiento de Uruguay en la región. De momento solamente pocas empresas grandes exportan a mercados asiáticos y estas exportaciones se concentran principalmente en productos agrícolas y alimenticios. Por lo tanto, se requiere identificar otros productos y servicios potenciales que se pueden exportar así como atraer IED al país. Una mayor IED se convertiría en una forma de exportar bienes y servicios de mayor sofisticación e insertarse en las cadenas globales de valor.

Por último, la Uruguay XXI debe mantener un proceso de evaluación eficiente y transparente de empleados así como introducir programas y pago de salarios según nivel de desempeño y satisfacción. La introducción de Indicadores Clave de Alto Rendimiento para medir la satisfacción de los clientes y evaluar los instrumentos implementados se constituye en un instrumento clave de gestión. El Consejo de Comercio (Trade Council) de Dinamarca por ejemplo requiere un nivel mínimo de satisfacción de sus empleados (incluso los embajadores) del 72%. También implementa incentivos para que los empleados apoyen activamente a las empresas midiendo sus cumplimientos de presupuesto y objetivos de ventas. En el caso de que sobre exceden este último nivel, los empleados pueden recibir un beneficio extra. Otro ejemplo es Alemania, donde la AHK se evalúa de manera interna y externa para asegurar la imparcialidad en el proceso de medición de impacto.

5.5. Mejora en factores de competitividad

Uruguay debe fortalecer su potencial competitivo a los efectos de mejorar su inserción internacional, en el mercado asiático. Uruguay se considera uno de los países más caros de LAC, lo cual perjudica a las empresas que quieren competir globalmente. Mejorar el entorno

competitivo no solamente facilita el comercio sino también atrae más IED. En consecuencia, es clave tener una estrategia que no integre solamente los aspectos comerciales, sino también los distintos factores internos de competitividad, en especial atendiendo a las dificultades que enfrentan las empresas en cuanto a los costos laborales, la rigidez laboral, la falta de financiación o la pérdida de competitividad por los déficits en infraestructura o contratación de mano de obra calificada. Su éxito depende, entre otros, de la coordinación y cooperación de los principales actores. La transparencia y la comunicación son sumamente importantes para que todos apoyen los mismos objetivos.

Vale destacar que la competitividad de los sectores exportadores depende de la eficiencia de múltiples sectores, como los servicios conexos que se requieran. Por ejemplo, si los servicios que necesarios se prestan de manera más eficiente, el impacto en la competitividad del sector exportador puede ser significativo, lo cual permitiría la inserción en cadenas globales de valor. Este es el caso, por ejemplo, de la infraestructura que es un aspecto clave para el comercio exterior. Las mercancías tienen que ser transportadas desde diversos puntos geográficos del país hacia los principales puertos y fronteras con los países vecinos. Modernizar la infraestructura y garantizar su mantenimiento debería ser un objetivo prioritario de la política de desarrollo. En consecuencia, el Estado debe aumentar la participación de las PPP en proyectos de infraestructura, lo que implica tener un buen relevamiento de las necesidades de infraestructura a nivel de sector, y mejorar el entorno de las asociaciones público-privadas revisando el marco legal y normativo para potenciar este instrumento. Asimismo, las licitaciones se deben otorgar más rápidamente para poder cumplir con las fechas previstas en los planes de infraestructura y evitar retrasos perjudiciales.

Otra desventaja competitiva de Uruguay representa el alto costo de la energía eléctrica relativo a sus competidores de la región. La transmisión y distribución de energía en Uruguay está monopolizada y sus precios están regulados por el Estado. La política pública debería seguir enfocándose en reducir los costos de la energía para las empresas, a través de mayores descuentos para Mipymes y aumento de los fondos para asesorar compañías en cómo usar la energía de manera más eficiente. Además, el costo del combustible también es relativamente alto, lo cual impacta en los costos de traslado tanto de insumos como de los bienes finales. El gobierno que asumió en marzo de 2020 viene impulsando una estrategia para un sistema más transparente para la fijación de tarifas de los combustibles basado, por un lado, en el precio de paridad de importación, cuyo principal componente es el precio internacional del petróleo, y, por otro, en los sobrecostos de Ancap, la empresa pública que tiene el monopolio en este sector. La decisión de iniciar el Proyecto Ferroviario que unirá el Puerto de Montevideo con la ciudad de

Paso de los Toros (Tacuarembó), promovido por el Estado uruguayo y cuyas obras ya comenzaron, es un paso firme que generará cambios en la situación competitiva de las regiones de influencia, tanto en forma directa como indirecta, así como potenciales impactos en sectores económicos relacionados.

En lo que respecta a la competitividad comercial, el Banco Central del Uruguay debe mantener una política de flexibilidad del tipo de cambio con intervenciones exclusivamente para reducir oscilaciones bruscas que desestabilicen el mercado. El tipo de cambio real juega un rol relevante en la competitividad del país y su evolución depende, parcialmente, de las políticas públicas.

Por último, vale destacar el rol de la educación. Actualmente, Uruguay presenta altas tasas de deserción a nivel de secundaria y sería necesario actualizar los planes existentes. Existen problemas en el sistema actual que no necesariamente requieren mayores recursos, sino mejorar la gestión, los programas y los incentivos para contar con mano de obra calificada en los sectores más dinámicos de la economía.