



# NOTA POLÍTICA COMERCIAL

## Profundizar la integración en cadenas de valor globales

### Resumen

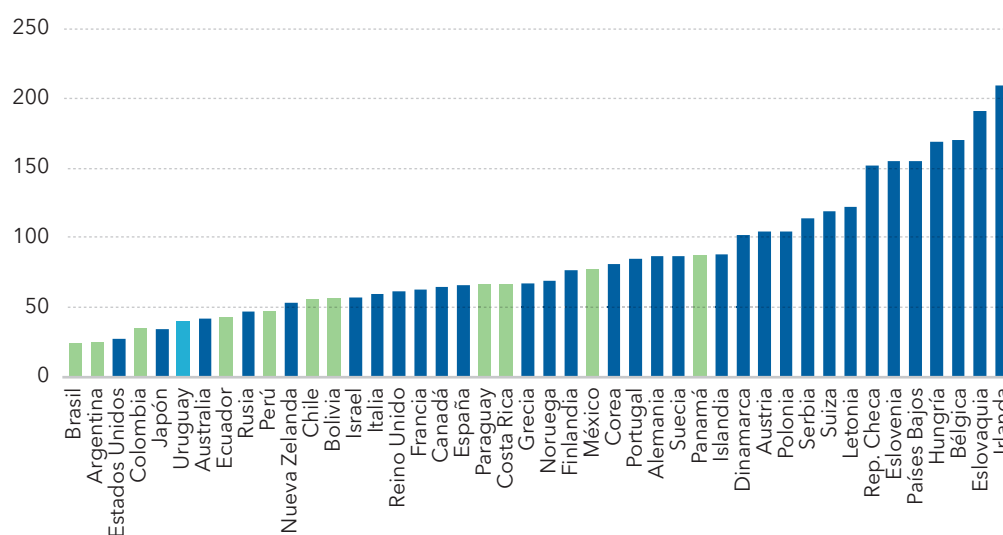
*La integración al mercado mundial constituye un vehículo muy poderoso para impulsar el crecimiento de la productividad y los ingresos. Para Uruguay, este vehículo es particularmente importante puesto que la escala del mercado interno limita la factibilidad de estrategias de crecimiento orientadas hacia dentro. En el transcurso de los últimos 15 años, Uruguay se ha vuelto más integrado a los mercados globales. Ha aumentado sus exportaciones (en términos brutos y de valor agregado), ha atraído inversión extranjera directa orientada a la exportación, ha diversificado mercados y ha transitado hacia la exportación de servicios intensivos en conocimiento. A pesar de todo esto, sigue habiendo oportunidad para una mejor y más profunda integración. El recientemente anunciado Acuerdo de Libre Comercio entre La Unión Europea y Mercosur ofrece una oportunidad en este sentido, siguiendo una estrategia de largo plazo de regionalismo abierto. Esto podría lograrse con la implementación de la siguiente estrategia multidimensional en materia de políticas: i) aumentando el acceso a mercados para los exportadores uruguayos a través de mejores y más profundos acuerdos comerciales, ii) fortaleciendo el marco nacional de políticas estratégicas para integrar las cadenas de valor globales (CVG) y su escalamiento, y iii) siguiendo una estrategia de integración a las CVG basada en la imagen de Uruguay como paladín del crecimiento verde y proveedor mundial en nichos especiales como el de la agroproducción sostenible.*

## Los principales desafíos

**Uruguay muestra una relación comercio-PIB muy baja.** Tomando en cuenta su nivel de ingresos, el país comercia sustancialmente menos en bienes y servicios que los países con los que se compara, aun teniendo en cuenta su lejanía de los principales mercados mundiales y el tamaño de su mercado interno. Uruguay está menos integrado en el mercado mundial que Chile y Costa Rica, y muestra una relación comercio-PIB similar a la de otras economías grandes de Sudamérica que básicamente dependen menos del comercio, como es el caso de Perú o Colombia.

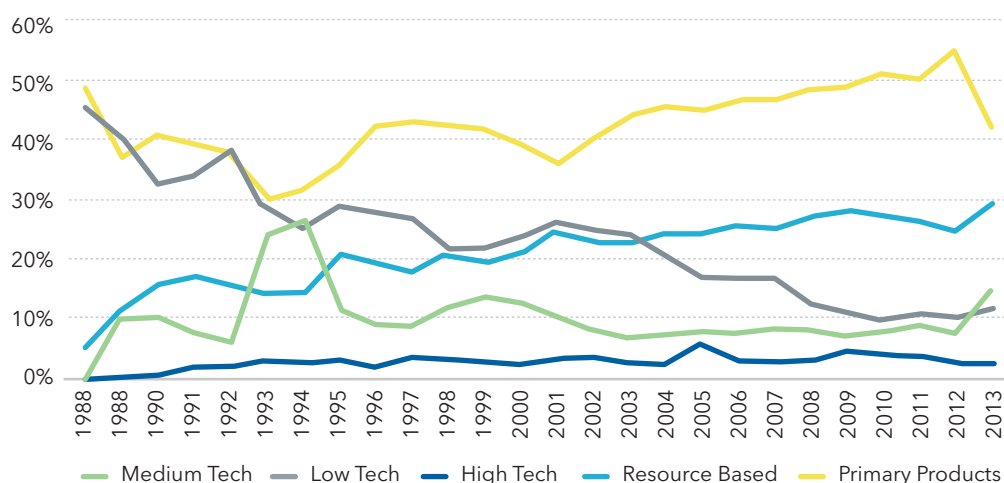
**Las exportaciones de Uruguay siguen concentrándose en bienes primarios y basados en recursos naturales, con valor agregado limitado.** Las exportaciones de Uruguay han cambiado, pasando de productos de baja tecnología a productos basados en recursos y primarios. La apreciación de la tasa de cambio real efectiva (TCRE) en años recientes ha contribuido a este cambio, ya que las exportaciones de manufacturas de Uruguay son más sensibles a los cambios en la TCRE que las exportaciones de materias primas y bienes primarios (FMI, 2019). Aun cuando incorporan conocimiento de alta tecnología (como es el caso de la total trazabilidad de la carne vacuna), se requiere que las exportaciones aumenten su calidad para lograr un mejor posicionamiento en las cadenas de valor globales (ver Diagnóstico de Comercio y Competitividad de Uruguay, 2015).

**Figura 1.** Comercio como porcentaje de PIB (2017)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (2017).

**Figura 2.** Clasificación técnica de las exportaciones

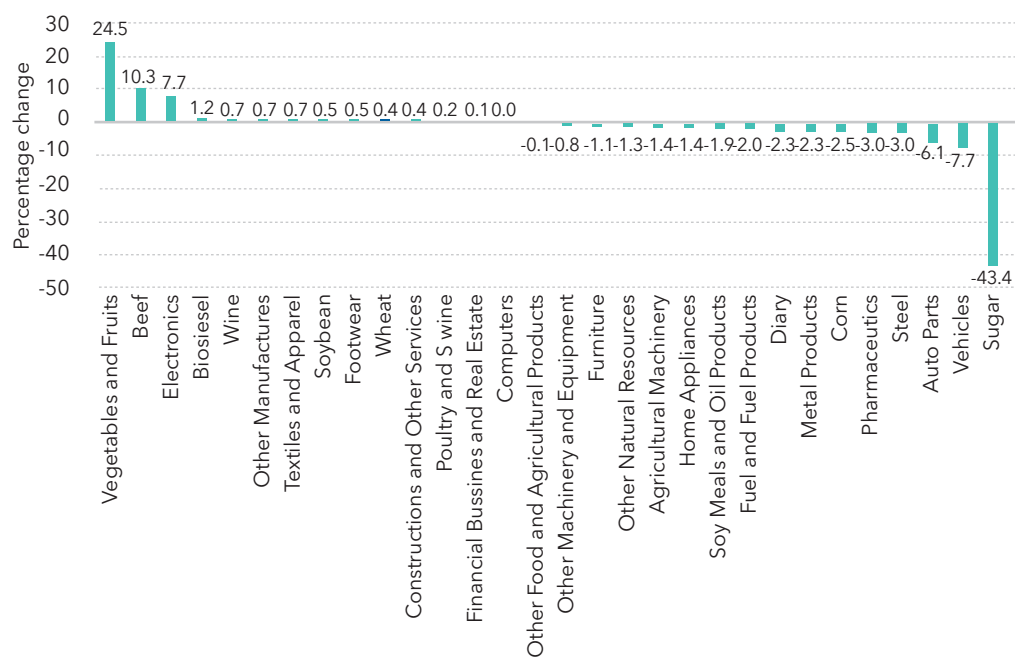


Fuente: Diagnóstico del Comercio y Competitividad de Uruguay (2015).

**El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la Unión Europea y Mercosur constituye una oportunidad sin precedentes para que Uruguay obtenga acceso sin restricciones a uno de los principales mercados mundiales.** Actualmente, el Mercosur tiene TLC con países que representan tan sólo 1,4% del PIB mundial. EL TLC con la UE podría incrementar este porcentaje a 23,5%. Con la UE representando un 33% de la demanda mundial de bienes, el TLC aumentaría el acceso preferencial para los exportadores uruguayos, pasando del 1,5% al 34% de la demanda mundial. En el caso de Uruguay, los aranceles promedio para importaciones desde la UE irán bajando gradualmente según el TLC, de 6,6% a 2,7%, mientras que los aranceles promedio en las exportaciones del Mercosur hacia la UE caerían de 1,5% a cero durante un período de diez años. La racionalización de medidas no arancelarias, como los controles sanitarios y fitosanitarios, se traduciría en una reducción del 15% del costo de todos los bienes y servicios. Esto, junto con la eliminación de los gravámenes de exportación, permitiría a los productores nacionales uruguayos ir fortaleciendo capacidades a través del tiempo, para competir en un mercado de 778 millones de consumidores.

**Se espera que el fortalecimiento institucional y las reformas de índole económica asociadas al TLC en áreas clave como compras públicas, derechos de propiedad intelectual o normas laborales y ambientales, tengan un significativo impacto positivo en la economía, aunque esto sea difícil de cuantificar.** La armonización de marcos regulatorios según el TLC con la UE se espera incremente la Inversión Extranjera Directa (IED), como lo demuestran los casos de Argelia, Chile, Egipto y Albania, que experimentaron incrementos de 13, 6, 8 y 4 veces su IED, respectivamente, durante un período de 6 y 14 años luego de la firma de un TLC con la UE.

**Figura 3.** Cambios a mediano plazo en PIB sectorial de Uruguay con el TLC Mercosur-UE relativo a línea de base en 2030



Fuente: GBM - Rama et al. (2019).

**Se espera que el TLC entre la UE y el Mercosur impulse el crecimiento y desencadene una transformación estructural gradual en Uruguay.** Esta transformación podría tener un impacto significativo en cuanto a empleos, ingresos y medio ambiente y, por lo tanto, tendrá que ser gestionada en forma proactiva. Se espera que la transformación estructural desencadenada por el TLC a nivel sectorial sea leve, con un mero 0,1% de crecimiento del PIB impulsado por una reasignación sectorial, dejando así la participación de los sectores de producción agrícola, de manufactura y servicios, en general, casi sin cambios. Sin embargo, se espera que el TLC tenga un impacto diferencial al interior de los sectores, donde algunas cadenas de valor agrícolas experimenten las mayores expansiones, como en el caso de la carne, verduras y frutas, mientras que otras, como la harina de soja y aceites, lácteos, repuestos automotores, vehículos y azúcar, experimenten contracción leve o más aguda (Figura 3). Este impulso de la producción agrícola en general aumentará los retornos a los territorios agrícolas y beneficiará principalmente a los trabajadores rurales no calificados, mientras que los trabajadores urbanos no calificados serán los menos beneficiados. Por último, mientras que una integración comercial más sólida dinamizará el crecimiento económico, se espera que también tenga impactos adversos en lo ambiental, en términos de un aumento de las emisiones de CO2. Esto es especialmente importante para la industria cárnica en Uruguay. La situación exige una consolidación adicional de la posición competitiva de Uruguay en los

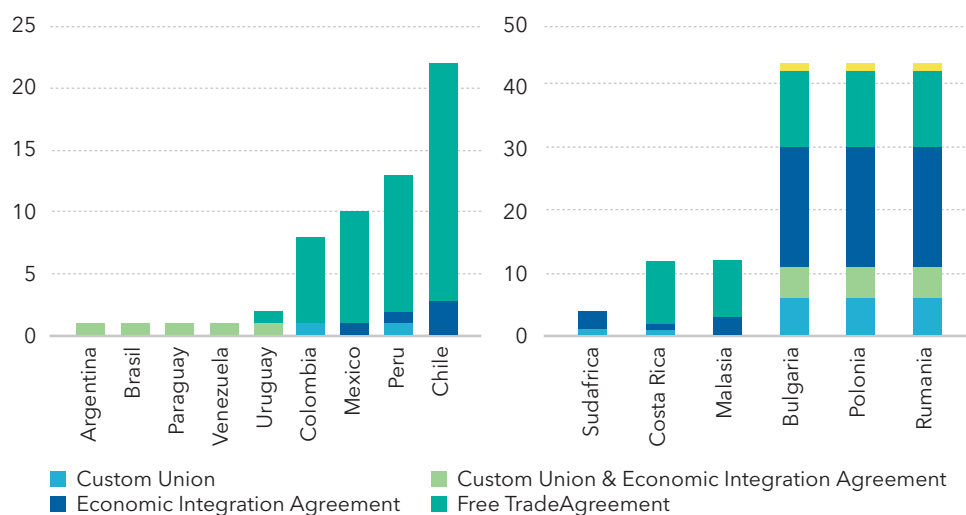
nichos de mercado de los consumidores más exigentes de la UE, que buscan productos derivados de una industria agropecuaria sostenible y certificada “verde”.

**Como lo ilustra el TLC entre la UE y Mercosur, Uruguay puede seguir creciendo, diversificando y mejorando la calidad de sus exportaciones para convertirse en un actor relevante a nivel de los mercados mundiales.** Tres áreas en materia de políticas resultan críticas para asegurar una más plena integración de Uruguay en los mercados mundiales:

## Aumento del acceso a mercados para los exportadores uruguayos a través de mejores y más profundos acuerdos comerciales

**Uruguay participa en un número reducido de acuerdos comerciales, en gran medida debido a las limitaciones que enfrenta como miembro del bloque Mercosur.** El Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur es vinculante para Uruguay y tiene un alcance limitado en cuanto a la liberalización arancelaria. Actualmente tiene un arancel aplicado de media ponderada de 6,3% para todos los productos, comparado con 4,4% para Colombia, 1,24% para México, 0,49% para Chile y 1,79% para los países de renta alta. Comparado con países económicamente similares y con aquellos de la región sudamericana, Uruguay está menos integrado en cuanto al número de acuerdos firmados. En comparación con Chile, que tiene el número más alto (22) de acuerdos firmados, Uru-

**Figura 4.** Uruguay participa en un número limitado de acuerdos comerciales



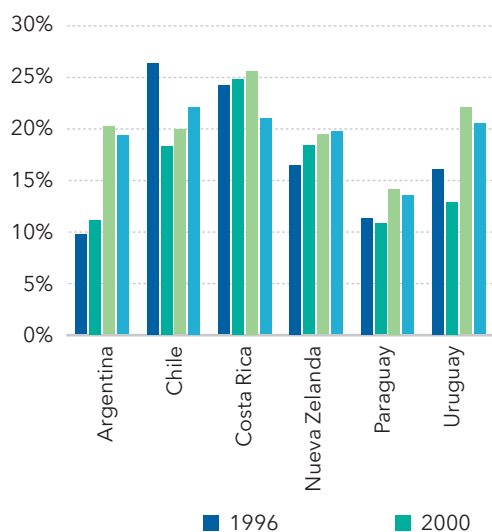
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (2017).

guay sólo tiene el Mercosur y algunos pocos acuerdos bilaterales. A diferencia de México, Colombia, Perú y Chile, la integración comercial de los países del Mercosur sólo se ha focalizado en Sudamérica, antes que negociar un TLC con la UE. Una integración comercial más profunda impulsaría las exportaciones. Uruguay podría exportar entre 18% y 68% más a través de un escenario de integración comercial similar al de la UE (Laget, Osnago, Rocha y Ruta, 2018). Una integración comercial más profunda también abriría puertas a una más sólida participación en las cadenas de valor globales.

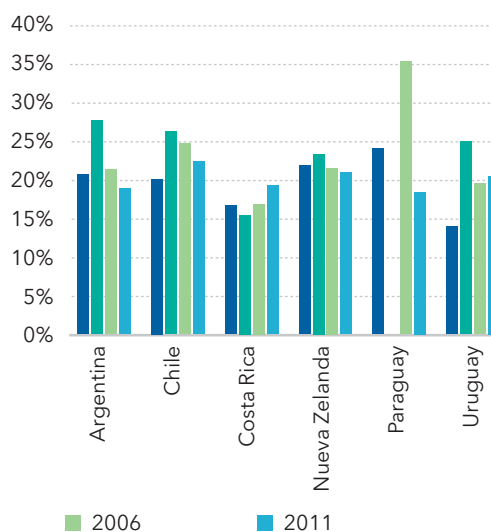
## Fortalecimiento de un marco nacional de políticas estratégicas para la entrada en las CVG y su escalamiento

**Uruguay está débilmente integrado a las CVG.** Las ventajas de participar en los mercados mundiales no son ni instantáneas ni automáticas, y exigen una estrategia concertada para poder entrar en las CVG. Como jugador de menor envergadura y sólo en algunos nichos de los mercados mundiales, las perspectivas de desarrollo de Uruguay inevitablemente dependen de su capacidad de entrar e integrarse fluidamente en las cadenas de valor regionales y globales. La participación de Uruguay en las CVG a través de vínculos en la fase inicial de la producción está por encima de la de Paraguay, a la par con Argentina pero sustancialmente por debajo de Costa Rica o Chile. El contenido de importación de las exportaciones de Uruguay, medido en valor agregado, aumentó

**Figura 5a.** Valor agregado extranjero en exportaciones brutas



**Figura 5b.** Valor agregado nacional en exportaciones de terceros países



de cerca del 15% en 1996 a cerca del 20% en el 2011. Pero sigue siendo relativamente bajo en actividades basadas en recursos. Por ejemplo, en el sector lácteo, el contenido de importaciones en las exportaciones uruguayas es de 7,5%, mientras que el de las exportaciones de Nueva Zelanda es 13,7%. En ganadería, el contenido de importación de Uruguay es del 7,5%, mientras que en el caso de Chile es 19,2%. La porción de las exportaciones de Uruguay que se usaron como insumos en la producción de exportaciones de otros países alcanzaba un 20% en 2011, comparado con menos de un 15% en 1996. En términos de integración como vendedor, comparativamente, Uruguay se presenta como apenas por debajo del desempeño de Chile, Nueva Zelanda y Argentina, durante casi todo el período considerado.

**El camino de Uruguay hacia una mayor integración en los mercados y cadenas de valor globales (y regionales) requerirá una estrategia multidimensional orientada a un mayor perfeccionamiento de la estructura productiva de Uruguay y diversificación hacia servicios de exportación especializados, modernos, de alto valor, que no se vean limitados por falta de economías de escala o por la distancia.** Tal estrategia podría enfocarse en el crecimiento sostenible en valor agregado y el perfeccionamiento de las fases iniciales de la producción en las cadenas agrícolas basadas en recursos, escalando en forma selectiva hacia las fases subsiguientes de la cadena y diversificando en forma adicional el mix de exportación de los bienes primarios. Esto también implicaría consolidar la posición de Uruguay como proveedor internacional de servicios tradicionales y modernos. Todo lo anterior debe ir acompañado con mejoras en el clima de inversión necesario para las operaciones transfronterizas y mejoramiento del capital humano.

## En pos de una estrategia de integración a las CVG basada en la imagen de Uruguay como líder del crecimiento verde y proveedor mundial en nichos especiales de agroproducción sostenible.

**Uruguay goza de la ventaja de quien da el primer paso en pro de una estrategia de nicho en la integración de CVG como proveedor de productos agropecuarios "verdes" y sostenibles.** El país ya ha dado importantes pasos en su crecimiento verde,<sup>1</sup> en particular a través de la implementación de políticas y programas ambientales de avanzada, y sus prácticas sostenibles constituyen un impulsor clave de la competitividad comercial. Uruguay surge en el mundo como un paladín del crecimiento verde. Este he-

---

<sup>1</sup> El crecimiento verde es un espacio donde convergen la sostenibilidad ambiental y la oportunidad económica, a pesar de que muchas veces se perciben como antítesis. El crecimiento verde se focaliza en aprovechar el capital natural de un país para su crecimiento, y emplear el crecimiento económico es un incentivo para nutrir su base de activos.

cho genera importantes oportunidades para aprovechar la creciente tendencia mundial que exige productos verdes, saludables y sostenibles en mercados clave como el de la Unión Europea. Existen importantes perspectivas de crecimiento y atractivos márgenes de precios en los segmentos de carne vacuna sostenible, soja no modificada genéticamente (no GM) y lácteos orgánicos, así como un potencial para fortalecer la oferta internacional de Uruguay de turismo sostenible. Hay una fuerte demanda de estos productos verdes, y se espera que aumente entre 6% (carne vacuna sostenible) y 40% (turismo aventura) por año durante el próximo quinquenio (11% en lácteos orgánicos, 16% en el caso de la soja no GM).<sup>2</sup> No obstante, la mayor integración en las cadenas de valor global (y regional) y específicamente la identificación de actividades de mayor valor agregado en segmentos sustentables como el de carne vacuna sostenible, soja no modificada genéticamente y leche en polvo orgánica, dependerá de la capacidad de Uruguay de consolidar su imagen de “Uruguay Natural” como proveedor sustentable de productos verdes.

## Opciones en materia de políticas para profundizar la integración a mercados mundiales

### 1) Crear las condiciones para que las empresas uruguayas puedan exportar e integrarse a los mercados mundiales

Uruguay podría estudiar la posibilidad de incursionar en una estrategia de integración comercial de “Regionalismo Abierto” para asegurar un mayor acceso a mercados para sus exportadores dentro y fuera del MERCOSUR.

A) Dentro del actual contexto institucional del Mercosur como Unión Aduanera, Uruguay podría buscar diversas negociaciones comerciales de manera unilateral:

- **Negociar acceso a productos específicos sujetos a controles sanitarios y fitosanitarios.** Como los productos agropecuarios mueven las exportaciones uruguayas, resulta crucial asegurar el cumplimiento con las normas sanitarias y fitosanitarias según las disposiciones del reciente TLC entre UE-Mercosur.
- **Negociar acceso a mercados para comercio de servicios.** Los servicios han venido ganando importancia en la canasta de exportaciones de Uruguay. Sin embargo, los exportadores de servicios siguen enfrentando considerables restricciones para comerciar con los países importadores.

<sup>2</sup> Informe Uruguay Green Growth: Market Opportunities for Green Upgrading and Innovation (GBM 2018).



- **Negociar acuerdos para reducir la doble imposición tributaria.** Para aumentar la competitividad de los exportadores uruguayos, es importante reducir el alcance de la doble imposición tributaria en los principales mercados de exportación.

#### **B) Existen varios caminos para profundizar la integración comercial de Uruguay fuera del Mercosur:**

- **Profundización de la integración comercial dentro del Mercosur.** En un escenario de renovado compromiso político hacia la cooperación regional entre los miembros del Mercosur, Uruguay podría promover un nivel más profundo de integración comercial dentro del bloque económico. Actualmente, el Mercosur cubre un total de 17 áreas de políticas que son todas legalmente aplicables (uno de los niveles de menor profundidad del mundo). Buscar una integración comercial más profunda dentro del Mercosur llevaría a un incremento de las exportaciones. Como se mencionó anteriormente, Uruguay podría exportar entre 18% y 68% más tan sólo dentro del Mercosur, ante un escenario de integración comercial similar al de la UE. Aumentar la competitividad de los exportadores uruguayos requeriría reducir el alcance de la doble imposición tributaria en los principales mercados de exportación.
- **Aprovechar la oportunidad que ofrece el TLC entre la UE y el Mercosur.** Uruguay debería abocarse a una serie de consultas inclusivas con todos los actores afectados por el TLC, ratificar el TLC una vez sea aprobado por el Parlamento de la UE y preparar un enfoque para mitigar los efectos negativos de carácter sectorial, social y ambiental.
- **Abogar por TLC con otros bloques comerciales regionales.** Uruguay podría abogar por la negociación de una red más sólida de acuerdos comerciales profundos con otros bloques comerciales de la región. Por ejemplo, buscar una integración comercial más profunda con la Alianza del Pacífico llevaría a un aumento de las exportaciones. Uruguay podría exportar entre 66% y 119% más en un escenario de acuerdo comercial del tipo UE-Colombia y Perú.

#### **2) Facilitar la entrada de empresas uruguayas en las CVG y escalarlas**

**Una inserción efectiva en las CVG requiere de un marco nacional de políticas estratégicas para la entrada en las CVG y su escalamiento.** Aprovechando la creación de Transforma Uruguay en el 2016, que apunta al escalamiento en las CVG, Uruguay podría:

**A) Fortalecer las capacidades institucional y organizacional de Transforma Uruguay para liderar en forma efectiva la implementación del Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.** Esto implicaría: (a) el fortalecimiento de la capa-

cidad de la Secretaría de Transforma Uruguay para diseñar hojas de ruta para la mejora de las CVG específicas para la industria, y (b) empoderar a Transforma Uruguay con los mecanismos legales y financieros para coordinar y monitorear las acciones de los ministerios y agencias competentes.

**B) Dar prioridad a las reformas que mejoren el clima de inversión y políticas a escala económica que faciliten la entrada y una mejor participación en las CVG.** Esto podría incluir:

- **Reducir las barreras comerciales dentro de fronteras y los cuellos de botella en infraestructura.** La infraestructura de puertos, carreteras y ferrovías desempeña un papel fundamental en Uruguay. Mejorar la infraestructura vial en un 10% se asocia con un mayor valor agregado en las CVG, de un 2,3%.
- **Mejorar en forma continua la gestión de las operaciones transfronterizas y la administración de aduanas.** Uruguay tiene un puntaje de 58,4 en cuanto a Comercio Transfronterizo según el Doing Business 2020, en comparación con un 69,1 que es el promedio regional de América Latina y el Caribe. Un 10% de mejora a nivel de aduanas se asocia con un aumento del 3,5% en valor agregado de vínculos regresivos y con un 3,45% de aumento en valor agregado de vínculos progresivos.
- **Perfeccionar la calificación o capacidad innovadora de la fuerza laboral.** La mejora de la calificación y el aumento del plantel de empleados talentosos resultan esenciales para aumentar el porcentaje de valor agregado interno en las CVG.

**C) A nivel de la industria, apoyar las opciones de reposicionamiento estratégico de las CVG diseñadas en forma conjunta por Transforma Uruguay y el sector privado.** El sector lácteo y de las TIC son una ilustración de cómo una industria tradicional, encerrada en exportaciones de valor agregado (lácteos), y una nueva industria de exportación de servicios (TIC), pueden entrar y competir en segmentos más sofisticados y de alto valor agregado (ver el Informe del GBM *Integración de Uruguay a las Cadenas de Valor Globales – 2017*, por más recomendaciones en materia de políticas específicas para la industria).

### **3) Aprovechar la tendencia del crecimiento verde como camino prometedor hacia la inserción y escalamiento en las CVG**

**El camino especial hacia la integración internacional y escalamiento en las CVG se encuentra disponible para Uruguay, en la medida que convierte su gestión sostenible de la base de recursos naturales en una ventaja competitiva en los mercados verdes emergentes a escala mundial.** Aprovechando el reciente TLC entre la UE y el Mercosur, Uruguay se puede reposicionar y pasar de ser un seguidor de precios de las materias

primas agrícolas en los mercados internacionales, a ser un proveedor reconocido mundialmente por sus productos verdes de alto valor y alta calidad. Los pasos iniciales hacia una estrategia de mejoramiento verde para sus principales exportaciones, podrían incluir:

- **Lanzar e implementar una campaña multidimensional de marca país para consolidar la imagen de "Uruguay Natural".**
- **Adoptar una estrategia de exportación "Orgánico+" hacia Estados Unidos y la UE para la carne vacuna sostenible, incluyendo certificación ampliada.** Los métodos de producción de la carne vacuna uruguaya ya son congruentes con las etiquetas existentes y el país ya ha sido certificado con algunas de las acreditaciones de estándares al más alto nivel (por ejemplo, Never Ever 3).
- **Reposicionar a Uruguay en el segmento lácteo mundial comerciable y almacenable y establecer una oferta orgánica en este sentido** (ver Informe GBM Integración de Uruguay en las Cadenas de Valor Globales – 2017).
- **Entrar en los segmentos de mercado de turismo sostenible** e ir más allá de las ofertas existentes centradas en un turismo de "playa y sol".
- **En el largo plazo, cambiar la producción de soja a soja no modificada genéticamente.** Esto debería seguir un proceso gradual dados los costos significativos de la transición en términos de logística y prácticas productivas.



**BANCO MUNDIAL**  
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

América Latina y el Caribe  
*Oportunidades para todos*

