

# 5

---

## **POLÍTICA COMERCIAL, COMERCIO Y CRECIMIENTO: EL CASO DE URUGUAY**

---

**Rosa Osimani<sup>1</sup>  
Rosina Estol<sup>2</sup>**

---

---

1 Del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

2 Del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en el transcurso de la investigación. Actualmente está trabajando en el BID.





región. En este período, entre 1991 y 2005 el instrumento de política comercial más importante es la firma del Tratado de Asunción que da lugar al MERCOSUR. El acuerdo regional supone una política comercial tendiente a la liberalización del comercio intra-zona y la definición de una política comercial común para el comercio extra-zona. En esta etapa, es útil distinguir a su vez períodos diferenciados en cuanto a la política comercial y desempeño de la economía uruguaya.

El propósito de este capítulo es indagar para ambas etapas, la relación entre comercio, apertura y crecimiento económico en el Uruguay. Dicha relación se estudia para la actividad económica en su conjunto y para uno de los sectores más afectados en el proceso de apertura como es el sector industrial, donde recayeron mayoritariamente los cambios de la política comercial. Para ello se estudia la contribución al crecimiento económico de los distintos componentes asociados a la demanda interna, a la sustitución de importaciones y a las exportaciones, definidos según la metodología de Chenery. En la medida que la evolución de los dos últimos componentes, se asocia con el grado de apertura de la economía, es posible deducir cómo se relacionaron apertura y crecimiento en las dos etapas. Para ello, se estima la contribución al crecimiento de dichos componentes en los últimos treinta años y se compara el rol jugado por los mismos en los distintos períodos para la economía en su conjunto y para el sector industrial

Este trabajo se desarrolla en cinco partes. En la primera se presenta una síntesis muy reducida de las orientaciones de la política comercial en cada una de las etapas, teniendo en cuenta el contexto macroeconómico en que se implementan, con especial referencia a la política cambiaria. En la segunda, se analiza la evolución de los flujos comerciales, del grado de apertura de la economía y del comercio intra-industrial. Se estudia en particular el caso de la industria manufacturera uno de los sectores más afectados por la política de apertura. En la tercera, se analizan las características del crecimiento de la economía uruguaya y de los principales sectores en los últimos treinta años. En la cuarta parte se efectúa el análisis de la contribución al crecimiento de los componentes asociados a demanda interna, sustitución de importaciones y exportaciones. Dicho análisis se realiza para las dos etapas. Finalmente se realiza una síntesis de las principales características del crecimiento y la apertura en el período.

## 2. LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En la década del sesenta, el desempeño de la economía uruguaya se caracterizó por el estancamiento de la producción, conjuntamente con altos niveles inflacionarios y recurrentes problemas de balanza de pagos. En un contexto de fuerte restricción externa y elevada dependencia de los términos de intercambio, la política macroeconómica estuvo marcada por sucesivas marchas y contramarchas.

En 1971 se asiste al deterioro en la evolución de las principales variables macroeconómicas. El problema de la inflación se agrava y aparecen déficit en las cuentas públicas y también de balanza de pagos. El producto de la economía presenta un retroceso. Entre 1972 y 1973 se cambia nuevamente el funcionamiento del mercado cambiario, volviendo al establecimiento de un doble mercado (comercial y financiero). Se termina con el régimen de tipo de cambio fijo, se devalúa en un 100% la moneda nacional y se establece un régimen de modificación del tipo de cambio que consiste en pequeños ajustes no periódicos, en ambos mercados. La inflación no logra controlarse y el producto sigue cayendo por más que todavía las exportaciones enfrentan un mercado mundial caracterizado por el auge de las materias primas. Con estos resultados, el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones comienza a ser cuestionado.

### 2.1 La primera etapa

La crisis del petróleo en 1973 con el consecuente incremento del precio de la principal materia prima importada por Uruguay, se produce concomitantemente a la caída de los precios de los principales productos de exportación, lo que provocó un fuerte déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Dado el deterioro de las cuentas externas se priorizó como objetivo de política económica el equilibrio de las dichas cuentas.

El inicio del proceso de liberalización comercial se ubica a mediados de la década del setenta. Previo a esta fecha, se considera que Uruguay había mantenido escasos vínculos comerciales con el resto del mundo. Las importaciones estaban gravadas por elevados aranceles, recargos y otras medidas no arancelarias. Las exportaciones tradicionales estaban sujetas a impuestos (detracciones). El proceso de liberalización comercial consistió en la implementación de políticas tendientes a liberalizar las importaciones y promover las exportaciones no tradicionales y, al mismo tiempo, intensificar los vínculos comerciales con Argentina y Brasil.

En esta primera etapa que abarca desde 1974 hasta 1991, se registró un proceso paulatino de reducción arancelaria y demás instrumentos de protección a las actividades internas. Este proceso suele ser dividido en tres períodos, según las características de las modificaciones de la política comercial (Lorenzo, Osimani y Laens, 1992). En el primero (1974-1979), se eliminaron las restricciones cuantitativas, se simplificó el régimen de importación y se efectuaron algunas reducciones generales de gravámenes. En el segundo período (1980-1982), se llevó a cabo un programa de reducción arancelaria, y en el tercero (1983-1991), se abandonó el programa continuándose la reducción arancelaria a un menor ritmo. Básicamente, entre 1974 y 1990 los niveles arancelarios pasaron de un máximo de 300% hasta un máximo de 40% en 1990.

Como consecuencia del proceso de reducción arancelaria que caracterizó a todo el período, los distintos indicadores de la protección de los productos en el mercado interno presentan una sensible reducción (Cuadro 1). Considerando la protección nominal medida a partir de los aranceles, la disminución más significativa se da en los primeros años. En este período, también disminuye la protección medida por todos los otros instrumentos (precios de referencia, precios mínimos de exportación, etc.) que continúa cayendo en forma más acentuada hacia 1981. Por otra parte, considerando la protección nominal implícita (magnitud en la que el precio interno excede el precio de frontera de un producto de calidad comparable), se observa un descenso en 1978 seguido por un aumento en 1981. Como consecuencia hacia 1981 se había eliminado gran parte de la protección superflua. En los últimos años, una vez abandonado el programa de reducción arancelaria, los indicadores disminuyen en forma más lenta.

**Cuadro 1**  
**Protección nominal en el mercado interno (1975-1986)**  
**(En porcentajes)**

	1975a/	1978	1981	1985	1986b/	1986c/
Nominal arancelaria	100,8	46,8	37,7	39,6	29,2	
Nominal formal	287,0	127,6	55,6	49,6	48,8	39,1
Nominal implícita	52 ,0	24,7	38,6	27,2	36,7	
Superflua	60,7	35 ,0	5,8	10,4	2,7	

a/ promedios simples por productos.

b/ Vigentes al mes de marzo de ese año.

c/ Vigente al mes de agosto de ese año.

Fuente: Macadar (1988).

El análisis de las consecuencias de los cambios en la política comercial se completa con la consideración de la tasa de protección efectiva, indicador de protección que refleja mejor los incentivos que recibe la industria dado que mide el

exceso del valor agregado a precios internos respecto del valor agregado a precios internacionales. En este caso la protección se refiere a la actividad productiva y no a los productos. La protección efectiva real se calculó en base a la protección nominal implícita de los productos y de los insumos, admitiendo la posibilidad de que los productores no utilicen toda la tarifa explícita que reciben sus productos y que pueda existir redundancia en los insumos respectivos (Macadar, 1988). Adicionalmente, los cálculos fueron realizados siguiendo el método de Corden, que incluye el valor agregado en la producción de los bienes no transables y el valor agregado en la actividad considerada<sup>3</sup>.

Para el período 1975-1980, los estudios realizados por Rama (1982), indican que dicha protección no presentó variaciones importantes a nivel de la industria en su conjunto. Sin embargo, entre 1981 y 1985, este indicador presentó una fuerte reducción y conjuntamente con esto, un aumento en la dispersión (Macadar, 1988). En particular, muchos de los sectores que estaban altamente protegidos registraron un descenso pronunciado como es el caso de los vehículos automotores y la maquinaria o bienes de capital. Por otra parte, el análisis de los niveles de la protección efectiva según grandes categorías económicas (Cuadro 2) muestra que en los años 1981 y 1985, las actividades menos protegidas eran las actividades de producción de bienes de consumo no duradero, en particular alimentos y vestimenta. En 1981, en el extremo opuesto, con los mayores niveles de protección, se encontraban los bienes de consumo duradero, aunque su protección disminuye sustancialmente en 1985. Las ramas productoras de bienes intermedios muestran una protección por encima del promedio, siendo los sectores más protegidos los de químicos y metálicas básicas. En 1985 estos sectores son en promedio los más protegidos dentro de la actividad industrial. Como fue mencionado, las actividades productoras de bienes de capital presentan una reducción importante de la protección y en 1985 son el grupo de menor protección luego de los bienes de consumo no duradero.

Macadar (1988) señala que a pesar de la reducción en el nivel de protección efectiva, aumentó la dispersión como consecuencia del aumento de la dispersión de la protección formal. Esto revela que durante el proceso de apertura comercial, Uruguay implícitamente siguió el criterio de proteger en mayor medida a los bienes producidos internamente, mientras que los que no se producían eran gravados por aranceles más bajos.

Como es sabido cuando la política comercial utiliza instrumentos de protección al mercado interno como los aranceles y otros, significa un desincentivo para los sectores exportadores dado que se genera un sesgo antiexportador en el sistema de incentivos. Este sesgo es aún más grave cuando las exportaciones además son gravadas con impuestos o detracciones. En el caso de un proceso de liberalización, la remoción o disminución de las detracciones supone dejar de percibir ingresos por un impuesto de fácil recaudación.

---

3 Ver Anexo Metodológico.

**Cuadro 2**  
**Protección efectiva real según grandes categorías económicas**  
**(1981-1985) (En porcentajes)**

Categorías	1981	1985
Bienes de consumo	46,5	24,1
Duradero	316,9	65,5
Vehículos automotores	378,9	41,2
Electrodomésticos	262,2	128,5
Semiduradero y no duradero	33,7	21,3
Alimentos, bebidas y tabaco	29,3	18,1
Vestimenta y calzado	45,6	-15,4
Químicos, papel y metálicos	59,7	103,3
Bienes de Producción	106,8	81,4
Intermedios	100,9	83,6
Alimentos	21,3	79,8
Textiles	90,7	42,0
Cuero	143,2	51,8
Madera y papel	127	38,2
Químicos, petróleo y plástico	161,2	104,4
Minerales no metálicos	31,8	
Metálicas básicas	150,6	180,7
Maquinaria y equipo de transporte	286,1	57,4
Promedio	68,7 a/	45,0

a/ Excluye las ramas 3115 y 3311 de la CIU rev. 2.

Fuente: Macadar (1988).

La promoción de exportaciones comenzó en la década del sesenta con el objetivo de diversificar la oferta exportable y puso el énfasis en la promoción de exportaciones no tradicionales. Los desequilibrios externos del pasado indicaban la necesidad de eliminar el sesgo antiexportador para equilibrar el balance comercial. En esas circunstancias, se buscó la expansión y diversificación de exportaciones no tradicionales y con ese fin se profundizó la política de promoción, aplicando con mayor intensidad los instrumentos vigentes desde los años sesenta. Los instrumentos utilizados fueron básicamente reintegros, estímulos crediticios y exoneraciones tributarias. Los reintegros se determinaban como el porcentaje sobre el precio FOB necesario para colocar los productos en el exterior en condiciones competitivas.<sup>4</sup> Inicialmente el monto del reintegro no podía superar el 20% del valor FOB del

4 Eran fijados a solicitud de la empresa interesada, pero una vez establecido el beneficio para determinado producto, todos los exportadores del mismo tenían derecho a él.



producto exportado. En la medida que no era uniforme, la corrección del sesgo antiexportador no fue similar a nivel de cada rama industrial.

Tomando los cálculos de protección a las exportaciones elaborados en trabajos anteriores de CINVE, la protección a las exportaciones bajó con más intensidad en los años ochenta, como consecuencia de la sustitución de los reintegros por las devoluciones de impuestos (Cuadro 3). Entre 1981 y 1985 los reintegros caen un 50%. También en ese período la protección efectiva presenta una caída muy importante.

**Cuadro 3**  
**Protección a las exportaciones (promedio de los reintegros)**  
**(En porcentajes)**

Indicadores de Protección	1975a/	1978	1981	1985	1986b/	1986c/
Nominal formal (NF)	17	16,2	11,6	5,8	6,8	6,8
Nominal implícita (NI)		16,2	11,6	5,8	6,8	
Protección Efectiva (PE)			30,4	6,9		
<b>Sesgo Antiexportador</b>						
Sesgo respecto a la NF		1,96	1,39	1,41		
Sesgo respecto a la NI		1,07	1,24	1,20		
Sesgo respecto a la PE			1,34	1,36		

a/ promedios simples por productos.

b/ Vigentes al mes de marzo de ese año.

c/ Vigente al mes de agosto de ese año.

*Fuente: Elaborado por Macadar (1988) en base a datos de Rama (1982), CINVE (1986) y CINVE (1987).*

Las estimaciones del sesgo antiexportador, que relaciona los niveles de protección al mercado interno y a las exportaciones, permiten extraer otras conclusiones de interés.<sup>5</sup> Cuando se lo considera en relación a la protección nominal formal se percibe un elevado sesgo aunque disminuye en 1981 (Cuadro 3). Sin embargo, dada la existencia de protección superflua en este período es más adecuado utilizar la estimación del sesgo en relación a la protección implícita. En este caso, si bien no existía un sesgo de magnitud en 1978, ya que el valor es muy cercano a la unidad, hay un aumento considerable en 1981 como consecuencia de la política cambiaria.

Si se considera el sesgo estimado en base a la protección efectiva para los dos años considerados (1981 y 1985), se percibe que a pesar de la caída de los indica-

<sup>5</sup> Las estimaciones del sesgo antiexportador se realizan como el cociente entre la tasa de protección en el mercado interno más la unidad y la tasa de protección a las exportaciones más la unidad (Lorenzo et al, 1992). Si el cociente es igual a la unidad no hay sesgo a las exportaciones.

dores de protección en 1985, el sesgo se mantiene elevado en ese año. Esto estaría indicando que a pesar de la política de promoción de exportaciones del período, la política comercial adoptada supone una discriminación importante contra las exportaciones.

La política comercial también intentó en este período disminuir las detracciones o impuestos cobrados a los rubros de exportación más competitivos. Los impuestos a las exportaciones tradicionales se fueron reduciendo y se eliminaron en 1978. Se simplifican los trámites para las importaciones en Admisión Temporal

Sin embargo, la política comercial estuvo sujeta a restricciones del contexto macroeconómico del país, dependiendo en particular de la evolución de las cuentas fiscales y de los cambios de la política cambiaria.

Esta política comercial deliberada y programada para eliminar los altos niveles de protección que caracterizaban a la industria fue desarrollada, hacia fines de los setenta, en un contexto macroeconómico caracterizado por el crecimiento del PIB, la reducción del déficit fiscal y niveles inflacionarios elevados. Como la prioridad del gobierno era la estabilización de precios, en 1978 se implementó un programa de estabilización conjuntamente con la aceleración arancelaria, en un contexto de completa apertura en el mercado financiero. Si bien el programa resultó expansivo en una primera instancia, a partir de 1980 la inflación comenzó a aumentar nuevamente provocando el rezago relativo del tipo de cambio respecto de los precios y generando así una caída en el tipo de cambio real que desestimuló las exportaciones y favoreció las importaciones, que mostraron un gran aumento.

A mediados de 1981, la economía uruguaya inició una nueva etapa recesiva que generó desconfianza por parte del público en el régimen cambiario instaurado en 1978. En 1982, los aranceles se redujeron en forma más lenta. Por el lado de las exportaciones, los valores del tipo de cambio real generaron cambios en los instrumentos de política comercial y las restricciones fiscales inhibieron el uso de instrumentos de promoción exportadora. A partir de 1983, la promoción implicaba la devolución de los impuestos indirectos que se establecieron para algunos productos y teniendo en cuenta el contenido de valor agregado. Los porcentajes de devolución de impuestos eran bastante menores a los reintegros de años anteriores.

En 1985, hay un cambio en los objetivos macroeconómicos y las autoridades llevaron adelante una política monetaria-cambiaria orientada a evitar un nuevo deterioro del tipo de cambio real. Desde 1985 la política cambiaria del país procuró atender a este objetivo. Sin embargo, esto no siempre fue posible dadas las tendencias inflacionarias de los países vecinos. En este período tanto las importaciones como las exportaciones crecieron ininterrumpidamente.

Además del proceso de apertura general, durante esta primera etapa de liberalización, toma importancia la apertura hacia los países de la región, particularmente Argentina y Brasil, que se desarrolla en forma paralela y que implica el comienzo

de los acuerdos comerciales en la región. En mayo de 1975 se firmó el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), y en agosto de 1976 se acordó el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil.

El convenio con Argentina, comprendía todos los productos menos los agropecuarios y los que pudieran ocasionar perjuicios a los países importadores. La rebaja de aranceles estaba sujeta a cupos. Para Uruguay, Argentina aseguraba la rebaja total para los productos negociados hasta que las importaciones desde Uruguay igualaran el 5% de la producción argentina del año anterior. Con Brasil los productos negociados fueron menos. En 1985 y 1986 se firmaron acuerdos ampliatorios de los anteriores, en particular favorables para las exportaciones uruguayas de productos agropecuarios.

A partir de abril del noventa, se produjeron cambios en la política comercial, por causa de restricciones fiscales, que luego finalizaron en un aceleramiento de la reducción arancelaria, y por tanto en una profundización del grado de apertura de la economía en forma unilateral.

## **2.2 La segunda etapa**

### **2.2.1 La política comercial y el contexto macroeconómico según los períodos**

El contexto macroeconómico hacia 1989 se caracterizaba por una capacidad de endeudamiento público interno muy cercana a su límite. A esto debe agregarse las tendencias crecientes en el déficit fiscal y la inflación. A comienzos de los noventa, la inflación era muy elevada y el déficit del sector público era un serio problema. Eso llevó a que el gobierno que asumió en marzo de 1990 aplicara un severo ajuste fiscal, basado fundamentalmente en el aumento de impuestos. El objetivo principal de la política macroeconómica en los noventa es la reducción de la inflación.

Para lograr la estabilización de los precios, se puso en marcha un nuevo plan de estabilización que comenzó a regir a partir de marzo de 1991. El Banco Central decidió utilizar nuevamente el tipo de cambio como ancla nominal con el objetivo de transmitir señales de precios a favor de la reducción de la inflación. En este plan, el mecanismo consistía en dejar flotar el tipo de cambio dentro de una banda de 3% de amplitud, cuyos límites, superior e inferior, variaban a un ritmo determinado por el Banco Central (BCU). Inicialmente la banda de flotación evolucionaba a una tasa mensual fija de 2,5%, pero a diferencia del esquema cambiario utilizado a fines de los setenta (conocido como la “tablita”), en este plan de estabilización la autoridad monetaria no asumió el compromiso explícito de mantener ese ritmo

devaluatorio, sino que cada día el BCU podía modificar la trayectoria del tipo de cambio en torno a la cual se define la banda de flotación.

Además de la política antiinflacionaria basada en ancla cambiaria, esta década se caracteriza por la implementación de la política comercial acordada con los países socios. La segunda etapa del proceso de liberalización comercial, entre 1991 y 2005, se caracteriza por la firma del Tratado de Asunción que da lugar al MERCOSUR. Con la firma de este tratado comienza el segundo período, denominado de profundización del proceso de liberalización comercial. En materia de política comercial supone la desgravación arancelaria intra-zona y una política comercial común para países extra-zona, con algunas excepciones a la misma. El análisis de los noventa muestra a la economía uruguaya cada vez más vinculada a los países de la región, no sólo en su evolución macroeconómica, sino también en los objetivos prioritarios y en sus políticas.

Tanto Argentina como Brasil al igual que otros países de América Latina, llevaron adelante, durante los noventa, programas de estabilización basados en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios. Esto sucedía al mismo tiempo que se implementaban políticas de apertura comercial y financiera. De acuerdo a Damill, Frenkel y Maurizio (2003), dichas experiencias comparten una dinámica económica en común. El contexto bajo el que se inician dichos planes se caracteriza por un momento de auge de los flujos de capitales hacia las economías emergentes, que genera inicialmente una reducción de las tasas de interés nominales conjuntamente con el aumento del nivel de reservas, permitiendo expandir el crédito y la demanda y presionando al alza los precios de los activos reales. La expansión inicial que caracteriza a este tipo de planes se acompaña por una trayectoria descendente del tipo de cambio real dado que como fue mencionado anteriormente, el ritmo de aumento de precios internos supera el ritmo de aumento del tipo de cambio nominal. La apreciación cambiaria genera un aumento de las importaciones y por consiguiente una desmejora del saldo comercial y de cuenta corriente. El proceso culmina cuando se hace insostenible el mantenimiento del tipo de cambio, se fugan capitales y se pierden reservas. Esto eleva la tasa de interés debido al aumento del riesgo cambiario y se termina devaluando la moneda.

## **2.2.2 Principales rasgos de la política comercial**

El primer período que transcurre entre 1991-1994 es denominado período de transición. Se considera como una etapa de profundización del proceso de liberalización comercial. El objetivo de esta etapa es disminuir paulatinamente los aranceles que afectan el comercio intra-zona. Además, durante este período los países miembros adoptaron un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia para hacer frente a incrementos impre-

vistos de importaciones que ocasionaran o amenazaran ocasionar un perjuicio grave a la producción nacional. Adicionalmente, en las relaciones- con terceros países, se asegurarían condiciones equitativas de comercio y por tanto se aplicarían, si fuera el caso, legislaciones nacionales para prohibir importaciones cuyos precios estuvieran afectados por subsidios, *dumping* o cualquier otra práctica desleal.

Paralelamente se buscó coordinar las políticas nacionales con el propósito de elaborar normas comunes sobre la competencia comercial. Para ello se establecieron los siguientes instrumentos:

- Un Programa de Liberalización Comercial, que consistía en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas que alcanzarían una preferencia del 100% sobre los aranceles de la nación más favorecida (NMF), acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel cero sobre la totalidad del universo arancelario.
- La coordinación de políticas macroeconómicas en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
- La adopción de un arancel externo común (AEC) que permitiera incentivar la competitividad externa de los países miembros.
- La adopción de acuerdos sectoriales con el propósito de optimizar la utilización y movilidad de factores productivos y de alcanzar escalas operativas eficientes.

En los hechos, esta etapa se caracteriza por la puesta en práctica del primero de los instrumentos mencionados: la liberalización comercial intra-zona. El resto de los instrumentos serían aplicados en las etapas posteriores.

En el segundo período que va desde 1995 a 1998 (período de convergencia), luego de aprobado el protocolo de Ouro Preto en 1994, comienza el proceso que llevaría a los cuatro países miembros hacia la adopción de una política comercial común. Esto supone la definición de un arancel externo común y un proceso de convergencia según las peculiaridades de los países miembros. Este proceso se cumple sin problemas, cada país con su régimen de adecuación, hasta 1999.

En materia de política cambiaria esta etapa coincide con el tipo de cambio real más bajo del período. Como fue mencionado, la política cambiaria de bandas de flotación instaurada en 1991, lleva a un tipo de cambio real atrasado cuando se lo considera con respecto al dólar. Sin embargo, los efectos de esta política se vieron compensados en la medida que los países vecinos tenían una política cambiaria con objetivos y efectos semejantes. Ello significó para Uruguay mantener sus niveles de competitividad por lo menos con los países de la región, aunque no impidió que a mediados de 1998 Uruguay entrara nuevamente en una recesión.

Entre 1999 y 2002 Uruguay atraviesa una profunda recesión económica. Si bien se había logrado abatir la inflación, las principales variables macroeconómicas mostraban una evolución negativa. Al deterioro del tipo de cambio real se le suma el problema sanitario del principal rubro de exportación y la pérdida de competitividad frente a la economía brasileña.

En materia de política comercial, los países del MERCOSUR se proponen la discusión de un nuevo arancel externo común, dado que los problemas de cada país han llevado a crecientes perforaciones. En este período se permiten aumentos transitorios al arancel externo común. Uruguay aumenta su protección introduciendo nuevos instrumentos que gravan la introducción de importaciones (comisión del BROU y tasa consular), incluso las provenientes del MERCOSUR.

Los años del final del siglo son reconocidos generalmente por los cambios bruscos de las políticas cambiarias en los tres países. En 1999 Brasil devalúa su moneda y Argentina lo hace a fines de 2001 en medio de una importante crisis financiera. Uruguay es alcanzado severamente por la crisis argentina y en julio de 2002 abandona el régimen de bandas de flotación. Luego de la modificación del régimen cambiario, del aumento del tipo de cambio y de la superación de la crisis financiera que afectó fuertemente a Uruguay, la economía comienza a crecer desde el año 2003 a tasas importantes y recupera en 2005 el nivel de actividad previo a la crisis.

Si bien los países de la región logran recuperar la actividad económica en forma rápida luego de la crisis financiera, en el caso del proceso de integración, la crisis regional parece afectarlo de forma más permanente. Por diversas razones el MERCOSUR da muestras de estar perdiendo el impulso inicial. En términos de política comercial no hay avances significativos. Aún están en vigencia algunos de los instrumentos de protección introducidos en el período anterior. Es un período caracterizado por un gran crecimiento exportador, principalmente a países de extra-zona.

A pesar de los cambios en el contexto regional, la política comercial del MERCOSUR mantiene sus rasgos esenciales. Dicha política comercial establece un *régimen general* (que regula las importaciones provenientes desde los países del MERCOSUR, las realizadas en el marco de acuerdos preferenciales, el resto de las importaciones, y las excepciones al AEC) y un *régimen particular*, que incluye los regímenes de Admisión Temporal, *drawback*, el régimen de Derechos Específicos y regímenes sectoriales<sup>6</sup>.

Dentro del régimen general se presentan tres casos. En primer lugar, las importaciones provenientes de los países del MERCOSUR (intra-zona) están totalmente

---

<sup>6</sup> Para los regímenes particulares vigentes en el caso de Uruguay ver Lorenzo *et al.* (2005) y Berlinski, Kume y Vaillant (2006).

desgravadas, pero requieren una certificación de origen. Las reglas de origen del MERCOSUR exigen un porcentaje de integración regional de un 60% o un salto de partida para ser considerado un bien producido dentro del bloque. En caso que esto no se cumpla, debe tributar como un bien proveniente de fuera del bloque.

En segundo lugar, las importaciones realizadas en el marco de acuerdos preferenciales se rigen por las condiciones establecidas en los mismos. Entre estos acuerdos, los más importantes son los firmados por el MERCOSUR con Chile y Bolivia, y el firmado entre Uruguay y México. Adicionalmente, se mantienen los acuerdos de alcance parcial que existían antes de la creación del MERCOSUR en el marco de ALADI.

En tercer lugar, las importaciones de países no comprendidos en las situaciones anteriores están gravadas por el AEC del MERCOSUR, salvo las excepciones y regímenes especiales. El AEC supone once niveles arancelarios que van desde 0 a 20% en escalones de a 2%. En 1998, se produjo un aumento general de 3% del AEC para todo el universo arancelario, a excepción de algunos productos. En el Cuadro 4 se presentan los niveles de AEC según grandes agrupaciones.

Durante 2001-2003, período caracterizado por las dificultades regionales, se establecieron incrementos transitorios de 2,5% en 2001 y de 1,5% en 2002 y 2003. Superadas las dificultades en 2004, no se realizaron incrementos transitorios.<sup>7</sup>

El MERCOSUR se encuentra hace un tiempo en un proceso de revisión de su AEC. Si bien el AEC sigue un escalonamiento creciente según el valor agregado, algunos insumos producidos en el bloque están protegidos por aranceles relativamente altos. Adicionalmente, el tratamiento que se le da a los bienes de capital, a los de informática y telecomunicaciones, en el marco del AEC, tiene efectos negativos para Uruguay dado que no tiene producción propia en este tipo de bienes. Si se le aplican aranceles de 14% (en el caso de bienes de capital) o hasta 16% (en el caso de informática y telecomunicaciones), la política comercial del MERCOSUR significa un sobrepeso a la inversión en maquinarias y equipos en Uruguay, que anteriormente aplicaba un arancel nulo o muy bajo sobre estos bienes.

Si bien es cierto que Uruguay tiene escaso margen de maniobra para cambiar la política arancelaria, aún se mantienen mecanismos especiales para varios sectores (listado de excepciones al AEC, derechos específicos a ciertos productos provenientes de Argentina, tratamiento discriminatorio del IMESI, etc.). Estos mecanismos son el resultado de una larga tradición de protección en dichos sectores.

Por otra parte, existen distintos tipos de excepciones al AEC. En primer lugar, están exceptuados los bienes de capital (BK) y los de informática y telecomunica-

---

7 Corresponden a las decisiones N° 67/00, 06/01 y 21/02 del Consejo Mercado Común.

**Cuadro 4**  
**Arancel externo común: principales categorías**  
**(en porcentaje)**

Categorías	Capítulos	Productos	AEC
Productos agrícolas: agropecuarios y de la industria alimenticia	1 al 24	En estado natural o sólo conservados	10%
		Agroalimentarios	14- 16%
		Bebidas y cigarrillos	20%
Insumos agropecuarios (ver régimen especial de importación)		Semillas y semen	0%
		Fertilizantes	0 a 6%
		Agroquímicos (fito y zooterápicos)	12 -14%
		Alambre	12- 14%
Petróleo sus derivados y otros minerales	25 al 27	Petróleo y sus derivados	0%
		Demás minerales	2 al 6%
Productos químicos y petroquímicos para industrias textil, plásticos, farmacéuticos, pinturas productos de limpieza	28 al 39	Materias primas e intermedios de industrias sensibles no producidos en la región	2%
		Materias primas e intermedios de industrias sensibles producidos en la región	10 al 14%
Industria textil	50 al 63	Fibras naturales y artificiales	6 al 20%
Bienes de capital	84 al 90		14%
Informática y telecomunicaciones			16%
Sector automotor	384	Vehículos livianos, camiones y ómnibus (*)	23%
Azúcar	3118	Azúcar crudo	0%
		Azúcar blanco (*)	35%
Productos elaborados de consumo final		Agroalimentarios	18 o 20%
		Resto	14 y 16%

(\*) Bajo régimen especial sectorial exceptuados del AEC.

*Fuente: Elaboración propia en base a documentos de CINVE.*

ciones (BIT) que en Ouro Preto fueron exceptuados de la vigencia inmediata del AEC, estableciéndose cronogramas para una convergencia gradual al mismo tiempo que se extendería hasta el 2006. Actualmente, dicho proceso se interrumpió y cada país aplica su propio criterio hasta tanto no se revise el AEC y con un plazo máximo que va hasta fines de 2010. En Uruguay los gravámenes a estos bienes también dependen de la existencia o no de producción local. Si no hay producción local los BK



están gravados con 2%. Si existe producción local se aplica el AEC que puede llegar a ser hasta 14% en el caso de los BK y hasta 16% en el caso de los BIT.

Finalmente, Uruguay tiene permitido un listado de 125 productos exceptuados del AEC. Por el momento, Uruguay ha colocado una lista de materias primas e insumos a los que aplica un arancel de 0%. También colocó algunos productos que se gravan con aranceles superiores al AEC (como los aceites comestibles y duraznos en almíbar).

La protección de los sectores azucarero y automotriz es otra excepción. Ambos sectores quedaron fuera del acuerdo de Ouro Preto cuando se definió el AEC y aún no se ha logrado una total uniformidad dentro del bloque. En el caso del sector azucarero, Uruguay aplica 0% a las importaciones de azúcar crudo y 35% a las importaciones de azúcar refinado. En el caso del sector automotriz, se acordó una Política Automotriz Común del MERCOSUR (PAM), pero Uruguay no la ha internalizado aún, por tanto aplica un arancel de 23% exceptuando dentro de ese sector a la maquinaria automotriz vial o agrícola.

Como resultado de la política comercial desarrollada en el proceso de integración en el MERCOSUR, los aranceles han mostrado una tendencia descendente en todo el período. El promedio de los aranceles aplicados cae de 18% en 1992, a 11% en 2002 (Berlinsky, Kume y Vaillant, 2006) (Cuadro 5). Si bien las metodologías de cálculo de la protección nominal formal del período anterior y los cálculos de su

**Cuadro 5**  
**Evolución del arancel aplicado legal extra-zona**  
**(Promedio por tipo de bien, en porcentaje)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de capital	14,2	10,6	10,6	3,2	3,9	5,1	6,3	7,5	7,5	8,4	8,4
Bienes intermedios	17,1	13,6	13,5	9,1	9,0	8,9	11,5	11,7	11,7	11,2	10,2
Combustibles y lubricantes	20,0	13,6	13,6	2,3	2,3	2,2	2,9	3,0	3,0	2,9	2,5
Piezas y acces., p/ bienes de capital	18,7	16,0	16,0	7,9	8,2	8,7	10,3	11,0	10,9	11,0	10,9
Bienes de consumo	21,8	18,3	18,3	15,0	15,0	14,9	17,5	17,6	17,6	16,9	16,0
Vehículos automotores	18,5	14,5	14,5	23,0	23,0	23,0	23,8	23,0	23,0	23,0	23,0
Resto	14,6	12,1	13,9	14,1	14,0	14,3	16,8	17,0	17,0	15,7	15,5
Promedio aritmético	18,0	14,6	14,6	9,2	9,3	9,4	11,8	12,1	12,1	11,9	11,1

Fuente: Berlinsky, Kume y Vaillant (2006).

equivalente en este período (arancel aplicado legal extrazona) no permiten comparaciones, es posible percibir una caída de la protección nominal con respecto a la primera etapa de liberalización.

La caída de los niveles de protección nominal formal se dan para todas las categorías de uso de los bienes excepto para los vehículos automotores (Cuadro 5). Luego de los combustibles y lubricantes que presentan el mayor descenso, los bienes de capital son los que han tenido siempre menor protección formal. Los de mayor protección nominal son los bienes de consumo. Esta estructura de protección es coincidente con la del período anterior.

Los cálculos de protección efectiva existentes para el período 1991-2005 son escasos. El único trabajo que realiza cálculos de protección al mercado interno para este período lo hace para el año 2000. De acuerdo a este estudio (Berlinski, Kume y Vaillant, 2006), los cálculos realizados para los países del MERCOSUR, por grandes sectores indican que los menores niveles de protección efectiva corresponden al macrosector Minero, seguido por el macrosector Agropecuario. Por su parte, la Industria Manufacturera presenta niveles de protección más elevados y escasa variabilidad según los distintos países. La industria manufacturera tiene una protección efectiva promedio para el año 2000 de 22% (Cuadro 6). Las agrupaciones más protegidas según estos cálculos son la de Alimentos, Bebidas y Tabaco y la de Textil y Vestimenta.

Este estudio permite detectar la incidencia de las excepciones al AEC de los distintos países y sectores. Para ello se comparan los cálculos de protección efectiva utilizando como instrumento el AEC o el arancel legal (que incorpora al arancel extra zona los instrumentos de defensa comercial). En el caso de Uruguay, el promedio ponderado de la protección efectiva de la industria manufacturera utilizando ambos instrumentos es muy similar y está alrededor de 19%.

Si bien la metodología empleada en los cálculos de protección efectiva realizados para el año 2000 y los cálculos previos no son comparables, se destacan algunas diferencias que deben ser tomadas con cautela. Se observa que los sectores más protegidos cambian en los distintos períodos. En 1985 los productos más protegidos pertenecían a la agrupación de Químicos (utilizados como bienes de consumo y como bienes intermedios), a la rama de los Electrodomésticos (como bienes de consumo) y a la rama de Metálicas básicas (como bienes intermedios). En el año 2000, sin embargo, los productos más protegidos, son los pertenecientes a las agrupaciones Alimentos, bebidas y tabaco, Textiles y vestimenta y en tercer lugar, Metales y productos metálicos.

En materia de exportaciones, Uruguay reestablece la devolución de impuestos indirectos con carácter permanente, recogiendo básicamente la legislación anterior. Los porcentajes de devolución varían entre 2% y 6% del valor FOB de exportación (Cuadro 7).

**Cuadro 6**  
**Tasas de protección efectiva de la Industria Manufacturera**  
**(Promedios para el año 2000)**

Industria Manufacturera	Con Arancel Legal	Con AEC
Alimentos, bebidas y tabaco	24,46	33,45
Textiles y vestimenta	25,96	25,41
Productos de madera	15,85	15,05
Productos de papel	5,08	15,01
Productos de petróleo y carbón	0,41	0,34
Productos químicos	10,12	10,55
Productos minerales	14,34	14,24
Metales y productos metálicos	17,66	15,47
Vehículos y equipos de transporte	15,95	19,70
Maquinaria y equipo	8,35	15,06
Otras industrias	21,72	27,87
Promedio Ponderado	18,84	19,18
Promedio Aritmético	21,31	22,37

Fuente: Berlinski, Kume y Vaillant (2006).

**Cuadro 7**  
**Régimen de devolución de impuestos (año 1998)**  
**(Promedio por posiciones de la NCM, en %)<sup>1</sup>**

	1998
Número de alícuotas	10
Promedio aritmético (en %)	3,37
Max (en %)	6
Min (en %)	2
Número de posiciones con cero	9188
Número de posiciones con promoción	127
Incorporaciones	127
Número de posiciones totales	9315

1/Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM).

Fuente: *Elaboración propia en base al Decreto 487/997. Diario Oficial (1998).*

Concomitantemente a este régimen, a fines de 1994, se estableció otro mecanismo de devolución de tributos, opcional a éste, que entró en vigencia en enero de 1995<sup>8</sup>. Este régimen, con carácter más general, estuvo fundado en estudios técni-

8 Decreto 558/94 del 21/12/94.

cos. Dentro de los considerados se mencionan tres aspectos: la conveniencia de que los beneficios lleguen a todos los integrantes de la cadena productiva pero priorizando los niveles superiores de la misma, los criterios generales del GATT y los informes técnicos elaborados. Los beneficios no se acumulan con los establecidos en 1991 (que no fueron derogados), sino que se debe optar por uno u otro. Este régimen de carácter temporal, ha sido sucesivamente prorrogado.

**Cuadro 8**  
**Evolución del régimen de devolución de tributos**

	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de alícuotas	20	22	23	24	24	24	24
Promedio aritmético (en %)	2,54	2,04	3,86	2,89	2,61	2,15	2,03
Max (en %)	6	6	6	6	6	6	6
Min (en %)	1,5	1,25	1,25	1	1	1	1
Número de posiciones con cero	8424	8399	8305	8280	8273	8268	8260
Número de posiciones con devolución	891	916	1010	1035	1042	1047	1055
Incorporaciones	891	25	94	25	7	5	5
Número de posiciones totales en el período	9315	9315	9315	9315	9315	9315	9315

*Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 487/997 y a los decretos del Parlamento correspondientes al periodo 2001-2006.*

### 3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DEL GRADO DE APERTURA

#### 3.1 La primera etapa

La evolución de los flujos comerciales en esta primera etapa de liberalización es el reflejo de los cambios en la política comercial y también de la política cambiaria del período, caracterizada por el atraso cambiario y el abandono del régimen de devaluaciones preanunciadas en 1982.

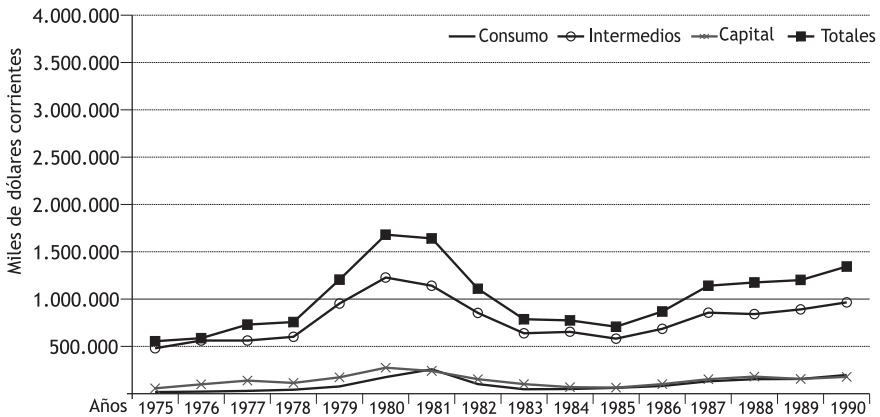
Ya en el comienzo de la primera etapa del proceso de liberalización comercial, entre 1975 y 1979, cuando se simplifica la política comercial, se reducen aranceles y se eliminan restricciones, se registra un importante crecimiento de las importaciones que pasan de 556 millones de dólares corrientes en 1975 a más de 1200 millones en 1979 (Gráfico 1). Las importaciones de bienes intermedios, que representaban más del 85% de las importaciones de bienes en 1975, se duplican en dólares corrientes, entre 1975 y 1979. Las de bienes de capital y de consumo, de mucho menor importancia en la pauta importadora, se triplican y cuadriplican, respectivamente, en dicho período.

Entre 1980 y 1982, cuando al programa de rebaja arancelaria se le suma el descenso del tipo de cambio real, los precios relativos de los bienes importados son alterados conjuntamente por ambas políticas. En 1980 y 1981, la rebaja arancelaria y el deterioro del tipo de cambio real operaron con mayor intensidad para el caso de los bienes de consumo, generando un aumento de más de 300% en esos años. En 1982, las importaciones disminuyen su dinamismo como consecuencia de la recesión que comienza y experimentan una profunda caída que se extiende hasta 1986. En este proceso recesivo, las importaciones de bienes de capital y de consumo pierden transitoriamente importancia en la estructura importadora. A partir de 1986 retoman el crecimiento ininterrumpido, siendo las importaciones de consumo las que nuevamente ganan participación, pasando de representar un 9,2% en 1982 a un 14,9% en 1990.

Como resultado de todo lo mencionado, la estructura importadora según el destino de los bienes se vio modificada al final de la primera etapa del proceso de apertura, aumentando el peso de los bienes de consumo en detrimento de las de bienes intermedios, aunque estos siguen tendiendo una participación superior al 70%. Es importante señalar la diferente dinámica de ambos tipos de bienes frente a la evolución de la actividad y del tipo de cambio. En el caso de los bienes de consumo, en la primera etapa se da un aumento significativo porque los efectos de la política comercial son profundizados por la política cambiaria (si se compara 1980 respecto a 1975 la participación de los bienes de consumo más que se triplicó). En

el caso de los bienes intermedios los efectos de la política cambiaria son menos claros ya que su evolución también depende del nivel de actividad interno y de las exportaciones. La participación de los bienes de capital no presentó modificaciones importantes.

**Gráfico 1**  
**Evolución de las importaciones totales y por categorías de uso (1975-1990)**



Fuente: Elaborado con datos del BCU.

La evolución de las exportaciones también respondió básicamente a los estímulos comerciales de las políticas de promoción, partiendo de una base muy reducida (Gráfico 2). Entre 1975 y 1990 las exportaciones totales más que se cuadruplicaron en dólares corrientes, pasando de 390 a 1.700 millones. Este gran crecimiento fue liderado por las exportaciones no tradicionales que se multiplicaron por más de cinco y pasaron a ser el grupo preponderante en la estructura de exportaciones.

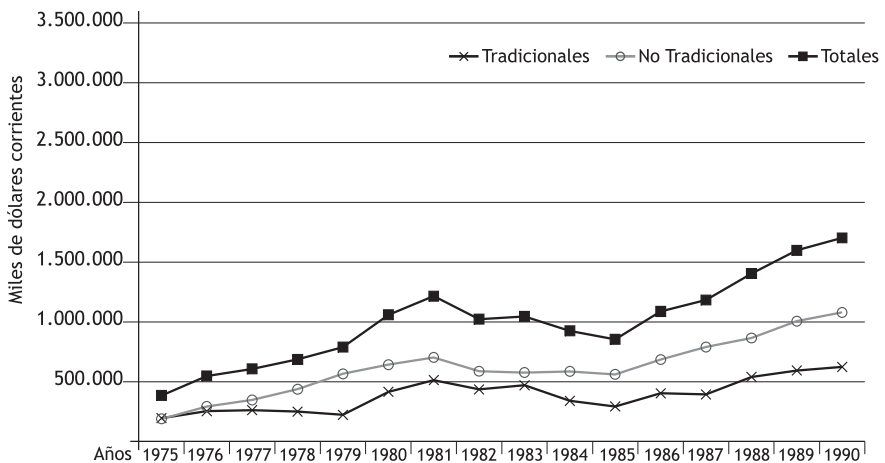
Ya desde los primeros años las exportaciones no tradicionales respondieron a los estímulos mientras que las tradicionales muestran un retroceso relativo. Al comienzo de la primera etapa del proceso de apertura las exportaciones se dividían en partes casi iguales entre tradicionales y no tradicionales. Como consecuencia de las políticas de promoción establecidas en el período, hacia el final de esta primera etapa las exportaciones no tradicionales superan a las tradicionales y pasan a representar más de del 65% del total.

Por otro lado, cabe resaltar que contrariamente a lo que se esperaba, entre 1978 y 1981, al caer el tipo de cambio real, las exportaciones no tradicionales continuaron aumentando y también comienzan a hacerlo las tradicionales. Esto se explica, en parte, por la relación cambiaria con Argentina, cuya moneda estaba más sobre-

valuada que la uruguay, lo cual generó cierta reorientación exportadora hacia dicho mercado. Este dinamismo exportador fue acompañado por un cambio en la pauta exportadora, ya que al mismo tiempo aumentaba la importancia relativa de Argentina y Brasil en el total de nuestras exportaciones.

Luego de la devaluación de 1982, las exportaciones retoman el crecimiento recién a partir de 1986. Desde ese año, las exportaciones comenzaron a expandirse y crecieron sostenidamente.

**Gráfico 2**  
**Evolución de las exportaciones (1975-1990)**



Fuente: BCU.

En síntesis, el desempeño de los flujos de importación y exportación en la primera etapa del proceso de apertura de la economía uruguay, entre 1974 y 1990, presentaron un crecimiento en dólares corrientes, con excepciones de algunos años de retroceso (1981 y 1982). Como resultado de las modificaciones de la política comercial, se perciben cambios en la pauta importadora que refleja una mayor importancia de los bienes de consumo. Por otra parte, como resultado de los acuerdos comerciales señalados anteriormente, el comercio bilateral de Uruguay con Argentina y Brasil se intensificó en forma exponencial. Teniendo en cuenta los indicadores usuales de intensidad de comercio, a partir de 1984 el comercio bilateral se intensifica y alcanza un máximo entre 1989 y 1990. En esos años los indicadores alcanzan valores entre 35 y 40, lo que está indicando que el comercio con esos países es entre 35 y 40 veces más a lo esperado. Obviamente además de los acuerdos mencionados, la elevada intensidad se explica por otros factores relacionados con la cercanía geográfica, razones históricas y culturales, etc. (Osmani y Estol, 2006).

## 3.2 La segunda etapa

### 3.2.1 Evolución del comercio según períodos

Para analizar estos últimos 15 años se diferencian distintos períodos. En el primer subperíodo del MERCOSUR, el desempeño del comercio tanto de bienes como de servicios fue muy positivo. Entre 1991 y 1995 (período de transición), las importaciones en dólares corrientes se duplicaron reflejando la evolución de las importaciones de bienes y también la de servicios (Cuadro 9). Por su parte, las exportaciones crecieron 50% lideradas principalmente por las de servicios ya que, las exportaciones de bienes solo crecieron un 13% en el período.

**Cuadro 9**  
**Evolución de las exportaciones e importaciones**  
**de bienes y servicios (1990-2005)**  
**(en millones de dólares corrientes y porcentajes)**

	Importaciones			Exportaciones			Saldo Comercial
	Bienes	Servicios	Total	Bienes	Servicios	Total	
1990	1267,0	408,4	1675,4	1692,9	465,6	2158,5	483,1
1991	1543,7	422,5	1966,2	1604,7	596,2	2200,9	234,7
1992	1936,7	553,3	2490,0	1702,5	830,3	2532,8	42,8
1993	2118,3	740,1	2858,4	1645,3	1015,2	2660,5	-197,9
1994	2599,6	885,3	3484,9	1913,4	1334,9	3248,3	-236,6
Crecimiento 1994/91	105,2	116,8	108,0	13,0	186,7	50,5	
1995	2710,6	857,7	3568,3	2147,6	1359,1	3506,7	-61,6
1996	3135,4	839,0	3974,4	2448,5	1398,6	3847,1	-127,3
1997	3498,0	892,0	4390,0	2793,0	1375,0	4168,0	-222,0
1998	3601,0	870,0	4471,0	2829,0	1232,0	4061,0	-410,0
Crecimiento 1998/95	38,5	-1,7	28,3	47,9	-7,7	25,0	
1999	3186,1	810,4	3996,6	2290,6	1187,4	3478,1	-518,5
2000	3311,1	881,6	4192,7	2383,8	1275,8	3659,6	-533,1
2001	2914,8	806,7	3721,5	2139,5	1122,5	3262,0	-459,5
2002	1873,8	618,1	2491,9	1922,1	771,3	2693,4	201,5
Crecimiento 2002/99	-48,0	-29,0	-44,3	-32,1	-37,4	-33,7	
2003	2097,8	636,3	2734,1	2281,2	802,9	3084,0	350,0
2004*	2992,2	786,1	3778,3	3145,0	1150,8	4295,8	517,5
2005	3826,3	905,4	4731,7	3757,7	1344,2	5101,9	370,2
Crecimiento 2005/03	104,2	46,5	89,9	95,5	74,3	89,4	

\*A partir de 2004 se incluye la estimación parcial de la actividad productiva de Zonas Francas e información provista por la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) vinculada a la actividad de la industria del software.

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.



En el segundo subperíodo (convergencia hacia una política comercial común), el comercio de bienes continúa el crecimiento pero a tasas menores, mientras que el comercio de servicios cae. Este subperíodo se caracteriza por un gran crecimiento de las exportaciones de bienes, que aumentan más que las importaciones, a pesar del atraso del tipo de cambio. Más adelante veremos el papel jugado por contexto regional en esta aparente paradoja.

Entre 1999-2002, subperíodo que caracterizamos como de la crisis regional, caen todos los flujos comerciales, retrocediendo a valores de inicios de la década del noventa. Además del papel jugado por el entorno macroeconómico de la región, la caída de las exportaciones también se explica por dificultades sanitarias como consecuencia de un brote de fiebre aftosa que afectó las exportaciones de carne vacuna, principal rubro de exportación.

Sin embargo en los años siguientes (post crisis), se asiste a una recuperación acelerada de los flujos comerciales, caracterizada por un aumento de casi 90 %, tanto de importaciones como de exportaciones. Uruguay alcanza en 2005 cifras record en ambos flujos que se superan durante el año 2006.

### 3.2.2 Las importaciones de bienes

En este apartado se analizará el dinamismo y la estructura de las importaciones de bienes. Por un lado, se tendrá en cuenta los países de origen de las importaciones y se identificarán los principales socios comerciales en los subperíodos considerados. Por otro lado, se hará un análisis desagregado de las importaciones clasificadas según categorías de uso.

Si se analiza la estructura importadora de Uruguay desagregando por país de origen, la importancia de los socios comerciales en los distintos periodos es bastante estable. En promedio, en el período 1990-2005 las importaciones provinieron en más de un 70% de Estados Unidos, Unión Europea y MERCOSUR (Cuadro 10). El principal origen de las importaciones es el MERCOSUR. La participación de las importaciones regionales ha crecido con respecto al período anterior cuando representaban menos del 30%. Además de su crecimiento y magnitud, las importaciones desde la región se caracterizan por su estabilidad, ya que en los cuatro periodos considerados las importaciones desde la región representaron alrededor del 44%.

Los cambios más importantes en la pauta importadora se relacionan con las importaciones provenientes de China que han ido ganando importancia, pasando de representar entre el 2 y 3% del total a un 6%. Como contrapartida, las compras provenientes de la Unión Europea y los Estados Unidos, que previamente representaban alrededor del 18 y 11% respectivamente, pasaron a representar casi el 11 y 7% respectivamente.

**Cuadro 10**  
**Estructura de las importaciones por origen geográfico**  
**(En porcentajes)**

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	21,0	22,0	24,2	22,1
Brasil	24,8	21,8	19,7	21,1
Paraguay	0,3	0,5	0,5	0,5
MERCOSUR	46,1	44,3	44,4	43,7
Chile	1,6	1,7	1,9	1,8
CAN	1,3	2,5	5,0	3,2
UE-15	17,3	18,9	17,8	11,1
Resto UE	0,0	0,0	0,0	0,0
China	1,8	2,8	4,1	6,4
Estados Unidos	10,5	11,7	9,8	7,1
México	1,8	1,3	1,2	1,1
Canadá	0,9	0,7	0,9	0,5
NAFTA	13,2	13,7	11,9	8,6
OCDE				
Resto del Mundo	18,6	16,0	15,0	25,1
TOTAL	100	100	100	100

*Fuente: Elaboración en base a datos del BCU.*

Como fue analizado, la tasa de crecimiento de las importaciones uruguayas de bienes presentó oscilaciones a lo largo de todo el período en estudio. Entre los años 1991 y 1994, las importaciones crecieron a una tasa acumulativa anual de casi un 19%, favorecidas por la caída de los aranceles intrazona y el comienzo del atraso del tipo de cambio real. En el subperíodo siguiente, a pesar de continuar las mismas condiciones, las importaciones crecen a tasas bastante menores.

El crecimiento de las importaciones en el primer subperíodo, fue liderado por las provenientes de los países del MERCOSUR. Sin embargo, también crecieron a tasas anuales mayores al promedio las provenientes de la Unión Europea, China y Canadá. En el segundo subperíodo, las importaciones crecieron a tasas menores, destacándose el dinamismo de las provenientes de la CAN, Estados Unidos y China.

En el tercer período, caracterizado por la crisis económica regional, las importaciones se contrajeron alrededor de un 15%, destacándose el descenso de más de un 20% de las provenientes de Estados Unidos. Finalmente, en el período posterior a la crisis, caracterizado por la devaluación del peso uruguayo y la recuperación económica, las importaciones se expandieron más de un 25%. En estos años, se destaca el crecimiento muy por encima del promedio de las importaciones provenientes de la CAN, China, México y Resto del Mundo.

Si se desagregan las importaciones por categoría de uso o destino económico de los bienes pueden extraerse otras conclusiones importantes para relacionar los efectos de la política comercial con el crecimiento. Para ello se utiliza la misma clasificación del análisis de la etapa anterior: bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital.

Como fue señalado, en Uruguay la mayor parte de los bienes importados corresponden a bienes intermedios, seguidos por los de consumo, y finalmente por los bienes de capital. En promedio, durante el período 1990-2005 representaron el 62%, 23%, y 15% respectivamente. Las importaciones de bienes de consumo fueron las que más se expandieron durante el subperíodo 1990-1994 (39,8%), seguidas por las de bienes de capital, y finalmente por las de bienes intermedios. Este fenómeno podría deberse a la gran sensibilidad de los bienes de consumo a las variaciones en los precios relativos. Cabe recordar, que durante este período, el tipo de cambio real estaba en un proceso de apreciación, lo que favorecía la importación de bienes en general y los bienes de consumo son los que presentan mayor elasticidad precio relativo, en relación al resto de los bienes. En el subperíodo siguiente, con la agudización de la apreciación del tipo de cambio, los bienes de consumo alcanzan la mayor importancia en la pauta de importaciones en 1998, alcanzando casi al 30% (Cuadro 11). Dicha participación se reduce luego de la devaluación de 2002.

**Cuadro 11**  
**Estructura de las importaciones por categorías de uso**  
**(1991-2005) (En porcentajes)**

	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios	Bienes de Capital
1991	16,1	67,8	16,1
1992	22,2	61,3	16,6
1993	27,6	55,2	17,2
1994	27,7	56,9	15,5
1995	28,2	54,8	17,0
1996	25,9	55,8	18,3
1997	27,9	53,8	18,3
1998	28,8	52,5	18,8
1999	27,7	56,1	16,2
2000	26,4	60,1	13,5
2001	28,0	58,7	13,2
2002	23,2	66,6	10,3
2003	18,8	73,2	8,1
2004	18,1	71,1	10,8
2005	18,6	68,1	13,3

Fuente: Elaboración en base a datos del BCU.

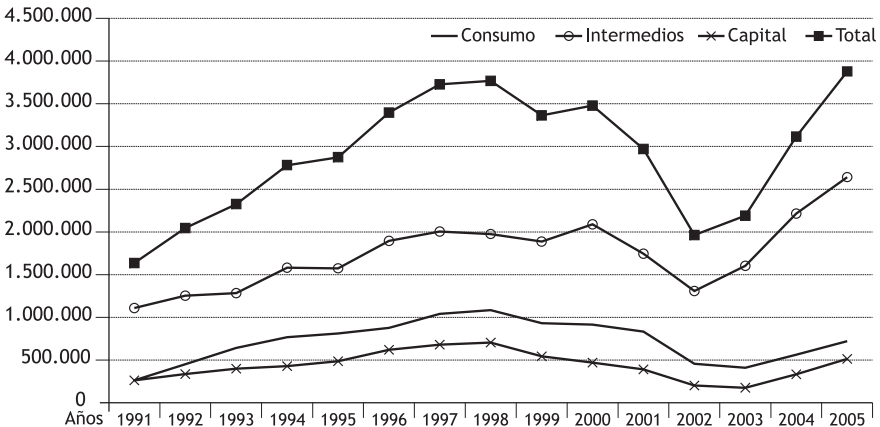
La importancia de los bienes de capital en el total de importaciones sigue una evolución similar a los bienes de consumo. Como contrapartida, los bienes intermedios perdieron participación en las importaciones en el periodo de apreciación cambiaria.

Al igual que lo ocurrido en la etapa anterior, durante la década del noventa los bienes de consumo aumentaron su participación, pasando de representar un 11% durante los años ochenta a un 26% durante los noventa, en detrimento de las importaciones de bienes intermedios. También aumentaron la participación en el total, los bienes de capital, principalmente en la segunda mitad de los noventa.

Con la recesión que se inició en Uruguay a fines de 1998, las importaciones de bienes de consumo se redujeron en forma importante como también lo hicieron las de bienes de capital. Si bien la recesión afectó al comportamiento global de las importaciones, las de bienes intermedios aumentaron la participación en el total de la pauta de importaciones, debido en parte a la pérdida de participación de los bienes de consumo.

Cabe destacar que en el subperíodo de recuperación económica, las importaciones de bienes intermedios muestran un crecimiento relativo mayor (Gráfico 3). En la medida que estos bienes son utilizados como insumo en el proceso productivo de diversas actividades industriales, dichas importaciones son las que reaccionan primero luego de la devaluación y con la recuperación de la actividad y en particular de las exportaciones.

**Gráfico 3**  
**Evolución de las importaciones totales y por categorías de uso durante los noventa**



Fuente: Elaborado con datos del BCU.

### 3.2.2 Las exportaciones de bienes

Luego del impulso que se le dio a las exportaciones a comienzos del período de liberalización comercial, las exportaciones de bienes comenzaron a expandirse desde mediados de los ochenta casi sin interrupción hasta 1998.

En los flujos de las exportaciones intervienen básicamente los mismos socios comerciales que en las importaciones. Sin embargo, cuando se analiza por subperíodos, la importancia de los mismos presenta algunas diferencias.

En la primer mitad de la década de los noventa, caracterizada por la firma del MERCOSUR y el comienzo del libre comercio intrazona, la importancia de los países del MERCOSUR aumentó en forma significativa aunque Argentina y Brasil ya eran previamente socios comerciales de gran importancia. La tercera parte de nuestras exportaciones se dirigía a la región, siendo Brasil el principal socio comercial de nuestro país (Cuadro 12). La importancia de los países de la región aumentó en el subperíodo 1995-1998, alcanzando casi al 43%. En 1998, considerado como el año del auge del MERCOSUR, las exportaciones de Uruguay hacia la región representaban casi la mitad de las exportaciones.

**Cuadro 12**  
**Estructura de las exportaciones por destino geográfico**  
**(En porcentajes)**

	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	12,3	11,8	14,3	7,6
Brasil	20,7	29,1	23,2	16,5
Paraguay	0,7	1,8	3,6	1,9
MERCOSUR	33,8	42,7	41,1	26,0
Chile	1,8	1,8	2,4	2,5
CAN	1,9	2,6	2,6	2,4
UE-15	17,2	13,7	17,2	17,9
Resto UE	0,7	0,3	0,3	0,4
China	3,7	4,1	4,6	4,0
Estados Unidos	8,0	5,3	7,5	18,4
México	2,1	0,8	3,3	4,1
Canadá	0,9	0,7	2,3	3,3
NAFTA	10,9	6,8	13,1	25,8
Resto del Mundo	30,0	28,0	18,7	21,1
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaboración en base a datos del BCU

En el subperíodo siguiente (1999-2002), caracterizado por serios problemas de distinto tipo en los países de la región, no hubo cambios relevantes en la política comercial, pero sí hay cambios importantes en los flujos comerciales. La devaluación del “real” en Brasil, como consecuencia de una serie de dificultades en el contexto internacional, fue seguida por la devaluación de Argentina en 2001 y la de Uruguay en 2002. Durante la crisis, la política comercial de los países del bloque sufrió modificaciones tendientes a sobrellevar los efectos de los cambios en los precios relativos y de caídas importantes del nivel de actividad. Como resultado se produjo un quiebre en la tendencia de los flujos comerciales percibida durante los noventa. La importancia de Brasil disminuyó y en contrapartida aumentó la de todos los otros socios. En particular, en el promedio del período aumentó la importancia de Argentina, que en los primeros años de este período, alcanzó un máximo y casi duplicó en importancia a los Estados Unidos como destino de las exportaciones uruguayas.

En el último período considerado, el porcentaje de exportaciones destinado al MERCOSUR es similar al destinado al NAFTA. Esto se debe principalmente al aumento de las exportaciones hacia los Estados Unidos y a otros mercados de fuera de la región. En esta recuperación incidieron factores del contexto internacional que representan mejoras en los términos de intercambio y la recuperación de mercados que se habían perdido en el período anterior por los problemas sanitarios vinculados a la aparición de fiebre aftosa. Finalmente, el porcentaje de exportaciones destinado a la Unión Europea se ha mantenido constante.

Como resultado de estos factores el último período se caracterizó por la pérdida de importancia del comercio regional y el creciente protagonismo de los Estados Unidos como destino de las exportaciones uruguayas. Si se compara con los años noventa, Estados Unidos duplica en este período su participación en las exportaciones uruguayas, y supera la posición que tenía Brasil como principal comprador de productos uruguayos. Argentina, por su parte, disminuye su participación casi a la mitad. La importancia del bloque como destino de nuestras ventas casi coincide con la del NAFTA

El análisis del crecimiento de las exportaciones según país de destino muestra que en el primer período del MERCOSUR (hasta 1994) crecen las exportaciones hacia Argentina. En los noventa y hasta 1998, se destaca el crecimiento de las exportaciones hacia Brasil que supera el 15 % anual. La creciente importancia de los mercados de la región se da en un contexto de tipo de cambio atrasado, excepto con dichos países. (Cuadro 13).

En síntesis, a pesar del efecto de la apreciación cambiaria, las exportaciones continuaron aumentando, principalmente durante la segunda etapa de este período de apertura de la economía. Si comparamos con la década del ochenta, la apreciación cambiaria que mencionamos fue mayor a la de los años noventa, de todas formas, las exportaciones durante ese último período crecieron a tasas mayores que

**Cuadro 13**  
**Crecimiento de las exportaciones según destinos y períodos**  
**(En porcentaje)**

	Tasa de crecimiento acumulativa anual			
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	49,13	5,27	-29,90	33,07
Brasil	1,15	15,45	-16,19	2,00
Paraguay	41,97	35,87	-6,95	-3,28
MERCOSUR	12,87	12,24	-19,24	8,78
Chile	27,66	12,87	-5,74	16,22
CAN	14,33	21,40	-17,50	34,15
UE-15	-1,25	1,09	2,52	10,31
Resto UE	-30,73	17,13	2,72	9,38
China	15,89	-10,64	7,60	4,78
Estados Unidos	-1,88	3,21	-1,77	76,75
México	9,03	-15,51	31,65	25,04
Canadá	-12,94	10,39	5,62	47,59
NAFTA	-0,96	0,24	5,11	61,10
Resto del Mundo	-4,79	10,82	-16,90	24,21
TOTAL	3,49	8,58	-11,84	22,31

*Fuente: Elaborado con datos del BCU.*

las experimentadas en la década anterior. Cabe recordar que los acuerdos bilaterales de comercio, CAUCE y PEC, ya habían impulsado el comercio entre países socios, pero particularmente el comercio entre Argentina y Uruguay. En esta nueva etapa, el MERCOSUR permite expandir las exportaciones uruguayas destinadas a Brasil.

### 3.3 Estructura por tipo de comercio: intra-industrial e inter-industrial

En un proceso de integración, además de la evolución de los flujos comerciales, es útil medir la importancia del comercio intra-industrial e inter-industrial. En particular, la teoría vincula gran parte del comercio intra-industrial a las distintas modalidades de procesos de integración. El comercio intra-industrial supone la presencia de flujos simultáneos de exportaciones e importaciones correspondientes a una misma rama de actividad de la industria manufacturera. Varios son los trabajos que se han preocupado por analizar el patrón de comercio uruguayo analizando

las características del comercio de bienes industriales desde y hacia Uruguay, enfatizando la existencia de comercio intra-industrial: Lorenzo (1990), Lorenzo y Paolino (en Berretta *et al*, 1991), Terra *et al*, (1995) y finalmente, Osimani y Laens (2000).

Dichos trabajos se basan en la construcción de indicadores propuestos por Grubel y Lloyd<sup>9</sup> (1975) y por Aquino (1978), que miden la importancia relativa de las exportaciones de productos de una determinada rama o sector industrial que son compensadas por importaciones de bienes de la misma rama o sector, expresada como porcentaje del comercio global de dicho sector. Un problema que presenta el indicador de Grubel y Lloyd (G-L) es que si la balanza comercial de productos industriales no se encuentra equilibrada el coeficiente tiende a subestimar la importancia relativa del comercio intra-industrial. Por tanto, adicionalmente, se procedió al cálculo del índice G-L ajustado por los desequilibrios comerciales. A nivel agregado se calcularon ambos índices.

A partir de la década del setenta, con el auge de la política de promoción de exportaciones y los acuerdos comerciales con la región, se constató una creciente importancia del comercio intra-industrial. En particular, este tipo de intercambio comercial ha tenido lugar con Argentina, con el cual se evidencia mayores niveles de comercio intra-industrial y diversificación exportadora (Oddone, 2000).

Lorenzo y Paolino (1990) encontraron que en el período 1975-1978, el 55% de las exportaciones dirigidas hacia Argentina se caracterizaban por intercambios de este tipo, mientras que para Brasil, en el período 1986-1988, el 25% de las exportaciones correspondía a comercio intra-industrial (porcentaje que duplicó el experimentado durante el período 1975-1978). Gran parte de las ramas exportadoras hacia la región, en el marco de los acuerdos del CAUCE y del PEC y luego, durante los noventa en el marco del MERCOSUR, se caracterizan por exportar bienes de más difícil inserción en mercados extraregionales.

En la primera etapa del proceso de apertura, la evolución del índice G-L para el período 1978-1991, muestra una tendencia creciente en el período aunque muy leve (Gráfico 4)<sup>10</sup>. Este leve crecimiento se debe en parte a las fluctuaciones que experimenta el indicador que presenta una caída entre los años 1979 y 1983. Luego de la recuperación, el indicador de comercio intra-industrial se estabiliza en los últimos años alrededor de 23%.

Para el período 1991-2005, se realizaron nuevas estimaciones del índice de G-L que muestran un crecimiento mayor al del período anterior, en el caso

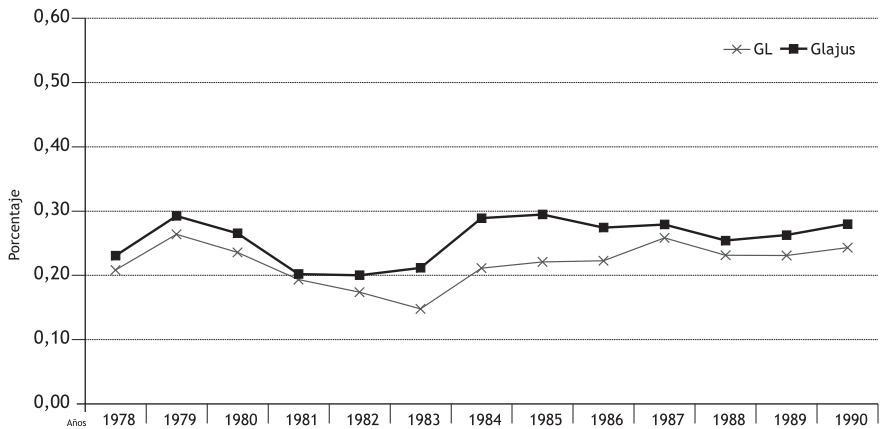
---

9 Véase Anexo Metodológico.

10 Para este período (1978-1991) los datos fueron extraídos del trabajo de Osimani y Laens (2001). Estos cálculos fueron realizados considerando una muestra de 78 ramas industriales a 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 2, que representan alrededor del 86% del total de exportaciones uruguayas en dicho período.



**Gráfico 4**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd para la industria**  
**(1978-1990)**



Fuente: BCU.

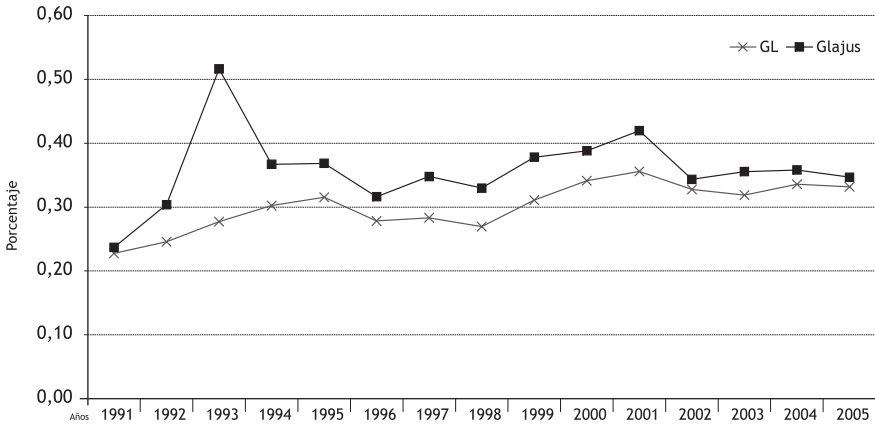
del índice de G-L sin ajustar, que llega a un máximo de 36% en 2001 (Gráfico 5)<sup>11</sup>. Este indicador toma valores mayores a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR.

Dado el persistente desequilibrio en la balanza comercial de bienes industriales, que caracterizó al comercio industrial uruguayo, se analizó también el indicador G-L ajustado (Gráfico 5). Como puede observarse, la evolución de dicho indicador es muy similar a la del G-L (siguen la misma trayectoria pero siempre G-L ajustado se encuentra por encima de G-L), sin embargo, para el año 1993 se observa importante diferencia entre ambos indicadores. Esto podría estar explicado por el importante déficit comercial que experimentó Uruguay en el comercio industrial. Justamente, en dicho año el G-L ajustado superó en gran medida al G-L.

En síntesis, a lo largo del proceso de apertura comercial se observa una tendencia creciente en los flujos de comercio de doble sentido o de comercio intra-industrial a nivel agregado. El índice G-L ha presentado oscilaciones que van desde un 15% en 1983 a 36% en el 2001 y presenta un mayor crecimiento a partir del MERCOSUR.

11 La muestra seleccionada difiere en algunos casos a la muestra utilizada en el período anterior. Se construyó el indicador por rama industrial a 4 dígitos de la CIU revisión 2 en base a una muestra de 80 ramas industriales que representan el % de las exportaciones industriales en 2005.

**Gráfico 5**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd para la industria**  
**(1991-2005)**



Fuente: Osimani y Laens (2001) y elaboración propia a partir de datos del BCU.

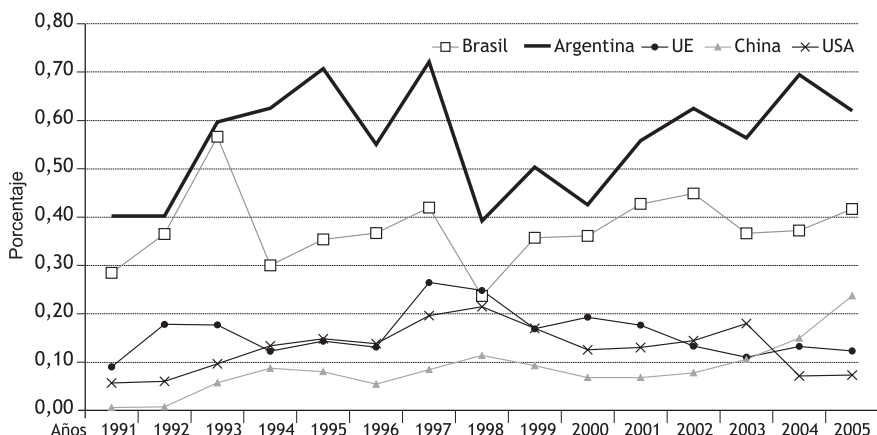
Para el período 1991-2005 se realizaron adicionalmente estimaciones de comercio intra-industrial para el comercio bilateral con los principales socios comerciales (Brasil, Argentina, Estados Unidos, China e Unión Europea) <sup>12</sup>.

Al igual que fuera constatado en estudios anteriores, en el período 1991-2005, la mayor proporción de comercio intra-industrial se observa en el comercio bilateral con Argentina (Gráfico 6). Con respecto a Brasil, el indicador presenta un comportamiento similar al agregado, exhibiendo menores valores que el de Argentina. El resto de los países socios considerados, presentan menor proporción de comercio intra-industrial. Un caso de especial interés es China, que parte con valores muy pequeños de 1% en 1991 y crecientemente llega al 24% en el 2005. Estados Unidos y la Unión Europea presentan pequeños valores del indicador G-L pero se debe destacar la tendencia descendente que se observa para el caso de Estados Unidos a partir de 2003.

Otra forma de abordar la importancia del comercio intra-industrial es analizar la estructura de las exportaciones cuando los sectores se agrupan según tramos del índice de G-L (Cuadro 14). En el caso de la estructura de las exportaciones totales, los sectores de menor comercio intra-industrial (ubicados en el tramo de 0 a 19% de G-L), son responsables por entre el 40% y el 50% de las exportaciones según los períodos. Si se consideran los dos primeros tramos, los sectores con índice de G-L menor a 40% explican casi el 70% de las exportaciones totales en todos los períodos. Un comportamiento similar presenta la estructura de exportaciones fuera de la re-

<sup>12</sup> Los datos utilizados provienen de las estadísticas de comercio del BCU.

**Gráfico 6**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd**  
**por principales socios comerciales (1991-2005)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

gión aunque con una concentración aún mayor en las exportaciones de los sectores de G-L menor a 20%.

Como era de esperarse las exportaciones a Argentina muestran un perfil totalmente diferente. En este caso, las exportaciones realizadas por sectores clasificados en el primer tramo no son las de mayor peso. Las exportaciones se concentran en sectores pertenecientes a los tramos del medio. Finalmente las exportaciones a Brasil, presentan características similares a las exportaciones totales ya que se con-

**Cuadro 14**  
**Estructura de las exportaciones por tramos de Grubel y Lloyd**  
**(en porcentajes)**

Tramos de Grubel y Lloyd	Exp. Totales				Exp. a Argentina				Exp. a Brasil			
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
0-19	60,3	40,5	47,7	50,0	17,6	27,5	15,5	13,5	49,8	46,8	47,3	38,0
20-39	8,9	31,6	26,6	16,4	11,9	35,0	16,6	22,3	15,0	20,3	10,7	9,7
40-59	23,2	20,9	9,7	17,7	53,5	18,4	20,3	31,9	21,3	21,5	17,2	28,1
60-79	5,6	6,3	10,7	11,6	9,8	11,8	35,2	15,0	4,3	7,0	10,6	19,5
80-100	2,0	0,6	5,4	4,3	1,6	1,4	7,0	13,2	6,3	0,0	11,7	4,2
Total	100	100	100	100	94	94	95	96	97	96	97	99

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

centran en el primer tramo. Sin embargo, también presentan una concentración importante en el tramo del medio, lo que las asemeja a las argentinas.

### 3.3 Evolución del grado de apertura

Por lo general, suele relacionarse el grado de apertura con el tamaño del país. Países pequeños, especializados en productos de una limitada oferta exportable, suelen caracterizarse por ser países relativamente más abiertos, en relación a países más grandes y con una mayor oferta exportable.

La apertura de una economía es el resultado de múltiples factores. En este sentido los efectos de la política comercial no pueden ser analizados en forma aislada de la política cambiaria y fiscal, dado que existe una interdependencia entre todas ellas. El análisis de la evolución del grado de apertura de la economía se realiza a precios corrientes y constantes. En la medida que en el período analizado hay distorsiones de precios relativos como consecuencia de la apreciación de la moneda nacional, los resultados de ambos indicadores arrojan conclusiones interesantes.

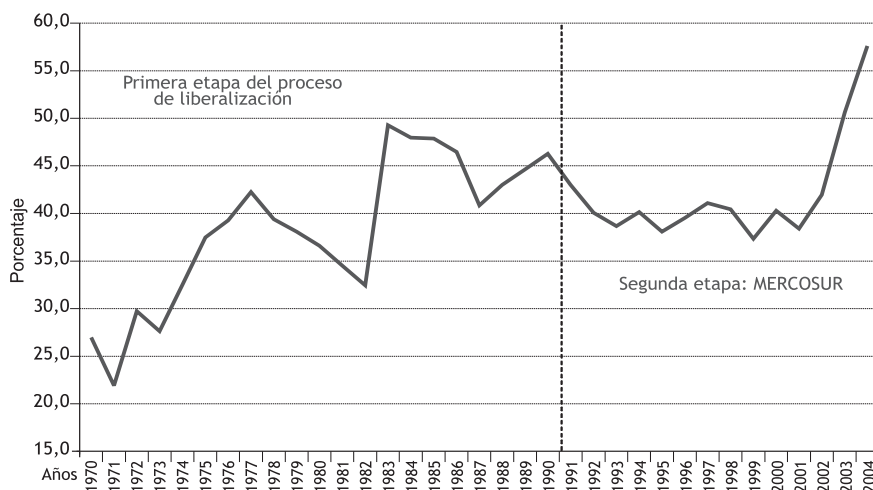
#### 3.3.1 Grado de apertura a precios corrientes

El grado de apertura a precios corrientes, medido como la razón entre el total del comercio (exportaciones más importaciones) sobre el PBI de la economía, muestra una tendencia creciente en la primer etapa del proceso de apertura (Gráfico 7), aunque presenta algunos altibajos. Entre 1978 y 1982 el coeficiente de apertura que había alcanzado el 40% del PBI presenta un claro descenso relacionado con los efectos de la apreciación de la moneda nacional como resultado de la aplicación del plan de estabilización con ancla cambiaria (tablita) de estos años. Inmediatamente después de superado el atraso cambiario en 1982, el grado de apertura crece nuevamente y alcanza casi al 50%.

La sobrevaluación de la moneda nacional o atraso del tipo de cambio afecta en forma diferente el numerador y el denominador del coeficiente del grado de apertura. Mientras que los flujos comerciales están afectados directamente por el tipo de cambio, el denominador está afectado parcialmente en tanto dentro del PBI hay bienes y servicios que, por ser no transables, no varían sus precios en la misma relación que le tipo de cambio. Con atraso cambiario, el numerador está más subvaluado que el denominador y por lo tanto el grado de apertura cae.

En la segunda etapa analizada el efecto de la subvaluación cambiaria contrasta totalmente el aumento del comercio producido en los noventa, a partir de la

**Gráfico 7**  
**Evolución del grado de apertura en dólares corrientes**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Elaborado en base a datos de Penn World Table.

integración en el marco de la región. En 2002, a partir del aumento del tipo de cambio el grado de apertura se eleva nuevamente.

### 3.3.2 Evolución del grado de apertura a precios constantes

Si se mide el grado de apertura a precios constantes, su evolución refleja mejor los cambios de la importancia del comercio que son independientes de la evolución del tipo de cambio.

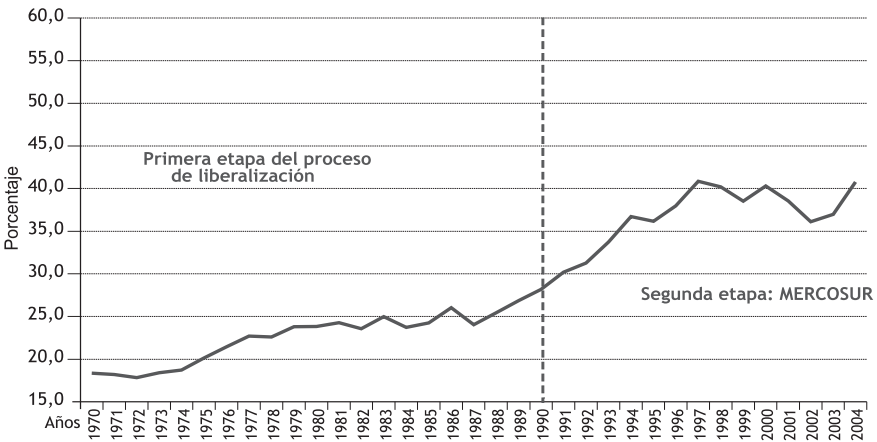
El grado de apertura, medido a precios constantes del 2000, aumentó considerablemente durante la primera etapa del proceso de liberalización comercial y se aceleró a fines de la década del ochenta (Gráfico 8). Como consecuencia de una política comercial que impulsó las exportaciones y redujo las barreras arancelarias el coeficiente de apertura creció en forma significativa, pasando de un 18% en 1970, a un 28% en 1990 <sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En particular, el coeficiente de apertura a precios constantes depurado del efecto precios y tipo de cambio, permite aislar los efectos de los cambios en los precios relativos como consecuencia de las devaluaciones de 1982 y 2002 y apreciar mejor el efecto que la política comercial pudo haber tenido sobre la apertura. Al hacer referencia a precios constantes implica que se mide a precios de un año determinado, sin embargo, el denominador del coeficiente de apertura es el PBI ajustado por PPP.

A partir de la creación del MERCOSUR continúa la tendencia creciente y se percibe un aumento en el coeficiente de apertura, que registró niveles muy superiores, pasando de 30 a 40% aproximadamente. En 1997 se da el máximo coeficiente de apertura de todo el período considerado.

Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa el coeficiente de apertura se estabiliza en torno a 40%. El crecimiento más importante del grado de apertura de la economía se da entre 1987 y 1997<sup>14</sup>. A mediados de 1998 la economía ingresó en una nueva fase recesiva. A partir de 1999 y hasta el estallido de la crisis argentina en diciembre de 2001, Uruguay debió absorber una serie de *shocks* externos adversos que significaron una caída de los flujos comerciales mayor a la caída del nivel de actividad lo que hizo descender el coeficiente de apertura entre 1999 y 2002.

**Gráfico 8**  
**Evolución del grado de apertura a precios constantes**



Fuente: Elaborado en base a datos de Penn World Table.

En el último período, luego de corregidas las distorsiones de precios relativos que caracterizaron a la década del noventa, se ganó competitividad en relación a Brasil y otros socios comerciales. El crecimiento exportador fue muy importante a partir de 2002 y en el 2005 las exportaciones en dólares corrientes superaron las registrados en 1998. En 2004, el grado de apertura ya supera el máximo anterior de 1997 y continúa su crecimiento hasta la fecha.

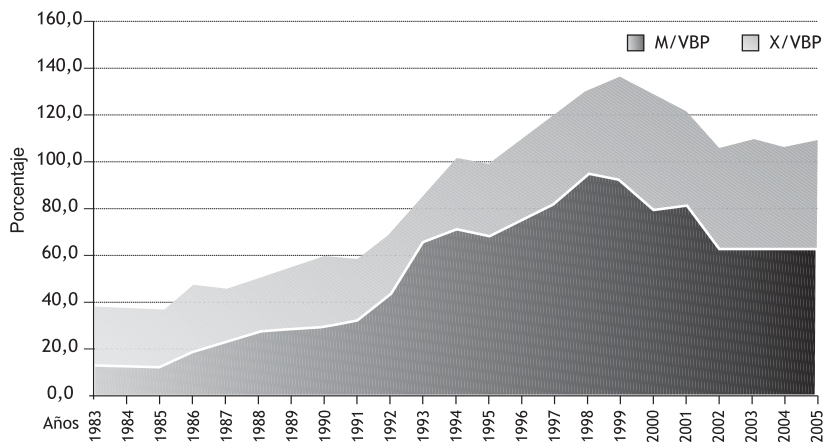
<sup>14</sup> En ese período también crece en forma ininterrumpida el grado de apertura de Argentina y Brasil.

### 3.4 La apertura y la especialización industrial

Como se ha reseñado la política comercial de la apertura significó una caída de la protección a las actividades en el mercado interno como resultado de un conjunto de factores entre los cuales se encuentra rebaja de aranceles y la creación del MERCOSUR. La reducción arancelaria, sumada al proceso de apreciación cambiaria que tuvo lugar durante los noventa, tuvo los efectos más importantes en el sector industrial, dado que es directamente afectado por la liberalización. Como consecuencia de esto, el grado de apertura industrial, medido en este caso como el cociente entre la suma de las exportaciones e importaciones respecto al valor bruto de producción industrial (medido a precios constantes), experimentó un fuerte incremento a partir de los noventa (Gráfico 9). Particularmente la mayor apertura vino por el lado de la penetración importadora. Esto se prolongó prácticamente a lo largo de toda la década. Ya en el último período, a partir de 2003, el grado de apertura se recuperó luego de la caída experimentada durante la crisis, pero esta vez, las exportaciones fueron las que incrementaron la participación en las ventas totales industriales.

Dos modalidades de especialización relacionadas con la inserción comercial suelen ser identificadas para los sectores industriales en las últimas tres décadas <sup>15</sup>.

**Gráfico 9**  
**Apertura de la Industria manufacturera a precios constantes de 1983 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

15 Ver los trabajos de Macadar (1986), Berreta (1987), Berreta *et al.* (1991), Osimani (1992) y Osimani y Laens (2000).

La primera modalidad de especialización es la observada para las relaciones comerciales que mantiene Uruguay con el resto del mundo y, parcialmente, con Brasil, caracterizada por la existencia de ventajas comparativas (diferencias tecnológicas y dotaciones relativas de factores) como lo postula la teoría neoclásica de comercio internacional. La segunda modalidad de especialización caracteriza al comercio bilateral con Argentina y parcialmente con Brasil. Este tipo de inserción podría explicarse por las nuevas teorías de comercio internacional que enfatizan el papel jugado por la diferenciación de productos, las economías de escala y las estructuras de competencia imperfecta, como los determinantes fundamentales del intercambio comercial (Osimani y Laens, 2000).

Por otro lado, los cambios ocurridos en el proceso de apertura han repercutido en la estructura productiva industrial o sobre el patrón de especialización industrial. Para analizar dichos cambios se agrupan los sectores industriales en cuatro grupos en base a tres indicadores de especialización (Casar Pérez, 1989). Los cuatro grupos se definen aplicando sucesivos filtros. El grupo de sectores de *Bajo Comercio* está integrado por aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura (medido como el cociente entre el total del comercio de bienes y la oferta total de cada rama industrial) es menor al 5%. El de *Comercio Intraindustrial* se conforma por aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5% y cuyos índices de G-L son superiores al 50%. El grupo de *Sustitutos de Importaciones* son aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5%, presentan un índice de G-L inferior al 50% y tienen saldo comercial sectorial negativo. Finalmente el grupo de *Exportadores* contiene aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5%, presentan un índice de G-L inferior al 50% y tienen saldo comercial sectorial positivo.

Esta clasificación de los sectores industriales ha sido utilizada en 1978, 1988 y 1996. Los principales resultados encontrados en investigaciones pasadas y en la actualización realizada para 2003 son los esperados en un proceso de apertura (Cuadro 15). En los noventa, los cambios en el patrón de especialización industrial se caracterizaron por una creciente contribución al valor agregado y al empleo de los sectores industriales con una especialización comercial de tipo intra-industrial. En 1996, cuando el comercio regional es creciente, la contribución de los sectores clasificados como de comercio intra-industrial era semejante a la contribución realizada por los sectores exportadores, que en décadas anteriores eran los de mayor contribución. Otro resultado impactante relacionado con la apertura de los noventa es la importancia de los sectores clasificados como sustitutos de importación.

En 2003, luego del período denominado de crisis regional la importancia de los sectores de *Comercio intra-industrial* en la generación del producto industrial se mantiene y aumenta. Se destaca, por otra parte, su relevancia en la generación del empleo industrial que sobrepasa por primera vez a los sectores exportadores,



**Cuadro 15**  
**Patrón de especialización**  
**de la industria manufacturera uruguaya**

Grupos de sectores	N° de sectores				VAB (*)				Empleo			
	1978	1988	1996	2003	1978	1988	1996	2003	1978	1988	1996	2003
De Bajo Comercio	8	13	3	6	17	16	9	9	sd.	21	3	6
De Comercio Intraindustrial	7	12	23	20	18	12	26	31	sd.	12	35	43
Exportadores	15	15	8	12	41	35	27	29	sd.	44	35	34
Sustitutos de importación	9	33	40	32	24	37	38	31	sd.	23	27	17
Total	39	73	74	70	100	100	100	100	sd.	100	100	100

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, BCU, Osimani (1992); Osimani y Laens (2000).*

tradicionalmente los de mayor contribución al empleo <sup>16</sup>. Por otra parte, se detiene el ascenso de la importancia de los sectores *Sustitutos de importación*, tanto en la generación del producto como del empleo industrial. Este fenómeno se explica en parte por la devaluación del año 2002 y por el resurgimiento de la demanda de Estados Unidos de productos de exportación más tradicionales.

<sup>16</sup> Para este trabajo, se realizó una nueva clasificación de las ramas industriales para el año 2003 con el objetivo de identificar si se efectuaron cambios en el patrón de especialización dominante de la industria manufacturera uruguaya, respecto de las décadas pasadas, de acuerdo a la clasificación CIIU (revisión 2), a cuatro dígitos. En tal sentido, se clasificaron 70 sectores industriales que representan el 98% de la industria (en términos de valor bruto de producción (VBP) en los cuatro grupos de especialización.

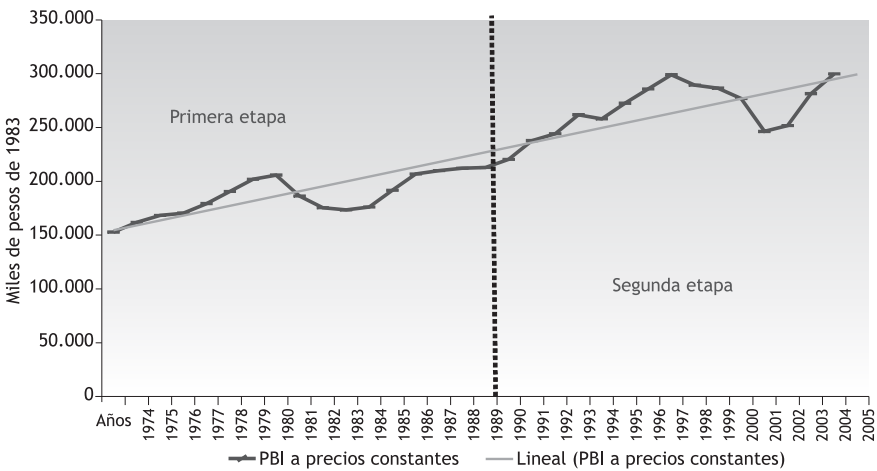
## 4. EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA URUGUAYA

### 4.1 Características del crecimiento

A lo largo de estos treinta años que abarca el proceso de apertura, el comportamiento del PIB ha mostrado una tasa de crecimiento de algo más de un 2% al año, en promedio. Si bien el crecimiento logra acelerarse en varios años, el período se caracteriza por dos profundas recesiones económicas con efectos negativos con gran incidencia en la tasa promedio. Dichas variaciones son una característica de la evolución de la economía uruguaya que se caracteriza por la ocurrencia de fluctuaciones de gran amplitud (Gráfico 10).

En la primera etapa del proceso de apertura, comenzada en 1975, el desempeño económico mejoró sustancialmente con respecto a las décadas pasadas. En los primeros cinco años, entre 1975 y 1980, se alcanza un crecimiento promedio anual de 4,8%. Sin embargo, este crecimiento fue seguido de una nueva etapa recesiva que se prolonga desde 1981 hasta 1984. En 1985 se produjo un nuevo repunte de la economía y se recuperan los valores anteriores a la crisis. Luego de esa recuperación la economía crece más lentamente. Como resultado durante los ochenta el crecimiento del producto fue casi nulo (0,7% promedio anual), al igual que sucedió

**Gráfico 10**  
**Evolución del PIB a precios constantes (1974-2005)**



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

en otros países de América Latina. Como resultado, durante toda esta primera etapa, el producto presentó un crecimiento promedio anual de 2,2%.

En la segunda etapa, definida como de profundización de la apertura, entre 1991 y 2005, el producto creció a una tasa promedio anual de 2,5%, sólo muy levemente superior a la de la primera etapa. Nuevamente pueden distinguirse períodos muy diferentes en la evolución económica ya que esta etapa también se caracteriza por un período de crecimiento seguido por una profunda recesión. Entre 1991 y 1998, el producto crece en promedio un 4,4% por año, por encima de su tendencia de largo plazo. A eso le siguen cuatro años de caída del producto, entre 1999 y 2002. Luego se retoma nuevamente el crecimiento a tasas aún más elevadas. En este caso la recuperación parece más rápida que la anterior.

## 4.2 Composición del producto y el papel de los sectores en el crecimiento

En la medida que un proceso de apertura afecta a los sectores productivos en forma diferente, la composición del producto ha sufrido algunos cambios a lo largo del período en estudio. Los datos disponibles permiten ver las modificaciones que se procesaron a partir de 1983 <sup>17</sup>.

En los ochenta, la composición del producto se caracteriza por una participación de la *Industria* de 28% (Industria Manufacturera y Construcción) y del sector *Agropecuario* de 12% (incluye Agricultura, Ganadería, Pesca, Minas y canteras). El 60% restante lo constituyen sectores de servicios (Cuadro 16). El servicio de mayor peso en la estructura productiva es el sector de *Establecimientos Financieros y Negocios Inmobiliarios* (22%). Le siguen el sector de *Comercio, Restaurantes y Hoteles* (11%) y el de *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones* (9%).

Entre los cambios más importantes sucedidos en los noventa y principios de este siglo se destaca la sistemática pérdida de participación de la *Industria*, hasta 2002. La otra modificación que se destaca es la creciente importancia del sector de *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones*. Otro sector que aumenta su participación, aunque se revierte en 1999, es el de *Comercio, Restaurantes y Hoteles*.

El dinamismo del producto que caracteriza buena parte de la década del noventa, es consecuencia de la evolución de los sectores de servicios principalmente. Dentro de ellos, el sector de servicios que lidera el crecimiento en los primeros años es el de *Comercio, Restaurantes y Hoteles* y luego el liderazgo le corresponde al sector de *Establecimientos financieros* seguido por el sector *Transporte* (Gráfico 11).

---

17 La última metodología utilizada para la elaboración de las Cuentas Nacionales (BCU), presenta los datos a partir de 1983.

**Cuadro 16**  
**Estructura del PBI por períodos**  
**(en porcentaje)**

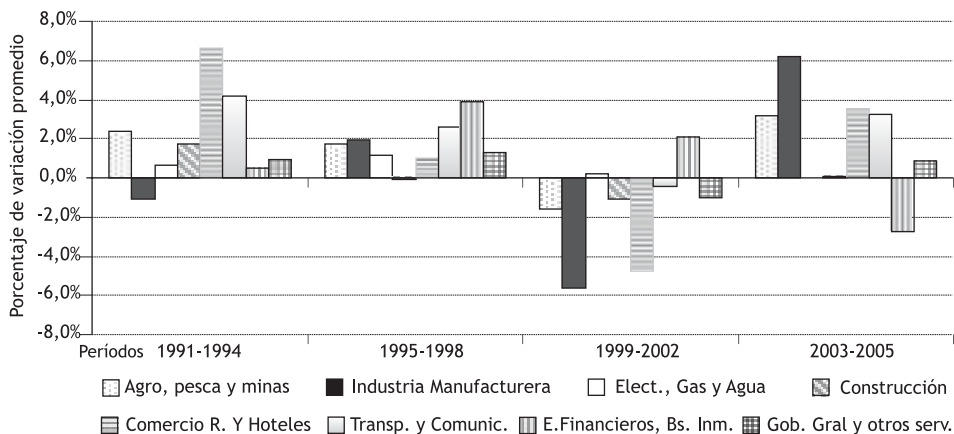
	1980-1993	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Agro, Pesca, Minas y Canteras	11,6	11,1	11,9	10,6	12,6
Industria manufacturera y Construcción	28,3	25,5	23,2	20,5	20,6
Transporte, Comunicaciones, Electricidad, Gas y agua	9,3	11,9	14,4	16,0	16,8
Comercio, restaurantes y hoteles	11,2	13,5	14,2	12,8	11,7
Establecimientos financieros, inmobiliarias	22,2	21,5	21,0	24,6	23,0
Servicios del Gobierno General	17,3	16,6	15,4	15,4	15,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaborado a partir de Cuentas Nacionales del BCU.*

Cabe señalar que la creciente importancia de los servicios es una tendencia que ya se insinuaba en la etapa anterior.

A la salida de la crisis recesiva de los años 1999-2002, el crecimiento es fuertemente liderado por la *Industria* y el sector *Agropecuario* que recuperan en este período parte su participación relativa (Gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Crecimiento sectorial por períodos**  
**(porcentajes de variaciones promedio anual)**



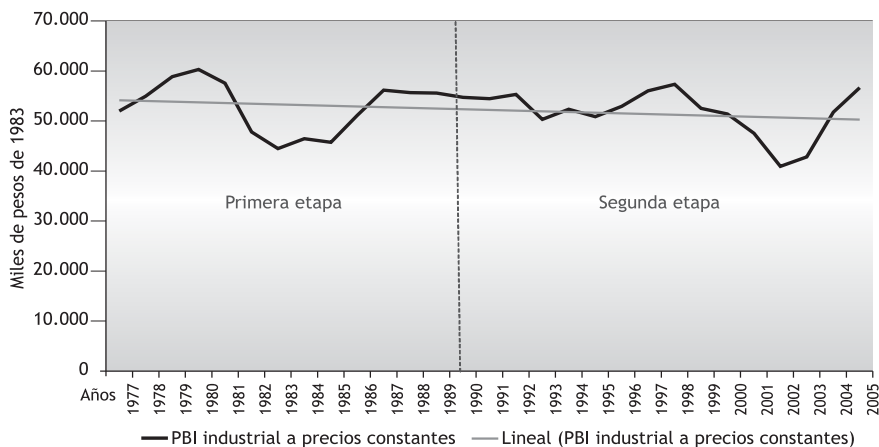
*Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.*

### 4.3 Crecimiento de la industria

En esta sección se analiza el comportamiento de la industria manufacturera en los últimos treinta años. Como se ha mencionado, la evolución de este sector es relevante en la medida que es el sector más afectado por la política comercial de desprotección del mercado interno y también de promoción de exportaciones. Muestra además, una trayectoria decreciente, opuesta a la que ha seguido la economía en su conjunto. Si bien se presentan oscilaciones en la evolución del producto industrial, la tasa de crecimiento acumulativa anual en las tres décadas es de sólo 0,3 aproximadamente, en relación al 2% del producto global de la economía (Gráfico 12).

En la primera etapa del proceso de apertura, entre 1976 y 1980, se alcanza un crecimiento promedio anual de 2%, que se detuvo en el período recesivo para nuevamente repuntar a partir de 1986. Entre 1985 y 1990 el producto industrial creció un 3% promedio anual, crecimiento que fue muy superior al que exhibió durante los noventa, antes de llegada la nueva crisis económica. Esto demuestra, que a diferencia de lo que sucedió con el producto global de la economía, la profundización del grado de apertura, tuvo efectos negativos sobre la *performance* industrial en su conjunto. Sin embargo, este comportamiento no debe ser generalizado ya que la apertura generó una nueva configuración de la estructura industrial a favor de los sectores con una especialización comercial de tipo intra-industrial.

**Gráfico 12**  
**Evolución del producto industrial**  
**a precios constantes de 1983**



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

Como resultado de todos los cambios que implicó la apertura unilateral y con Argentina y Brasil, la industria disminuyó su importancia como generadora de empleo. Durante la primera mitad de los noventa la industria representaba alrededor del 23% del empleo de la economía, siendo la que mayor participación tenía en el empleo agregado. En la segunda mitad de los noventa se registró una caída muy fuerte en el empleo industrial. Paulatinamente otros sectores económicos, como el comercio y los servicios fueron ganando participación en la estructura de empleo global.

## 5. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO

### 5.1 Los posibles efectos

El proceso de apertura que comenzó a mediados de los setenta genera efectos sobre la actividad productiva, que serán diferentes según la especialización internacional de los sectores. Una forma de captar esos efectos es a través de la descomposición de la producción siguiendo la fórmula tradicional de Chenery (1960, 1979). Según esta metodología es posible descomponer el crecimiento del producto en tres efectos: el crecimiento por demanda interna, crecimiento por sustitución de importaciones y el crecimiento por dinámica exportadora<sup>18</sup>. Así, si el proceso de apertura es exitoso, cabe esperar un impacto positivo en el crecimiento proveniente del crecimiento de las exportaciones, acompañado por un impacto negativo derivado de la desustitución de importaciones como consecuencia de la apertura.

El objetivo de esta sección es descomponer las variaciones del producto en los distintos componentes con el fin de evaluar la capacidad explicativa de los mismos a lo largo de los períodos en estudio. Para ello se toma el esquema metodológico sugerido por Chenery (1979). De acuerdo a este enfoque es posible descomponer el crecimiento del producto a partir de la identidad contable macroeconómica, de acuerdo a la expresión que se plantea a continuación:

$$Y_t - Y_{t-1} = a_{t-i} (D_t - D_{t-1}) + (a_t - a_{t-i}) S_t + a_{t-i} (X_t - X_{t-i})$$

En donde:

$Y$  es el producto de la economía;

$D$  la demanda interna expresada como  $Y+M-X$ ;

$M$  y  $X$  son el total de importaciones (CIF) y exportaciones (FOB) de bienes y servicios respectivamente;

$a$  es la participación del producto en la oferta total ( $S$ );

$t$  es el período final; y  $t-i$  el período inicial.

---

18 Véase Chenery (1979) y Ganuza, Morley, Robinson y Vos (2004).

## 5.2 Efectos de la apertura en el crecimiento del producto de la economía

En la primera etapa del proceso de apertura, para el total de la actividad económica, sólo es posible hacer la desagregación según los componentes a partir de 1977, por lo cual quedan excluidos los tres primeros años del proceso de apertura. En esta primera etapa, entre 1977 y 1990, la actividad económica medida por la evolución del PIB, presenta un crecimiento acumulado de casi 25%, que se explica por partes iguales por efecto de la **demanda interna** y de las **exportaciones** ya que la desustitución de importaciones fue insignificante en esta primera etapa (Cuadro 17).

**Cuadro 17**  
**Descomposición del crecimiento del producto: 1976-2005**  
**(variaciones acumuladas, calculadas a precios constantes de 1983)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Crecimiento del PBI
<b>Primera etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1976-1979	13,6	-3,7	1,9	11,8
1980-1982	-2,8	0,9	-0,2	-2,1
1983-1990	3,41	2,90	15,02	21,33
1976-1990	12,96	-0,77	12,76	24,95
<b>Segunda etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1991-1994	30,3	-16,7	9,4	23,1
1995-1998	14,1	-5,3	5,4	14,1
1999-2002	-19,2	6,4	-4,8	-17,6
2003-2005	14,1	-6,5	14,1	21,8
1991-2005	35,8	-21,8	26,9	40,9

Fuente: Elaborado a partir de datos del BCU.

El efecto de la demanda interna es el de mayor contribución al crecimiento en los primeros años del proceso de apertura, seguido por la desustitución de importaciones. En cambio, las exportaciones hacen su mayor contribución al crecimiento luego de la crisis de 1982 y la devaluación de ese año. Si bien el efecto del crecimiento de la demanda interna es también positivo, su contribución relativa es mucho menor.

En los quince años de la segunda etapa del proceso de apertura, el crecimiento acumulado del producto es considerablemente mayor al de la etapa previa, alcanzando el 41%, a pesar de la aguda recesión del período (Cuadro 17). Si bien los dos



componentes que explican el crecimiento son nuevamente la **demanda interna** y las **exportaciones**, a diferencia de la etapa anterior, la demanda interna tiene un efecto mucho mayor. La otra diferencia a resaltar es que el efecto de la des sustitución de importaciones pasa a ser significativo y casi contrarresta el efecto positivo del incremento de las exportaciones. Ambos efectos, que son los esperados en un proceso de profundización de la apertura de la economía, alternan en su importancia en los diferentes subperíodos.

El período entre 1991 y 1994, caracterizado por la liberalización del comercio intra-zona, se distingue por el agudo efecto de la des sustitución de importaciones que más que compensa el efecto de las exportaciones. Esto se revierte en el período siguiente, donde los dos efectos esperados de la apertura presentan igual importancia.

Finalmente, el período 2003-2005, presenta como factor distintivo la elevada contribución de las **exportaciones** al crecimiento del producto, que iguala en este período a la contribución de la demanda interna <sup>19</sup>. Cabe destacar, que las exportaciones son el componente de mayor contribución al crecimiento en los dos períodos inmediatos a la devaluación de la moneda y con una menor importancia del comercio con la región.

### 5.3. Efectos de la apertura en el crecimiento de la industria

Siguiendo la propuesta de descomposición de Chenery, es posible analizar cómo han contribuido los distintos componentes al crecimiento del producto de la industria manufacturera. Como se vio en los apartados anteriores este sector de actividad económica tuvo una evolución negativa en materia de crecimiento económico en el conjunto del período estudiado <sup>20</sup>.

Para la primera etapa del proceso de apertura se tomaron los cálculos realizados en un trabajo anterior <sup>21</sup>. Los resultados indican que en este primer período tanto los efectos de las **exportaciones** como los de la **des sustitución de importaciones**, son más importantes que la demanda interna en la explicación del creci-

---

19 El crecimiento exportador que se registró en dicho período estuvo asociado al aumento del tipo de cambio real en una primera etapa, y a los precios favorables que caracterizaron a algunos productos uruguayos que lograron ingresar a mercados extraregionales y llegaron a ocupar los principales puestos de la pauta exportadora. En este contexto se destaca Estados Unidos, como socio comercial extraregional de mayor importancia.

20 En el caso de la descomposición del crecimiento de los sectores se considera el valor bruto de producción y no el valor agregado sectorial. La demanda interna, en este caso, está compuesta por la demanda con destino final y también por la demanda intermedia.

21 Ver Lorenzo, *et al.*, 1992.

miento industrial. Las exportaciones tienen un efecto positivo mayor y en todo el período la industria acumula un crecimiento de casi el 10% (Cuadro 18).

Como se señala en Lorenzo *et al.* (1993), la importancia de los tres efectos es coherente con los cambios en la política comercial. Así en los primeros años, entre 1975 y 1978, cuando la promoción de exportaciones fue más intensa, el dinamismo de las exportaciones tiene un rol preponderante en el crecimiento industrial. Entre 1978 y 1981, por el contrario, cuando se acentúa la apertura del mercado interno, por el efecto conjunto de la reducción de aranceles y la política cambiaria, el menor crecimiento se explica fundamentalmente por la desustitución de importaciones. El efecto de la demanda interna es el que permite que no caiga la producción industrial ya que las exportaciones aportan muy poco al estar desestimuladas por el atraso cambiario del período.

Luego de superada la crisis de 1982, a partir de 1985, la demanda interna se recompone y adquiere el protagonismo en los últimos años de los ochenta.

**Cuadro 18**  
**Descomposición del crecimiento del producto industrial:**  
**1975-1988**  
**A precios constantes de 1985 (variaciones acumuladas)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Total
Primera etapa del proceso de liberalización comercial				
1975-1988	7,42	-18,47	20,66	9,61
1975-1978	7,88	-2,49	10,16	15,55
1978-1981	7,73	-9,14	3,97	2,56
1981-1985	-20,93	1,24	-1,75	-21,44
1985-1988	17,83	-8,66	8,59	17,76

*Fuente: Los cálculos fueron tomados de «Macroeconomics Conditions and Trade Liberalization: The case of Uruguay (Lorenzo, Osimani y Laens;1993).*

En la segunda etapa del proceso de apertura, caracterizada por la liberalización del comercio con los países de la región, el efecto negativo de la **desustitución de importaciones** se manifiesta en gran magnitud y tiene como consecuencia que la industria manufacturera prácticamente no crezca, a pesar del dinamismo proveniente tanto de la demanda interna, como de las exportaciones (Cuadro 19).

Los efectos de la desustitución de importaciones son muy importantes en los primeros años de esta segunda etapa, cuando se produce la desprotección de la industria frente a los países del MERCOSUR, en el período llamado de transición

que lleva a la liberalización del comercio intrazona. A las consecuencias de la caída de la protección frente a los vecinos debe agregarse también el régimen cambiario instaurado a fines de 1990, con efectos de atraso del tipo de cambio. Los efectos negativos fueron atenuados en buena parte por la demanda interna que mostró un gran dinamismo.

**Cuadro 19**  
**Descomposición del crecimiento del producto industrial:**  
**1991-2005**  
**(variaciones acumuladas, a partir del cálculo con VBP)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Total
<b>Segunda etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1991-2005	15,44	-26,11	13,46	2,84
1991-1994	26,30	-30,36	-0,32	-4,39
1995-1998	19,82	-15,17	4,84	9,49
1999-2002	-37,80	11,72	-2,49	-28,57
2003-2005	15,17	0,00	12,35	37,52

*Fuente: Elaborado a partir de datos del BCU.*

Si bien los efectos de la des sustitución de importaciones continúan en los años siguientes sus efectos se van atenuando y la demanda interna y las exportaciones presentan un mayor dinamismo a pesar del atraso cambiario que caracteriza el período.

Finalmente, el período posterior a la crisis del 2002 y a la corrección del atraso cambiario se destaca por el fuerte dinamismo aportado por las exportaciones y la demanda interna.

## 6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A partir de la segunda mitad de los setenta la economía uruguaya comienza un proceso de reformas económicas tendientes a la liberalización comercial y financiera. Este proceso se enmarca en un contexto internacional donde se observa que los países de la región siguen las mismas tendencias.

La primera etapa de la liberalización comercial del país, que va desde 1974 hasta 1990, se caracterizó por reducciones arancelarias, especialmente en los niveles más altos de la estructura. La promoción de exportaciones puso énfasis en las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, la política comercial estuvo sujeta a restricciones del contexto macroeconómico del país, dependiendo en particular de la evolución de las cuentas fiscales y de los cambios de la política cambiaria.

En esta etapa, las **exportaciones** son uno de los factores principales para explicar el crecimiento del producto de la economía y de la industria, especialmente de esta última. La **desustitución de importaciones**, en cambio, sólo es relevante en la explicación del crecimiento (retroceso) industrial pero es irrelevante en la explicación del crecimiento del producto de la economía. La demanda interna contribuye en forma positiva en ambos pero tiene mayor importancia para la economía en su conjunto. Por lo tanto, la apertura de la economía tiene incidencia positiva por el lado de la contribución de las exportaciones al crecimiento, como era de esperarse. El otro efecto esperado, la desustitución contribuye negativamente al crecimiento sólo en el caso del sector industrial.

A inicios de la década del noventa Uruguay comienza a transitar una nueva etapa en el proceso de liberalización comercial, asociándose con sus países vecinos e intensificando los vínculos comerciales. Esto pone marcha una nueva configuración del patrón comercial. La región pasa a ganar importancia en la pauta exportadora e importadora al mismo tiempo que se llevan a cabo cambios en al estructura productiva del país.

En la segunda etapa, los efectos de la apertura en el producto son contrapuestos. El producto crece en forma significativa y la principal contribución a dicho crecimiento le corresponde a la demanda interna, seguida de las exportaciones. La desustitución de importaciones, a diferencia del período anterior, es significativa y contrarresta buena parte de la contribución de las exportaciones. En el caso de la industria los efectos de la desustitución son particularmente profundos en los años correspondientes a la liberalización del comercio intra-zona.y luego se van atenuando.

A nivel de la economía en su conjunto el grado de apertura y el crecimiento están positivamente correlacionados, ya que ambos crecen en el período estudiado. Sin embargo, a nivel de los sectores los efectos varían. En el caso de la industria, sector que experimenta el mayor grado de apertura, la importancia negativa de la desustitución de importaciones en ambos períodos es determinante de su pobre desempeño en el período estudiado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquino, A. (1978) Intra-industry trade and intra-industry specialization as concurrent sources of international trade in manufactures. *Weltwirtschaftlitches*, 114: 275-95.
- Berlinski, J., Vaillant, M. y Kume, H. (2006) **Hacia una política comercial común del Mercosur**. Red Mercosur. Siglo XXI Editora Iberoamericana. Montevideo.
- Berretta, N. (1987) Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985: dos patrones de inserción subregional. *Revista SUMA*. Volumen 2. N° 2.
- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001) **Mercosur: integración y crecimiento**. El Mercosur. Ensayos. Fundación OSDE.
- Casar Pérez, J. (1989) **Transformación en el Patrón de Especialización y comercio Exterior del Sector Manufacturero Mexicano 1978-1987**. Instituto Latinoamericano de Estudios transnacionales. Nacional financiera. México.
- Chenery, H. B. (1960) Patterns of industrial growth. *American Economic Review* 50.
- Chenery, H. B. (1979) **Structural change and development policy**. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- CINVE (1987) **La industria frente a la competencia extranjera**. Estudios CINVE 7. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- CINVE (2006) **Para entender la economía del Uruguay: Un libro de texto básico**. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003) **Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa**. Serie Financiamiento del Desarrollo. CEPAL.
- Ganuzza, E., Morley, S., Robinson, S., y Vos R. (2004) **¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90**. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).
- Grubel y Lloyd (1975) **Intra-Industry Trade: The Thoery and Measurement for Internacional Trade in Differentiated Products**. Macmillan, London.
- Lorenzo, F. (1990) Determinantes del comercio intraindustrial. *Revista SUMA*. Volumen 5. N°8.
- Lorenzo, F., Osimani, R., y Laens, S. (1992) **Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas: el caso de Uruguay**. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo N° 103. Departamento de Desarrollo Económico y Social.
- Macadar, L. (1988) Protección, ventajas comparadas y eficiencia industria. *Revista SUMA*. Volumen 3. N°5.

- Oddone, G. (2000) **Cambios en el perfil de las exportaciones de Uruguay (1967-1997): Un análisis de descomposición**. Documento de Trabajo N° 54. Facultad de Ciencias Sociales.
- Oddone, G. (2006) **El largo declive económico de Uruguay durante el siglo XX**. Departamento de Historia e Instituciones Económicas. Universidad de Barcelona. Programa de Doctorado de Historia Económica.
- Osimani, R. (1992) Determinantes sectoriales del desempeño comercial. *Revista SUMA* 7(12).
- Osimani, R. y Laens, S. (2000) **Patrones de comercio y desempeño exportador: el caso de Uruguay en los noventa**. Documentos CINVE.
- Osimani, R. y Laens, S. (2001) **The determinants of Intraindustry Trade: the case of Uruguay**. CINVE. Documentos CINVE.
- Osimani, R. y Estol, R. (2006) **Posibles impactos de un acuerdo comercial con los Estados Unidos: un análisis mediante indicadores de comercio y determinantes estructurales**. Presentado a las Jornadas de Economía del BCU.
- Rama, M. (1982) **Protección y Crecimiento Industrial 1975-1980**. Estudios CINVE 3. CINVE-Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo
- Terra, I.; Nin, A. Y Oliveras, J. (1995) **“Ajuste en los patrones de comercio manufacturero: Uruguay 1988-1994”**. Departamento de Economía. Documento de trabajo N°8.
- Vaillant, M. (2005) **Determinantes de las estrategias de liberalización comercial en Uruguay**. Trabajo realizado para el Proyecto Economía política de la Política Comercial: una aproximación a través de seis estudios de casos, coordinado por Roberto Bouzas en el marco de OBREAL y la Chaire MERCOSUR de Science Po.

## ANEXO METODOLÓGICO

### A. Protección

#### Protección nominal arancelaria

Es la protección que otorga la tasa global arancelaria al producto. También se le denomina tarifa legal.

#### Protección nominal formal

Es el equivalente *ad valorem* de todas las medidas protectoras que afectan al producto con excepción de las restricciones cuantitativas. Comprende el arancel más los precios de referencia, derechos específicos, etc. También se le denomina tarifa explícita (CINVE, 1987). La protección nominal formal será positiva en el caso de los bienes industriales cuya importación se encuentra gravada por aranceles. También será positiva en el caso de aquellos bienes industriales que gozan de un subsidio a la exportación. Será negativa para aquellos bienes industriales cuya exportación se encuentra gravada por impuestos.

#### Protección nominal implícita

En determinados casos la protección formal no constituye una cuantificación nominal. La protección nominal implícita es una medición directa de la diferencia porcentual entre los precios internos y los de frontera. Analíticamente, la protección nominal implícita del bien “j” viene dada por la siguiente expresión:

$$N_j = P_j / (P_j^* \cdot T) - 1$$

donde  $P_j$  representa el precio interno del bien j (expresado en moneda nacional),  $P_j^*$  su precio de frontera (expresado en dólares) y  $T$ , el tipo de cambio. Los valores  $N_j$ , constituyen tarifas y subsidios verdaderos. La protección nominal puede ser positiva, negativa o nula.

#### Protección superflua

Es la diferencia entre la protección nominal formal y la nominal implícita, expresada como porcentaje del precio ex\_aduana. También se le llama protección redundante o excedente.



## Protección efectiva (o protección al valor agregado)

Mientras que la protección nominal toma en cuenta la variación en los precios de los productos respecto a una situación de libre comercio, la protección efectiva hace referencia a la protección de la actividad productiva. La primera atañe al producto final y consumidores, y la segunda atañe a los productores. Es distinto hablar de protección del bien  $j$ , con protección al empleo de los recursos en la producción del bien  $j$ . Esta tasa se define como el exceso porcentual del valor agregado interno respecto al extranjero. Si el exceso porcentual es positivo, habrá mayor valor agregado a distribuir entre los agentes que participan en la producción y por tanto atraerán recursos hacia la actividad considerada. Por el contrario, habrá menor valor agregado para distribuir y se desestimulará el uso de recursos productivos de dicha actividad. Análíticamente, la tasa de protección efectiva a la actividad productora del bien  $j$  se expresa de la siguiente manera:

$$E_j = VA_j / (VA_j^* \cdot T) - 1$$

donde  $VA_j$  representa el valor agregado interno de la actividad  $j$ .

Si se utiliza la notación tomada del modelo insumo-producto, el valor agregado interno de la actividad  $j$  puede escribirse como:

$$VA_j = X_j \cdot P_j - \sum_i (x_{ij} \cdot P_i)$$

donde  $X_j$  es la cantidad producida del bien  $j$  y  $x_{ij}$  es la cantidad de insumo  $i$  utilizada para obtener dicha producción.  $P_j$  y  $P_i$  son los precios internos del bien  $j$  e  $i$  respectivamente (precios desviados de los valores de libre comercio).

El valor agregado extranjero se define como:

$$VA_j^* = \frac{X_j \cdot P_j}{T(1 + N_j)} - \sum_i (x_{ij} \cdot P_i / T(1 + N_i))$$

Luego, se sustituyen dichas ecuaciones en la expresión correspondiente a la protección efectiva.

La ecuación a la que se llega equivale a:

$$E_j = \frac{(1 - \sum_i a_{ij})}{(1/1 + N_j) - \sum_i (a_{ij} / (1 + N_i))} - 1$$

donde  $a_{ij}$  es un coeficiente técnico que indica la relación existente entre el valor total del insumo  $i$  utilizado y el valor total de la producción del bien  $j$ .

La protección efectiva no depende únicamente de la protección nominal implícita del producto fabricado en la actividad  $j$  ( $N_j$ ), sino también, de los coeficientes de insumos y de la protección que recae sobre los últimos. En el caso en que la política comercial está constituida por medidas protectoras uniformes, siendo  $N_i = N_j$ , la protección efectiva y la protección nominal al producto  $j$ , son iguales. Si en cambio, la protección nominal implícita de los insumos es menor que la protección implícita del producto, la protección efectiva es mayor que esta última.

## B. Medición del comercio intrarama

El indicador utilizado en este trabajo para cuantificar la magnitud del comercio intrarama a nivel de sectores a cuatro dígitos de la CIIU, en forma agregada y discriminando según principales socios comerciales, pueden derivarse de la propuesta de Grubel y Lloyd (1975).

El comercio global de bienes es la suma de las exportaciones e importaciones de dichos bienes y está formado por dos componentes; uno relativo al flujo de comercio intrarama y el otro relativo a un intercambio entre ramas. Dado que hemos trabajado con ramas de la CIIU pertenecientes a la Industria Manufacturera, podemos hacer referencia a los términos comercio *intra-industrial* e *inter-industrial*.

El tipo de comercio intra-industrial supone la presencia de flujos simultáneos de exportaciones e importaciones correspondientes a una misma rama de actividad (*trade overlap* o comercio balanceado). Este indicador viene representado por la siguiente expresión:

$$GL_j = \frac{\sum_{i=1}^n [X_{ij} + M_{ij} - |X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij})} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n [|X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij})}$$

donde  $i$  y  $j$  representan sectores y países respectivamente.

El indicador cuantifica cuánto del total del comercio global corresponde a comercio intrarama. Si la expresión en valor absoluto, correspondiente a comercio interindustrial, es igual a la expresión del denominador, el coeficiente G-L será igual a cero, lo que indica que la totalidad del comercio es interindustrial. Esto implica que el país en cuestión posee sectores en los que es exclusivamente exportador o importador. Si el indicador toma valores cercanos a 1, gran parte del comercio es intraindustrial. En el caso que el indicador valga 1, el comercio es totalmente intraraindustrial.

Un problema que presenta este indicador, es que si la balanza comercial no se encuentra equilibrada, el indicador tiende a subestimar el porcentaje de comercio intraindustrial. Con el fin de corregir dicho sesgo es que Grubel y Lloyd propusieron una medida alternativa que la llamaremos G-L ajustado. Este indicador es el que se propone a continuación:

$$GLa_j = \frac{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij}) - \sum_{i=1}^n [|X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij}) - \left| \sum_{i=1}^n X_{ij} - \sum_{i=1}^n M_{ij} \right|}$$



