

Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 7

Alternativas de inserción
internacional de una economía
pequeña y abierta, en un mundo
en globalización

Marcel Vaillant

Coordinación Proyecto Uruguay + 25: Leo Harari y Cecilia Alemany

Edición: Mario Mazzeo y Natalia Uval

Compilación: Yálaní Zamora y Carolina Quintana

Diseño: Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región. Sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socioeconómico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo. Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC de Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



www.redmercosur.org

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

coordinación@redmercosur.org

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas clave del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. El segundo eje apunta al desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

info@fundacionastur.org

www.fundacionastur.org

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Marcel Vaillant

Doctor por la Universidad de Antwerp (UFSIA, Bélgica). Profesor Titular de Comercio Internacional e Integración Económica. Publicó varios libros y artículos en revistas de economía en temas de su especialidad (The World Economy, Journal of International Development, Oxford Development Studies, Journal of Applied Economics, etc). Fue Profesor Invitado en varias universidad de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, El Salvador, Guatemala, Cuba). Ha sido consultor de varias agencias gubernamentales e internacionales (BID, BM, UNCTAD, CEPAL, ALADI, SELA). Entre los años 2001 y 2003 fue director del Departamento de Economía, luego asesor económico de la Secretaría del Mercosur (2004-2006). Desde el año 2011 es el coordinador del Doctorado en Economía del dECON-FCS-UdelaR y actualmente ejerce la Presidencia de la Comisión Académica de Doctorado de la FCS-UdelaR. Es investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (2008-2015).

I. Introducción

Marcel Vaillant¹, Diciembre, 2013

El objetivo del trabajo es analizar las alternativas de la inserción internacional de una economía pequeña que tiene las particularidades geográficas y de disponibilidad de recursos que caracterizan al Uruguay. El enfoque que se adopta está basado en dos premisas. La primera consiste en ampliar los ejes de reflexión al analizar la inserción internacional del Uruguay. Un eje tradicional ha sido la geografía del Uruguay y su influencia en su inserción internacional. Este debate ha desembocado rápidamente en la polaridad región-mundo y alienta una toma de posición de perfil político que no ayuda a elaborar el problema. La segunda premisa es que se trata de un asunto que requiere una elaboración compleja. Por un lado, implica un uso de nuevos conocimientos especializados y además, por otro, demanda una visión informada de los hechos que caracterizan el contexto internacional.

Este trabajo argumenta que el eje del análisis debe estar en el tamaño del país y los mecanismos de interacción con la inserción internacional. Se trata de una perspectiva complementaria de aquella que se concentra en la geografía. En realidad geografía y tamaño son ejes inter vinculados sobre los que se elaborará en el desarrollo de este artículo.

El trabajo se organiza en esta introducción y dos capítulos más. El segundo capítulo desarrolla el marco de referencia conceptual, respondiendo a las siguientes dos preguntas: ¿Cuáles son los hechos estilizados de la evolución de la economía internacional que permiten describir el proceso de globalización? ¿Cuáles son los dilemas de la inserción internacional de una economía pequeña en el contexto del proceso de globalización de la economía internacional?

El tercer capítulo realiza una descripción de las alternativas de inserción internacional que el Uruguay ha ido recorriendo, incluyendo tanto la agenda de asuntos a considerar (bienes, servicios y disciplinas) como las modalidades a través de las cuales estas alternativas se adoptaron (ya sea de forma unilateral y/o a través de acuerdos comerciales). La revisión abarca todo el marco de políticas que afectan la inserción internacional desde una perspectiva contemporánea, que incluye una agenda amplia de instrumentos. Además, permitirá hacer una comparación de los resultados alcanzados en los distintos ámbitos: unilateral, integración en el contexto sub regional, acuerdos bilaterales, marco multilateral. La última sección, al tiempo que reúne los principales resultados, los ordena en términos de líneas de acción estratégica futura.

1. Profesor Titular Comercio Internacional, dECON-FCS-UdelaR. Email:marcel@decon.edu.uy

II. País pequeño y abierto en un mundo en globalización

1. Hechos estilizados del contexto internacional

En el último lustro (2008-2012), el escenario internacional estuvo centrado en la evolución de la crisis financiera y económica de las economías más ricas. Sin embargo, las características estructurales de la evolución de la economía internacional no han cambiado. La economía internacional se encuentra inmersa en un proceso de creciente internacionalización. Este se expresa en la expansión de la actividad económica que es factible de ser transada internacionalmente y complementariamente el incremento en la movilidad de algunos factores productivos (capital financiero, capital físico, y algunos tipos de trabajadores calificados).

La etapa actual de la globalización está marcada por la evolución de los costos de comercio en un sentido amplio. A partir de los años setenta comenzó una revolución en los sistemas de transporte internacional mejorando su eficiencia y reduciendo los costos de mover los bienes en la economía internacional. El contenedor como unidad de carga que facilita las interconexiones intermodales del transporte fue un hito fundamental, que provocó la unitarización de la carga. Este proceso se fue consolidando y perfeccionando en la década de los ochenta y noventa, aprovechando economías de escala en los barcos y en los puertos, e intensificando la automatización de las tareas. En la década de los ochenta se inicia otra revolución en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones que se desarrolla en los años noventa, y que cobra plena expresión en el correr de la primera década del siglo XXI. El resultado es un intenso incremento en la movilidad de los bienes y los servicios tal como muestran los datos presentados. Las nuevas tecnologías reducen drásticamente los costos de comercio incentivando la localización de actividades productivas en el extranjero y generando más comercio internacional.

Algunos autores han conjeturado un proceso de creciente globalización donde las jurisdicciones nacionales dejen de tener importancia dada la movilidad que alcanza la actividad económica y los factores de producción. El cambio técnico induce una mayor liberalización de las fronteras y a su vez esto refuerza el cambio técnico. Se produciría una convergencia de patrones de consumo y una armonización global de las políticas en el sentido de una mayor liberalización comercial. Estas ideas se resumen en la expresión “la tierra es plana” (Friedman, 2006) o en el proceso de construcción de la aldea global, y han sido muy criticadas. Ghemawat (2011) sostiene que si bien existe una tendencia a la globalización, la misma no elimina la relevancia de las jurisdicciones nacionales. Con múltiples ejemplos y evidencia empírica ilustra

la importancia fundamental que aún tienen las transacciones domésticas dentro de un país. Por otra parte, el incremento del comercio muchas veces se da asociado a una combinación compleja de liberalización y mayor regulación de los intercambios. De ahí que acuñé el término de semiglobalización. Es decir, sin negar la realidad del fenómeno, se lo califica de forma distinta.

Del punto de vista productivo, estas transformaciones se expresan en la creciente fragmentación de la actividad económica (una mayor división del trabajo) a escala internacional, lo que desde la perspectiva comercial se asocia a la creciente participación de los bienes y servicios intermedios en los intercambios mercantiles globales.

El comercio internacional es crecientemente un comercio de insumos más que un comercio de actividad económica final². Convencionalmente, el comercio internacional se concentraba entre bienes finales o bienes intermedios que se emplearían en la fabricación de otros bienes finales que serían consumidos en el país importador. El fenómeno nuevo de gran expansión en el período considerado es el denominado fenómeno de la importación para la exportación (*import to export*, Baldwin, 2013). Es decir que se importan insumos (bienes y servicios), se transforman incorporando ciertos niveles de valor agregado doméstico y se exportan. La secuencia puede continuar durante muchas etapas. Otra evidencia del mismo fenómeno es que los bienes y servicios finales se producen en más países que en el pasado. Por lo tanto, la proporción de valor agregado en cada etapa es menor.

Desde el ángulo empresarial se produce un incremento en el grado de internacionalización de las empresas, y se expanden aquellas firmas que tienen una estructura multinacional (ya sea a escala de la economía global o en ámbitos geográficos regionales). Además, está creciendo el comercio entre dos unidades de la misma empresa multinacional.

La literatura sobre el comercio de insumos es muy extensa y se inicia hace más de tres décadas. El fenómeno del comercio de insumos se identificó del punto de vista teórico mucho antes de que se expresara en la dimensión que tiene hoy a nivel del comercio mundial³.

La forma de articulación de procesos productivos, con estructuras permanentes de inversión y comercio coordinadas entre sí, ha recibido distintas denominaciones en la literatura reciente⁴. La de mayor difusión es la de Cadenas Globales de Valor.

2. En los años recientes, se evidencia que la tendencia del comercio de bienes y servicios es que al menos un tercio del comercio total es en bienes intermedios (WTO, 2013). Además, está creciendo el comercio entre dos unidades de la misma empresa multinacional.

3. La denominaciones que ha recibido el fenómeno en la literatura especializada han sido: *new international division of labour* (Fröbel et al., 1980); *multistage production* (Dixit y Grossman, 1982); *disintegration of production* (Feenstra, 1998); *fragmentation of production* (Arndt y Kierzkowski, 2001); *vertical specialization* (Hummels et al., 2001; Dean et al, 2007); *global production sharing* (Yeats, 2001); *offshore outsourcing* (Doh, 2005); *integrative trade* (Maule, 2006); *trade in tasks* (Helpman-Rossi-Hansberg, 2008).

4. Se destacan: *global commodity chains* (Gereffi, 1994; Bair, 2009), *global production networks* (Borrus et al, 2000, Henderson

Los ejemplos más referidos están asociados a la producción de bienes manufacturados modernos (productos electrónicos) pero se extiende a muchas actividades económicas diversas. Dentro de los sectores más mencionados se destacan: industria automotriz; industria electrónica-óptica; industria química. Estos son algunos de los que registran la mayor dinámica en el comercio de insumos. Los países que participan más de esta dinámica son parte de los países desarrollados: Estados Unidos, Alemania y Japón. Dentro de los países en desarrollo se destacan algunos del sur y del sudeste de Asia (India, China, Indonesia, Tailandia, Corea, Taipéi) y otros de Europa oriental (Polonia, Turquía). Baldwin *et al* (2013) clasifica a los países en aquellos que cumplen un lugar de matriz (diseño, *know how*, producción de insumos estratégicos) y aquellos que tienen la función de fabricación (países fabrica). Mientras que los países desarrollados cumplen el primer rol, los países en desarrollo vendrían a cumplir el segundo. Hay algunos que vienen transitando desde una posición a la otra (Corea y Taipéi), es decir que el proceso tiene una dinámica respecto al rol que cumplen los países.

Según Baldwin *et al* (2013) el patrón de especialización que caracteriza este caso puede resumirse del siguiente modo: “*High tech manufactured firms combined know how with low salaries in developing countries to produce a good for the international market*”.

Sin embargo, el fenómeno del crecimiento del comercio en bienes intermedios está disperso en toda la actividad económica. En efecto, en todos los sectores se observa que la proporción del comercio de bienes y servicios finales se reduce en relación al comercio de actividad intermedia. Las configuraciones que toman las relaciones entre las partes son mucho más variadas y complejas.

Los protagonistas de este proceso son tres macro regiones del planeta: Norteamérica; Europa; y el Sudeste Asiático (incluyendo a los dos gigantes asiáticos China y la India). Estas regiones concentran más del 95% del comercio internacional. A su vez entre ellas también se está produciendo una reasignación de protagonismo desplazándose el eje hacia los países asiáticos. Estas regiones además se caracterizan por los mayores niveles de comercio intrarregional. Este es el escenario en donde se están desarrollando los cambios antes caracterizados. Lejos de un proceso de convergencia global, se está desarrollando sobre la base de la organización en macro regiones, que adoptan reglas y regulaciones que son las que tienden a predominar en cada una de las mismas.

Estas reglas involucran tanto disciplinas sobre el acceso al mercado como sobre el grado de movilidad de las empresas. El multilateralismo comercial está en retroceso y la economía internacional se está organizando de forma muy lejana a la metáfora del “mundo es plano”. Es decir, las jurisdicciones nacionales coexisten en su rele-

et al, 2002), *international supply chains* (Escaith *et al*, 2010) y *supply chains trade* (Baldwin, 2012); *global value chains* (GVCs), (Humphrey y Schmitz, 2002; Kaplinsky, 2005; Gereffi *et al*, 2005; Cattaneo *et al*, 2010).

vancia y la mayor integración de los mercados se da conjuntamente con unos grados de regulación a nivel de macro regiones mayores (Norteamérica, Europa y el Sudeste asiático). Las economías que no logren insertarse en algunos de estos procesos de armonización corren serios riesgos de ser marginalizadas de estos dinámicos procesos de reestructura de la economía mundial.

2. Países pequeños

Uruguay es una economía muy pequeña. Las economías pequeñas son tomadoras de reglas internacionales. Un ejemplo simple son los precios internacionales con los cuales realiza sus transacciones comerciales y que influyen la asignación de sus recursos productivos. Pero estas restricciones se extienden a muchos otros aspectos. Si se pretende desarrollar una inserción dinámica en los mercados internacionales se requiere conocer e ir alineándose a estas reglas. Es muy importante saber cuáles son, cuáles rigen pero fundamentalmente en qué sentido cambian.

Ejemplo de estas reglas son los distintos instrumentos y normas que influyen en los intercambios internacionales, los estándares y las regulaciones técnicas, e incluso una gran variedad de normativas tradicionalmente de orden doméstico que crecientemente se ven sometidas a un disciplinamiento internacional (compras públicas, políticas en materia de inversión, políticas de competencia, propiedad intelectual, políticas laborales, políticas ambientales). En este contexto, son pocas las políticas públicas que tienen influencia sobre algún ámbito de la economía que no estén influidas por una dimensión internacional. Para una economía pequeña la perspectiva internacional se convierte en un elemento ordenador que cruza a todos los asuntos que hacen al desarrollo económico y social.

Uno de los hechos estilizados de la economía mundial en su evolución a lo largo del siglo XX es el incremento en el número de jurisdicciones nacionales. Según Alesina *et al* (2005) en el año 1945 habían 73 estados independientes y en el año 2004 esta cifra alcanzaba 193. Estos autores adjudican este fenómeno al incremento de la democratización a nivel global y a los notorios mayores niveles de apertura (proceso de globalización). Desarrollan un modelo que permiten establecer el tamaño, la distribución y el número de jurisdicciones de la economía internacional. Para ello especifican dos efectos fundamentales: el costo de prestar los servicios públicos y la capacidad de estos de adaptarse a poblaciones heterogéneas. Cuanto más grandes son los países, los costos de los servicios públicos son menores (existen economías de escala) y por lo tanto los impuestos serán más bajos. Pero el tamaño de los países está asociado a una mayor heterogeneidad de su población que demanda servicios más específicos a cada tipo de ciudadano. Entonces en este caso las jurisdicciones grandes funcionan peor. Del balance de estas dos fuerzas surge la posibilidad de establecer un número y tamaño óptimo de los países.

El tamaño de la jurisdicción nacional óptima no crece con la globalización sino que decrece. Los países pequeños funcionan mejor en un mundo globalizado⁵.

Esto le da un sentido de oportunidad a los cambios a promover. El enfoque no debe ser vernos como participantes pasivos de una transformación global sobre la cual no podemos influir, sino entender el contexto global como una oportunidad para expresar todas las ventajas que da ser un país pequeño. El desarrollo económico y social sigue siendo, aun en un contexto globalizado, un desafío con un profundo sentido nacional. La forma específica en que se resuelve la articulación nacional-internacional condiciona las posibilidades de convertir oportunidades en resultados y de hacer de la inserción internacional el vehículo a través del cual se consiguen crecientes niveles de bienestar para los ciudadanos del país.

Son necesarias políticas públicas complementarias que amortigüen efectos adversos y establezcan un marco institucional de compensaciones entre ciudadanos afectados por los cambios del contexto internacional. Las políticas de inserción internacional que afectan el grado de apertura de las relaciones comerciales con el resto del mundo presentan frecuentemente efectos distributivos entre los ciudadanos de una cierta jurisdicción nacional. Estos efectos distributivos mayoritariamente concentran la discusión de alternativas de inserción internacional más allá de los objetivos de eficiencia económica. Desarrollar políticas de inserción internacional orientadas a la eficiencia económica requiere mecanismos institucionales creíbles que permitan procesar compensaciones entre sectores e individuos así como lograr solventar los costos de los ajustes productivos asociados a un mayor nivel de apertura.

Una distribución del ingreso equitativa y/o la reducción en los niveles de pobreza son políticas, y globalmente, un contexto de igualdad de oportunidades de los ciudadanos son objetivos perseguidos. Es necesario tener claro que las políticas de inserción internacional pueden estar alineadas con estos objetivos o estresar la capacidad de poder cumplirlos. Es decir, pueden existir círculos virtuosos de mayor apertura y menor pobreza o círculos viciosos que generan mayor desigualdad al incrementar los niveles de inserción internacional. En el primer caso la alternativa es sencilla y la opción por la globalización es auto reforzada, dado que la mayor eficiencia implica menos desigualdad y/o menos pobreza. En el segundo caso la apertura económica genera más eficiencia pero puede implicar, durante los períodos de ajustes productivos, más desigualdad y pobreza, por lo tanto se requieren otras políticas públicas comple-

5. Según Alesina y Spolaore (2003): "Often one hear argument about the so called economically viable size of a country. Whatever that size is, it will be smaller as world markets become larger. This is why so many small countries can prosper in today's world of relatively free trade compared with other periods in history. To see this imagine the difficulties of a country the size of Singapore would face in the protectionism interwar period? In today's world of free trade relatively small ethnic regions can "afford" to stay small and homogenous, whereas protectionism world".

mentarias que atiendan de forma eficaz estos otros objetivos. El diseño institucional que le da credibilidad a estas políticas compensatorias es fundamental. La evidencia comparada muestra que las economías más abiertas de forma sostenida registran niveles de gasto público en relación al producto altos, asociados a mecanismos de seguridad social extendidos y profundos. Este hecho da por tierra con una falsa oposición entre liberalización, integración de mercados y papel del estado en la regulación de la actividad económica.

III. Políticas de inserción internacional vigentes⁶

1. Estructura general

En este capítulo, se buscará identificar las políticas públicas que afectan el grado de internacionalización de la actividad económica doméstica, tanto en el propio mercado como en el de otros países. El grado de internacionalización puede ser reducido a dos dimensiones fundamentales: acceso al mercado y grado de movilidad de las empresas. Para describir las reglas que condicionan la inserción internacional se presenta un cuadro (ver cuadro III.1) que cruza cada uno de los asuntos de la agenda de política comercial con los ámbitos en donde se consolidan las reglas y disciplinas comerciales. Además, se considera el grado de cumplimiento de las reglas y acuerdos.

La agenda incluye los siguientes aspectos: bienes; servicios, y materias complementarias. A su vez, cada uno de estos capítulos se desagrega en subcapítulos más específicos. En el caso de los bienes se distinguen los siguientes asuntos: acceso al mercado en agricultura (barreras propias y en los mercados externos); acceso al mercado en manufactura (barreras propias y en los mercados externos); facilitación de comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; defensa comercial; políticas de promoción de exportaciones. En servicios se establecen dos maneras para consolidar reglas y compromisos: a nivel universal para todos los sectores; de forma sectorial (financiero, transporte, telecomunicaciones). Las materias complementarias incluyen los siguientes aspectos: inversiones; compras gubernamentales; política de competencia; propiedad intelectual.

Los ámbitos en donde las reglas se establecen son dos:

- i. Unilateral- afectan el acceso al mercado (AM) y el grado de movilidad de las empresas (GME) en el propio mercado tomando como dado lo que ocurre en el resto del mundo. Típicamente las liberalizaciones comerciales alcanzan un grado de intensidad parcial (en cobertura de sectores y profundidad de las liberalizaciones);
- ii. acuerdos recíprocos- implican un intercambio parcial o total en el AM y/o GME entre la economía doméstica y la extranjera. Los acuerdos comerciales se diferencian en dos subtipos de acuerdo, aquellos que respetan el principio de no discriminación (Nación Más Favorecida) y los Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC).

El ámbito unilateral ha tenido mucha significación para el Uruguay. Se destaca la continuidad de políticas con una orientación aperturista que se han ido implementando. Uruguay tiene una agenda de negociación comercial amplia considerando la

6. Se trata de una versión resumida y actualizada de Vaillant, Marcel (2009).

diversidad de temas que trata, pero sin embargo reducida por limitados ámbitos de compromisos recíprocos que incluye en particular acuerdos en materia de acceso al mercado. Además, si se confrontan los compromisos suscritos con su nivel efectivo de cumplimiento, la agenda se reduce adicionalmente y no es tan profunda como aparenta. No solamente importan los acuerdos sino también cuál es el nivel de cumplimiento efectivo que tienen.

2. Bienes

Uruguay ha seguido una orientación de apertura unilateral con una reducción gradual y constante en sus aranceles respecto al resto del mundo. Desde 1990 se retomó un proceso de reducción unilateral de aranceles con reducciones de niveles y alícuotas. Este proceso se había iniciado en la década de los setenta. En los noventa, este proceso fue acompañado de un programa de facilitación de comercio con el objeto de reducir otras potenciales restricciones al comercio. Recientemente (2010) un nuevo programa de facilitación de comercio ha tomado nuevo impulso. El mismo incluye una importante reestructura de la Dirección Nacional de Aduanas, la creación de una Ventanilla de Comercio Exterior, entre otras iniciativas en desarrollo.

A partir del año 1994, cuando Uruguay comprometió su política comercial común en bienes respecto a terceros, se utilizaron los regímenes especiales de comercio y las excepciones al Arancel Externo Común de forma poder mantener el nivel de apertura comercial alcanzado por el arancel nacional del Uruguay.

El acceso al mercado en materia de bienes que Uruguay obtiene y otorga al resto del mundo está centrado y condicionado por el acuerdo subregional que mantiene desde marzo del año 1991 con sus vecinos del Cono Sur. El Mercosur es una zona de libre comercio (ZLC) arancelaria con cobertura universal en el conjunto de los bienes, con variadas excepciones sectoriales (exclusión del sector azucarero y régimen bilateral preferencial en el caso del sector automotriz). Esta es una ZLC de facto y que “de jure” declara ser una Unión Aduanera (UA). En consecuencia se establecen restricciones a la política comercial que cada miembro del acuerdo puede aplicar con terceros países. Estas restricciones se resumen en dos aspectos fundamentales:

- i. El arancel nacional de cada miembro del acuerdo está parcialmente armonizado por un arancel externo común. Existen excepciones de variado tipo (sectoriales –bienes de capital y de informática y telecomunicaciones, automotriz, bienes sensibles– y listas nacionales específicas de cada país). Además, los países pueden apartarse del arancel nacional formal en virtud de los regímenes especiales de comercio y las preferencias arancelarias no armonizadas. Por tales motivos, el grado de cumplimiento de la política arancelaria común

es bajo, no obstante para algunos sectores es restrictiva y tiene consecuencias en las ganancias y pérdidas de este acuerdo.

- ii. Los APC con terceros han estado fuertemente restringidos por el acuerdo subregional. Desde que se adoptó el formato para la construcción de una Unión Aduanera en el año 1994 no han existido negociaciones y compromisos comerciales por fuera del Mercosur. Las negociaciones del Mercosur con terceros se han limitado fundamentalmente a acuerdos con el resto de las naciones sudamericanas con bajos niveles de apertura, que además típicamente han tenido una estructura bilateral⁷.

La inserción en los mercados regionales ha estado caracterizada por altos grados de incertidumbre respecto de las condiciones de acceso y, por lo tanto, tiene efectos negativos en la estabilidad de las corrientes de comercio y en la asignación de la producción. Este problema solo se ha agudizado desde inicios de este siglo y en los últimos años alcanzó niveles preocupantes. Por un lado, las orientaciones en materia de política económica en general y comercial en particular son notoriamente divergentes entre los países miembros del bloque. Además, se vienen sucediendo un conjunto de acciones agresivas en materia de política comercial que le vienen generando importantes perjuicios económicos al país. Particularmente deteriorada se encuentra la relación bilateral entre Argentina y Uruguay.

En materia de acceso al mercado en bienes, administrar esta particular situación es, desde hace más de una década, uno de los dilemas de política comercial más importantes para el Uruguay. Una opción, que año a año resulta más ingenua y poco verosímil, es fortalecer la paulatina incorporación de disciplinas comunes en la política comercial, restringiendo las perforaciones para poder aplicar una regla de circulación en base al principio de libre práctica. La orientación en este caso sería: reducir y establecer la eliminación gradual de las excepciones al AEC; armonizar totalmente las preferencias comerciales con terceros; aplicar regímenes de comercio iguales tanto en las importaciones como en las exportaciones. En particular, eliminar en el comercio intrarregional el instrumento de la admisión temporaria, todo mecanismo de defensa comercial y todo mecanismo de incentivos a las exportaciones en el comercio intrarregional que actúe como una discriminación.

Estas obligaciones tienen como contrapartida una plena y libre circulación en el comercio intrarregional, lo cual implica la eliminación tanto del requisito del origen como de las restricciones no arancelarias al interior de la zona. La posibilidad de ac-

7. En el año 2000 se aprobó una norma (Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común) que estableció el compromiso de los países miembros del Mercosur de no suscribir nuevos acuerdos comerciales con terceros países sin ser consensuados previamente dentro del bloque. Gobernaban en ese entonces: de la Rúa en Argentina; Henrique Cardozo en Brasil; González Macchi en Paraguay; y Batlle en Uruguay. Esta norma tiene una dudosa legitimidad jurídica en virtud de que no ha sido ratificada por ninguno de los parlamentos, dado que se declara en la misma que no se requiere hacerlo y que por lo tanto es de incorporación automática.

ceder con una discriminación favorable en un mercado de dimensiones varias decenas de veces más grande que el propio puede justificar adoptar una política comercial común que está fuertemente diseñada en función de las preferencias de la economía más grande del Mercosur.

Las divergencias en materia de orientación de las políticas asociado a las dificultades en el cumplimiento de las normas en el Mercosur determinan que en el futuro próximo, la posibilidad para que se transite hacia un acuerdo de estas características es casi nula. De ahí que se haya calificado a esta opción como ingenua.

La postura negociadora del país ha estado permanentemente condicionada por el siguiente balance: aceptar el híbrido del acuerdo subregional a cambio de un conjunto de flexibilidades que le permitan reducir los costos de aplicar una política comercial distinta de la preferida por una economía pequeña como la de Uruguay. El interlocutor de esta negociación ha sido el líder del proceso de integración regional, quien además está aferrado a la opción vigente de negociar de forma conjunta.

En la última década, más allá de voces aisladas y algunos hechos puntualmente conflictivos, los gobiernos que se sucedieron en Uruguay, de orientaciones políticas diferentes, han dado por válida esta restricción y se han sometido en la práctica a ella. Esto le otorgó una peculiaridad al arreglo comercial en el contexto regional latinoamericano al verificarse en el Mercosur una vocación de aplicar una disciplina estricta en la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales comunes con terceros mercados. En términos comparados, esta característica le da un formato original al bloque del sur, al ser en los hechos, la única zona de libre comercio en que rigen restricciones a la negociación bilateral con terceros mercados por parte de sus miembros mientras que simultáneamente los bienes circulan con requisitos de origen en el comercio intrarregional (como ocurre en toda de zona de libre comercio).

En los acuerdos con terceros, si bien el Mercosur ha sido activo en la etapa de negociación, ha habido menos avance en la suscripción de acuerdos y aún menos en la entrada en vigencia de los mismos. En las dos décadas de vida de la negociación común, el Mercosur tiene solo un acuerdo preferencial con terceros mercados que fue notificado a la Organización Mundial de Comercio. La amplia mayoría de los acuerdos vigentes son los que tiene con los países sudamericanos. De entre ellos, solo dos son acuerdos comunes (Chile y Bolivia) y con el resto existe una red de relaciones bilaterales contenida en acuerdos marcos comunes. Desde 2011, existe un solo acuerdo vigente con un país de extrazona (Israel). En tanto, las negociaciones comunes con la Unión Europea continúan con la larga marcha iniciada en el año 1995 y que aún no se le ve un final claro.

Los hechos revelan que Brasil claramente ha sido un defensor de este estatus quo y que se ha sentido confortable con esta decisión. Por un lado, ha seguido la política comercial que ha entendido conveniente de su punto de vista nacional. Amplió el acceso al mercado en condiciones preferenciales con el resto de los países sudamericanos, lo cual fue bien aprovechado por varios sectores de la manufactura brasilera. En la relación con terceros mercados a la región optó por desarrollar una política comercial subordinada a sus objetivos de relaciones internacionales más que a ampliar el acceso al mercado. Los resultados intrascendentes así lo ilustran; se llevaron adelante muchas negociaciones; se hicieron más cumbres pero no se suscribieron acuerdos que mejoraran el acceso de forma relevante.

Brasil, al estar restringida la posibilidad de que sus socios firmen acuerdos comerciales con terceros, ha logrado mantener las condiciones de preferencias comerciales dentro del bloque, impidiendo que otros países de fuera de la región puedan tener condiciones similares a las propias. Esta ventaja también corre para los otros tres países del Mercosur, pero la misma, tal como muestra el desempeño comercial, ha sido aprovechada de forma asimétrica en función del tamaño relativo de los miembros.

Es muy sorprendente cómo tamaño cesión de soberanía de los países miembros, en una dimensión tan fundamental de las relaciones económicas con terceras jurisdicciones nacionales, no sea revisada con periodicidad por partes de las autoridades gubernativas involucradas. Es evidente que hubo un intercambio implícito: compartir soberanía sobre la política comercial, lo cual implica admitir el predominio de las preferencias de Brasil, pero a cambio tener una Unión Aduanera con el gran mercado norteño. La ecuación se transformó en una desigualdad dado que el primer término se tendió a cumplir mientras que el segundo claramente que no.

La concesión fundamental que Uruguay ha hecho en este intercambio es restringir la posibilidad de establecer acuerdos comerciales con terceros. Sin embargo, de forma gradual y en el margen de lo factible se verifica que en materia de negociación Uruguay está buscando restablecer de forma muy parcial su soberanía en materia de acuerdos bilaterales, particularmente con otros países de América Latina (el ejemplo más claro es el acuerdo con México).

La opción alternativa al presente estatus quo es pasar a formar parte de una ZLC con los socios del MERCOSUR, sin que existan restricciones para la negociación con terceros países. Esta alternativa tiene dos variantes distintas. En primer lugar, podría darse como un cambio solo de Uruguay, que adopte el formato de ZLC con sus socios del MERCOSUR, como es el caso de Chile. La segunda variante sería un proceso de sinceramiento del propio acuerdo subregional, que reconociendo las restricciones para construir una unión aduanera en el mediano plazo, acepte que sus miembros

suscriban acuerdos preferenciales con terceros, manteniendo el grado de armonización alcanzado en el resto de la política comercial común. Podría incluso tomarse el modelo de la Asociación Europea de Libre Comercio, que ha logrado que este proceso de armonización incluya la propia suscripción de acuerdos para mejorar la capacidad negociadora, aunque en última instancia sean acuerdos comerciales preferenciales de tipo bilateral.

Claramente a Uruguay le convendría la segunda variante. La primera opción “a la chilena” podría estar asociada a un endurecimiento aún mayor en el comercio intrarregional, con cambios por ejemplo en el régimen de origen que puedan obstaculizar corrientes de comercio ya instaladas. Además, la segunda opción permitiría empezar a transitar un lento camino de fortalecimiento institucional del Mercosur al reducir de forma sustantiva el flagrante grado de incumplimiento del acuerdo.

Es importante analizar los temas de acceso al mercado en bienes distinguiendo la agricultura de la manufactura. Dadas las notorias ventajas comparativas del Uruguay en la agricultura, la posición del país suele ser ofensiva, reclamando mejores condiciones en los distorsionados mercados internacionales en los que participa. Dado que se ha avanzado muy poco a nivel multilateral y que no se dispone de acuerdos comerciales preferenciales con otros mercados, la situación puede ser comprometida en el futuro.

En el mercado subregional siguen existiendo barreras no arancelarias de alta intensidad, aunque de manera indirecta, algunas de ellas se han ido reduciendo en virtud de la internacionalización de algunas empresas agroindustriales originarias en los mercados más grandes. Al estar representado el interés del país comprador, mezclado con el interés del exportador, tiende a diluirse la política proteccionista del otro mercado. Esto ha ocurrido en particular con la internacionalización de empresas agroindustriales brasileñas que han incrementado notoriamente su participación en este sector en el país a lo largo de la última década.

En los acuerdos con terceros, los sectores agrícolas en los que Uruguay tiene más ventajas son justamente aquellos que tienen mayor presencia en las listas de excepciones de los países importadores. En este caso, la alternativa de política comercial es profundizar estos acuerdos (eliminar excepciones y/o acelerando cronogramas), incorporar aquellos ya suscritos, y firmar nuevos. El aumento de los niveles de productividad agrícola está ligado al aumento en la intensidad de la producción, lo que esta indefectiblemente asociado a condiciones más seguras de acceso al mercado internacional. Este acceso es posible de mejorar mediante los APC. La circunstancia de mayor vulnerabilidad de la oferta exportable del Uruguay es la proliferación de acuerdos comerciales y el hecho de que competidores directos del país comiencen a acceder en condiciones de libre comercio, conforme los programas de desgravación

avanzan, en mercados en donde Uruguay paga el arancel NMF. Estas situaciones ya están ocurriendo, dejando a Uruguay fuera del mercado en algunos sectores.

En el marco multilateral, las concesiones obtenidas en la pasada ronda fueron muy reducidas, y no se alienta una mejora en las condiciones de acceso a partir del resultado de Doha. Recientemente, en la reunión de Bali de la OMC, no se logró avanzar en la reducción de las medidas de ayuda interna en la producción y menos aún en la mejora en las condiciones de acceso al mercado. Es difícil pensar que la sola aplicación de las reglas generales de liberalización a nivel multilateral permita generar una mejora para Uruguay.

Uruguay no tiene muchos sectores con inserción exportadora en la manufactura sin base agrícola. En el comercio intrarregional las barreras no arancelarias (BNA) constituyen un problema estructural y los miembros del acuerdo recurren a ellas de forma reiterada. Sin embargo, el reducido desarrollo de la manufactura exportadora a la región puede explicarse, entre otros factores, por la posibilidad de que las BNA afecten estas corrientes comerciales. Se verifica también que ha habido efectos dinámicos negativos en la localización de inversiones en sectores manufactureros con economías de escala. Es más, incluso algunos sectores de actividad han terminado discontinuando su producción en virtud de los efectos de algunas de estas BNA sobre su capacidad de acceso al mercado regional.

Un tema que el Uruguay tiene planteado, como rumbo de profundización de los reducidos acuerdos con formato de libre comercio que ha suscrito, es avanzar en un sistema de acumulación diagonal de origen. Para ello se requiere que existan al menos tres países con ZLC que cubran las tres relaciones bilaterales posibles. Si bien es cierto, no hay muchos casos en los que Uruguay pueda aplicar este formato, pero se debería avanzar en estos instrumentos comerciales, que permiten recorrer un camino de convergencia entre distintos acuerdos de integración. Se entiende que este es uno de los aspectos que más incidirá a futuro dentro de lo que se denomina la multilateralización de los acuerdos preferenciales de comercio. La Alianza del Pacífico le abre una oportunidad en esta dirección. Desde hace más de una década, Uruguay se está especializando como un nodo en la red de circulación regional. Un marco de acuerdos que le permita una mayor flexibilidad para incorporar cierta proporción de valor agregado en su territorio es esencial para ampliar sus posibilidades de especialización comercial.

El tema de facilitación del comercio viene siendo un capítulo importante de la negociación comercial. Con frecuencia muchos mercados se encuentran cerrados, no por medidas arancelarias de protección, sino por otras de naturaleza técnica o administrativa que obstaculizan el comercio.

En el Mercosur la actividad en materia de facilitación ha sido intensa, tal como se verifica en las numerosas normas aprobadas en materia de normalización. Sin embargo, en esta temática, tal como en lo referido a los aspectos convencionales de acceso al mercado, la cuestión del cumplimiento efectivo vuelve a manifestarse. Recientemente (2013) buscando compensar la falta de disciplinamiento del Mercosur, Uruguay suscribió un acuerdo bilateral con Brasil que está centrado en la facilitación del comercio.

En el TIFA, suscrito con los Estados Unidos (2007), la facilitación del comercio es una de las dimensiones que está incluida. En efecto, además del intercambio de información y del ejercicio de transparencia que este acuerdo implica, ha permitido levantar obstáculos al comercio con medidas que entran dentro del capítulo de facilitación de los acuerdos comerciales.

A nivel multilateral, desde la reunión de Singapur (1996), el tema de facilitación del comercio ha sobrevivido distintas reducciones de la agenda. Primero, en el denominado paquete de julio de 2004 en Cancún en el marco de la actual Ronda Doha fue el único asunto de Singapur que logró mantenerse en el marco de la negociación multilateral. Se creó un grupo negociador que elaboró distintos textos que sirvieron como base de la negociación de un nuevo acuerdo en esta materia. Recientemente, una lista muy acotada de temas formó parte de la agenda negociadora en Bali (diciembre, 2013), lo cual dio nacimiento a un nuevo acuerdo sobre facilitación de comercio a nivel multilateral que es el primer resultado de cierta significación que se obtiene en la actual Ronda.

Las normas referidas a la defensa comercial están regidas por la ratificación parlamentaria del Acuerdo de Marrakech, con el cual culminó la Ronda Uruguay del GATT⁸. En esta materia Uruguay no recurre a estos instrumentos de manera frecuente; solamente se han utilizado las medidas anti-dumping que, en posición ofensiva, se adoptaron en un solo producto en Brasil (leche en polvo) y tres en la Argentina. Defensivamente, Uruguay aplicó medidas antidumping en una sola ocasión (aceites vegetales con Argentina); no obstante ello, se realizaron casi una decena de investigaciones. En este caso, como en muchos otros en donde existe la opción de reglamentar la discriminación con instrumentos aceptados, las economías pequeñas deberían estar orientadas a reglas restrictivas respecto de su aplicación. El argumento se basa en una simple comparación de tamaños: es más importante la discriminación que se padece en el acceso a los otros mercados, que la posible defensa que se genera en el propio.

8. La normativa vigente en Uruguay en materia de defensa comercial está contenida en los Decretos 142/996, 2/999 y 395/008, que reglamentan la aplicación de los acuerdos relativos a Antidumping, Salvaguardias y Subvenciones de la OMC, respectivamente. Dichos decretos se encuentran amparados por la Ley 16.671 del 13 de diciembre de 1994, en la cual se aprobaron los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del GATT.

En el caso del Mercosur no se avanzó más allá de la internalización de las reglas de la OMC. Incluso se observa que dichos países hacen uso de normativas *ad hoc* para responder a las acciones del otro. Por ejemplo, a partir de la crisis de 2002, Uruguay desarrolló una normativa cuya validez respecto a las reglas de la OMC es discutible; no obstante, es claramente violatoria del acuerdo regional. Sin embargo, cabe recordar que se aplicó solo como una reversión de preferencias arancelarias con los países del Mercosur y en respuesta a acciones distorsivas de los otros países. Esta normativa le permitió establecer aranceles específicos, cuya justificación se basa en los precios distorsionados por las políticas comerciales de los países vecinos.

La agenda en bienes incluye el conjunto de instrumentos que se aplican al flujo exportador. En un contexto de alta protección, los sistemas de promoción de exportaciones tuvieron como objeto neutralizar el sesgo anti exportador de las políticas de sustitución de importaciones. Conforme el proceso de apertura comercial avanzó, la racionalidad que tienen mantener estas medidas se basa en las posibles distorsiones que las políticas domésticas pueden generar. Estas políticas, asociadas en general a una presión fiscal excesiva, restan competitividad a las exportaciones.

Los instrumentos universales que se aplican a todos los sectores son: devolución de impuestos indirectos (DII); admisión temporaria de los insumos importados; y líneas de crédito para la prefinanciación de exportaciones. Tanto las tasas como las listas de productos beneficiados por la DII han registrado cierta volatilidad a lo largo de las distintas administraciones y su tendencia ha sido que disminuyan en importancia. Salvo algunos sectores, en los cuales existe una tradición de cálculo técnico refinado de su monto, el régimen adolece de transparencia por lo que parecería que en esta dirección podría realizarse un avance.

Evaluada globalmente, la DII es un mecanismo que maneja montos muy reducidos, y que difícilmente encubra ningún tipo de subsidios a las exportaciones. En los hechos, el haber optado por devoluciones con tasas planas está más vinculado con la facilidad y la simplificación del uso del instrumento y, por tanto, se puede argumentar que un mecanismo más sofisticado quitaría simplicidad y flexibilidad a la administración del instrumento. Respecto al IVA pagado por las empresas exportadoras se han establecido mecanismos generales de descuentos, así como algunos particulares de exoneración. La Admisión Temporaria es ampliamente utilizada y ha favorecido el desarrollo de algunas corrientes exportadoras a nivel regional, en especial asociadas a reglas de origen poco restrictivas. Los créditos de pre financiación de exportaciones, si bien canalizados por la banca comercial, tienen prevista la participación del Banco Central en la operatoria, en la cual -de alguna forma- está implícita una cierta reducción en el costo del financiamiento.

Si bien el programa de promoción universal es reducido, se han puesto en vigencia regímenes particulares que son más profundos. Algunos de ellos restringidos a áreas geográficas definidas (zonas francas y zonas industriales), otros definidos según el tipo de actor (programa para pequeñas y medianas empresas) o considerando una orientación sectorial (régimen forestal, automotriz, textil-vestimenta).

En este contexto, se requiere un estudio más a fondo de la fiscalidad asociada a la actividad exportadora, incluyendo los diferentes regímenes especiales y que, a la vez, permita analizar algunos de los siguientes puntos: costo fiscal del instrumento; legitimidad de su aplicación de acuerdo a las reglas regionales y multilaterales; posibilidad de sostener instrumentos, o avanzar en políticas de promoción, empleando mecanismos aceptables de acuerdo a las normas de multilaterales (apoyo tecnológico, desarrollo regional, medio ambiente).

Recientemente, en un trabajo del MEF (2013) se cuantificó la magnitud de la renuncia fiscal y los subsidios directos orientados a apoyar a la actividad exportadora. Una conclusión importante es que en promedio de los años 2010-2012, los apoyos recibidos por el sector exportador compensan los impuestos pagados⁹. Para una muestra de empresas seleccionadas, que alcanzan una cobertura muy alta de las exportaciones de bienes, la carga tributaria es de algo más de 200 millones de dólares, y en términos agregados se ve más que compensada con las exoneraciones y devoluciones de impuestos¹⁰. Sin embargo existe un patrón muy heterogéneo de transferencias entre los sectores productivos. Es decir que la política está lejos de ser neutral. Se destacan como sectores que reciben transferencias netas: el sector automotriz; las curtiembres; los tops de lana. Por el otro lado los sectores en donde la carga es mayor que las devoluciones y exoneraciones son: industria química, lácteos e industria frigorífica. De todas formas, en términos globales y en relación al monto de las exportaciones agregadas en bienes, no se trata de transferencias significativas, aunque sectorialmente sí lo puedan ser.

3. Servicios

Las políticas públicas establecidas unilateralmente han establecido una diversificada combinación de instrumentos que de forma predominante promueven la internacionalización de la economía en el sector servicios. Uruguay cuenta con marcos regulatorios que han favorecido la internacionalización en los sectores de servicios paradigmáticos de la globalización. Por un lado, registra un desarrollo temprano de la liberalización financiera, que ha seguido un proceso de perfeccionamiento y con-

9. Incluyen: IVA costo, Impuestos directos, Impuesto al Patrimonio e IRAE.

10. Incluye: subsidios sectoriales; prefinanciación; devolución de tributos; exoneraciones de inversión en activos; promoción de inversiones.

solidación desde que se instaló en la década de los setenta¹¹. Si bien el país no forma parte del Acuerdo de Supervisión Bancaria entre los Bancos Centrales, enmarcado en el Bank for International Settlements (BIS), ha empleado esta guía de forma indicativa. Además, en el primer lustro de los noventa se llevó adelante la reforma de puertos, que implicó un conjunto de medidas liberalizadoras en los servicios asociados al transporte marítimo, y que habilitó un proceso de crecimiento e inversión sostenida en el sector. Por su parte, el sector turístico ha sido reiteradamente beneficiado por la declaratoria de interés nacional, en el marco de la ley de promoción de inversiones. Este instrumento le permitió a los nuevos emprendimientos (en particular, a los proyectos hoteleros), contar con una amplia exoneración tributaria en las nuevas inversiones en construcción y equipamiento.

Paralelamente, en materia de servicios orientados a la exportación (servicios a las empresas), se siguió una política unilateral consistente con esta modalidad de especialización comercial. A través de diferentes instrumentos, que siguen la onda global de regulación en estas actividades, se ha buscado generar las condiciones para su internacionalización. A lo largo de más de veinte años, las administraciones de gobiernos de distinta orientación mantuvieron la continuidad de los instrumentos utilizados¹².

En estos sectores, para mejorar las condiciones de acceso al resto del mundo son útiles los acuerdos de doble tributación, que pueden alcanzarse mediante un esfuerzo de negociación bilateral. Cuando las empresas proveen servicios a países en los cuales no existen estos acuerdos, se ven sometidas a retenciones fiscales que, muchas veces, se constituyen en una fuerte barrera a la entrada. Uruguay ha suscrito numerosos acuerdos de doble tributación (Alemania, Hungría, España, México, entre otros).

En materia de servicios públicos, durante la década del noventa las administraciones de gobierno de la época promovieron el retiro del Estado de ciertos sectores. Estas iniciativas fueron enfrentadas y derrotadas por la oposición política, que contó con el respaldo de la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa, lo cual cerró el camino de tales privatizaciones. Sin embargo, se han producido cambios en las condiciones de competencia en las que operan algunos servicios públicos. Existe un cierto grado de competencia en telecomunicaciones (celulares, internet y larga distancia), pero se mantiene el monopolio público en telefonía fija, se verifica cierta participación del sector privado en energía eléctrica (solo en la generación) y existe monopolio público en agua potable y saneamiento.

11. Decreto-Ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982, en la redacción dada por los artículos 2 de la Ley Nº 16.327 de 11 de noviembre de 1992 y 14 de la Ley Nº 17.523 de 4 de agosto de 2002.

12. Se destacan Ley de Zonas Francas, Regulaciones para el funcionamiento de la Banca Offshore, Regímenes sectoriales para el sector del Software y el sector Audiovisual.

La anterior transformación ha sido acompañada por la conformación de agencias reguladoras de las condiciones en que se deben prestar los servicios y de la preservación de la competencia en los mercados en los que puede participar el sector privado. La captura de las políticas públicas por parte de las empresas públicas en cada sector es un problema permanente. En este caso, quizás sea el único donde los acuerdos comerciales que incorporen estas disciplinas pueden servir para promover la transparencia del statu quo vigente o, alternativamente, para promover un proceso de cambio en función de los objetivos del país.

Las telecomunicaciones es el servicio público que se encuentra más abierto a la competencia en Uruguay. El problema general de acceso que se presenta en este mercado es convencional. Para el desarrollo de nuevos productos y proveedores en telecomunicaciones, tanto para los operadores extranjeros como para los domésticos, se requiere de algún nivel de interconexión a las redes existentes (en particular la red fija). Esta red, al estar en manos de un proveedor monopólico público, puede generar problemas en los otros mercados. De hecho, este operador puede tener atribuciones -de jure o de facto- en la propia regulación del mercado, lo que agrega una dificultad adicional en la generación de condiciones reales de competencia. Otro problema general es el referido a los estándares técnicos. Estos pueden promover la internacionalización en el sector siendo transparentes y orientados a la no discriminación, o pueden ser utilizados como barrera a la entrada o al desarrollo normal del servicio por parte de un competidor extranjero.

En materia de acuerdos comerciales en servicios el acervo de compromisos existente es muy reducido, aunque el mismo abarque los tres grandes ámbitos de negociaciones: el multilateral en la OMC; el regional en el Mercosur; y el estrictamente bilateral de Uruguay.

En el marco de la OMC se destacan los acuerdos surgidos del GATS (1994) y los protocolos posteriores (1997) en telecomunicaciones y en el sector financiero. Respecto de los protocolos adicionales en el marco de la OMC sobre servicios financieros y telecomunicaciones, Uruguay estableció compromisos sobre el sector financiero de acuerdo a una legislación unilateral adecuada. Sin embargo, no adhirió a ningún compromiso en materia de servicios de telecomunicaciones puesto que el nivel de apertura unilateral era muy inferior al actual. A futuro, en el marco de la actual ronda de negociación multilateral, está planteado el desafío de consolidar compromisos en este sector.

A nivel del Mercosur debe diferenciarse el proceso de liberalización intrarregional y el único acuerdo con terceros mercados que se negoció en el sector servicios (con Chile). La liberalización intrarregional en servicios se ha dado en el marco del Protocolo de Montevideo (PM) del año 1997, que entró en vigencia en 2005 (diciembre) y

tiene previsto un período de liberalización de 10 años. Mientras que en los ámbitos multilateral y regional la modalidad de establecer compromisos es por listas positivas (LP), en el caso bilateral con México el procedimiento de liberalización se basó en listas negativas (LN).

Si bien el objetivo del PM es la liberalización total del comercio de servicios en un plazo de diez años a partir de 2005, poco y nada se avanzó en materia de liberalización del comercio intrarregional de servicios. Por último, Uruguay tiene un compromiso bilateral en servicios con México, en el marco del ACE-60. Hasta ahora solo se ha acordado el texto de los capítulos pero no se ha logrado concretar las listas de excepciones en cada uno de ellos. Se trata de una instancia en la negociación de compromisos comerciales que para Uruguay es de extrema relevancia; esta será la primera vez que se establecen claramente, con la información normativa correspondiente, cuáles son los desvíos que se realizan en relación a las reglas universales de liberalización.

4. Materias Complementarias

Las materias complementarias son normativas que van más allá de las medidas de frontera y la regla general del libre comercio. La liberalización en servicios, organizada sobre la base de concesiones recíprocas, también incorpora intensamente dimensiones que hacen a las políticas domésticas y la aplicación de la regla del trato nacional. Pero en el caso de estas disciplinas no están referidas a actividades económicas específicas sino que rigen en general. Las materias complementarias que se consideran son: compras públicas; inversión; políticas de competencia; propiedad intelectual.

En la medida que constituyen reglas necesarias complementarias del proceso de liberalización, usualmente estas materias se negocian conjuntamente con los acuerdos de servicios.

Las compras y la contratación pública pueden estar exceptuadas de las disciplinas de no discriminación a los proveedores extranjeros. Dado que una parte significativa del gasto es realizada por un actor económico particular –el gobierno o las entidades gubernamentales– es creciente el esfuerzo para disciplinar sus compras, al menos desde el punto de vista de dos principios básicos: transparencia y no discriminación (regla del trato nacional).

Uruguay, desde el punto de vista unilateral, ha logrado avanzar en al menos dos direcciones. Por un lado, generó un sistema de información en línea en internet, que cubre las compras del gobierno central. Desde el año 2002 el Programa de Modernización de las Compras y Contrataciones Estatales creó una base de información empleando el requisito obligatorio que tienen las compras del gobierno central de informar al pro-

grama de todas las compras realizadas. Este mecanismo atiende de manera estricta el principio de transparencia y es un punto a favor para cualquier negociación internacional en esta materia, puesto que este es uno de los principios a cumplir en cualquier acuerdo sobre contratación pública. Este mecanismo debería ampliarse, e incluir las compras de los gobiernos departamentales y las empresas públicas.

Por otro lado, el marco jurídico doméstico respecto de las preferencias del gobierno central ha evolucionado desde una preferencia plana y alta, generalizada para las empresas nacionales¹³, hacia una política más orientada a los objetivos de desarrollo. La preferencia comenzó siendo del 40% sobre el porcentaje de integración nacional y se ha ido reduciendo al 8%. Además, en el año 2006 hubo un re direccionamiento de los instrumentos con una preferencia adicional para las MPYMES. En el año 2009 se establecen los nuevos programas de compras para el desarrollo, donde la preferencia no es exclusiva de las entidades del gobierno central, sino de cualquier entidad (intendencias y empresas públicas, siempre que estas últimas no estén operando en régimen de competencia).

Al igual que en los otros asuntos, en este caso la realidad de la inserción internacional en materia de acuerdos tiene escasos contenidos concretos. A nivel subregional, el Mercosur cuenta con un acuerdo de compras públicas desde el año 2003 pero no está vigente. Este acuerdo no fue incorporado por tres de los cuatro países (Brasil, Paraguay y Uruguay), por lo cual no entrará en vigencia. Los motivos son distintos para cada socio. Al principio los países pequeños se alinearon en una posición defensiva de su propia política de compras públicas y han entendido que las concesiones otorgadas por los países más grandes no son atractivas. Tanto Brasil como Argentina son países federales y han excluido del acuerdo las compras de los gobiernos subnacionales (Estados y Provincias, respectivamente). Este estatuto ambiguo plantea algunos problemas en las negociaciones en curso y futuras que cubre esta disciplina.

En los últimos años se avanzó en dos acuerdos bilaterales sobre compras públicas, con México y con Chile. El acuerdo con México está incluido dentro del ACE 60, que ha sido el marco en el cual ambos países han decidido realizar el primer acuerdo del tipo ZLC&AIE que tiene Uruguay (ver tabla 1). Sin embargo este acuerdo no está notificado debidamente en la OMC puesto que se ha acogido a la cláusula de habilitación que ampara el Tratado de Montevideo (1980), que creó la ALADI. El acuerdo de compras públicas con México tiene una estructura convencional, pero aún no se han acordado las excepciones y los parámetros fundamentales que establecen la cobertura de la liberalización. Lo que ha quedado pendiente es completar lo que se avanzó en consensuar el texto del capítulo.

13. En el Uruguay la definición de empresa nacional no es restrictiva respecto del control y está referida únicamente a la radicación geográfica. En los hechos, desde este punto de vista se podría invertir la denominación para hacerla más amigable desde el punto de vista del trato nacional y formular la restricción no para las empresas nacionales, sino para las empresas que se han establecido en territorio nacional.

Recientemente, en 2009, Uruguay suscribió un acuerdo con Chile, que negoció con mayor velocidad. En este caso sería el primer acuerdo de compras públicas suscrito por el país, por lo que es importante destacar que ha servido para perfeccionar las políticas públicas domésticas, al igual que –en otras dimensiones– el acuerdo con México. Para Uruguay, el hecho de tener una agenda de negociación internacional estrecha en compromisos que realmente se cumplen implica, de alguna manera, que las demandas para modificar y adaptar la legislación doméstica han sido escasas.

Desde la Ronda Uruguay del GATT la contratación pública se integró a las reglas internacionales, sin embargo en este caso se admitió la incorporación voluntaria individual, por lo que el acuerdo ha recibido la adhesión fundamentalmente de los países desarrollados¹⁴. Los países en desarrollo, en la medida que entienden que pueden restringir su espacio de políticas domésticas, han planteado resistencias para comprometerse en esta materia.

Por un lado, la orientación de la política pública podría estar interesada en racionalizar las compras para que el proceso sea más eficiente: la mayor competencia entre proveedores (domésticos y extranjeros) asociada a la disminución de la discriminación debería ser un instrumento para alcanzarla. Por otro, es posible que la capacidad de compra de las entidades gubernamentales pueda ser utilizada para promover ciertas industrias nacientes, para alentar la innovación y el desarrollo de capacidad tecnológica local, la promoción de algún tipo de empresas (PYME) con mayor impacto en la creación de empleos¹⁵. Esta segunda línea de objetivos de desarrollo se podría ver comprometida al estar condicionada por reglas de no discriminación respecto de los proveedores del extranjero.

En la relación con el resto del mundo los países pequeños pueden enfrentar problemas de acceso, los cuales están vinculados al tipo de entidades gubernamentales incorporadas en las disciplinas del acuerdo. Si una economía pequeña elimina la discriminación a los proveedores extranjeros, abre su mercado de forma intensa. En cambio, una economía grande si abre sus compras domésticas únicamente a las entidades gubernamentales del gobierno central, puede excluir de las compras a la economía pequeña, puesto que su escala no le permite alcanzar la magnitud de compra de sus pedidos. Es por este motivo que las economías pequeñas requieren que la cobertura de entidades de gobierno sea exhaustiva e incluya a las entidades de gobierno subnacionales, con escala de compras más reducidas.

En materia de inversiones Uruguay cuenta con el marco normativo unilateral consistente con la internacionalización. Desde hace varias décadas la ley de promoción industrial ha evolucionado en la construcción de un marco general para promover

14. Canadá, Comunidades Europeas (27), Corea, Estados Unidos, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Singapur, Suiza, Taipei Chino.

15. La economía básica del problema señala que es menor el costo de alcanzar un objetivo de este tipo con una discriminación del gobierno –equivalente a un subsidio a la producción– que hacerlo mediante una medida de frontera (arancel a las importaciones).

la inversión sobre bases adaptadas a los principios internacionales en este campo (no discriminación de la inversión extranjera)¹⁶. Además, desde mediados de los años ochenta se han aplicado diferentes instrumentos para la promoción de inversiones que incluyen concesiones en materia de infraestructura y diferentes regímenes sectoriales (forestación, hoteles y turismo, explotación minera, zonas francas y régimen automotriz). A partir del año 2007 los beneficios usados para promover la inversión se han extendido a otras áreas, alcanzan más sectores y tipos de empresas (pequeñas y grandes). Esta modificación del régimen tuvo como resultado un incremento importante en el valor y la cantidad de proyectos. A pesar de ello, algunas dificultades persisten en términos del alcance de los beneficios y los mecanismos empleados para usarlos (no discriminación a la inversión extranjera a través de la regla del trato nacional). Las concesiones son generosas en materia fiscal, tanto en lo que tiene que ver con impuestos de fronteras como domésticos. Desde el año 1996 existe una agencia de promoción de la inversión y las exportaciones, denominada Uruguay XXI, uno de cuyos objetivos fundamentales es facilitar la información oportuna así como la gestión posterior para la localización de inversiones productivas en el país.

La articulación del marco doméstico con las disciplinas internacionales ha dado lugar a diferentes clases de acuerdos de inversión que Uruguay ha firmado con terceros. En ningún caso fue necesario recurrir a cambios en la legislación doméstica. En particular, desde fines de la década del ochenta Uruguay ha sido muy activo en la firma de acuerdos bilaterales de inversión, denominados Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI)¹⁷. En los dos últimos períodos de gobierno se avanzó en acuerdos de segunda generación que incluyen disciplinas respecto a la etapa de preestablecimiento de la inversión y que además habilitan controversias empresas-Estado. En efecto, Uruguay tiene tres acuerdos firmados con este formato (México, Estados Unidos y Chile).

Al mismo tiempo, estos acuerdos permiten excluir ciertas áreas elegidas por cada parte. El primer acuerdo de este tipo se suscribió con México, pero su vigencia es restringida puesto que se avanzó solo en el cuerpo general del capítulo y aún no están negociadas las listas. El primer acuerdo vigente de este tipo es el *Bilateral Investment Treaty* (BITS) con Estados Unidos, firmado en el año 2005 y en vigencia desde octubre del año 2006. Sin lugar a dudas, este constituye el marco de políticas recíprocas más ambicioso que Uruguay haya firmado, tanto por la disciplina a la cual está referido (inversiones) como por la relevancia de la economía estadounidense. El tercer acuerdo de inversiones de este tipo se firmó con Chile en el año 2010 y entró en vigencia

16. En Uruguay las inversiones nacionales y extranjeras son regidas por la Ley N° 16.906 del 7 de enero de 1998 o "Ley de Inversiones" y por los Decretos 59/998, 92/998 y 455/007.

17. Son denominados acuerdos de primera generación en materia de inversiones. Todos tienen una estructura similar, y su propósito es establecer ciertas garantías para las inversiones extranjeras, sea en relación al trato nacional como en la forma de dirimir eventuales conflictos. Los aspectos que consideran son: trato nacional; trato NMF; nivel mínimo de trata; expropiación en indemnización; transferencias; solución de controversias.

en el año 2011. Al igual que los otros sigue el formato NAFTA con listas negativas, es decir, se aplican disciplinas de forma universal y luego en los anexos se establecen las excepciones y reservas en la aplicación de las mismas.

En el Mercosur existen dos protocolos referidos a inversiones: uno trata sobre las inversiones intrarregionales (Protocolo de Colonia del año 1994) y el otro a las inversiones de fuera de la zona (Protocolo de Buenos Aires 1994). Ninguno de los dos se encuentran vigentes, aplicándose en este caso la misma explicación que ya se señaló en relación a las compras públicas. No hay acuerdos de inversiones negociados en forma común con terceros países.

En el ámbito multilateral se avanzó muy poco en materia de disciplinas respecto de la inversión, puesto que este es uno de los temas de Singapur que se han excluido de la agenda de Doha desde el paquete de julio del año 2004. No obstante, es importante destacar que, en otros ámbitos multilaterales, Uruguay es miembro de organismos internacionales que promueven la seguridad y protección de las inversiones¹⁸.

En la medida que sea capaz de reducir, e incluso eliminar, cualquier poder de mercado en la economía doméstica, algunos entienden que en una economía pequeña la liberalización comercial puede ser un sustituto de la política de competencia (PC). Sin embargo, aun en estos casos, las reasignaciones productivas pueden tener distinto tipo de fricciones, barreras, prácticas anticompetitivas, todo lo cual pone límites a esta sustitución. Por otra parte, no toda la actividad económica es factible de ser comercializada internacionalmente. En tercer término, el proceso de globalización y la profunda fragmentación de la producción de bienes y servicios asociada, promueven el análisis del comportamiento de los mercados de forma global. Por lo tanto, a los efectos de mantener estructuras de mercados competitivas se requiere un enfoque que busque la complementación entre la política comercial y la PC. En los enfoques modernos sobre la PC, ésta es incorporada como un instrumento que colabora para mantener un funcionamiento adecuado de los mercados. Esta política incluye una ley anti monopolios (o ley de competencia), que tipifica y penaliza un conjunto de comportamientos específicos (acuerdos de precios, abuso de posición dominante, precios predatorios). Además, se pueden emplear las políticas de privatización y las reformas regulatorias dentro del conjunto de herramientas posibles.

Desde fines de la década de los noventa y con el objetivo de incrementar los niveles de competencia en los servicios públicos, Uruguay abordó el tema de las políticas de competencia en algunos mercados de servicios no transables, asociados a procesos de reformas regulatorias. Dado que el camino de las privatizaciones fue clausurado (como ya se mencionó en la subsección anterior) la PC se orientó a la crea-

18. Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el cual entró en vigor en el año 2000, una vez cumplidas las condiciones de ratificación.

ción de las Unidades Reguladoras por sector. Éstas han afrontado permanentemente la tensión que resulta de enfrentar mercados con empresas públicas con un poder relativo muy fuerte, lo cual coloca restricciones a su capacidad para cumplir con las competencias otorgadas por ley.

Recién desde el año 2007 se cuenta con una ley de competencia de aplicación general, siendo la autoridad de implementación una comisión que funciona en la órbita del MEF¹⁹. En general, con uno u otro instrumento (regulación por sector o marco jurídico general), un elemento que condiciona la capacidad de implementación de estas leyes es el grado de ejercicio efectivo de la autonomía técnica que tiene la autoridad de aplicación respectiva.

Mientras que el tema de la PC no se ha logrado instalar en la agenda multilateral, la tendencia en los APC es incorporar disciplinas referidas a la PC²⁰. El objetivo es que las prácticas anticompetitivas no vayan contra los objetivos de promover el comercio. Sin embargo, no es frecuente que se establezcan compromisos muy profundos, más allá de la cooperación de las autoridades de competencia de los respectivos socios. De hecho, se mantiene la primacía de las leyes nacionales en relación a los procedimientos comunes y, a pesar de su relevancia, es poco frecuente que se establezca una relación entre las políticas de defensa comercial y la PC. Esto es llamativo puesto que las primeras son consideradas prácticas anti competitivas en el contexto internacional.

En los acuerdos internacionales referidos a la PC las acciones de gobierno como fuente de distorsión quedan excluidas, en la mayoría de los casos. Sin embargo, en los acuerdos en los que participa Estados Unidos se observa un énfasis en incorporar a las empresas y los monopolios públicos dentro de estos capítulos, estableciendo para ellas algún tipo de restricciones en relación al acuerdo.

A nivel de los APC de Uruguay la política de competencia no registra un gran desarrollo. En este tema se expresan todos los obstáculos y límites que enfrenta el Mercosur. En el año 1996 se acordó un Protocolo sobre Competencia, sin embargo no entró en vigencia puesto que no fue incorporado en la legislación doméstica de los miembros. En una primera etapa, las asimetrías en los marcos normativos domésticos fueron un obstáculo (ni Paraguay ni Uruguay contaban con leyes de competencia). Esto incentivó la promulgación de leyes en todos los países, lo que constituye una etapa previa que naturalmente se debía recorrer. Sin embargo, en el año 2002 se estableció una nueva norma, que sustituye a la anterior, pero tampoco se logró su aprobación doméstica. Parte de las dificultades de la integración de los mercados es la negativa en resignar grados de autonomía en las políticas domésticas en virtud de la aplicación del acuerdo regional. Si no pudo armonizar adecuadamente la política

19. Ley 18.159 (julio, 2007) y decreto reglamentario 404 (octubre, 2007).

20. Quedó excluido de la actual Ronda de negociación a partir del paquete de julio del año 2004.

comercial, difícilmente se iba a aceptar que por la aplicación de un Protocolo de Competencia se generarían las condiciones para la integración del mercado regional. A diferencia de las otras materias complementarias, en este caso se logró avanzar a pesar de la existencia de los ambiciosos protocolos que no logran ponerse en vigencia. En efecto, en los años 2004 y 2006 se acordaron decisiones referidas a entendimientos para la cooperación de las autoridades de competencia, lo cual es más consistente con el grado de desarrollo alcanzado por el acuerdo regional.

En dos APC del Mercosur con terceros (Chile y Perú) los temas de competencia se encuentran mencionados aunque el grado de disciplina que incorporan es muy reducido. Se busca especialmente que las prácticas no competitivas no erosionen el efecto del acuerdo y, por otro lado, se promueve la cooperación entre las autoridades nacionales.

Por último, Uruguay en el acuerdo con México ha incorporado un capítulo de competencia que, además de los contenidos convencionales ya señalados, incluye varios artículos referidos a las empresas y monopolios del Estado, tal cual es tradicional en los acuerdos tipo NAFTA. Es de destacar que en el capítulo de telecomunicaciones se incluyen artículos específicos referidos a la PC, los cuales a la luz de las iniciativas que se están tomando en esta materia, deberán ser considerados cuidadosamente.

Los asuntos relacionados con la propiedad intelectual han aumentando su vinculación con las disciplinas asociadas a los acuerdos comerciales recíprocos desde los años 90. La historia de los acuerdos multilaterales en materia de propiedad intelectual es más larga que la del multilateralismo comercial. La realidad internacional muestra un solapamiento de disciplinas, y por lo tanto, se plantea siempre el problema de coherencia entre los diferentes marcos de disciplinas internacionales.

En la última ronda comercial multilateral concluida (1994, Marrakesh), se incorporó el Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)²¹. A partir de ese momento se llevó a cabo una actualización del marco normativo doméstico con dos leyes (marcas y patentes) y sus respectivos decretos reglamentarios. Hasta allí, Uruguay contaba con una ley muy antigua (1937) orientada básicamente a proteger los derechos de autor, la cual fue actualizada en consonancia con lo anterior en los años 2003 y 2004²².

En materia de acuerdos regionales, en el año 1995 se acordó un protocolo sobre propiedad intelectual²³, que Uruguay incorporó a su normativa doméstica (1998)²⁴. En

21. Ley 16.171 (1994).

22. Ley 17.616 (2003) y ley 17.805 (2004).

23. Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual, en materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de origen (Decisión 8/95 del CMC).

24. Ley 17.052 (1998).

el año 2007 se creó por decreto del Poder Ejecutivo un grupo interinstitucional para la propiedad intelectual²⁵, que tiene como cometido establecer un mecanismo de coordinación y cooperación entre distintos ámbitos de la administración.

Para una economía como la de Uruguay, el respeto a disciplinas internacionales estrictas, que defiendan los derechos de la propiedad intelectual, debe ser balanceada con la demanda por un creciente acceso a la incorporación de progreso técnico, en particular, a la mayor disponibilidad del conocimiento acumulado. Como es sabido, este último es uno de los mecanismos de incremento de la productividad y, a través de ello, uno de los factores de dinamismo del crecimiento económico.

Se encuentra en debate aún en la literatura especializada la racionalidad económica de los derechos de la propiedad intelectual, especialmente en lo que se refiere a su vínculo con el proceso de innovación y descubrimiento. Algunas de las versiones modernas de las disciplinas en propiedad intelectual, en particular las ligadas a ciertos acuerdos comerciales preferenciales, plantean profundizaciones abusivas del poder de mercado de ciertos sectores concentrados de la economía internacional, que no deberían aceptarse.

En este sentido, desde el punto de vista del interés de las economías en desarrollo, la orientación global de política debería buscar desligar los asuntos en materia de compromisos sobre la propiedad intelectual de los temas comerciales. Obviamente que este tópico está limitado por la capacidad de negociación que cada país pueda desplegar en cada ámbito, y de acuerdo a los objetivos específicos que persiga.

En los últimos años, Uruguay ha estado adoptando las disciplinas internacionales con mayor intensidad. Se debería continuar con este proceso en el futuro, especialmente mediante esfuerzos unilaterales armonizados con el objetivo de desarrollo y la política general en materia de ciencia, tecnología e innovación.

25. Decreto 452 (2007).

IV. Líneas estratégicas de acción futura

Sobre los objetivos y el método

1. El objetivo primordial de la inserción internacional se resume en una fórmula simple: poder vender y comprar mejor al resto del mundo.

Para vender bien se requiere tener un acceso al mercado de países dinámicos y grandes y/o con un alto nivel de desarrollo económico. Este acceso al mercado debe ser lo más abierto posible y al mismo tiempo debe darse en condiciones de certidumbre. Los países pequeños pueden enfrentar restricciones en la capacidad de la oferta doméstica. Esta capacidad puede ser reducida y no permitir beneficiarse de las escalas del mercado mundial. En los países pequeños para alcanzar actividades económicas con escala global se requiere reducir la incertidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado del resto del mundo que justifiquen los procesos de inversión (extranjera o doméstica) que permitan ampliar en una medida suficiente la capacidad productiva nacional. Las restricciones de oferta doméstica son una limitante importante y pueden ser una evidencia indirecta de las inciertas condiciones de acceso al mercado internacional que están disponibles. Puede ocurrir que en vez de que el acceso mejore las condiciones de inversión, el efecto se dé en la dirección opuesta. Procesos de inversión –establecidos por ventajas específicas del país– consolidan o abren el acceso al mercado internacional en esos sectores. Lo cierto es que existe un estrecho vínculo entre condiciones de acceso al mercado global en condiciones de cierto grado de certidumbre y la capacidad de localizar inversión extranjera directa. Por este motivo es relevante establecer políticas definidas que busquen reforzar ambos procesos.

Poder comprar mejor implica hacerlo con los proveedores más eficientes tanto en precio como en calidad. Para los países pequeños resulta fundamental la absorción de progreso técnico incorporado en la canasta de insumos y bienes de capital que compran al resto del mundo. Es decir que hay elementos estáticos y dinámicos que influyen en la decisión de abastecerse con los mejores proveedores. Las condiciones de abastecimiento también determinan las opciones en materia exportadora y por lo tanto las condiciones de localización de actividades de escala global. Para poder captar inversiones globales se requiere genéricamente desarrollar la capacidad del país de poder comprar bien en el resto del mundo.

2. En este contexto, una economía pequeña debe practicar una política comercial unilateral que favorezca sus condiciones de inserción internacional. Para ello debe considerar las condiciones de cada momento, sean referidas a la evolu-

ción tecnológica, como al grado de internacionalización de la actividad económica del resto de los países con los cuales está vinculado. Apartarse de la regla del libre comercio unilateral está acotado por el tamaño del país, en virtud de que los costos económicos de las distorsiones pueden ser muy altos, por lo que esta alternativa debe ser empleada ajustada a los objetivos de favorecer una inserción internacional dinámica y perdurable. Es decir, tratar de alcanzar una maduración de la estructura productiva hacia niveles de mayor complejidad y sofisticación debe realizarse considerando los costos y resultados de este tipo de políticas industriales. Es importante tener en cuenta que cuando se está buscando preservar la capacidad de discriminación en el propio mercado se está aceptando la discriminación en los mercados del resto del mundo. Es decir, por defender el propio mercado se acepta una discriminación en un mercado de una magnitud muy superior. En este sentido, es pertinente la pregunta acerca de la magnitud del mercado que se está pretendiendo defender. Para las economías pequeñas suscribir acuerdos de carácter multilateral es una protección si se busca establecer acuerdos comerciales con terceros, con un poder de negociación mayor. El problema estructural de las economías pequeñas es que la asimetría de tamaños se expresa en la capacidad negociadora y, en consecuencia, las condiciones finales de los compromisos establecidos pueden no ser favorables. Una forma de sostener una posición negociadora es apoyarse en las reglas multilaterales que se han construido, las cuales consideran un balance de intereses mayor. Además, desde el punto de vista de las preferencias otorgadas, para las economías pequeñas es mejor otorgar concesiones en un marco más amigable, con las reglas multilaterales, y lo más cercano posible a las condiciones de nación más favorecida. Esta estrategia limita las posibilidades de quedar atado a concesiones preferenciales para mercados grandes, que siempre pueden implicar distintos niveles de desvío de comercio. No se trata de no suscribir acuerdos preferenciales sino hacerlo desde un marco de políticas domésticas estrechamente amarrado en las disciplinas multilaterales.

Política de Inserción internacional como política de estado

3. La existencia de consensos políticos amplios en el área internacional es muy necesaria. La etapa de internalización doméstica puede estar guiada por estos consensos y contribuye para el desarrollo de políticas de estado de carácter más permanente. En Uruguay la historia desde la recuperación democrática hasta ahora, es la historia de la construcción de una política de estado de hecho en materia de inserción internacional. Esta política se fue construyendo en la continuidad de los distintos gobiernos que se fueron sucediendo. En los aspectos fundamentales estos no han revertido el proceso de apertura económica e internacionalización de la economía.

4. Como se analizó en este trabajo, Uruguay cuenta con un marco normativo (leyes, decretos y regulaciones) que ha contribuido a la internacionalización del país y al fortalecimiento de su inserción internacional. Se destacan un conjunto de acciones unilaterales que alentaron procesos de transformación productiva orientados hacia una mayor inserción internacional (ley forestal, ley de zonas francas, ley de puertos, ley de inversiones, marcos sectoriales para el sector de software y el audiovisual). También en materia de liberalización financiera, que es un componente importante de la inserción internacional, se verifica una continuidad. En los últimos gobiernos del Frente Amplio, el desempeño en materia de capacidad de atracción de Inversión Extranjera Directa fue destacado. Este se llevó adelante tanto con la aplicación de los marcos normativos preexistentes como con el acompañamiento de una administración macroeconómica prudente, que reforzó el contexto de certidumbre de reglas que requiere cualquier proceso de internacionalización productiva.
5. En el plazo de dos décadas, este conjunto de políticas públicas con una orientación hacia la profundización de la inserción internacional contribuyó para el cambio en la estructura productiva y la capacidad de generar riqueza en condiciones competitivas. Este cambio se extiende a toda la actividad de producción de bienes transables (sector agropecuario e industrial) y a muchos servicios que se han convertido en nuevos pilares de las exportaciones del Uruguay (al convencional sector turístico se le agrega el transporte internacional y los denominados otros servicios comerciales, en particular los servicios a las empresas).
6. Sin embargo, se evidencian cuellos de botella domésticos a este desarrollo que se centran en: sector educativo; infraestructura doméstica (transportes y energía); y la eficiencia en el desarrollo de las actividades económicas que monopoliza y/o controla el Estado. Todas estas restricciones están relacionadas a que los cambios productivos desarrollados que son más intensivos en el uso de capital humano (trabajo de mayor nivel de calificación), implican una creciente presión sobre la infraestructura del país y demandas servicios públicos eficientes y competitivos.
7. En materia de acuerdos comerciales la región ocupa un lugar casi exclusivo. En la década del noventa el Mercosur, a pesar de su actual mal desempeño, cumplió un papel importante en la profundización de la apertura comercial en algunos sectores de actividad económica. Del mismo modo, la internalización de los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay en el año 1994 fue un hito relevante. En ambos casos, todo el sistema político suscribió con amplio consenso ambos acuerdos. Sin embargo, lo que se concretó y obtuvo en materia de acuerdos comerciales internacionales es relativamente poco; de hecho, el acceso al mercado en bienes que alcanzó como producto de sus acuerdos comerciales está muy acotado. Sobre

todo es preocupante la posición relativa frente a sus principales competidores que están alcanzando un estatuto de libre comercio con los principales mercados de destino del Uruguay en los productos en donde se concentran sus ventajas (Estados Unidos, Unión Europea, Sudeste asiático) mientras que el país está marginalizado de los proceso de creación de nuevos ACP.

8. Si bien es posible apoyarse en los acuerdos comerciales para promover cambios domésticos, la experiencia comparada indica que las economías que están en mejores condiciones de acceder a los potenciales beneficios de tales acuerdos son las que primero han logrado promover esos cambios a nivel interno. Por tanto, las decisiones unilaterales son, en primera instancia, las que generan las condiciones para concretar reglas en el marco de acuerdos comerciales recíprocos. Por ejemplo, este el caso del propio Uruguay, que ha sido activo en materia de acuerdos de inversiones (tanto las tres decenas de acuerdos de protección recíproca como los de nueva generación con Chile, México y Estados Unidos) y puedo serlo en virtud de que unilateralmente adoptó un marco legal proclive a ser acordado en condiciones de reciprocidad. Sin duda que es un elemento que actuó positivamente en el proceso de atracción de Inversión Extranjera Directa antes señalado.

El tamaño como ventaja: anticipación y cambio

9. En las economías pequeñas la capacidad de influir en las políticas internacionales está asociada a su carácter anticipatorio. Se trata de prever las transformaciones en proceso y aprovechar la mayor flexibilidad de las jurisdicciones económicas pequeñas para adaptarse a los cambios²⁶. Como ya se señaló, importa saber cuáles son las reglas que rigen, dado que se es un tomador de reglas, pero sobre todo importa anticipar en qué sentido cambian. Los países pequeños tienen estructuras institucionales reducidas y deben asignar recursos administrativos y políticos escasos. La perspectiva sobre la senda de cambios también sirve para dar una jerarquía a los distintos asuntos a atender y tener la capacidad estratégica de priorizar dónde concentrar los esfuerzos.
10. Es a este nivel donde Uruguay tiene el debe mayor en materia comercial. Se falló en la capacidad de anticipación de ciertos procesos. Se apostó a más y mejor Mercosur mientras que se podía anticipar que iba a haber menos y peor, con independencia de las acciones que Uruguay tomara. Se apostó y se ejemplificó con la fundación de las nuevas y mejores relaciones bilaterales con Argentina y se terminó en una profunda crisis de relacionamiento, con retrocesos evidentes en

26. En los últimos años, existen varios ejemplos donde las administraciones de gobierno aprovecharon la ventaja del tamaño para aplicar políticas contemporáneas en materia de educación (un niño, una computadora), prevención de salud (política antitabaco) y derechos (interrupción voluntaria del embarazo, matrimonio igualitario y legalización de la producción de marihuana). Hay que utilizar una orientación similar en los temas de la agenda comercial.

muchas materias del amplio espectro de las relaciones económicas y políticas con el vecino. El Mercosur está en una etapa de control de daños, y hay que gestionar una situación difícil, pero sobre todo no hay que confundir el lugar que ocupa esta labor en relación a la agenda global. Ahora Uruguay está alineado con Brasil, pero este bilateralismo no ha dado resultados claros hasta el momento. En una época en que el mundo quiere acercarse a Brasil, siendo un país limítrofe y con un acuerdo comercial de los más profundos que Brasil tiene con un tercero, no parece razonable alejarse de él. Este sentido común básico es compartido en todo el espectro político de Uruguay. Sin embargo, es necesario que el bilateralismo dé algunos frutos. Uno evidente y urgente es recuperar la capacidad de la suscripción de acuerdos con terceros países sin modificar ningún aspecto de las relaciones preferenciales obtenidas hasta ahora. El statu quo del Mercosur es inconsistente en esta materia, dado que funciona y funcionará como una Zona de Libre Comercio, pero tiene restricciones que están asociadas al funcionamiento como Unión Aduanera. No es mucho lo que Uruguay le reclama a Brasil. No es más que lo que Estados Unidos le da a México, por concesiones comerciales iguales o superiores.

11. La integración verdadera no es enredo y confusión y falta de reglas claras sobre el funcionamiento del bloque, sino más bien lo contrario. Uruguay es un fundador del Mercosur, y no ha existido ni seguramente existirá otro país que lo defienda más como proyecto de integración regional para el Cono Sur. Sin embargo, esto no puede dejar de reconocer realidades, y capacidades respecto a los formatos posibles que pueden ser aplicados. Soluciones al statu quo hay muchas, pero todas requieren como punto de partida que se reconozca que es necesario buscar un cambio y recuperar la libertad comercial del país.

La década perdida de la integración regional sudamericana

12. Desde hace una década, pero con más intensidad en el último lustro, muchos gobiernos de la región promovieron la gestión de integración regional basada en un nuevo enfoque. El mismo se caracteriza por alta discrecionalidad y contrasta con los fundamentos de la integración sudamericana de las décadas pasadas. Sin haber cambiado los acuerdos originarios, se cambió la metodología de la integración, con un predominio marcado de las iniciativas con participación gubernamental, junto a la administración del comercio como mecanismo de gestión de los intercambios. De esta forma, creció la opacidad de las normas que regulan el comercio, y se desarrollaron las condiciones para la persecución, por parte del sector privado, de las rentas artificiales generadas. Estas circunstancias se asocian con aumentar las posibilidades de actos de corrupción en la administración de turno y además conllevan una ineficiente asignación de los recursos productivos. La opacidad de las condiciones del intercambio predomina, más cuando muchos

de los países (en particular Argentina y Venezuela) adoptan medidas domésticas de carácter eminentemente anticomercial y que además el resto de los socios de la región toleran en un silencio sorprendente. La evolución que están teniendo las relaciones comerciales entre Uruguay y Venezuela pertenece a este tipo de comercio opaco, y es muy posible que hoy se esté engendrando grandes problemas para el futuro.

13. Se han desandando décadas de impulsos y avances integracionistas en Sudamérica. En contraposición con la retórica, el resultado ha sido la creciente fragmentación de los países del subcontinente. El nacionalismo económico característico de los nuevos populismos en América del Sur ha sido el principal enemigo del proceso de integración que venían transitando los países de la región tanto en la Comunidad Andina como en el Mercosur hasta finales del siglo pasado. América del Sur, luego de África y del Cercano y del Medio Oriente, es de las regiones del planeta con menos intensidad del comercio intrarregional. Esto debería generar una alarma no solo en la dimensión económica del fenómeno sino en lo que informa de las relaciones políticas en el subcontinente.
14. El método centralizado, vertical y puramente intergubernamental que ha caracterizado al proceso de toma de decisiones explica ciertamente la calidad de las mismas. Los resultados que se han obtenido están muy influidos por la preponderancia a límites alarmantes de la diplomacia en manos directas de los presidentes de los países involucrados en las frecuentes cumbres que ido jalonando el proceso. Las decisiones se tiñen de la particular y excluyente visión que tienen estos actores políticos. Sus decisiones muestran que conocen poco de la integración y su estructura, y creen que la sola voluntad común circunstancial que adoptan alcanza. Muchos ejemplos recientes muestran este tipo de práctica. La modalidad de procesar el ingreso de Venezuela al Mercosur sin duda es una de ellas.
15. Hay muchas otras perspectivas y actores en el proceso. La integración es una tecnología compleja construida en procesos históricos largos que no admite improvisaciones. Generaciones de sudamericanos han trabajado de forma insistente y permanente por la integración de la subregión sobre bases distintas. Es necesario recuperar el rumbo histórico. La integración económica, cultural y política se trata justamente de un camino compartido, que reúne visiones distintas, perspectivas políticas múltiples. Es posible conjeturar que esta época está terminando y es necesario anticipar el nuevo rumbo regional. Uruguay no tiene la capacidad de influir solo pero puede tratar de cohesionar otras voluntades y contribuir a rescatar el proceso de integración en la subregión sobre bases contemporáneas (profundización de los procesos de liberalización, convergencia de acuerdos, desarrollo de la infraestructura física, etc).

Enfocando la política de acuerdos comerciales y la estrategia negociadora

16. El caudal de acuerdos comerciales que Uruguay ha sido capaz de suscribir y poner en funcionamiento pleno es muy reducido. Un país con el nivel de apertura comercial de Uruguay, que depende de un buen desempeño de exportaciones y con un acceso al mercado internacional tan débil, está muy expuesto. Por ejemplo, téngase en cuenta que casi un tercio del empleo total depende de forma directa e indirecta de las exportaciones (Vaillant y Ferreira, 2013). El contexto internacional no llevó aún a que esta exposición se exprese como una restricción negativa. Sin embargo, el escenario de que esto pueda ocurrir en un plazo no lejano es verosímil. Refocar el rumbo a este nivel y hacer las apuestas internacionales adecuadas debe ser conceptualizado como una política de seguro en relación a una agudización de los aspectos negativos de las actuales relaciones comerciales y económicas del país.
17. Uruguay, a pesar de tener un caudal de acuerdos comerciales restringidos a la región sudamericana, enfrenta una agenda de negociación dispersa e intensa. Esta situación estresa las capacidades nacionales de gestionar con eficiencia la agenda internacional subordinada a un plan de objetivos nacionales. La pequeñez del país se expresa en tener una administración de gobierno reducida que debe priorizar dónde asignar los esfuerzos de negociación y de implementación. A esta dificultad estructural se le suma el hecho de que gobierno y oposición debilitaron la visión estratégica respecto a la inserción internacional del Uruguay. En efecto, la volatilidad en los rumbos y las señales confusas han sido la característica.

A pesar de ello, los hechos ilustran que Uruguay está jugando en los límites de lo que entiende posible en materia de relaciones con terceros. En la última década, suscribió un tratado de libre comercio con México, acordó un acuerdo de inversiones con Estados Unidos, profundizó el acuerdo con Chile en dos materias complementarias (compras gubernamentales e inversiones), y estaría ahora promoviendo un camino similar con Colombia y Perú, que le está siendo difícil recorrer en virtud de la ambigüedad de Brasil en este tema.

Pero todo esto no es suficiente. Uruguay tiene problemas de acceso al mercado internacional en la canasta básica asociada a sus ventajas comparativas más estructurales que debe atender de forma más deliberada y de acuerdo a un programa estratégico de relacionamiento propio. Es necesario reunir programáticamente todas estas acciones sobre ciertos ejes estratégicos:

- a) Es necesario innovar en materia institucional a nivel de las agencias del gobierno central para darle una conducción más coherente y consistente a las

- acciones desarrolladas en materia de política comercial. Este camino ya se está transitando con la creación CIACEX en el marco del gabinete de comercio exterior. Pero se requiere una consolidación mayor dotando de recursos y atribuciones a la misma. Es muy posible que en un rediseño general de agencias de gobierno Uruguay requiera contar con un nuevo ministerio especializado que tenga la competencia sobre el comercio exterior.
- b) Uno de los desafíos es articular las políticas en los distintos ámbitos en donde se desarrollan, generando una coherencia mayor entre ellas. La facilitación del comercio ofrece una oportunidad para aplicar esta metodología. Por un lado, Uruguay viene emprendiendo acciones unilaterales de modernización y reforma en este tema. Además, tiene dos acuerdos recientes de naturaleza bilateral con mercado muy significativos (Estados Unidos y Brasil) que son acuerdos de facilitación del comercio. Por último, a nivel multilateral es necesario aprovechar el nuevo acuerdo que surgió en Bali (diciembre, 2013) para reforzar los cambios antes mencionados y conseguir algún programa de cooperación internacional con este propósito.
 - c) El otro es profundizar acuerdos existentes con los países del Pacífico de América Latina, integrándose a la Alianza para el Pacífico y acercándose al proceso en el que participa Estados Unidos en la *Trans Pacific Partnership* que reúne a estos países del pacífico latinoamericano junto a otros del sudeste asiático. Además, se requiere promover la opción de soluciones bilaterales a los acuerdos en negociación junto con el Mercosur. En particular el que se desarrolla con la Unión Europea.
 - d) Se debe desarrollar nuevas ideas en materia de relacionamiento internacional a nivel comercial. Para ello se requiere nuevamente lograr anticipar el rumbo de los cambios. En el pasado Uruguay cumplió un papel relevante en la creación del grupo de Cairns que reunió a los países productores agrícolas del mundo. La época presente se caracteriza por la relevancia de las economías pequeñas que tienen intereses comunes en búsqueda de relaciones comerciales más balanceadas y abiertas. Los países pequeños son la mayoría y esto les puede dar una gravitación particular en los foros de negociación multilaterales. Además, esta política puede tener una dimensión regional acercándose a economías pequeñas latinoamericanas que además comparten rasgos similares en las características de su especialización comercial, lo que alienta una cooperación dinámica entre las mismas (en particular con las economías centroamericanas y del Caribe).

Referencias

- Arndt, S. and H. Kierzkowski (eds.) (2001). *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Alesina, Albero y Spolaore, Enrico (2003). "The size of nations", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Bair, J. (2009). "Global Commodity Chains: Genealogy and Review" in *Frontiers of Commodity Chain Research*, ed. J. Bair, Stanford University Press, Stanford, California.
- Baldwin, R. (2006). "Globalization: The great unbundling (s)", trabajo elaborado para el Secretariado del Consejo Europeo bajo la Presidencia de Finlandia.
- Baldwin, Richard (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply chain trade", Graduate Institute, Geneva, University of Oxford and CEPR.
- Baldwin, Richard y López González, Javier (2013). "Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypothesis", NBER, WP 18957.
- Borras, Micheal; Ernst, Dieter, y Haggard, Stephen (eds.) (2000). *International Production Networks in Asia*, Routledge: London and New York.
- Friedman, Thomas (2006). "La tierra es plana", Canadian Center for Policy Alternatives, Ediciones Martínez-Roca, Barcelona.
- Ghemawat, Pankaj (2011). "Mundo 3.0. La prosperidad global y las vías para alcanzarla", Ediciones Deusto, SA, España.
- Cattaneo, Olivier; Gereffi, Gary; y Staritz, Cornelia (2010). *Global Value Chains in a Post-crisis World: A Development Perspective*. Washington DC: The World Bank. <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821384992>.
- Dean, Judith; Fung, K.C.; y Wang, Zhi (2007). "Measuring the Vertical Specialization in Chinese Trade". U.S. International Trade Commission, Office of Economics, Working Paper No. 2007-01-A.
- Dixit, Avinash y Grossman, Gene (1982). Trade and Protection with Multistage Production, *Review of Economic Studies*, Vol. 49, No. 4, pp. 583-594.
- Doh, Jonathan (2005). "Offshore outsourcing: implications for international business and strategic management theory and practice", *Journal of Management Studies*, 42(3), pp. 695-704.
- Escaith, Hubert; Lindenberg, Nannette; y S. Miroudot, Sebastián (2010). "International Supply Chains and Trade Elasticity in Times of Global Crisis". *Economic Research and Statistics*, World Trade Organization, January 30.
- Feenstra, Robert (1998). "Integration of trade and disintegration of production in the global economy. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 4. (Autumn, 1998), pp. 31-50
- Gereffi, Gary (1994). "The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks", Pp. 95-122 in G. Gereffi and M. Korzeniewicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger.

- Gereffi, Gary; Humphrey, John; y Sturgeon, Timothy (2005). “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, 12(1): 78-104.
- Grossman, Gene y Rossi-Hansberg, Esteban (2008). “Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring.” *American Economic Review*, 98(5): 1978–97.
- Henderson, Jeffery; Dicken, Peter; Hess, Martin; Coe, Neil; y Yeung, Henry (2002). “Global Production Networks and the Analysis of Economic Development”, *Review of International Political Economy*, 9(3): 436–64.
- Hummels, J. Ishii y Yi, K-M. (2001). “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade”, *Journal of International Economics*, 54(1): 75–96.
- Humphrey, John y Schmitz, Hubert (2002). “How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?”, *Regional Studies* 36 (9): 1017-27.
- Vaillant, Marcel (2009). “Alternativas para la Inserción Económica Internacional de Uruguay”, Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior (UR-L1015), Sub componente 1.1 Literal a), Evaluación, diseño y validación de la Estrategia de Inserción Económica Internacional (IEI), documento no publicado, MEF, Uruguay.
- Vaillant, Marcel y Ferreira, Natalia (2013). “Uruguay’s trade policy and specialization over two decades: a gradual and permanent path to trade openness”, OECD Working paper, not published.
- WTO (2013). “World Trade Report: Factors shaping the future of world trade”, WTO Publishing, Ginebra, Suiza.
- Yeats, Alexander (2001). “Just how big is global production sharing?” in S. Arndt and H. Kierzkowski (eds.), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Cuadro 1- Alternativas de Inserción Internacional por grado de internacionalización

Unilateral	Apertura de Mercados			Grado de movilidad de las empresas		
	Multilateral	Preferencial	Unilateral	Multilateral	Preferencial	
Cumple	Bienes: Regímenes especiales de comercio; listas excepciones AFC; mini paquete exportaciones; facilitación de comercio	Reglas Comercio (GATT, 1994); GATS; ADPIC.	Bienes: ZLC- MERCOSUR; APC en Sudamérica,	Ley de Internalización financiera; Ley de Inversiones; ZF; Ley de Puertos	GATS	Inversión: 27 APPRI; BITS USA y Chile. Doble Tributación: alrededor de una decena (actualización reciente)
	Servicios: Zonas Francas y audiovisual.	Facilitación del Comercio (Bali, 2013)				
Cumple de Forma Parcial	Bienes: Tasa consular		Bienes: México. Servicios: MERCOSUR; México; Chile. Compras Chile	Servicios públicos: Marco Regulatorios. Ley de competencia		Servicios: MERCOSUR; México; Chile. Inversión y Compras: México, Compras México
	No se cumple	Proteccionismo administrativo: enclaves agricultura y la industria	Bienes en MERCOSUR: circulación UA; BNA; Incentivos			Materias Complementarias MERCOSUR
Negociación o en desarrollo	Adoptar más disciplinas multilaterales todos los asuntos	Agricultura; AMNA; Reglas de Comercio en DOHA	MERCOSUR: ZLC sin restricciones vis a vis UA en construcción Acuerdo pluri lateral en servicios	Grado de transparencia y cumplimiento políticas públicas domésticas (TN y AM)	Fuera de Doha (Paquete de julio 2004)	Intento muy moderado con algunos países de la Alianza del Pacífico no cubiertos (Perú y Colombia)
	Potencial	Política industrial para la globalización	Multilateralización del regionalismo: Bienes: reglas y origen.	Política industrial para la globalización	Servicios Multilateralización del regionalismo:	MERCOSUR: Sincera el proceso Nuevos APC.

Fuente: elaboración propia en base a Vailliant (2009).

El Proyecto Uruguay+25
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones