

“Politics determines who has the power, not who has the truth.”

Paul Krugman

Agradecimientos

Para la elaboración de este trabajo, se contó con la invaluable colaboración y predisposición de nuestros entrevistados: Dr. Ignacio Bartesaghi y Dr. Marcel Vaillant; vaya para ellos nuestro más profundo agradecimiento por su aporte a la investigación.

Índice

Resumen	2
Introducción.....	3
¿Por qué analizar la inserción internacional de un país?	4
Análisis de la realidad uruguaya.....	6
Definición de conceptos claves	9
Estado de la integración formal del Uruguay.....	13
El MERCOSUR; ¿progreso o estancamiento?.....	17
La inserción internacional de Uruguay en la óptica de expertos	21
Análisis de estrategias de integración exitosas.....	27
Flujos de bienes y servicios del Uruguay	28
La incidencia de la Inversión Extranjera Directa	39
Recomendaciones de políticas.....	45
Conclusiones	48
Fuentes consultadas	53
Textos académicos y documentos de trabajo.....	53
Artículos de prensa citados.....	55
Bases de datos utilizadas	55
Anexos	56
Sobre la CONAPRO	56
Gráficas y cuadros	58
Entrevistas.....	68
Entrevista al Dr. Ignacio Bartesaghi	68
Entrevista al Dr. Marcel Vaillant.....	74

Resumen

El documento de trabajo que se presenta a lo largo de las siguientes secciones, pretende ilustrar la situación actual del grado y la naturaleza de la inserción internacional de Uruguay. Lejos de detenerse en eso, el trabajo aspira a marcar las pautas de lo que, en la óptica de los autores del mismo y los expertos consultados al respecto, nuestra nación debería procurar de cara a una apertura que le brinde mayores posibilidades de desarrollo y crecimiento económico. En el estudio que se extiende a continuación, se busca revisar la relevancia de la inserción internacional desde un punto de vista genérico y particular para luego, a partir de un relevamiento de la coyuntura macroeconómica nacional y la definición de un conjunto de conceptos claves, discutir las temáticas que mayor importancia revisten en el ámbito propuesto. Así, se recorrerán puntos álgidos de este tópico como el estado formal de la integración del país, el análisis relativo al MERCOSUR y las consecuencias de este sobre las perspectivas de apertura de Uruguay. Además, se recogen más adelante en estas páginas las opiniones y recomendaciones de expertos en la materia que luego se ven reflejadas en la exposición de los casos exitosos de China y Chile. Posteriormente, el documento se centra en una mirada a las dos aristas fundamentales de la inserción internacional, el comercio extrafronterizo, a través de los flujos de bienes y servicios del Uruguay, y la Inversión Extranjera Directa, por medio de un análisis de su incidencia en esta dinámica. Finalmente, se exponen las recomendaciones de política que los autores entienden pertinentes a partir de lo visto a lo largo del documento y se cierra el trabajo con las conclusiones extraídas del mismo. Se espera que el lector adquiera los elementos necesarios y suficientes para la elaboración de un diagnóstico propio y pueda esgrimir los argumentos que conduzcan al necesario consenso que debe existir en un ámbito crucial para el futuro a mediano y largo plazo de nuestro país.

Introducción

La búsqueda de consenso ha sido, desde tiempos inmemoriales, la forma en que los hombres se han organizado en sociedades, hombres distintos en todos los casos, con pensamientos en ocasiones diametralmente opuestos, pero reconociendo el hecho de que su supervivencia depende de la asociación con otros individuos de manera de lograr un entramado protector, para sí mismos, para sus familias y para los restantes miembros de la comunidad.

En la actualidad, la necesidad de acuerdos en temas claves para el país provoca que esta idea se ponga nuevamente sobre la mesa y que sea un objetivo imprescindible para el progreso, ya sea por cambios en el contexto internacional, por la variación en las condiciones domésticas o, simplemente, porque los antiguos modelos se agotaron por su propio funcionamiento.

Lógicamente, alcanzar estos acuerdos tan necesarios no ha sido, es o será una tarea sencilla, no por el capricho o la intransigencia de los actores en la mayoría de los casos, sino más bien por las creencias y convicciones que cada grupo posee acerca de cuáles son las formas más eficientes de resolver las problemáticas que, a diario, enfrenta nuestro país en particular y la comunidad internacional en general¹.

Es de destacar la interesante selección de propuestas que se ha puesto a disposición por la Academia Nacional de Economía para llegar a alguno de estos consensos claves, sin embargo, desde este punto se realizará una aclaración. Por más ambicioso que sea el trabajo, resulta muy complejo realizar un análisis serio, a conciencia y científico en algunas pocas páginas de algo más que no sea un tópico dentro de las opciones propuestas. Aspirar a más, probablemente derivaría en un mero sobrevuelo de cada temática, sin aportar mayor valor a ninguna de las mismas, lo cual se cree de menor utilidad que tomar una de las diversas alternativas.

La realización de este trabajo, entonces, implica esencialmente seleccionar alguna de las temáticas propuestas, ya que, si bien todas son temas de agenda, poder analizarlas en su conjunto conduciría, al menos, al desarrollo de una investigación

¹ En el anexo se puede consultar un caso ejemplificador al respecto de la utilidad de los consensos en la historia reciente, como lo es la simbólica CONAPRO.

por tópico, como se mencionó anteriormente. Por lo cual, el presente documento se centrará en la búsqueda de consensos relativos a la inserción internacional del país, sus características actuales y los puntos que sería deseable alcanzar, en la perspectiva de expertos en el tema.

El camino que se seguirá comenzará con la explicitación de los motivos que llevaron a la elección de este tema. Luego, se pasará a una sección dedicada a la exposición de la coyuntura macroeconómica general de Uruguay en los últimos años, para luego derivar en la definición de algunos conceptos que se tornan claves a la hora de lidiar con la temática propuesta. Posteriormente, se abordará la realización de un diagnóstico de la realidad formal de Uruguay en materia de relacionamiento con el exterior y los cambios que se han producido en los últimos años en dicho concierto, tanto en materia de avances como de estancamientos. Para ilustrar esa realidad de problemas y oportunidades, se tratará el tópico del MERCOSUR, considerando sus particularidades en cuanto a sus miembros y a su dinámica interna. Asociado a esto, se mostrará la opinión de algunos eruditos consultados que arrojarán oportunamente sus consideraciones sobre el amplio espectro que abarca esta temática, exhibiéndose luego el caso de dos países exitosos que siguieron recetas del estilo de las planteadas. Posteriormente, y a modo de realizar un análisis más pragmático de la situación, se investigarán los flujos comerciales primordiales del país y, en particular, se dedicará una subsección a la exploración de un producto como el arroz, de suma importancia en el contexto comercial nacional y estrechamente vinculado a las decisiones de políticas de inserción que pueda o no llevar adelante nuestra nación, además de a la propia tradición del modelo agroexportador. Más adelante, se elaborarán recomendaciones puntuales de política y, finalmente, los autores realizarán las conclusiones pertinentes de la investigación como punto de cierre del informe.

¿Por qué analizar la inserción internacional de un país?

Para esta sección, se realizará la exposición de motivos detrás de la elección de esta temática entre las diferentes alternativas ofrecidas por la Academia Nacional de Economía para este trabajo.

En primer lugar, desde un punto de vista un tanto genérico, el análisis comercial resulta uno de los campos de estudio que más atractivo pueden ofrecer en cuanto a cómo dos partes se disponen a negociar con el fin de mejorar su bienestar respecto a una situación original, con la particularidad de que aquí son los países los que participan en estas instancias de negociación. Esto implica todo un camino previo de negociación interna para atender los intereses de los diferentes grupos de presión existentes. Adicionalmente, esto se potencia luego, ya que el propio comercio no se da entre todo un país como bloque con otro, sino que los actores privados toman un rol muy importante en el desarrollo del mismo.

Es importante mencionar un elemento controversial de la forma más clara posible, los acuerdos presentan ventajas y desventajas, ganadores y perdedores. Sin embargo, aquellos grupos que constantemente colocan barreras a la concreción de acuerdos claramente carecen de una visión amplia de los problemas, ya que un acuerdo nunca está (o al menos no debería estar) reñido con el objetivo de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos o, especialmente, para los trabajadores. Se encuentra ampliamente demostrado que las ventajas del comercio exceden las pérdidas potenciales que efectivamente acontecen. Para paliar su aspecto adverso, en lugar de entorpecer el logro de los acuerdos y dejar una imagen internacional deteriorada del país, se podrían diseñar medidas compensatorias y, sobre todo, de reinserción de aquellos involucrados en los “cambios negativos”, siguiendo una racionalidad basada en proteger al trabajador y no al puesto de trabajo.

Continuando con algunas aristas controversiales, un mito a desterrar en el concierto del comercio internacional es el que se basa en que las diferencias en las características de los países, y con esto nos referimos al tamaño y a la relevancia de cada economía en el comercio mundial, lleva a que los pequeños resulten perjudicados en la firma de estos tratados y se vean totalmente manipulados por los intereses del país poderoso. La intuición de que economías pequeñas no se encuentran en condiciones de poder negociar exitosamente acuerdos que tengan como contraparte a una nación relativamente más importante, dada su escasa

relevancia económica, está empíricamente demostrada como errónea². Según la coyuntura contemporánea de la economía internacional, se puede apreciar a un buen número de economías pequeñas que asumen un rol crucial en el proceso de suscripción y promoción de acuerdos comerciales.

Por otra parte, considerando específicamente el contexto actual, con las dos principales potencias económicas globales, Estados Unidos y China, embarcadas en una guerra comercial de dimensiones considerables, se genera una situación atípica en la historia reciente por la pérdida de un claro interés en acentuar aún más los procesos de integración existente por parte de un líder indiscutible. Esto parece mostrar que, para algunos grupos de países trascendentes, hoy en día los dominantes, se han agotado los beneficios de la universalización de la integración, como más adelante será analizado a partir de un trabajo del economista uruguayo Lorenzo Caliendo.

En definitiva, por todo lo que se ha visto, es claro que el análisis de las dinámicas internacionales representa, para los formados en ciencias económicas, un caso concreto donde poder aplicar muchos de los conceptos teóricos adquiridos en la carrera, teniendo el aditivo de su dinamismo como un elemento que complejiza el análisis, con cambios de tendencia que hacen trastabillar todo avance anterior.

Análisis de la realidad uruguaya

Si bien este trabajo pretende reflejar la necesaria búsqueda de consensos en el aspecto de la inserción internacional de Uruguay, se torna importante, como en el análisis de cualquier arista de un país en particular, conocer su realidad actual, a fin de contextualizar la tesis particular que se intenta exhibir en el presente documento. Así, el siguiente resumen de la situación contemporánea de Uruguay persigue el objetivo de echar luz sobre una coyuntura que describa fortalezas y necesidades sobre la cual afirmarse al momento de realizar las recomendaciones que se desprendan del estudio ulterior.

² Hemerijck, A.; Unger, B.; et al. (2000). *How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium*. Amsterdam, Holanda: University of Amsterdam.

En el contexto latinoamericano, la República Oriental del Uruguay es bien conocida por exhibir una sociedad igualitaria, su alto ingreso per cápita y niveles relativamente bajos de desigualdad y pobreza. Además, se destaca por su calidad institucional y una estabilidad democrática que suele ser un aspecto resaltado en el concierto internacional. La estabilidad de las instituciones y los niveles bajos de corrupción se reflejan en el alto grado de confianza que tienen los ciudadanos en el Gobierno, sobre todo si este se compara con el que se manifiesta en sus gigantes países vecinos. Si de esferas socioeconómicas se habla, se puede decir que Uruguay posee la clase media más grande de América, ya que esta representa al 60% de sus habitantes, según datos extraídos del Banco Mundial. Si se expone a Uruguay a las más comunes medidas de bienestar, se puede apreciar que este se ubica entre los primeros lugares de la región según el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Oportunidad Humana y el Índice de Libertad Económica. Según el Índice de Oportunidad Humana del Banco Mundial, Uruguay ha logrado alcanzar un alto nivel en términos de igualdad de oportunidades con respecto al acceso a servicios básicos como la educación, el agua potable, la electricidad y el saneamiento.

El Banco Mundial clasificó a Uruguay como un país de renta alta en julio de 2013. En el año 2015 y en términos de PPA, el ingreso nacional bruto per cápita ascendía a US\$ 21.625. Un sólido pacto social, que supera diferencias político-partidarias claras, y la apertura económica sustentan el camino hacia la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo económico común que Uruguay ha transitado con éxito durante la última década.

Con un crecimiento promedio anual del 4,54 % entre 2003 y 2016, período que comprende en gran parte al conocido súper ciclo de los commodities, el desempeño económico del país lo ha impermeabilizado en buena medida ante los habituales shocks externos a los que ha estado expuesto históricamente. Sin embargo, un crecimiento del 2,65% anual en 2017 y una previsión de aumento aún menor para 2018 (2,1% según la mediana de las respuestas en la encuesta de expectativas de El Observador³), activan algunas alarmas en ese sentido, sobre todo si se tiene en

³ El Observador. (2018). *Analistas vuelven a recortar sus expectativas de crecimiento*. [online] Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy> [Obtenido el 16 de setiembre de 2018].

cuenta el alto déficit fiscal -la mayor preocupación macroeconómica de la actualidad- (3,5% del PIB en 2017 y una previsión algo mayor para el presente año) que ya empieza a mermar la confianza de algunas calificadoras internacionales. Fitch incluso se anima a estimar el riesgo de Uruguay de perder el grado inversor y mantiene, a octubre de 2018, la nota BBB-, pero con una perspectiva negativa, lo que implica que el escenario más probable es que Uruguay pueda comprometer esa condición en el mediano plazo, si no se toman medidas.

En términos de indicadores más relacionados con la realidad social, la pobreza moderada pasó del 32,5% en 2006 al 7,9 % en 2017, mientras que la indigencia o pobreza extrema ha prácticamente desaparecido: reduciéndose del 2,5% al 0,1% para el mismo periodo. En cuanto a la equidad, los ingresos del 40% más pobre de la población uruguaya han aumentado mucho más rápido que el crecimiento promedio de los ingresos de toda la población. Las políticas sociales se han enfocado en ampliar la cobertura de los programas ya existentes. Alrededor del 87% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones, uno de los coeficientes más altos en América Latina y el Caribe.

El buen desempeño macroeconómico también se reflejó en el mercado de trabajo que registró niveles de desempleo históricamente bajos en 2014 (6,6%) aunque, ante la marcada desaceleración en el crecimiento, el mismo ha aumentado a 9% a agosto de 2018, cifra que comienza a generar una creciente preocupación en relación al tema. En cuanto a los mercados de exportación, estos se han diversificado con el fin de reducir la dependencia de sus principales socios comerciales y actualmente el 78,7% de las exportaciones se dirigen a 15 destinos distintos.

Uruguay sigue manteniendo un marco macroeconómico adecuado, aunque en un entorno externo mucho más complicado, mayormente explicado por las profundas crisis socioeconómicas y políticas de sus vecinos, envueltos en históricos casos de corrupción que han conllevado a la desconfianza generalizada de la población en el sistema político todo.

Definición de conceptos claves

Habiendo dejado atrás el contexto general de la economía uruguaya, es hora de adentrarse en la demarcación del aspecto técnico que servirá de guía de aquí en más.

La mejor forma de comenzar con una investigación suele ser definir o, siendo menos ambiciosos, discutir la posible definición de algunos de los conceptos más relevantes de la temática en cuestión.

En primer lugar, el término *integración* o *inserción* es clave para entender el recorrido que se realizará en este documento, y la definición de este que se empleará será la de Bela Balassa (1964), que habla de integración como un proceso y un estado de situación; un proceso en la medida que se aplican medidas orientadas a eliminar la discriminación existente entre las naciones, y un estado de situación en cuanto se eliminan todas esas formas de discriminación entre las diferentes naciones.

Sin lugar a dudas, cuando se trata el tema de la integración existe la posibilidad de realizar un análisis dual muy claro; no solo se trata de lo que ganan los países al integrarse con otros, sino también, visto desde otra óptica, de lo que pierden los países que se mantienen al margen del proceso interaccional, que se ha demostrado muy trascendente de acuerdo con numerosos estudios en materia de economía y relaciones internacionales⁴, sobre todo cuando los mercados internos de los países, por tamaño u otras características, son de una naturaleza que prácticamente no permiten un desarrollo comercial distinto al internacional.

En particular, las ventajas más ampliamente estudiadas de la apertura comercial suelen estar asociadas a tres elementos: el aprovechamiento de las economías de escala, la constitución y el acceso a mercados ampliados y la utilización de las ventajas competitivas de los países.

Los dos primeros elementos se encuentran estrechamente vinculados, ya que los países producen una cantidad mayor a la demandada internamente, por lo cual, necesitan demandantes externos de su producción, de allí la importancia del acceso

⁴ Feenstra, R. (2018). *Alternative Sources of the Gains from International Trade: Variety, Creative Destruction, and Markups*. University of California: Journal of Economic Perspectives.

a esos mercados ampliados. Un razonamiento análogo se puede realizar para la importación de productos, la demanda por algún bien o servicio particular puede superar a la oferta doméstica y, por tanto, ser necesario acceder a oferentes externos, lo cual también aumenta el bienestar general. Además, en la medida que los países tengan demandantes adicionales, pueden producir una cantidad superior, lo que según la teoría económica suele estar acompañado de una disminución de los costos unitarios, lo que, a su vez, mejora la eficiencia en la producción.

Finalmente, si cada país se centra en los bienes o servicios para los cuales cuenta con ventajas comparativas, llevando esto a una división internacional de la producción, todos los productos se generarán a un menor costo, redundando en mejoras en el bienestar del consumidor y de las propias firmas que se concentran únicamente en aquello que mejor saben hacer.

Asociado al tópico anterior, se debe analizar el concepto de competitividad. Este es un concepto económico que desde la segunda mitad del siglo XX ha estado en boca de políticos, analistas, empresarios, productores, sindicatos y, más recientemente, en los temas que cotidianamente se escuchan en conversaciones de café. Para darle una tónica más técnica a ese término y escapando del conocimiento más común, hay dos aristas claves que son los ingresos y los costos. A diferencia de lo que muchos plantean, la competitividad de un país no está definida únicamente por el valor del tipo de cambio (y mucho menos por el nominal), lo cual sería una mirada basada en los ingresos, sino que también es fundamental el análisis de costos, tanto domésticos como de los propios insumos intermedios importados, lo cual termina desembocando en un análisis de productividad.

No obstante, la integración no solo refiere a lo económico, más allá de que sea uno de los más importantes componentes de esta (si no el más), sino también al aspecto político, diplomático, social o cultural. Por lo cual, en cuanto el intercambio de estos otros elementos sea valioso, también se deberán adicionar como pérdidas a los ya más clásicos costos económicos del aislamiento.

Por otra parte, se deben diferenciar los distintos tipos de acercamientos básicos que puede tener una nación con el mundo, integraciones multilaterales, regionales o bilaterales. Generalmente, la integración multilateral se da por medio de la participación en entidades como la Organización Mundial de Comercio (OMC),

mientras que la bilateral o regional se configura por medio de los acuerdos entre dos o más países de forma específica. Un aspecto a destacar es que las diferentes estrategias son complementarias, no excluyentes, ya que los beneficios que se extraen de cada una son diversos. Según algunos expertos, el acercamiento multilateral se asemeja a la construcción de los cimientos de una estructura, son elementos con los cuales se deben contar de forma imperativa para tener éxito internacional. La estrategia bilateral o regional, es decir, la negociación con ciertos países particulares sería como los detalles finos y la propia construcción del edificio, fundamental para terminar de consolidar lo que se inició previamente.

En este mismo aspecto, vale ejemplificar con el caso chino, dado que el gigante asiático potenció los fundamentos de su crecimiento exponencial de las últimas décadas a partir de su tan mentado ingreso a la Organización Mundial de Comercio en 2001, lo que no solo le permitió acceder a nuevos mercados con relativa mayor facilidad, sino que mejoró sustancialmente la calidad de ese acceso, haciéndose de garantías que hasta ese momento no conocía, como el principio de nación más favorecida, que le concede los mismos beneficios a los que puede acceder cualquier miembro. Además, es indudable que la reputación de China como país abierto al mundo, ya no solo desde el punto de vista del comercio internacional, se vio claramente favorecida por la adhesión de esta potencia a reglas claras y mundialmente aceptadas, lo que, en definitiva, despejó el halo de misterio que desde siempre desdibujó las intenciones de integración de una nación tan relevante en el contexto internacional. En otras palabras, se podría decir que China dejó de solamente ser para también parecer, algo que, sin lugar a dudas, le ha significado cuantiosas ganancias a distintos niveles.

Más adelante, se manejarán algunos datos que cuantifican la importancia de cada iniciativa para los países, en especial para el caso uruguayo.

Otro aspecto crucial, al momento de evaluar el grado de integración de los países, en un mundo que tiende cada vez más a un desarrollo económico interconectado en cadenas globales de valor (concepto que se desarrollará a continuación), es la captación de inversión extranjera directa (IED), sobre todo desde la óptica de los países en vías de desarrollo, como claramente es el caso del Uruguay. De hecho, aunque los países subdesarrollados no solo se focalizan en atraer IED, sino que

también ocupan muchas veces el rol de inversores, es claro que el crecimiento económico de estos radica principalmente en cómo se adaptan en su marco normativo e institucional a esta realidad y de cómo canalizan los spillovers de inversiones que, por lo general, no suelen encontrarlos con la permeabilidad y capacidad suficientes para crecer de manera sustentable y lograr un verdadero desarrollo que trascienda lo circunstancial.

Cuando se habla de cadenas globales de valor, una definición posible es aquella que habla del conjunto interconectado de actividades requeridas para la producción de cierto bien o servicio que se desarrollan ya no solo en una ubicación geográfica sino en distintas, lo cual puede incluir diferentes países en una misma región o incluso naciones interactuando desde regiones alejadas del globo.

Volviendo al tema de la IED, se encuentra muy difundido en el ámbito académico que la inversión extranjera directa repercute positivamente en mayor medida cuando el receptor es un país desarrollado, en contraste al caso de cuando el destinatario de los fondos es un país en vías de desarrollo. Según algunas investigaciones⁵, la mayor explicación para esta realidad radica en niveles insuficientes de capital humano, especialmente para las tareas que requieren mayor sofisticación, así como un entorno institucional y económico muy pobre. El crecimiento económico que se puede extraer como consecuencia de la IED depende directamente de la capacidad institucional y privada de generar sinergia a partir del derrame tecnológico, tangible e intangible, que proviene de los emprendimientos importados. En particular, estas razones revisten gran relevancia para países como el nuestro, ya que Uruguay, si bien cuenta con algunas deficiencias (en algunos casos importantes) en el ámbito del capital humano, tiene fortalezas comparativas muy importantes en el aspecto de entorno institucional cuando se lo contrapone con países similares, sobre todo de la región, lo que representa valiosas oportunidades que el país debe aprovechar para poder obtener ventajas que redunden directamente en un desarrollo sostenible a largo plazo.

⁵ Anoshkina, E; Markovskaya, E. (2016). *Analysis of the Influence of the Foreign Direct Investments on the Economic Growth in the Developed and Developing Countries*. National Research University Higher School of Economics.

Estado de la integración formal del Uruguay

Se habla de estado porque se exhibirá en esta sección del documento una fotografía de las circunstancias en las que nuestro país se encuentra en la actualidad y, por otro lado, de integración formal atendiendo a que no todo el relacionamiento comercial relevante del Uruguay se da en el marco de acuerdos suscritos en papel con bloques o terceros países. Una vez aclarado el cometido de este apartado, se procede al análisis antes comprometido.

En esta sección, se tratará de abarcar lo fundamental en lo referente a acuerdos de los dos tipos que, a nuestro juicio, se exhiben de mayor relevancia para con la evolución del desarrollo económico de Uruguay y el bloque comercial que integra; estos son los acuerdos de índole netamente comercial y aquellos que se circunscriben en la órbita de las inversiones.

Previamente, es fundamental analizar las características primordiales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como buque insignia de la estrategia integracional del Uruguay. Para realizar esta tarea polémica, quizás lo más conveniente sea realizar un breve repaso sobre la historia de este bloque.

El MERCOSUR es un proceso de integración regional conformado oficialmente el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, más allá de que el camino previo transitado comienza en la década de los 80, que originariamente contó con cuatro miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; para posteriormente incorporar una serie de miembros asociados y otro miembro pleno (Venezuela, actualmente suspendido), en el año 2012. Cuando se trata de analizar este bloque, se debe enfrentar la difícil tarea de separar lo que está formalmente suscrito de lo que realmente sucede en la práctica. Según lo primero, el MERCOSUR es una unión aduanera o un proyecto de tal, es decir, un instrumento que eventualmente permite, entre otras cosas: la libre movilidad de bienes sin excepciones independientemente del origen, el libre comercio de servicios, la instauración de un arancel externo común, el desarrollo de una administración aduanera común, la creación de un mecanismo de recaudación administrativa y distribución de los ingresos tributarios, la puesta en práctica de una política comercial externa común y la eliminación de puestos fronterizos, tal como es la propia Unión Europea.

Sin embargo, gran parte de estos elementos no han sido cumplidos, ya sea por la existencia de fuertes trabas al movimiento de bienes y servicios, sobre todo por parte de los países hegemónicos del bloque, que cuentan con economías muy cerradas, dados sus menores incentivos a incorporar los beneficios provenientes de las economías de escala, la falta de acuerdos relativos al acercamiento a otros bloques o socios comerciales y, muy especialmente, la perforación reiterada e indiscriminada del arancel externo común, una vez más impulsada principalmente según los intereses de las naciones más importantes, que instala la idea de que pensar en el MERCOSUR como Unión Aduanera se encuentra totalmente alejado de perspectivas reales, al menos en el corto y mediano plazo. Quizás, una etiqueta más apropiada sea la de Zona de Libre Comercio, tradicionalmente analizada con requisitos más flexibles, basada en: la eliminación de los aranceles entre los países participantes del acuerdo, aunque pudiendo reservarse algunos productos o servicios bajo el formato de una lista de excepciones. Por otra parte, a diferencia de la dinámica de una Unión Aduanera, los países mantienen la independencia para diseñar su política comercial con terceros, habilitando que cada uno de ellos pueda mantener aranceles diferentes para las importaciones de un mismo producto con países extra-bloque. También, un punto clave es la incidencia que pueden tener las reglas de origen en este formato de acuerdo, cuyo objetivo es separar los productos que han sido producidos en el interior de un país socio y aquellos productos que están siendo triangulados intra-bloque, a partir del ingreso por las fronteras de la nación con condiciones arancelarias más favorables.

Otro mecanismo que habilita cierta flexibilidad en los tratados de libre comercio es la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda, las mismas consisten en la alternativa de incorporar algunos aranceles al comercio dentro del bloque si existiesen turbulencias económicas.

Sin embargo, analizando en la práctica, lo más apropiado parece ser la definición del bloque regional como nada más que una Zona de Libre Comercio imperfecta.

En ese sentido, Uruguay debe plantearse la conveniencia de pertenecer a un bloque que parece, de alguna manera, atarlo en la búsqueda elogiada de concretar acuerdos bilaterales con terceros países, y que, a cambio, parece darle solo algunos dolores importantes de cabeza, como pueden ser las trabas a la entrada de productos uruguayos, la imposición de que importe algunos productos ya

elaborados domésticamente, como ha sucedido, entre otros, con lácteos sin gran proceso de elaboración provenientes de Brasil, sin mencionar siquiera los problemas diplomáticos acontecidos con Argentina durante la segunda parte de la primera década de este siglo y que recién comienzan a disiparse en los últimos años.

En fin, toda una serie de idas y venidas, discusiones y negociaciones privadas y a través de los medios de prensa, que parecen haber sepultado todo lo que se pensó que pudo llegar a alcanzarse cuando se firmó el entonces promisorio acuerdo al inicio de los años noventa.

Volviendo a la realidad de los acuerdos suscritos y su relación con la actuación del MERCOSUR, comenzaremos por enumerar los acuerdos vigentes. Posteriormente, y en relación a los bienes que se intercambian desde Uruguay con el resto del mundo, podremos analizar en mayor profundidad la trascendencia de cada uno de los vínculos firmados.

Listado de acuerdos vigentes⁶:

- MERCOSUR (ACE 18)
- TLC Uruguay – México (ACE 60)
- MERCOSUR – Perú (ACE 68)
- MERCOSUR – Cuba (ACE 62)
- MERCOSUR – Colombia (ACE 72)
- MERCOSUR – Chile (ACE 35)
- MERCOSUR – Bolivia (ACE 36)
- MERCOSUR – Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59)
- Uruguay – Venezuela (ACE 63)
- Uruguay – Brasil (Automotriz ACE 2)
- MERCOSUR – México (Automotriz ACE 55)
- Uruguay – Argentina (Automotriz ACE 57)
- MERCOSUR – India (AP)
- MERCOSUR – SACU (AP)
- MERCOSUR – Israel (TLC)
- MERCOSUR – Egipto (TLC)

⁶ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Listado de acuerdos suscritos aún no vigentes⁷:

- Uruguay – Chile (TLC)
- MERCOSUR – Palestina (TLC)

Como se puede apreciar en los listados anteriores, Uruguay cuenta actualmente con dieciocho acuerdos suscritos, de los cuales dieciséis se encuentran vigentes y tan solo dos aún no lo están. Dentro de ese universo de acuerdos (en el cual el MERCOSUR constituye uno en sí mismo), tan solo cinco son bilaterales -es decir, se han establecido entre Uruguay, fuera de su bloque, y otra nación-, con cuatro de ellos en vigencia (México, Venezuela, Argentina y Brasil) y uno aún no consumado con Chile, ya que en aquel país aún falta la sanción del Tratado que se discute en el Senado. Además, de ser ratificado por la nación trasandina, este tendría una doble relevancia, dado que Chile forma parte de la Alianza del Pacífico, bloque con el que Uruguay ve con buenos ojos posibles acuerdos futuros y al cual, de hecho, le solicitó formalmente su pedido de entrada como estado asociado en junio de 2017. Vale la pena recordar que el bloque está integrado por Chile, Colombia, México y Perú y que Singapur, Australia, Nueva Zelanda y Canadá ya ingresaron formalmente al bloque como estados asociados.

Volviendo a los acuerdos suscritos por nuestro país en materia comercial, solo falta señalar que los restantes trece son de naturaleza multilateral, dado que es el MERCOSUR como bloque quien los ha generado. Un dato no tan curioso pero que merece ser subrayado es el hecho de que Uruguay aún no cuenta con acuerdos con ningún bloque comercial por sí solo, lo que puede dar indicios de la imposibilidad de este de negociar por fuera del MERCOSUR con bloques relevantes, desde el punto de vista de su balanza comercial, como la Unión Europea.

Centrando la atención ahora en los acuerdos de inversiones suscritos por Uruguay, es importante saber que este tipo de acercamientos tienen como objetivo potenciar las condiciones favorables para viabilizar las inversiones entre los países involucrados, sentando las bases de un estándar de tratamiento para potenciales

⁷ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

inversores. Uruguay cuenta con treinta Acuerdos de Inversión vigentes con treinta y un países⁸.

Dentro de esta especie particular de acuerdos se destacan los que se concentran en la promoción y protección de las inversiones posteriormente a su establecimiento, a lo que se les denomina APPI (Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones). En un pasado más reciente se han alcanzado acuerdos que piensan más en facilitar la instalación de las inversiones en los países que lo suscriben y ya no en protegerlas una vez en marcha. Estos acuerdos son conocidos generalmente como BIT (Bilateral Investment Agreements) por sus siglas en inglés y han incorporado el objetivo de la liberalización de la inversión, incluyéndose también el “derecho de establecimiento” (pre-establecimiento).

Vale la pena aclarar que, a partir de los años 90, algunos tratados comerciales más amplios comenzaron a incorporar compromisos en materia de inversión en capítulos específicos que abarcan disciplinas sobre inversiones en bienes y servicios, por lo que se podría decir que estos capítulos son, en sí mismos, acuerdos de inversiones contenidos en tratados a priori de corte comercial. Sin embargo, en el caso de Uruguay, esto sucede solo en el TLC con México, ya que el resto de los acuerdos de inversiones no se incorporan a otros de tipo comercial.

Como se dijo anteriormente, Uruguay cuenta con treinta Acuerdos de Inversiones vigentes con treinta y un países y tiene, además, otros dos acuerdos firmados aún no vigentes (con India e intra-MERCOSUR). Salvando el caso de México, el cual ya fue comentado, los restantes son acuerdos de inversiones propiamente dichos, en su gran mayoría de formato APPI. Solamente en el capítulo de inversión contenido en el TLC con México y en los BIT con Estados Unidos, Chile y Japón, se incluyen disposiciones sobre el anteriormente mencionado “derecho de establecimiento”.

El MERCOSUR; ¿progreso o estancamiento?

En este punto, habiendo enumerado los acuerdos suscritos por Uruguay desde un punto de vista meramente formal y técnico, es hora de abordar una visión más crítica al respecto. En ese sentido, a raíz de lo relevante del análisis del Dr. Ramón Díaz en la materia en cuestión, vale la pena hacer referencia a uno de los tópicos

⁸ Ver anexos.

del trabajo presentado por los autores de este documento en oportunidad del elaborado para el premio anual de la Academia Nacional de Economía en 2017. Uno de los ejemplos más claros de la postura presentada por Díaz en esta temática, y que aún reviste gran relevancia por las condiciones actuales de la economía internacional, radica en su posición respecto a la participación de Uruguay en el Mercosur y la conducta que, según su óptica, debería adoptar nuestra nación en relación a su política comercial. El ex presidente del Banco Central del Uruguay mantuvo siempre la polémica posición de que directamente Uruguay nunca debería haber formado parte de una relación comercial de este tipo con los dos gigantes del continente, Argentina y Brasil, dado el carácter proteccionista de ambos países que obedece a su naturaleza de grandes y, por ende, con un mercado interno del tamaño suficiente como para ejercer una demanda adecuada de la oferta productiva generada en el interior de dichas naciones. Por tal caso, se hace evidente la ley empírica que establece que los países de mayor envergadura tienen una propensión natural más clara a la clausura y los países más pequeños a la apertura. Sin embargo, en esta asociación en particular, se configura una realidad que explica de alguna manera la problemática que se vive en la actualidad dentro del bloque y es que los tres países en cuestión, aún con sus indisimulables diferencias, presentan una menor apertura comercial (definida como exportaciones más importaciones dividido PIB) que países semejantes en tamaño (clasificados por cantidad de habitantes). Específicamente, esos ratios son significativamente menores en todos los casos, entre 2.5 y 3 veces inferiores al promedio de los países del tamaño respectivo; en el caso de Uruguay, por ejemplo, se trata de una apertura real del 38% versus una apertura promedio de ese tipo de países del 92%, siendo Uruguay, de todos modos, el que presenta un mayor coeficiente de apertura en su región. Sin embargo, al compararlo con otras realidades no parecería ser suficiente, lo cual es la base del postulado de Díaz referente a que no hay camino alternativo a la apertura comercial en la procura del desarrollo de países de la naturaleza del nuestro. En virtud de lo anterior, la realidad le ha dado la razón; efectivamente, los países que experimentaron un gran crecimiento y que hoy en día se encuentran en la cúspide mundial son aquellos que se abrieron al mundo y que fomentaron un intercambio intensivo de bienes y servicios. Por tanto, parece claro que, si Uruguay quiere algo más que simplemente subsistir, debe acentuar el proceso de apertura que se ha venido experimentando en los últimos cuarenta años, lo que quizás, por

elementos inherentes a nuestra cultura, no nos permita igualar el promedio mundial, pero es igualmente imperativo al menos acercarse, ya que las oportunidades de este estilo no suelen pasar dos veces y menos para países pequeños como el nuestro.

En este apartado, es fundamental revisar el proceso político que se deja ver en cada oportunidad de fomentar o comenzar a negociar un potencial acuerdo comercial bilateral con otra nación. Primero, es fundamental que los anuncios de este tipo de iniciativas se realicen con la premisa de ser un compromiso ya asumido por parte de los distintos sectores que componen la fuerza política de gobierno, dado que son las rencillas internas del Frente Amplio las que muchas veces llevan a desandar los pasos dados en esta materia luego de hacer público el interés en determinadas negociaciones que, además, ya han sido sometidas a estudios técnicos que las sustentan. El gobierno debe asumir la política de negociar con otros sectores extrapartidarios el apoyo que no obtiene por parte de algunos grupos dentro de su fuerza o, por el contrario, desistir de tomar la iniciativa en el ámbito de la inserción internacional, ya que los malos entendidos internos erosionan de manera muchas veces irreversible la reputación del país. Aún si se pudiera sortear esa instancia de consulta interna, también se debería solicitar, con la inteligencia debida y haciendo uso de todos los elementos diplomáticos y técnicos que estén al alcance, el “permiso” de los países del bloque, que, por motivos que se analizarán más adelante, pueden condicionar el acceso de nuestro país a acuerdos comerciales con terceros. En definitiva, es importante alinear los intereses del gobierno de turno con los de su fuerza política y con los de actores institucionales que ejercen una influencia insoslayable sobre las definiciones de esta naturaleza, como lo son los gremios que se pudieran ver eventualmente afectados y que hoy ostentan un peso fundamental en las decisiones de este carácter. Sin esas instancias ya recorridas, exponer acuerdos al debate público no hace más que marcar un claro retroceso en la formalidad que este tipo de negociaciones requieren y sentar bases en extremo negativas para el futuro. Esto se torna crucial en un contexto donde los grupos políticos opositores al gobierno parecen ser afines, en su gran mayoría, a la apertura comercial de la República, lo que allana claramente el camino para el ejecutivo nacional y le da alternativas ante la no recolección de apoyos dentro de su propia corriente partidaria.

No obstante, y volviendo a la postura del Dr. Díaz sobre la pertenencia de Uruguay al Mercosur, como se ha analizado antes desde el punto de vista del accionar del oficialismo, este bloque ha impedido que el país pudiera incursionar y concretar multiplicidad de acuerdos que estuvieron al alcance de su mano, entre ellos, el último ejemplo importante, como el caso China, que, si bien contó con resistencia interna, también sufrió obstáculos impulsados desde los dos países grandes del bloque comercial. Siguiendo esa línea, Díaz planteaba que, si se estaba en una unión aduanera, era razonable que no se pudieran firmar acuerdos con otros países, pero que, sin embargo, el bloque sí debía moverse en conjunto en busca de nuevas oportunidades, en diferentes horizontes, lo cual, al no concretarse, dejó claramente inmovilizado a Uruguay, que no solo perdió oportunidades muy provechosas, sino que, ante la existencia de perforaciones al arancel externo común, así como propias excepciones al mismo, hizo que tampoco pudiera gozar de grandes ventajas dentro del propio bloque desde el aspecto comercial. En virtud de lo anterior, si bien veía que irse del bloque podría generar presiones muy fuertes de la región y un aislamiento en el contexto sudamericano, hacerlo parecería ser la única alternativa ante el estancamiento generado, salvo que se fuera más flexible con la capacidad de firmar acuerdos bilaterales autorizados por el bloque en el futuro. Lo anterior no parece viable luego de la Decisión 32/00 adoptada en el seno del Consejo del Mercado Común, cuyo artículo primero obliga a los países miembros del MERCOSUR a *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”*⁹. A pesar de extrañamente no ser ratificada por los parlamentos nacionales de los países miembros, esta decisión oficia, como afirma el Dr. Marcel Vaillant, como una especie de condicionamiento liviano que Brasil, aún sin atarse al mismo, lo impone como condición a los países más débiles cada vez que estos amenazan con suscribir acuerdos bilaterales con terceros y lo desoye cuando es él quien ve oportuno llevar adelante negociaciones por fuera del bloque, abusando de su condición dentro del MERCOSUR.

Es claro en todo esto, como ya se ha mencionado en numerosas oportunidades, que el hecho de negociar bajo el paraguas del MERCOSUR ha coartado la

⁹ Ver texto completo en <http://www.mercosur.int>.

potencialidad de éxito del país a nivel internacional. Principalmente, las economías pequeñas cuentan con ventajas asociadas justamente a su escasa robustez relativa, que debería proporcionarle ventajas de adaptación y de flexibilidad ante las diferentes circunstancias. En ese sentido, ya sin llegar al punto de preguntarse qué tanto se asocia este análisis general al caso de Uruguay por idiosincrasia personal, es claro que el bloque regional conjunto con Brasil y Argentina ha extinguido la posibilidad de hacer valer esa ventaja. Por lo tanto, parece evidente que, si un determinado proceso condiciona y no colabora, no debería mantenerse, al menos en la lógica que se configura actualmente.

La inserción internacional de Uruguay en la óptica de expertos

Más allá del análisis proveniente de la investigación realizada por los autores de este documento y de los argumentos que de ella se desprenden, y que se exhiben a lo largo del mismo, es crucial, por su pericia y el bagaje técnico que pueden aportar, conocer también el razonamiento de expertos con relación a este tema.

Cuando se habla de las potenciales ventajas del comercio internacional y de los eventuales beneficios que trae consigo, es habitual que se aporten escasos datos que sustenten la posición académicamente aceptada de que la apertura comercial se impone sobre la decisión de cerrarse al mundo en dichos términos con respecto a su relación directa con el bienestar de la población de los socios involucrados. Sin embargo, también se cuenta con la palabra de eruditos en la materia, quienes, a partir de minuciosas investigaciones y la aplicación de complejos modelos desarrollados a raíz de la extensa teoría referente a esta rama de investigación, concluyen, a través de la incorporación de numerosos parámetros y datos, lo que la intuición económica deja entrever sin la necesidad de instrumentar depurados métodos econométricos. Tal es el caso del economista uruguayo Lorenzo Caliendo, doctorado en la Universidad de Chicago y actualmente docente e investigador en la Universidad de Yale, Estados Unidos.

Caliendo, en oportunidad de una entrevista que se le realizara el pasado mes de setiembre para el suplemento “Economía & Mercado” de El País¹⁰, expuso los resultados de un estudio que se plantea como objetivo primordial entender los resultados de la profusa apertura comercial que se experimentó a nivel mundial entre los años 1990 y 2010¹¹. Una de las conclusiones más resonantes arrojadas por dicha investigación es el hecho de reconocer que han existido ganancias heterogéneas en el proceso de apertura analizado, pero el promedio de incremento en términos de consumo agregado internacionalmente ha sido en el entorno del 2% del producto. En referencia a las razones de dicho crecimiento, Caliendo afirma que la mayor parte del mismo se debe a la integración de acuerdos multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, en contraposición al aporte a ese incremento por parte de los acuerdos comerciales regionales o bilaterales. Particularmente, en el caso uruguayo, la ganancia experimentada ha sido mayor a la media, con un 3% de consumo promedio explicado por la apertura comercial de nuestra nación (durante cada año de ese mismo período). Vale aclarar que, cuando se habla de “apertura comercial”, en este caso, solo se hace referencia a la reducción de aranceles, obviando otros aspectos que suelen tenerse en cuenta a la hora de definir ese concepto. El Dr. Caliendo, con base en lo dicho con antelación, señala que “*no se puede tener una discusión seria del Uruguay productivo, si no se habla de apertura comercial*”¹², echando así por tierra la posición de fuertes sectores de la política partidaria uruguayo históricamente opuestos a esta condición. En cuanto a la senda que Caliendo prevé en pos de seguir explotando los beneficios de la apertura comercial, se puede esgrimir que, según sus propias expresiones, el comercio internacional ha ingresado en una etapa en la que tiene mucho más por ganar desde el punto de vista de la eliminación de barreras internas (mejora en condiciones de producción, infraestructura logística, transporte, etc.) que en lo que respecta a la disminución de aranceles.

¹⁰ El País: Suplemento “Economía & Mercado”. (2018). *Los beneficios de la apertura comercial para Uruguay*. [online] Disponible en: <https://www.elpais.com.uy> [Obtenido el 11 de setiembre de 2018].

¹¹ Caliendo, L; Feenstra, R; et al. (2017). *Tariff Reductions, Entry, and Welfare: Theory and Evidence for the Last Two Decades*. Yale University.

¹² El País: Suplemento “Economía & Mercado”. (2018). *Los beneficios de la apertura comercial para Uruguay*. [online] Disponible en: <https://www.elpais.com.uy> [Obtenido el 11 de setiembre de 2018].

Las trabas que ofrece la coyuntura internacional actual en el ámbito del comercio para países subdesarrollados como Uruguay tienen que ver con el escueto margen de crecimiento que poseen las grandes potencias mundiales desde la continuidad de políticas tendientes a seguir impulsando su apertura, dado que estas ya han recorrido la mayor parte del camino en esta materia y hoy son otros los objetivos primordiales que ocupan la agenda de países como Estados Unidos o China. Es decir, los incentivos de países desarrollados y aquellos que aún se encuentran en desarrollo son dispares, colocándose estos últimos como principales interesados, en el contexto actual, en la consecución de nuevos acuerdos. Lo anterior se origina principalmente en dos grandes motivos. Por un lado, las grandes economías mundiales ya son economías abiertas cuyos aranceles son lo suficientemente bajos, por lo que poco se puede avanzar en esos términos. Por otra parte, los países subdesarrollados suelen ser economías demográficamente pequeñas, por lo que su necesidad de acceder a mercados más masivos es considerablemente mayor, lo que se desprende de su incapacidad de extraer las ventajas de las economías de escala en sus respectivos mercados internos, a diferencia de lo que sucede en países con mercados dentro de fronteras lo bastante grandes como para sí explotar dichos beneficios.

Esta marcada diferencia en el interés de los distintos tipos de países no solo afecta al relativo ímpetu que cada uno de ellos pueda imprimirles a las diferentes políticas de liberalización comercial, sino que entorpece el proceso desde una óptica holística del tópico, ya que los acuerdos del tipo beneficiosos para economías subdesarrolladas con aquellas que sí lo están no serán impulsados por estas últimas, lo que claramente implica un desafío mayor a la hora de ofrecer atractivos que puedan conquistar los intereses de las potencias y poner en sus agendas la suscripción de tratados comerciales que le den continuidad a un proceso evidentemente ralentizado, con países que incluso han comenzado a retroceder en la materia, como es el caso de Estados Unidos. Otro camino que podrían emprender los países en vías de desarrollo es el de focalizarse en negociar con economías que compartan el interés propio de la apertura comercial, aunque, en casos como el uruguayo, en el que sus principales socios comerciales son grandes naciones con un importante peso relativo en el comercio mundial, no parece a priori ser una estrategia del todo sensata.

Caliendo también hace referencia a los costos que implica acceder a un acuerdo comercial con otra u otras naciones, siendo el principal de estos la circunstancial pérdida de empleos en los sectores afectados negativamente por la suscripción de los mismos. Estos costos de ajuste, si bien pueden ser a cierto grado predecibles, a partir de los pronósticos de modelos econométricos como el utilizado por el Dr. Caliendo, implican un desafío importante en cuanto a la elaboración de políticas que puedan atenuar las consecuencias negativas sobre los grupos perjudicados durante el proceso de adaptación a una nueva realidad económica nacional originada a partir de la firma de acuerdos comerciales. Es clave, entonces, también lograr que los sectores más expuestos, aquellos que compiten directamente con los nuevos socios en la producción de determinados bienes, reciban parte del beneficio al que se accede con la mejora en los términos comerciales con otras naciones, de modo de distribuir lo más uniformemente posible las ganancias de estos procesos a lo largo y ancho de las economías.

Al charlar con expertos acerca de inserción internacional en el caso uruguayo, un tema se impone, como resulta predecible, y es el relacionado al análisis de la polémica relación que nuestro país tiene con el bloque que integra, por lo cual, resulta ineludible regresar a la discusión de un tema ya tratado, como el del MERCOSUR. Si algo está claro en lo vinculado a esta temática es que, como expresa el Dr. Ignacio Bartesaghi, existe consenso en relación a la importancia que encierra el bloque para Uruguay, sobre todo en sus potencialidades como impulsor de la integración de nuestro país. De hecho, discutir la relevancia de un acuerdo de integración en el contexto de un país pequeño sería semejante a ir contra teorías económicas bien arraigadas. Sin embargo, ese consenso se agota en el sector político de nuestra sociedad, al analizar la necesidad de reformularlo, dado que, aún dentro de la fuerza política oficialista, conviven visiones diametralmente opuestas al respecto. Incluso se pueden apreciar, en reiteradas oportunidades, choques claros entre la interpretación que se le da a este asunto desde la Cancillería de la República y su contraparte en el Ministerio de Economía y Finanzas. Según Bartesaghi, ni siquiera existe un acuerdo acerca de elementos básicos relacionados a la inserción internacional, como lo son los beneficios que traen consigo los acuerdos comerciales o los efectos estáticos y dinámicos del comercio internacional. Es importante señalar que, desde la visión de este referente en la materia, el consenso que no se alcanza tan fácilmente en la esfera política sí parece estar

generalizado en el ámbito académico, donde los discursos más extremistas que podrían colisionar entre sí no representan a los verdaderos formadores de opinión. Es claro que, respecto al MERCOSUR, el acuerdo se extiende también a la necesidad de reformularlo, de manera de convertirlo en un instrumento útil en el camino hacia el desarrollo de Uruguay. El Dr. Marcel Vaillant, en referencia al mismo tópico, entiende que el mayor déficit que en la actualidad presenta nuestro país en materia de inserción internacional es justamente la restricción en el ámbito de las negociaciones asociada al MERCOSUR, en evidente alusión a lo que significa la decisión 32/00, la que, aún sin conformar este bloque un mercado unificado ni compartir una política comercial común, insta a los países miembros del bloque a no negociar bilateralmente con terceros, como ya se pudo leer en el mismo texto de la Decisión. En ese sentido, Vaillant sugiere un sinceramiento del MERCOSUR que tienda a una modernización de este formato de integración y habla de la necesidad de una opción de reserva que le permitiera a Uruguay tomar decisiones desde el punto de vista de posibles acuerdos bilaterales. De no ser posible lo anterior, Uruguay debería evaluar con seriedad la posibilidad de dejar de ser miembro pleno del bloque para pasar a ser miembro asociado del mismo y contar con algo más de libertad en su estrategia de inserción.

En cuanto al camino que Uruguay debería seguir en el futuro próximo en esta materia, ambos profesionales coinciden en que Asia y, fundamentalmente, el sudeste asiático, es un destino fundamental, sobre todo al considerar que en aquella región se encuentran los principales compradores de bienes intensivos en recursos naturales, en particular aquellos relacionados a la industria alimenticia, y nuestro país es un productor importante de ese tipo de oferta exportable. De todos modos, y a pesar de que la recomendación de mirar hacia Asia parece ser vox populi dentro de la academia, los economistas consultados insisten en lo crucial que se hace profundizar los acuerdos ya existentes y, basados en lo realizado con Chile, apuntan a la posibilidad de continuar el camino trazado con países como Perú, Colombia, Ecuador o países de Centroamérica.

Otra coincidencia radica en la imperiosa necesidad de definir una estrategia clara que recoja la mayoría de los apoyos a nivel país, para eso se necesita liderazgo primero, algo de lo que adolece no solo Uruguay, sino la región toda, a raíz de los conocidos casos de corrupción e inestabilidad política que han fomentado el descreimiento generalizado de la población en el sistema político. Asimismo, los

expertos consultados analizan las dos caras de la moneda respecto a otra cualidad fundamental de cara a la formulación de nuevas políticas de inserción, la capacidad negociadora del país. En el caso del Dr. Bartesaghi, se entiende que es necesaria una reforma de la cancillería uruguaya, no específicamente en lo referente al aspecto técnico de los negociadores, sino con una visión más holística del tema que apunta a un enfoque distinto de, por ejemplo, el rol de las embajadas. A su vez, el hecho de que las negociaciones de acuerdos se den de manera tan esporádica hace que, como también afirma Bartesaghi, falte “músculo negociador”, algo que se torna crucial al momento de obtener condiciones más favorables para el país. Por su parte, el Dr. Vaillant hace hincapié en las condiciones unilaterales favorables con las que cuenta Uruguay al negociar con terceros. En particular, el hecho de ser un país pequeño genera que sea visto con buenos ojos por parte de sus potenciales socios, dado que no se trata de una amenaza para sectores o industrias de otros países ni, por otra parte, ofrece un mercado sumamente atractivo que amenace a los productores locales con la llegada masiva de bienes extranjeros. Además, Vaillant destaca que nuestro país posee muchas de las disciplinas requeridas en la negociación de acuerdos diferenciales de nueva generación. Un buen ejemplo de lo anterior es la Ley de inversiones, que le permite tener acuerdos de alta complejidad firmados con países exigentes en esa materia como Estados Unidos o Japón.

El Dr. Vaillant, en la entrevista que mantuvo con los autores de este trabajo, señaló que cualquier estrategia de inserción internacional, en la actualidad, debe equilibrar la complementariedad existente entre las dinámicas de comercio e inversión, siendo absolutamente imposible pensar una parte sin la interacción de la otra. Al tener un mercado doméstico casi insignificante, toda posibilidad de expansión en materia productiva se ve asociada a la posibilidad de acceder a nuevos mercados y estar capacitados para poder competir en los mismos. Si ese acceso se consigue, es altamente probable que haya inversiones factibles que se generan a partir de él, lo que convierte a ambos flancos de la estrategia en una especie de círculo virtuoso.

En definitiva, y para dar cierre a las ricas conclusiones de los expertos citados en la temática, queda claro que las ganancias de la apertura son evidentes, y se destaca el amplio consenso existente en cuanto a la definición de una estrategia país consolidada, solo así se podrá contar con el pragmatismo necesario para llevar al país a la senda de desarrollo económico deseada. Ante una coyuntura internacional de incertidumbre y cambios, se vuelve especialmente importante la estructuración

de posiciones firmes y liderazgos sólidos que le permita a Uruguay crecer en inserción internacional a la vez que logre instalarse en su región de una manera estratégicamente más beneficiosa. La agenda política deberá, quizás como nunca antes, incluir este tópico en su planificación nacional y colocarlo en la palestra pública por primera vez en mucho tiempo, dado el estancamiento al que el país ha sido arrastrado, en gran medida, por delegar innecesariamente su soberanía a la decisión de países que no comparten sus mismos objetivos.

Análisis de estrategias de integración exitosas

Habiendo explicitado las recomendaciones de estos expertos para lograr avances en materia de inserción, es ilustrativo señalar algunas realidades de naciones triunfadoras a partir de estrategias semejantes a las manejadas, donde, apuntar a una fuerte apertura comercial, fue el norte que las guio. Para esto, nuevamente se pondrá sobre la mesa la postura de un intelectual del calibre del Dr. Díaz, que esgrime un contundente análisis sobre la historia reciente de China y Chile.¹³

En cuanto al caso de China, país de inmensa magnitud que supo ser uno de los más cerrados del mundo y con un producto per cápita relativamente pequeño hacia los años 70. Con base en esas condiciones, experimentó desde entonces un proceso de apertura, pasando de un coeficiente de intercambio comercial del 7% al 66% (considerando el período 1970 - 2003), creciendo, de esta manera, al 6.8% anual promedio durante treinta y tres años y multiplicando por 9 su producto per cápita, pasando a ser el país abierto y competidor en los mercados internacionales que se conoce en la actualidad, lo que establece la importancia de la integración para todo tipo de países y, como se vio en este caso, también para los de gran tamaño y enorme cantidad de recursos.

En el caso chileno, se puede analizar un país de la región y con ciertas características similares a las de Uruguay, pero que, sin embargo, ha sacado amplias ventajas en algunos rubros al resto de los países del continente americano. Este país, que nunca tuvo un interés cierto de integrarse como miembro pleno al

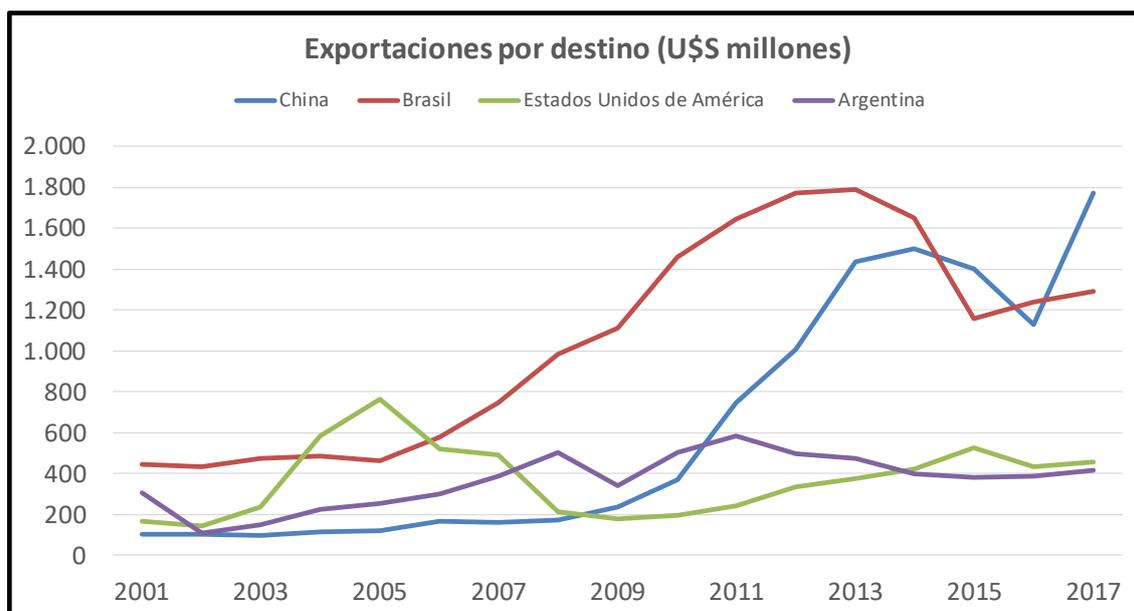
¹³ Díaz, R., de Posadas, I., et al. (2006). *El destino del Mercosur: evaluación de las alternativas de inserción internacional y regional del país*. Academia Nacional de Economía.

Mercosur, se ha caracterizado por la firma de una gran cantidad de Tratados de Libre Comercio de naturaleza bilateral, de los más diversos tipos y con los más variados socios comerciales, lo que le permitió crear flujos comerciales tan importantes que posibilitaron que el coeficiente de apertura entre los años 1975 y 2002 pasara del 48% al 79%, lo que, sin dudas, es un gran determinante del crecimiento del 4.4% promedio anual que tuvo el país trasandino en el período. Este ejemplo muestra que las posibilidades no se presentan solamente para los países europeos o asiáticos, sino que países como el nuestro, si cuentan con una estrategia clara, voluntad política y la generación de necesarios consensos sociales, pueden llegar a resultados extraordinarios que eventualmente marquen un antes y un después en su desarrollo económico.

Flujos de bienes y servicios del Uruguay

Enfocándonos ahora en el análisis estricto de la realidad comercial de nuestro país, merece la pena adentrarse en el panorama de los flujos reales y la relevancia de distintos parámetros que explicitarán su coyuntura actual.

Países como Uruguay se ven en la necesidad imperiosa de generar acuerdos comerciales a partir de su realidad de productor primarizado, lo que lo sujeta permanentemente al devenir de esa clase de productos, naturalmente más sensibles a las negociaciones de las condiciones que estos deben cumplir para acceder a ciertos mercados, dejándolos habitualmente expuestos al lobby más o menos diestro de sus exportadores. A continuación, se podrá apreciar como el conjunto de datos ilustrados demuestran lo que se ha afirmado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Uruguay XXI

A partir del gráfico anterior, se pueden realizar distintas lecturas. La más evidente de ellas es el notable crecimiento de la incidencia de China y Brasil como destinos primordiales de la oferta exportable de Uruguay durante la última década, lo que, claramente, los coloca de manera inequívoca como los principales socios comerciales de nuestro país, relegando, como se ilustra, a socios como Argentina y Estados Unidos, que, a pesar de seguir siendo clientes importantes, pasan a ocupar un segundo escalón en el panorama de comercio internacional.

Rubro	Destino	U\$S Millones			
		Ene-Ago 2017	Ene-Ago 2018	% variación	% participación
Carne bovina	China	376	452	20,2%	41,5%
	Estados Unidos	143	136	-4,9%	12,5%
	Países Bajos	113	117	3,5%	10,7%
	Sub-total	633	704	11,2%	64,7%
	Total	993	1.088	9,6%	100,0%
Madera y productos de madera	Z.F. Punta Pereira	245	249	1,6%	32,8%
	Z.F. Fray Bentos	187	173	-7,5%	22,8%
	China	71	157	121,1%	20,6%
	Sub-total	503	579	15,1%	76,2%
	Total	625	759	21,4%	100,0%
Soja	China	586	211	-64,0%	50,6%
	Z.F. Nueva Palmira	261	173	-33,7%	41,5%
	Argentina	20	13	-35,0%	3,0%
	Sub-total	868	397	-54,3%	95,1%
	Total	1.005	417	-58,5%	100,0%
Productos lácteos	Argelia	21	112	433,3%	27,5%
	Brasil	193	102	-47,2%	24,9%
	Federación Rusa	42	39	-7,1%	9,6%
	Sub-total	257	254	-1,2%	62,0%
	Total	349	409	17,2%	100,0%
Arroz	Perú	73	67	-8,2%	25,7%
	Iraq	29	60	106,9%	23,1%
	México	40	29	-27,5%	11,2%
	Sub-total	142	156	9,9%	59,9%
	Total	311	261	-16,1%	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

No es sorprendente, tras lo analizado con antelación, que el cuadro anterior refleje un claro dominio de China como importador de los tres productos más relevantes de nuestra oferta exportable en la actualidad (carne bovina, madera y productos de madera y soja). A modo de ejemplo, se puede apreciar cómo, en el caso particular de la soja, la segunda economía mundial representa más de la mitad del mercado para ese tipo de producción nacional, lo que sigue sucediendo a pesar de la abrupta caída en las exportaciones de soja en el último año, producto de sendos problemas en la cosecha y en lo relacionado al precio del commodity. En materia de carne bovina y madera, se observa una realidad similar, con un peso del mercado chino del 41,5% y 20,6% respectivamente. Vale la pena aclarar que, en el último producto mencionado, los destinos primarios son las Zonas Francas de Punta Pereira y Fray Bentos, no pudiéndose de esta manera dirimir con precisión las naciones receptoras de la producción.

Destino	Descripción	U\$S Millones			
		Ene-Ago 2017	Ene-Ago 2018	% variación	% participación
China	Carne bovina	376	452	20,2%	42,5%
	Soja	586	211	-64,0%	19,9%
	Madera y prod.	71	157	121,1%	14,7%
	Sub-total	1.034	820	-20,7%	77,1%
	Total	1.199	1.063	-11,3%	100,0%
Brasil	Plásticos y prod.	86	105	22,1%	14,4%
	Lácteos	193	102	-47,2%	14,0%
	Malta	68	85	25,0%	11,6%
	Sub-total	348	292	-16,1%	39,9%
	Total	804	730	-9,2%	100,0%
Estados Unidos	Carne bovina	143	136	-4,9%	43,7%
	Subprod. Cárnicos	26	30	15,4%	9,8%
	Madera y prod.	23	30	30,4%	9,6%
	Sub-total	192	196	2,1%	63,1%
	Total	324	311	-4,0%	100,0%
Argentina	Autopartes	62	67	8,1%	23,8%
	Plásticos y prod.	19	22	15,8%	7,9%
	Artículos de limpieza	21	21	0,0%	7,4%
	Sub-total	102	110	7,8%	39,2%
	Total	272	281	3,3%	100,0%
Z.F. Punta Pereira	Madera y prod.	245	249	1,6%	98,3%
	Ácido sulfúrico	2	3	50,0%	1,0%
	Cloruros, oxiclóruos	1	1	0,0%	0,2%
	Sub-total	248	252	1,6%	99,6%
	Total	255	253	-0,8%	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

El cuadro que se exhibe arriba no hace más que confirmar la relevancia de China como importador de producción uruguaya, lo que se aprecia con claridad en el valor exportado hacia este país en los rubros de mayor importancia para el comercio internacional desde la óptica de nuestro país. Si se quiere ver de otra manera, la necesidad de adquisición de ciertos productos por parte del gigante asiático determina, de algún modo, cuáles son los productos que mayormente exporta Uruguay, siendo esto lógico a partir de la realidad que indica que China es un cliente crucial de bienes intensivos en recursos naturales y nuestra economía posee ventajas comparativas en cuanto a la producción de los mismos.

Luego de exhibidos los datos que contrastan la realidad del comercio internacional de bienes y servicios uruguayos, se puede realizar ahora un análisis referente al concepto de competitividad referido antes en el documento.

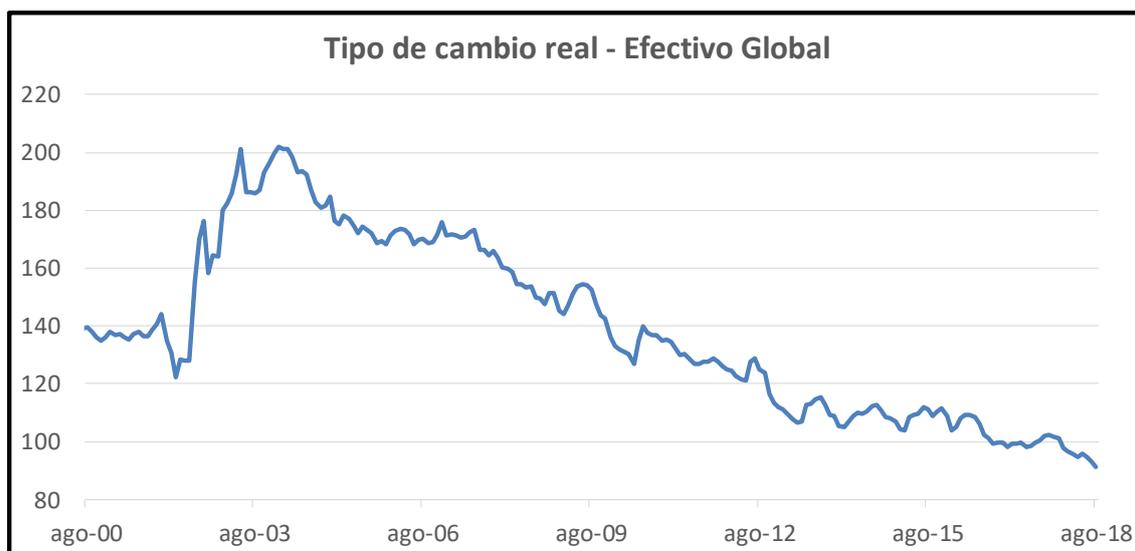
Para realizar esto, un buen método será tomar el ejemplo de los últimos meses en Uruguay, donde, a pesar de que la moneda uruguaya se ha depreciado (ha aumentado la cotización del dólar en términos de la moneda nacional), los técnicos coinciden en el concepto de que el país no es competitivo, es decir, que se ha encarecido relativamente para los países extranjeros, lo que podría llevar a un déficit importante de cuenta corriente.

Para explicar el fenómeno anterior, parece importante definir un concepto clave para esta sección que es el de tipo de cambio real (TCR). La definición usada para este trabajo será la que establece que el TCR es el precio relativo de una canasta de bienes entre diferentes países. Por consiguiente, puede asociarse con el poder de compra de una divisa en relación a otra. En ese sentido, el poder de compra de una divisa está indicado por la cantidad de bienes que pueden ser comprados con una unidad de esta. Lógicamente, en este análisis, el nivel de precios de los países intervinientes es clave, así como también lo es el tipo de cambio entre una y otra moneda. De esa forma, se llega a la definición tradicional de tipo de cambio real representada por la siguiente expresión:

$$TCR = \frac{TC \cdot P^*}{P}$$

Siendo: TCR, el tipo de cambio real entre dos países o una selección de países; TC, el tipo de cambio nominal; P*, el índice de precios de una canasta de bienes y servicios del país (o países) extranjero(s) y P, el índice de precios doméstico de una canasta de bienes y servicios.

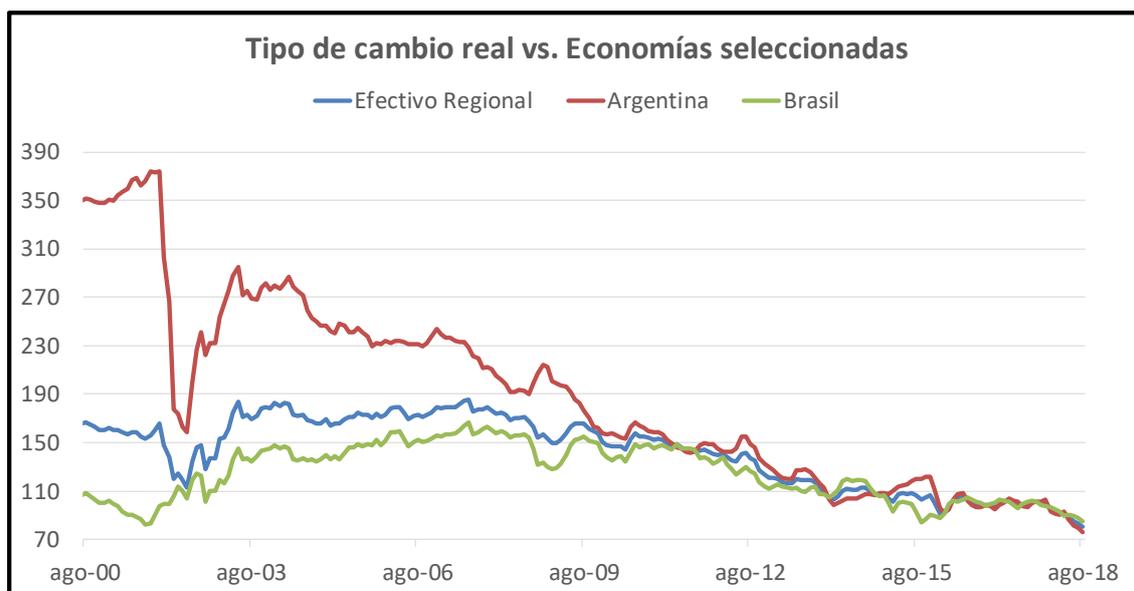
En general, se acepta la idea acerca de que cuanto mayor el valor del TCR, mayor capacidad de compra tiene la moneda extranjera respecto a la canasta de bienes y servicios doméstica, por lo cual, se impulsan las exportaciones del país depreciado hacia el país apreciado en términos reales, provocando, de forma asociada, que las compras de origen extranjero del país depreciado se reduzcan, ya que el poder de compra de la moneda doméstica es reducido. Esto, finalmente, lleva a una mejora de la balanza comercial de un país.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Uruguay

Esgrimido el análisis anterior, se pueden extraer algunas conclusiones importantes a partir del gráfico que se exhibe con anterioridad. Luego de la crisis del 2002, como establecen las teorías económicas convencionales, el tipo de cambio nominal aumentó en gran magnitud, llevando por consiguiente a un aumento del tipo de cambio real (TCR), es decir, al valor relativo de una canasta de bienes en Uruguay y en el conjunto de economías seleccionadas (aunque la inflación aumentó, el incremento porcentual del tipo de cambio fue superior). Posteriormente, Uruguay ha ido experimentando un decremento progresivo de su competitividad, si este se mide únicamente por el valor de su TCR, que genera que las importaciones de bienes se hagan baratas y que nuestros productos se hagan relativamente caros para potenciales clientes, afectándose así el saldo de balanza comercial.

Si se va a un análisis aún más concreto, que solo incluya el panorama regional, la problemática toma tintes de mayor gravedad. Ya que, según los datos del BCU, Uruguay se encuentra muy desfasado respecto al común regional y respecto a Argentina y Brasil en particular, como se ve en el gráfico posterior. Lo anterior no solo es importante por el saldo que se tenga con estos países, sino por el hecho de que ellos son competidores trascendentes en algunos de los mercados más relevantes en los que participa nuestro país, por lo cual, ser relativamente más caros que estos competidores puede repercutir (y de hecho ha sucedido) en cómo Uruguay se posiciona en dichos intercambios.



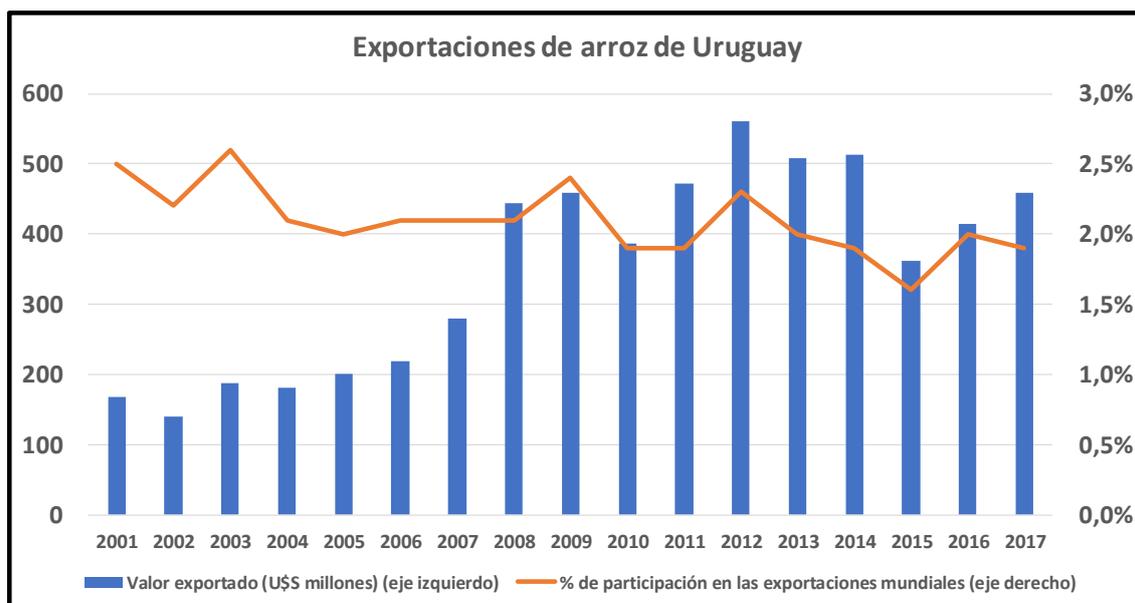
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Uruguay

Incluso, si se considera la media histórica de los tipos de cambios bilaterales con Argentina y con Brasil, que manejan muchos analistas privados, el tipo de cambio real estaría sobrepreciado entre un 35% y un 40%, lo que refleja claramente la magnitud del problema.

Por otra parte, en materia de costos, también se ha observado un claro deterioro de la situación, con una realidad impositiva muchas veces acuciante que afecta al sector agrícola, así como la propia suba de algunos insumos productivos.

En este punto, se entiende conveniente pasar al análisis de un sector productivo específico de forma de ejemplificar la realidad del país, las dificultades que se experimentan y las oportunidades que se continúan viendo pasar sin que se termine de aprovecharlas. En particular, el sector seleccionado será el arrocero, uno de los más exitosos históricamente, tanto a nivel de volumen producido como de caudal exportador, que supo poner a Uruguay en el mapa como uno de los jugadores fuertes de este mercado y que, sin embargo, últimamente atraviesa una realidad, sobre todo interna, muy distinta.

Se comenzará con la evolución de los volúmenes exportados por Uruguay en este sector y la evolución del porcentaje sobre el total de las exportaciones mundiales.

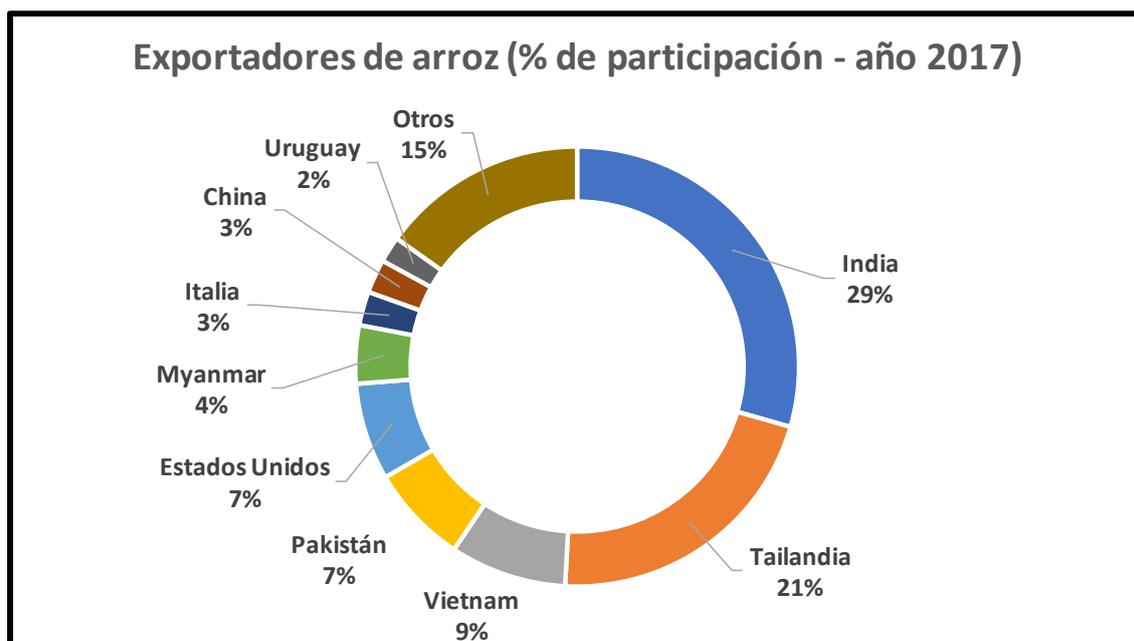


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Trade Map

A partir de la gráfica, se pueden extraer algunas consideraciones. En primer lugar, se debe notar el gran crecimiento experimentado entre 2001 y 2012, con algunas oscilaciones en el camino, pero aumentando en 3,5 veces el valor exportado en ese período. Posteriormente, se evidencian algunos vaivenes, en particular, una fuerte caída entre 2012 y 2015, con los últimos años siendo testigos de una leve recuperación.

Por otra parte, si se va al análisis de la participación uruguaya en las exportaciones mundiales de este producto, la misma ha estado en el entorno del 2%-2,5%, exceptuando el año 2015, en el que, a partir de la fuerte caída en el valor exportado, se llegó a un mínimo cercano al 1,5% del total exportado a nivel global.

Si se pasa a un ranking de exportadores, Uruguay, en el año 2017, se ubicó en el noveno lugar, por detrás de países como India (el líder indiscutido de esta clasificación con un valor exportado de U\$S 7.000 millones), Tailandia, Vietnam, Pakistán, Estados Unidos, Myanmar, Italia y China, como se observa en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Trade Map

Considerando el tamaño del país, resulta muy meritoria la posición que Uruguay ocupa como exportador y que ha mantenido desde hace muchos años en este tradicional producto; sin embargo, si se pasa al análisis de la sostenibilidad de esta posición, la imagen cambia abruptamente.

Según una nota del diario El Observador¹⁴ de fines de agosto, la realidad interna del sector es acuciante, ya no por un tema de precios internacionales, que se han mantenido en niveles estables en los últimos años, o de competitividad en el sentido clásico (visión de ingresos reflejada por el valor del tipo de cambio real); tampoco por problemas de productividad, donde Uruguay se ha ubicado sistemáticamente entre los primeros a nivel mundial, sabiendo explotar de gran manera el área que se le ha ido dedicando a este cultivo.

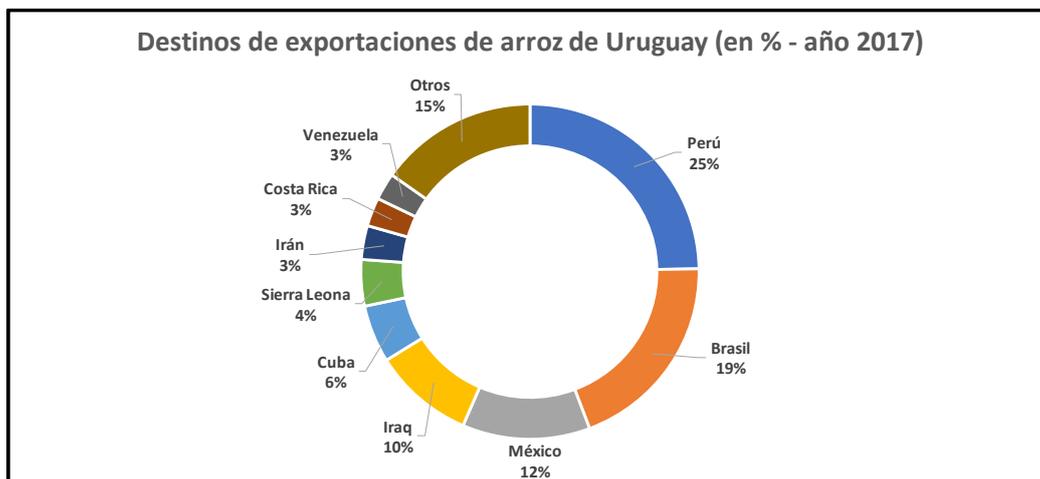
En cambio, el problema ha pasado a ser uno de rentabilidad, y en particular, uno bastante estructural, si se pone la lupa en el asunto. Una frase muy inquietante pronunciada por algunos productores es la que asegura que “*ingresa menos dinero de lo que nos cuesta hacer una hectárea de arroz*”, lo cual no parece ser admisible en un país con la historia en la producción agrícola que tiene Uruguay. Empresas que cierran, empleos que se pierden, hectáreas que se pasan a la producción de

¹⁴ El Observador (2018). *Uruguay, un líder en productividad de arroz donde caen empresas y se achica*. [online] Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy> [Obtenido el 10 de setiembre de 2018].

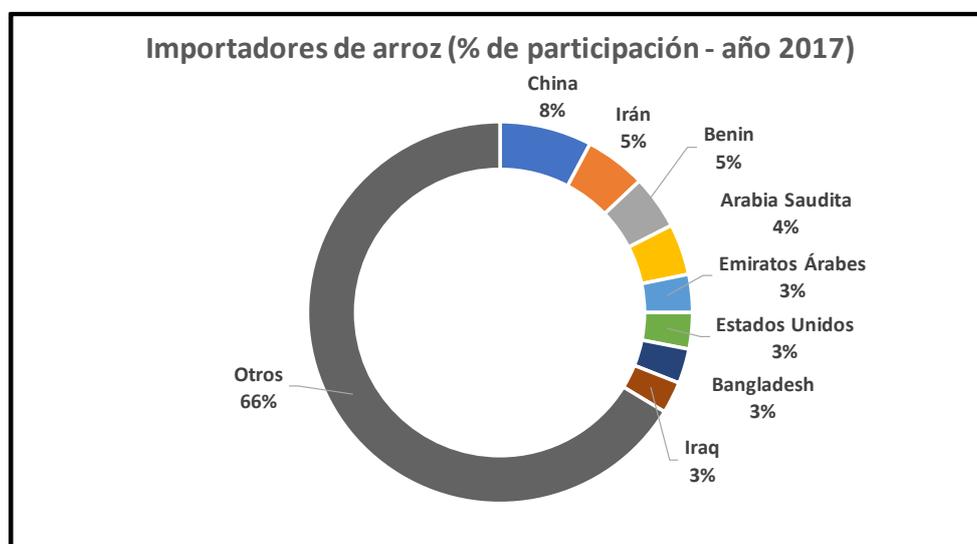
otros cultivos algo más rentables, productores endeudados en préstamos de difícil repago, todo por años de números negativos que llevan a los productores a repensar su modelo de negocios.

Hasta aquí, el lector debe preguntarse qué incidencia pueden tener mejores condiciones de integración si el problema estaría en costos domésticos en su mayor parte. Y es en cierta medida real, la disminución de algunos costos puede significar que la industria sea más rentable; sin embargo, la política comercial tiene algo que decir al respecto.

Para introducirnos dentro de ese debate, se presentará los siguientes dos gráficos, el primero, mostrando los principales importadores del arroz uruguayo, mientras que el segundo tomará en cuenta los principales importadores a nivel mundial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map

Analizando ambos gráficos, es evidente la divergencia que existe entre los países involucrados, pudiéndose apreciar claramente cómo los principales compradores del arroz uruguayo no coinciden, en su mayoría, con los mayores importadores a nivel mundial.

Esto habla a las claras del escaso éxito que ha tenido nuestro país en introducirse en los grandes mercados mundiales. Este fenómeno se puede explicar por dos razones, que justamente pueden llegar a tener una solución común. En primer lugar, un factor que, si bien atenuado con el desarrollo tecnológico, sigue siendo fundamental, como lo son los costos de transporte. En ese sentido, si se observa los principales exportadores de arroz a China, se puede observar que son todos socios comerciales relativamente cercanos, por lo cual, los mismos cuentan con lo que se denomina una ventaja natural.

Adicionalmente, esto se ve magnificado por el hecho de que algunos de estos países cuentan con preferencias arancelarias respecto a Uruguay y otros competidores. Apoyando ese punto, Vietnam, principal vendedor de arroz a China, entra con una taifa de 0% en algunas variedades, mientras tanto, Camboya ingresa con un 5%, mientras que Uruguay, por ejemplo, debe pagar un 11% en concepto de arancel.

El análisis anterior muestra ese doble efecto, costos de transporte más la ausencia de tratamiento preferencial, lo cual explica la ausencia de Uruguay como un socio fuerte de China en este producto (así como en muchos otros).

A raíz de lo anterior, es evidente que Uruguay debe intensificar sus relaciones con los países que son grandes compradores de los productos que vende, como única forma de poder acceder a dichos mercados con mejores condiciones, logrando por ende, un mayor bienestar para los productores locales, no solo de un producto puntual sino también de productos relacionados. Para eso, deberá evaluar, como se analiza en otras secciones del presente documento, cuál es la estrategia de negociación de acuerdos que le pueda permitir un acceso en condiciones más beneficiosas de cara a cumplir con las metas puntuales marcadas por el mercado arrocero, a la vez que se exploran las ganancias que pudieran asociarse a otros mercados que se verían agraciados.

La incidencia de la Inversión Extranjera Directa

La inversión extranjera directa (IED) es aquella que tiene como objetivo establecer un vínculo estable y duradero con fines económicos y empresariales, por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. Por tanto, es claro que existe una visión de largo plazo que distingue a este tipo de inversión de otras, cuyo fin es únicamente extraer una rentabilidad puntual y continuar moviendo los fondos en busca de oportunidades de forma permanente.

En base a esto, conociendo que son entradas de fondos, de alguna manera, permanentes, es que los países, sobre todo los menos desarrollados, se esfuerzan por atraerlas.

Antes de pasar al análisis de las estrategias de atracción que pueden seguir las naciones, se considerará la óptica de la firma.

Para esto, pasando a un análisis algo más teórico de las características de la inversión extranjera directa, se tiene que, en general, se puede dividir el estudio en dos grupos basados en la motivación del inversor. En primer lugar, se distingue la IED vertical, donde el objetivo primordial es el acceso a recursos naturales de diverso tipo y a un mercado laboral que sea de menor costo comparativo, así como de una mayor flexibilidad asociada a las concesiones que el país receptor esté dispuesto a hacer con tal de cumplir con los requerimientos de quien aporta el capital. Casos de este estilo son los de las industrias estadounidenses, que fragmentaron sus procesos productivos en países asiáticos o, incluso, los más directos de empresas europeas que invierten en países latinoamericanos por sus recursos naturales, siendo la papelera UPM un ejemplo claro de este tipo de inversión.

Por otra parte, se habla de IED horizontal cuando esta se configura en la medida de que la inversión esté destinada a acceder a mercados atractivos donde se pueda vender la producción de dichas empresas, en general, los mismos suelen ser mercados grandes, con una proporción importante de potenciales consumidores de nivel socioeconómico medio y alto.

Diversos estudios empíricos muestran que los inversionistas buscan destinos con reglas claras, un fuerte y transparente sistema legal (en particular, para garantizar el

cumplimiento de los compromisos asumidos y la propiedad intelectual), estructuras políticas estables, ya que las inversiones son de largo plazo y tener una previsibilidad sobre el desempeño de dicha apuesta es clave a la hora de embarcarse en proyectos de esta índole.

Si ahora se procede al análisis de las economías receptoras de estos fondos, se deben realizar las siguientes precisiones. Estos países pueden seguir estrategias más enfocadas en el corto plazo, en lo inmediato, como la de centrarse en incentivos tributarios fuertes o hacer más atractivas las normas de repatriación de utilidades de las multinacionales. Otra aproximación a la temática es alinearse a una dinámica de más largo plazo, como sería el desarrollo de instituciones fuertes y un sistema legal independiente, basado en normas claras. En este último punto, Uruguay cuenta con ventajas comparativas muy importantes que explican en parte la llegada de inversiones en estos últimos años.

Por otra parte, para economías pequeñas, que no pueden ofrecer a las multinacionales mercados grandes donde vender sus productos, pertenecer a diferentes acuerdos comerciales puede generar un efecto de mercado ampliado, que logre paliar, en alguna medida, aquella deficiencia inicial. Esto, sumado con la firma de acuerdos de inversión con países con fuerte presencia de multinacionales en rubros donde los receptores cuenten con características atractivas, puede sumar también al logro del objetivo. También, la firma de acuerdos lleva tranquilidad a los inversores, ya que establecen pautas de cómo serán tratados los activos que se vuelquen a esas economías, en un marco de menor incertidumbre, producto de la discrecionalidad de política en estas naciones receptoras. Lógicamente, pertenecer a organismos internacionales de comercio como, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio, también puede generar un efecto positivo sobre estos flujos.

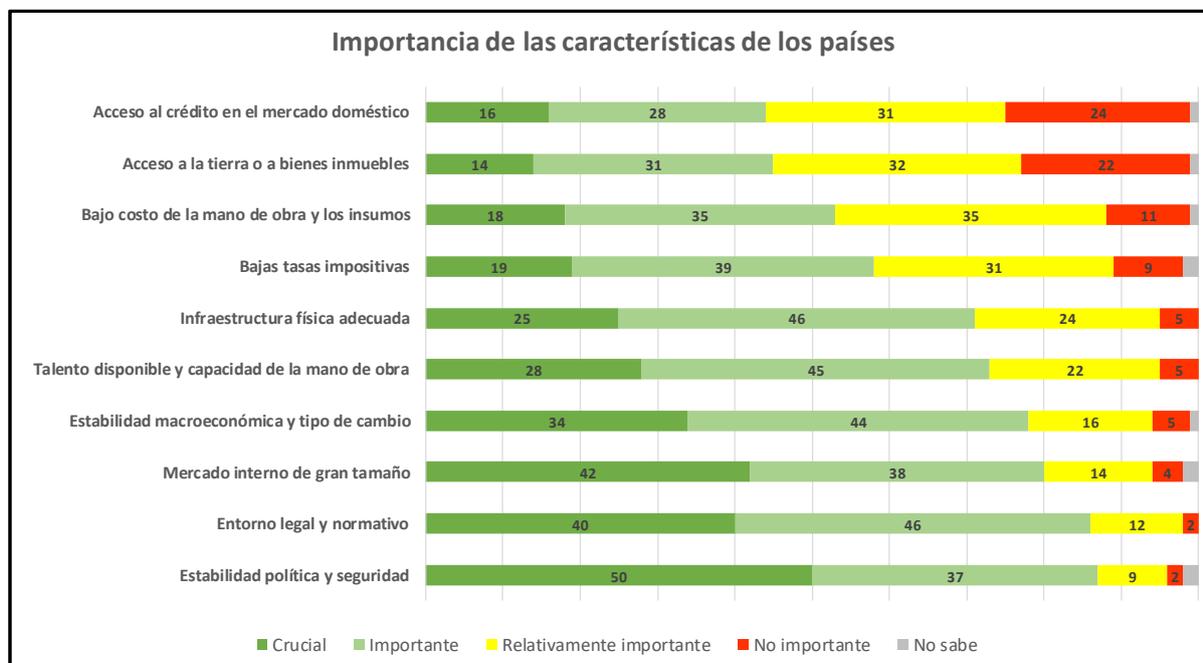
Luego de analizar lo que buscan los inversores y cómo estos pueden ser atraídos por los receptores, es hora de estudiar qué es lo que hace que la IED sea tan apreciada por los países, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo. En ese sentido, hay que mencionar efectos directos e indirectos. Entre los efectos directos, se muestran mayores tasas de crecimiento de la economía, mayores niveles de empleo (tanto en la etapa de introducción de las firmas, como para su posterior funcionamiento) y, como resultado, mayores niveles de ingreso doméstico. En

cuanto a los indirectos, que se conocen como spillovers, se esperan mayores niveles de productividad que serán obtenidos a partir del acceso a tecnologías de última generación; al contacto con empleados de firmas extranjeras, que cuentan con un bagaje mucho mayor en estos procesos productivos sofisticados y que pueden facilitar la capacitación de los trabajadores locales. Las economías receptoras esperan que las firmas domésticas se vean beneficiadas en el mediano y largo plazo con la transferencia de conocimiento de las extranjeras. No obstante, para que se presenten estos spillovers, también es indispensable que existan las condiciones necesarias para la transferencia de conocimiento, como, por ejemplo, una brecha tecnológica entre el país que realiza la IED y el país receptor no demasiado grande, o, por lo menos, que se esté en un proceso que tienda a la convergencia.

Es claro, que, en la coyuntura internacional actual, la dinámica de IED indica generalmente que los países desarrollados están dispuestos a intercambiar sus infraestructuras productivas y el know-how requerido para que las mismas sean redituables a cambio de las condiciones que puedan ofrecer los receptores subdesarrollados, configurando un juego de negociación.

Lo anterior da pie a realizar una crítica respecto a los riesgos que se asumen por parte de los países en desarrollo al momento de analizar los costos y beneficios que entran en juego en situaciones como la relatada. Específicamente, se podría hacer un reparo fundado acerca de la fuerte inversión en la que actualmente se embarca Uruguay con la construcción del ferrocarril central, que insume un costo de unos 800 millones de dólares, con una certeza poco clara sobre la eventual instalación de UPM, quien se comprometió a dar una respuesta recién en 2020. Sin embargo, según el Ec. Marcel Vaillant, no existe demasiado margen en este aspecto, ya que, como él mismo plantea, si bien el escenario ideal sería contar con diez inversiones potenciales de 400 millones de dólares, la realidad indica que solo se cuenta con una posible de 4.000 millones, lo que, claramente, no le da al país las oportunidades de especulación que serían deseables a la hora de negociar inversiones de este tipo. No obstante, más allá de que la creencia popular afirme la eficacia de los incentivos fiscales en cuanto a su rol como atractores de IED, las encuestas

realizadas por el Banco Mundial¹⁵ demuestran, como se puede apreciar en el gráfico que sigue, que las principales razones que conducen a los inversores a fijarse en sus potenciales destinos se relacionan considerablemente más con la existencia de marcos legales bien constituidos y estabilidad política que garantice la certeza en el mediano y largo plazo de quienes asumen el riesgo de invertir.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Habiendo explicitado algunos conceptos teóricos claves para entender la lógica del funcionamiento de la IED, es importante pasar a investigar cuál ha sido su comportamiento reciente en Uruguay y qué expectativas hay para los próximos años.

En 2017, se confirmaron algunas tendencias en el escenario económico mundial preocupantes para los países como Uruguay. En particular, las restricciones comerciales impuestas por algunos de los principales emisores de IED han generado un clima de incertidumbre muy poco estimulante para el desarrollo de inversiones de alto impacto por parte de las empresas multinacionales.

En el caso chino, esa tendencia es palpable, ya que, si bien ha tenido un crecimiento exponencial en este siglo en cuanto a su apuesta por esta herramienta

¹⁵ Banco Mundial. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018. Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

de inversión, algunas restricciones impuestas por parte de las autoridades del país asiático han frenado ese impulso.

Por lo anterior, los últimos tiempos han sido contractivos respecto a los flujos globales de inversión. En particular, para el año 2016, los movimientos internacionales de IED se estimaron en cerca de US\$ 1,75 billones (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), lo que significa una reducción de 2% respecto a 2015. Esta disminución se explica principalmente por la caída de los ingresos que reciben los países en desarrollo (retracción de 14% respecto a 2015) frente a un incremento de 5% en los flujos de IED recibida por las economías avanzadas. La misma tendencia se mantiene en 2017, donde también la IED se redujo, a pesar de contar con condiciones favorables como pueden ser un crecimiento fuerte de la economía mundial, beneficios altos de las empresas y altos grados de liquidez.

Si se pasa a algunos datos de la región, en 2017 se recibieron U\$S 161.911 millones de IED, cifra un 3,6% menor que la registrada en 2016. La IED en la región cayó por tercer año consecutivo, aunque a una tasa menor que en años previos, y acumuló una disminución del 20% respecto al máximo histórico registrado en 2011. Las dos explicaciones primordiales detrás de esta caída son: un menor precio de los productos exportados, que hace que sea disminuir los márgenes de rentabilidad del potencial inversor y por el otro, la recesión económica experimentada en 2015 y 2016, especialmente en Brasil, pero también difundida a otras economías de la región.

Pasando a los números de nuestro país, la llegada de inversiones ha caído fuertemente, registrándose flujos negativos en 2016 y un total de 27 millones de dólares en 2017. Las entradas de nuevos aportes de capital disminuyeron un 31,5%, totalizando un monto de 799 millones de dólares, lo que determina el resultado final si se le suman los flujos negativos de préstamos entre compañías. A pesar de esto, se concretaron una inversión en el sector forestal por 403 millones de dólares, y otra en la industria hotelera, relativa a la propiedad del complejo Conrad de Punta del Este, por 180 millones de dólares. Adicionalmente, se espera por la respuesta de la empresa finesa UPM-Kymmene, en lo que puede configurar (en caso de

concretarse), como se dijo anteriormente, una inversión estimada de U\$S 4.000 millones.

A pesar de todo lo mencionado, y de observarse casos de éxito en nuestro país, sobre todo de empresas que invirtieron en sectores con potencial exportador y que contribuyeron a diversificar la canasta exportadora del país aún queda trabajo por realizar. Una de dichas tareas es diversificar el origen de las inversiones recibidas y, en este punto, es de destacar el caso chino, país que, si bien es el principal socio comercial uruguayo en la actualidad, cuenta con muy escasas inversiones en nuestra nación. Por lo cual, atraer inversiones de este país y de Asia Pacífico puede conducir a un camino de éxito mucho mayor al que actualmente se experimenta, siendo los tratados de inversión una pieza clave para incentivar a los inversores privados a que comiencen a mirar con otros ojos a nuestro país.

Todo lo mencionado confirma que, en la realidad actual y a diferencia de lo que sucedió durante gran parte del siglo XX, el comercio más directo de bienes y servicios y la IED dejaron de ser sustitutos para convertirse en dinámicas netamente complementarias. Como también expresó el economista Vaillant en la entrevista que se le realizó, *“hablar hoy de inserción internacional no es hablar solo de comercio, es hablar de comercio e inversión, son dos cosas completamente encadenadas unas con las otras”*. Esto se da a partir de la fuerte incidencia que el intercambio de productos intermedios está logrando y que permite configurar uno de los conceptos básicos de este trabajo, que se repite y se repetirá a lo largo del mismo, el de “cadenas globales de valor”.

Particularmente, es de destacar la existencia de un círculo virtuoso entre acceso e inversión, el acceso incentiva la inversión y la inversión permite el acceso. Esto refleja que el comercio ya no es únicamente el producto que sale de un país y entra en otro, sino que es el entramado de procesos productivos mundiales que hacen que, hoy en día, un consumidor tenga en su bolsillo no solamente un producto, sino un conjunto de servicios de distinto origen internacional.

Recomendaciones de políticas

Luego del extenso análisis realizado, es momento de esgrimir, según la óptica de los autores, cuáles deberían los pasos a seguir en materia de políticas que permitan acentuar la inserción internacional del país, junto con los argumentos que sustentan el trayecto definido, de manera de aprovechar los beneficios que el comercio internacional y la integración, en sentido amplio, tienen para ofrecer.

En primer lugar, uno de los elementos primordiales que debe resolver la esfera política es en qué ámbito se deben debatir y eventualmente llevar adelante las decisiones que afectan al país en materia de política internacional. En la opinión de quienes escriben, dicho espacio debería ser el Parlamento y el proceso debería ampararse bajo la égida de las garantías constitucionales que se le debe brindar a la población ante el discernimiento de asuntos tan relevantes, evitando la participación directa y crucial de órganos internos al partido de gobierno de turno, en el entendido de que los ámbitos de consulta deben ser siempre pluripartidarios, a fin de lograr la representatividad necesaria de quienes, en definitiva, se verán luego afectados por las consecuencias de eventuales políticas de inserción vinculadas al comercio internacional o a inversiones. Habiendo mencionado este punto, también se cree importante definir los actores que tomarán parte en la discusión. Es cierto que todos los grupos de interés tienen el derecho de tomar partido por alguna estrategia de integración particular; no obstante, debe quedar claro que las decisiones son tomadas por el Poder Ejecutivo, en primera instancia, y, luego, en la etapa de ratificación de acuerdos, por el propio Poder Legislativo.

Pasando al plano técnico, y sin caer en la solución sencilla de únicamente establecer que Uruguay debe integrarse con la mayor cantidad de países y bloques posibles (que es a lo que debe tender en el mediano y largo plazo), se compartirán algunas recomendaciones elaboradas a partir de la opinión de algunos de los expertos consultados y del propio análisis realizado por los autores.

Es evidente, que el primer punto de cualquier agenda de política internacional de un candidato a la presidencia debería ser qué decisión tomar respecto al MERCOSUR, sobre todo en un momento en el que, por la delicada situación político-económica de los países vecinos, el tema ha vuelto a instalarse en la palestra pública, máxime cuando Uruguay ostenta la presidencia pro tempore del bloque hasta diciembre del

presente año. En este punto, luego de investigar y de discutirlo con individuos sumamente calificados, nuestra opinión es que se debería solicitar la flexibilización de la decisión N° 32/00 (a nuestro entender, la norma que al día de hoy entorpece en mayor medida las negociaciones bilaterales de nuestro país), permitiendo que cada uno de los países tenga la posibilidad de negociar por su cuenta acuerdos extra-bloque. Es probable que esto venga acompañado de una negativa por parte de los países miembros de mayor peso, en especial de Brasil. Si esto sucede, Uruguay debería plantearse dejar de ser miembro pleno del MERCOSUR y negociar una salida lo menos traumática posible, de forma de mantener relaciones fluidas con los países del bloque y buscando permanecer como estado asociado, estatus que en la actualidad exhibe Chile, uno de los países vistos como triunfadores en la región en el aspecto analizado. Claramente, no sería la solución ideal el hecho de perder la posición de miembro pleno; sin embargo, dada la perspectiva actual y la pérdida continuada de oportunidades relevantes para el país, esto parece constituir la única alternativa posible, de no mediar, como se dijo antes, cambios sustanciales.

En ese sentido, y una vez superada la gran incógnita relativa al MERCOSUR, se cree que el primer paso a seguir es el de concretar el ingreso a la Alianza del Pacífico en calidad de miembro asociado e intentar cerrar acuerdos bilaterales con cada uno de sus países miembros por separado (Chile, Colombia, México y Perú) o, si fuera posible, con el bloque en su conjunto. Esto no solo permitiría la integración con un bloque que tiene un grado de desarrollo interesante para lo que es la lógica americana, sino que también generaría la posibilidad de ganar la experiencia necesaria, en cuanto a lo político y a lo técnico, para después negociar con países cuya relevancia y grado de complejidad es superior.

Posteriormente, se debería apuntar a una de las regiones más dinámicas del planeta como lo es Asia-Pacífico. Sobre todo, considerando que ingresar a un espacio de esa naturaleza, con economías, en muchos casos, muy disímiles, algunas centradas en las manufacturas, otras en los productos agrícolas y algunas en los propios servicios, puede permitir desarrollar industrias nuevas, así como adquirir un know-how que se encuentra en los estándares más altos a nivel mundial y acceder a la posibilidad de insertarse en alguna de las tantas cadenas globales de valor disponibles, con todo lo que eso implicaría para el país.

A su vez, poniendo el caso de China como ejemplo, pero también siendo esto aplicable a otros países de la zona en cuestión, la demanda por alimentos cada día se hace más considerable, por la existencia de una clase media insipiente, que requiere más cantidad y mayor calidad de productos, por lo que, además, de poder diversificar nuestra oferta productiva exportable, se podría continuar desarrollando nuestra potencialidad agrícola, agregando un mayor valor agregado en los productos que son generados en nuestro país, con el fin de acceder a márgenes de beneficio mayores.

Esto último es palpable en el caso considerado de la producción nacional de arroz, donde los principales competidores en este mercado se encuentran muy cercanos a los grandes importadores, por lo que poder acceder con preferencia arancelaria, o de otra condición, puede ser vital para la supervivencia de algunas industrias que hoy en día están atravesando una realidad compleja, siendo la arrocería solo un ejemplo de ello.

Como punto final en este ámbito de recomendaciones, y aclarando que no se pretende con esto elaborar una lista taxativa de pasos a seguir, se puede apuntar a cerrar un acuerdo con la Unión Europea, cuya fórmula dependerá de si Uruguay continúa como miembro pleno del MERCOSUR o si intenta concretarlo por fuera del mismo. En este caso, este acuerdo fue dejado para el final por la enorme complejidad que han tenido las negociaciones desde su mismo inicio y por el largo lapso de tiempo que se lleva discutiendo sin lograrse avances significativos que hagan vislumbrar una solución inminente. Sin embargo, es notorio que ingresar con fuerza en el mercado europeo es acceder a una de las zonas de mayor poder adquisitivo del planeta y donde no siempre les ha sido sencillo comerciar sin restricciones a nuestros productos agrícolas primordiales, lo que habla a las claras de lo trascendental de un eventual logro en esa materia.

En el caso de China y la Unión Europea, principalmente, algunos analistas sostienen que negociar con potenciales socios de tal tamaño lleva a tener que aceptar condiciones leoninas, por lo cual, el posible acuerdo termina siendo nefasto para el país pequeño. Para responder a esto, se realizará un análisis basado en un concepto netamente económico como es el de los incentivos. Esto significa analizar los beneficios latentes que tiene una posible alternativa y si los mismos son

suficientes como para seleccionar ese recorrido entre muchos otros. Se empezará con el caso de los incentivos de los países pequeños. En este caso, la insignificancia de mercados como el uruguayo provoca que su abastecimiento no conduzca a ganancias trascendentes para los países de importante tamaño, por lo cual, es lógico intuir que los incentivos para abastecerlos sean reducidos y, por lo tanto, preocuparse por el interés que pueda tener un país grande de “inundar” con sus productos la plaza local no parecería tener mucho asidero teórico. Es vital manejar este argumento, ya que tradicionalmente es uno de los más empleados por ciertos grupos a la hora de mostrar su oposición a ciertos progresos en materia de política comercial.

Por otra parte, desde el punto de vista inverso, los países pequeños tampoco poseen las capacidades de cambiar la configuración de los mercados grandes, por temas especialmente relacionados con la capacidad productiva, evidenciando así la inexistencia de la posible reticencia que puedan tener los países grandes (originadas desde los posibles sectores competidores con las importaciones en cuestión) de firmar acuerdos con los pequeños. Esto muestra que tampoco los países grandes presentan incentivos a desviarse de la lógica integracional, por más que, actualmente, ciertas figuras del contexto internacional, como el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, parecen querer mostrarlo.

Luego de haber tratado este punto, se pasará a la explicitación de las conclusiones de este trabajo.

Conclusiones

Luego de todo el camino recorrido, se utilizará esta sección para realizar algunos comentarios y puntualizaciones respecto a la investigación realizada.

En primer lugar, por más complejo que resulte visualizarlo en la actualidad, la apuesta por un camino de diálogo y acuerdos sigue siendo la opción más eficaz para obtener ganancias destinadas a todos los actores sociales, respecto a cualquier temática, pero en particular, en el plano de la inserción internacional, donde cada voz debe ser escuchada, exigiendo, a cambio, argumentos valederos y sostenidos racionalmente, para que luego las decisiones sean tomadas en el ámbito

correspondiente. Si bien, muchas veces, los beneficios de un acuerdo de integración comercial o de inversión no son automáticos o no se pueden apreciar en el corto plazo, significando esto habitualmente el perjuicio de algunos sectores durante el proceso de adaptación a la nueva realidad económica, el mediano y largo plazo demostrará que la liberalización comercial no es un juego de suma cero, sino que siempre habrá beneficios acompañados de las bondades de la apertura, siempre y cuando los procesos sean los adecuados para que la transición minimice los daños causados. De todos modos, y pese a las salvedades realizadas, lo anterior implica un desafío importante que hace necesario un pacto consensuado entre los actores relevantes en materia de este tipo de políticas.

En segundo lugar, es importante reafirmar una de las ideas planteadas por el Dr. Ramón Díaz; las economías pequeñas deben ser abiertas, casi como un imperativo, ya que en esa estrategia se encuentran sus únicas posibilidades de llegar a escenarios de mayor utilidad, tanto para consumidores como para los mismos productores y trabajadores en general.

En tercer lugar, dada la coyuntura internacional actual, con la incertidumbre imperante por el comportamiento de las naciones dominantes del comercio internacional de las últimas décadas, es clave que economías como la uruguaya den un paso adelante y aspiren a la concreción de acuerdos amplios con socios diversos, es decir, con países similares al uruguayo en cuanto a sus características, pero también con países de una mayor relevancia internacional, como los países europeos, y, en general, con la Unión Europea como bloque o con los países de Asia-Pacífico, que en los últimos años se han mostrado como una de las regiones más atractivas para alcanzar una profundización de relaciones internacionales. Es importante entender que, como bien expresa el Dr. Caliendo, son los países más desarrollados los que menos incentivos tienen en el corto plazo a seguir avanzando en la senda del aperturismo, dado que, en sus casos, gran parte del camino ya ha sido recorrido, lo que no debe privar a las naciones que aún se encuentran al comienzo de ese sendero de extraer las ganancias que, como es evidente, ya cosecharon las grandes potencias.

Respecto a ese punto, se cree importante seguir una determinada línea, evolucionando de una integración algo más regional en primera instancia, para

luego sí adquirir las herramientas para negociar acuerdos complejos como pueden ser los relativos a los vínculos con la Unión Europea o China.

Es importante señalar que, cuando se habla de avanzar en términos de comercio internacional, no solamente se hace referencia a los instrumentos arancelarios, sino que, en la coyuntura actual, es posible que haya más para ganar desde el punto de vista de la supresión de barreras internas, lo que implicaría una mejora en las condiciones de producción, más y mejor infraestructura logística y mayor desarrollo en términos de tecnologías de transporte, entre otros factores.

Posteriormente, por todas las ventajas que se han manejado en relación a la IED, como el derrame de información y de nuevos métodos productivos, es vital que Uruguay siga en la búsqueda de atraer posibles inversores, ya sea por la vía directa de acuerdos con empresas o por la negociación de tratados de inversión con países relevantes, que permitan seguir desarrollando industrias inéditas para nuestra historia y aspirando a generar propuestas con mayor valor agregado, de forma de poder instalarse en los lugares más rentables de alguna cadena de valor global o regional. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado con las condiciones que se brindan, considerando, como se vio en el desarrollo del cuerpo del trabajo, que las ventajas impositivas son solo una de las tantas formas de atraer a las empresas inversoras y, muchas veces, lejos están de ser las más importantes desde la óptica de quienes aportan el capital. Por lo tanto, se debe intentar mantener una coherencia en el trato al empresario local y al inversor internacional, ya que ambos no se comportan como actores sustitutos, sino que son complementarios con funciones diversas pero que, en caso de éxito en sus respectivos roles, pueden constituir una relación sinérgica que lleve a mejorar la situación de todo un país.

En quinto lugar, la competitividad es un concepto extremadamente importante para entender el posicionamiento de un país en el concierto internacional. Para este análisis, entonces, es muy importante realizar un balance de ambos lados de la ecuación, ingresos y costos. En particular, en materia de ingresos, los precios internacionales no se mantienen en los niveles que se vieron hace una década, aunque sí exhiben una relativa estabilidad. Por otra parte, dada la situación argentina y brasileña, Uruguay encuentra su tipo de cambio real muy apreciado respecto al de estos países, lo que, desde esta visión, lo hace ser menos

competitivo, pudiendo generar un deterioro aún mayor de su saldo de cuenta corriente. En el análisis de costos, la situación no es mucho más alentadora, industrias en franca decadencia, en algunos casos con una gran tradición productiva, pero que ven cómo sus márgenes de rentabilidad desaparecen y en muchos casos se vuelven negativos. Todo esto muestra la urgencia de nuestro país en conseguir mejores condiciones de acceso a los socios tradicionales, explorar la posibilidad de incorporar nuevos destinos a nuestra cartera y, por sobre todo lo anterior, insistir en la incorporación de algunas industrias nacionales dentro de cadenas de valor internacionales.

Finalmente, se ha reservado el último párrafo de este trabajo para realizar una conclusión relativa al MERCOSUR y la situación de Uruguay dentro del mismo. La visión de los autores de este trabajo coincide con la de los expertos consultados personalmente o leídos y esta se refiere a la ineludible necesidad de aspirar a una modificación drástica de algunas condiciones del bloque, en particular, aquella que impide la negociación de acuerdos bilaterales, por separado de los países miembros, con naciones o regiones extra-bloque, y que ha sido uno de los elementos que explican la realidad uruguaya de estos días. En la medida de que el MERCOSUR no consiguió darle a nuestro país lo que prometió, es decir, un gran mercado interconectado, que fuera, a partir de su unión, un actor comercial relevante en el plano internacional y que atrajera nuevas oportunidades de negocios e integración, no tiene sentido que Uruguay se mantenga en esta misma actitud pasiva ante el lento movimiento del bloque. Por lo anterior, debe solicitar la derogación de la Decisión N° 32/00, y en caso de obtener una respuesta negativa, negociar su salida del MERCOSUR como miembro pleno y pasar a constituir un estado asociado al mismo.

Como en toda temática, el acuerdo absoluto se acerca más al terreno de lo utópico que al de lo pragmático, lo que no quiere decir, bajo ningún concepto, que los argumentos generalizados en los distintos ámbitos -político, académico, empresarial, público o privado- no recojan las suficientes adhesiones para que se pueda hablar de consensos sin ajustarse a la verdad. Tal es el caso del tópico de la inserción internacional abordado en el presente trabajo, terreno en el cual, si bien existen discrepancias y distintos fundamentos que sostienen posiciones encontradas, sobre todo cuando se indaga a los extremos opuestos del espectro

político o filosófico, se puede comprobar, por medio de la cuota suficiente de investigación, que es sustancialmente mayor la cantidad de puntos de contactos entre los distintos involucrados que la de discordancias. Esto se da, quizás, como en ningún otro de los temas propuestos por la ACADECO que necesariamente merecen discusiones serias en el ámbito nacional. Así, si bien las recomendaciones esgrimidas al final de este trabajo, en conjunto con las conclusiones que de este se desprenden, no son compartidas por todos los actores interesados en el tema, de alguna u otra manera, sí se puede hablar de un apoyo generalizado a la visión que se puede apreciar de parte de los autores del documento, cómo se puede inferir a partir de las opiniones de eruditos en la materia, lo que arroja como resultado un camino sensato a seguir en términos de una mejora palpable y redituable en aras de un desarrollo sostenido y sustentable desde la óptica del crecimiento económico de Uruguay.

Fuentes consultadas

Textos académicos y documentos de trabajo

Abreu, S. (2010). *América Latina en el escenario global*. Montevideo, Uruguay: Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Estudio N° 06/10 CURI.

Abreu, S.; Bizzozero, L. (2000). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. Buenos Aires, Argentina: INTAL.

Anoshkina, E; Markovskaya, E. (2016). *Analysis of the Influence of the Foreign Direct Investments on the Economic Growth in the Developed and Developing Countries*. National Research University Higher School of Economics.

Baier, S; Bergstrand, J; Egger, P. (2007). *El nuevo regionalismo: causas y consecuencias*. Integración y Comercio. Núm. 26, pp. 9-32.

Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: Biblioteca Uthea de Economía.

Banco Mundial. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018. Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Barrios, M. (2012). *Europa – Mercosur en la dinámica geopolítica del Siglo XXI*. En Mercosur – Unión Europea: ¿Un acuerdo posible? Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Bartesaghi, I. (2011). *El Mercado Común del Sur 1991-2010*. Montevideo, Uruguay: Cámara de Industrias del Uruguay.

Bartesaghi, I. (2014). *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades*. Montevideo, Uruguay: Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

Bartesaghi, I. (2015). *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: Impactos para el Mercosur*. Montevideo, Uruguay: Grupo Magro.

Bhagwati, J. (2008). *Termites in the Trading System: How preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford University Press.

BID (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bouzas, R. (2011). *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*. En Gerardo Caetano (coord.), *Mercosur 20 años*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Caetano, G.; Vaillant, M. (2004). *¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita Mercosur? Análisis y Propuestas*. Montevideo, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

CEPAL. (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Díaz, R., de Posadas, I., et al. (2006). *El destino del Mercosur: evaluación de las alternativas de inserción internacional y regional del país*. Academia Nacional de Economía.

Feenstra, R. (2018). *Alternative Sources of the Gains from International Trade: Variety, Creative Destruction, and Markups*. University of California: Journal of Economic Perspectives.

Ferrando, A. (2012). *El multilateralismo y su Caballo de Troya. Tomo II*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Estrategia Internacional. Cámara de Exportadores de la República Argentina.

Giordano, P.; Quevedo, F. (2006). *Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: INTAL, ITD, BID.

Girado, G. (2014). *China y Latinoamérica ¿estamos realmente mejor?* Global Asia Magazine. N° 36, pp. 39-42.

Hemerijck, A.; Unger, B.; et al. (2000). *How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium*. Amsterdam, Holanda: University of Amsterdam.

Hodara, I. (2006). *Sendas de inserción internacional de Uruguay. Un puente entre el sector exportador y la academia*. Montevideo, Uruguay: Uruguay XXI.

Macadar, Luis; Barbato, Celia; et al. (1985). *Uruguay y la democracia, Tomo II*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Organización Mundial del Comercio. (2003). *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. Ginebra, Suiza: OMC.

Padrón, A. (2010). *Los Acuerdos de la Asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Artículos de prensa citados

El Observador. (2018). *Analistas vuelven a recortar sus expectativas de crecimiento*. [online] Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy> [Obtenido el 16 de setiembre de 2018].

El Observador (2018). *Uruguay, un líder en productividad de arroz donde caen empresas y se achica*. [online] Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy> [Obtenido el 10 de setiembre de 2018].

El País: Suplemento “Economía & Mercado”. (2018). *Los beneficios de la apertura comercial para Uruguay*. [online] Disponible en: <https://www.elpais.com.uy> [Obtenido el 11 de setiembre de 2018].

Bases de datos utilizadas

Global Trade Alert.

IntradeBID.

Sistema de Información de Comercio Exterior.

Trade Map.

WITS.

Anexos

Sobre la CONAPRO

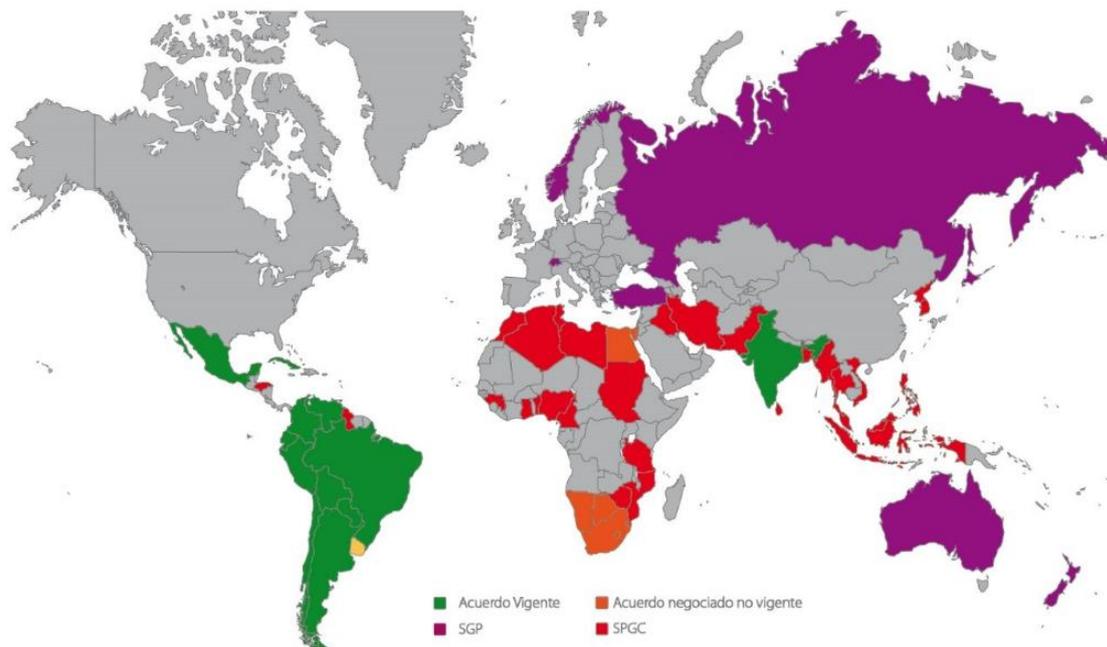
Es importante resaltar que, cuando se habla de consensos, se requiere implícitamente la inmediatez de aquellos que pretenden ser pragmáticos y no de los que, en el afán de lograr unanimidades casi utópicas, se agotan en meras discusiones que, por enriquecedoras que a la postre puedan resultar, no aportan en absoluto al contexto histórico en el que se desarrollan. Y cuando se habla de aporte no se exigen resultados concretos, sino la persecución práctica de los mismos, que en el devenir de su eventual consecución puedan cimentar las bases de consensos reales y útiles para las sociedades que, en definitiva, son las beneficiarias finales de este tipo de procesos. Un ejemplo claro que resulta ineludible en la temática propuesta este año por la Academia Nacional de Economía, que, por supuesto, motivó el presente trabajo, es el de la Concertación Nacional Programática, nacida en 1984 con el objetivo de poner en primera plana las necesidades de acuerdo que se imponían en la particular coyuntura que, como es fácil de imaginar para quienes no la vivimos, significa el período transicional entre la dictadura cívico-militar y la reinstauración de la vida democrática en nuestro país. Como bien ilustra la economista María Dolores Benavente en oportunidad del homenaje realizado por ACADECO a la CONAPRO en junio de este año, “la CONAPRO fue ese esfuerzo, a la salida de la dictadura, de lograr un ámbito de articulación multipartidario, multisectorial”, lo que inevitablemente evoca un presente nacional con necesidades parecidas, dada la tan mentada fragmentación social en la que Uruguay parece muchas veces inmerso y que exhorta al compromiso mancomunado de todos los actores de la sociedad en llevar a cabo esa suerte de puesta en común de problemáticas, necesidades y propuestas en la que todo consenso debe desembocar. Un consenso no es tal si tan solo se avoca a la formulación de diagnósticos, más allá de lo erudito del expositor o la destreza técnica de los datos que son digeridos, es imperioso que se esgriman propuestas, y, como ha sido el espíritu de la ACADECO, en sus más de sesenta años de vida, este documento también pretende seguir la línea proactiva de al menos marcar las pautas que, en el caso de la inserción internacional, se deberían seguir desde una óptica de estrategia a nivel nacional. Si bien los consensos que, en distintos ámbitos, se deben buscar

hoy no tienen como base la ebullición social que tuvo como base el plebiscito de 1980, consideramos que también nos situamos en un momento clave de nuestra historia que precisa de definiciones y, una vez más en referencia al tema que da forma a este documento, las decisiones de política de inserción internacional, en una dinámica internacional cambiante, que dista mucho de la que se podía apreciar hace apenas una década, cobran una relevancia crucial que puede marcar el desarrollo de Uruguay en el mediano y largo plazo. La CONAPRO, si bien quizás no logró en concreto plasmar todo su potencial, oficia históricamente de ejemplo de cómo se pueden abandonar argumentos discordantes en favor de puntos en común que sean conducentes a objetivos compartidos por la mayoría de las partes, principalmente cuando las metas no son más que aquellas tendientes a incrementar el bienestar y las libertades de la población, las que muchas veces comparten la misma senda del desarrollo económico sustentable como base de las garantías que cada grupo social exige por derecho. Vale la pena recordar en este punto que la CONAPRO fue definida como “el ámbito de concertación de partidos políticos, fuerzas sociales y empresariales donde se formulan propuestas de soluciones a ser puestas en práctica desde el primero de marzo de 1985, por el gobierno que resulte electo el 25 de noviembre. En el referido ámbito además se podrán acordar acciones de aplicación inmediata. Todo ello sin perjuicio de los programas y plataformas de los partidos y organizaciones participantes.” Como afirmó Carlos Baráibar, en el mismo ceremonia de ACADECO, “la Concertación Nacional Programática fue un verdadero Parlamento de la transición” y, por eso, no es difícil intuir que la empresa planteada era casi faraónica, pero no por eso se debe desconocer la sensibilidad que demostraron prestigiosos actores políticos de todos los partidos al adherir a un cometido de aquella naturaleza, inspirado en los Pactos de La Moncloa, que, en un contexto semejante, sentaron las bases de la transición española hacia el sistema democrático sobre finales de los años 70. Claramente, aunar posiciones en un clima de incertidumbre como el presente a la salida de la dictadura en nuestro país representaba la necesidad de concesiones desde todas las partes involucradas, desde las organizaciones sociales hasta los partidos políticos, siendo seguramente en estos últimos donde mayores rispideces han de haberse presentado. Sin embargo, esto se logró en cada uno de los ocho grupos de trabajo integrados (Educación y Cultura, Política Económica, Salud, Vivienda, Seguridad Social, Derechos, libertades y garantías, Leyes y Decretos del régimen

militar y el Grupo de Consulta), con resultados variados (en algunos casos sin haberse alcanzado acuerdos), pero con consciencia plena de que solo el camino del consenso podía garantizarle al gobierno que asumiera el 1° de marzo de 1985 la presidencia de la República la base mínima necesaria para llevar adelante el necesario trabajo de reconstrucción de la democracia. Como en aquel entonces, las coincidencias de la actualidad deben ser empleadas como el elemento de unión entre las partes responsables del devenir político y económico de nuestra nación, como el adhesivo necesario que disimule grietas y cubra desperfectos estructurales con el fin de perseguir un bien común, en el entendido de que los consensos son el indispensable puntapié inicial de un futuro promisorio de desarrollo económico sostenible. Como en los 80 el elemento de cohesión para que iniciativas tan loables como la CONAPRO funcionaran fue el objetivo común de sacarse de encima la dictadura, hoy se deben buscar puntos de contacto que reúnan mayorías y fomenten la tolerancia en temas que no encuentren a todos los uruguayos del mismo lado, solo así se podrá lograr lo mismo que se logró hace más de tres décadas, superándose diferencias en apariencia insalvables y en una coyuntura socioeconómica que no promovía la esperanza en la renovación y la restauración de principios. Si en esas circunstancias fue posible, todo indica que también hoy se puede avanzar en tópicos que deben marcar la agenda del Uruguay de las próximas décadas. En ocasión del homenaje a CONAPRO al que se hizo referencia anteriormente, Luis Ituño dijo que “lo más trascendente y con proyección hacia adelante y creo que también y con proyección al momento que estamos viviendo, fue el espíritu acuerdista, el espíritu de concertación, el espíritu de negociación entre quienes representábamos distintas organizaciones políticas y distintas organizaciones sociales”, en eso se debe basar nuestra búsqueda de consensos.

Gráficas y cuadros

Gráfico A.1 – Mapa de acuerdos internacionales de Uruguay



Fuente: Uruguay XXI

A partir de este gráfico, quizás los dos aspectos que sea más trascendente analizar son el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC). Respecto del primer sistema, el mismo está basado en que los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo, donde dichos productos son seleccionados unilateralmente por los países adelantados, así como también eligen a las naciones beneficiarias. En el caso de Uruguay, es beneficiario de Australia, la Unión Económica Euroasiática, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza.

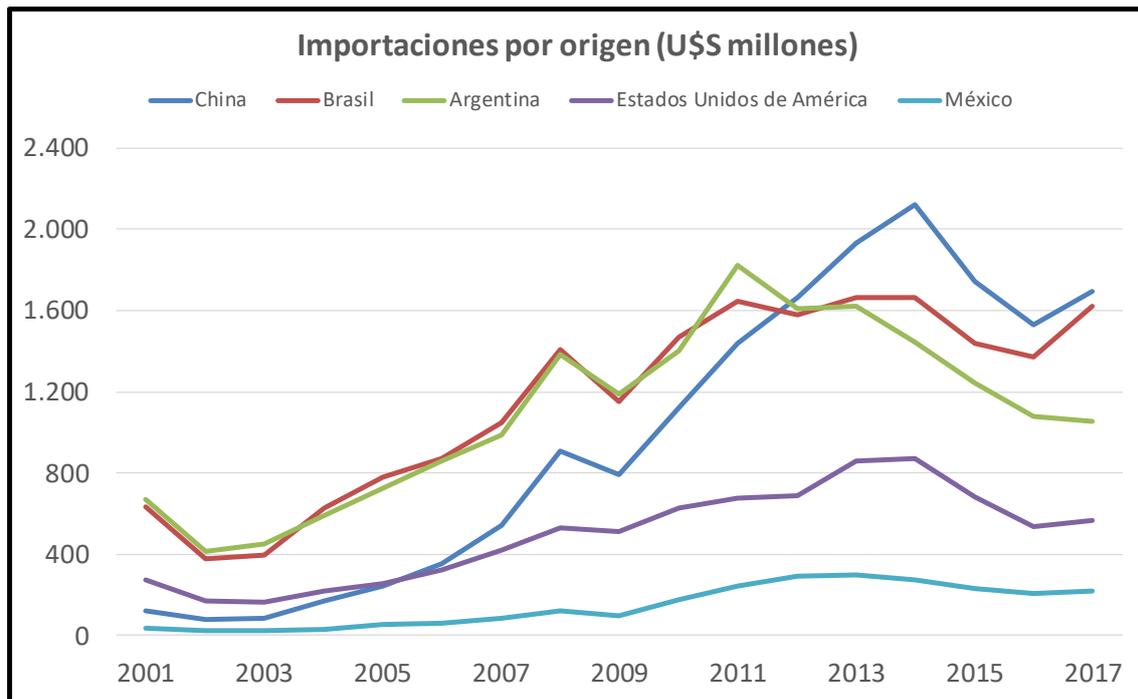
Por otra parte, el SGPC nacido en el marco de la OMC, es un acuerdo por medio del cual países en desarrollo (miembros del G-77) se otorgaron mutuamente preferencias comerciales para consolidar y profundizar el comercio de sur a sur. En ese sentido, a partir del mapa se puede observar que Uruguay cuenta con varios países socios bajo este formato de acuerdo, lo cual es trascendente por las características propias de este tipo de sistema.

Cuadro A.1 – Acuerdos de inversión vigentes

Contraparte	Fecha de firma	Ratificado por	Entrada en vigencia	Acuerdo (descargar archivo)
Alemania	04 mayo 1987	Ley 16.110	29 junio 1990	APPI
Armenia	06 mayo 2002	Ley 18.277	15 diciembre 2013	APPI
Australia	03 setiembre 2001	Ley 17.573	12 diciembre 2002	APPI
Bélgica-Luxemburgo	04 noviembre 1991	Ley 16.856	24 abril 1999	APPI
Canadá	29 octubre 1997	Ley 17.102	02 junio 1999	APPI
Chile	25 marzo 2010	Ley 18.855	18 marzo 2012	TBI
China	02 diciembre 1993	Ley 16.881	01 diciembre 1997	APPI
Corea	01 octubre 2009	Ley 18.825	08 diciembre 2011	APPI
EEUU	04 noviembre 2005	Ley 17.943	31 octubre 2006	TBI
El Salvador	24 agosto 2000	Ley 17.627	23 mayo 2003	APPI
España	07 abril 1992	Ley 16.444	06 mayo 1994	APPI
Finlandia	21 marzo 2002	Ley 17.759	16 junio 2004	APPI
Francia	14 octubre 1993	Ley 16.818	09 julio 1997	APPI
Hungría	25 agosto 1989	Ley 16.184	01 julio 1992	APPI
Israel	30 marzo 1998	Ley 17.839	07 octubre 2004	APPI
Italia	21 febrero 1990	Ley 16.857	02 marzo 1998	APPI
Japón	26 de enero 2015	Ley 19.470	14 abril 2017	TBI
Malasia	09 agosto 1995	Ley 17.440	13 abril 2002	APPI
México	30 junio 1999	Ley 17.501	07 julio 2002	APPI
	15 noviembre 2003	Ley 17.766	15 julio 2004	TLC - Cap.XII
Países Bajos	22 setiembre 1988	Ley 16.183	01 agosto 1991	APPI
Panamá	18 febrero 1998	Ley 17.446	14 abril 2002	APPI
Polonia	02 agosto 1991	Ley 16.598	21 octubre 1994	APPI
Portugal	25 julio 1997	Ley 17.210	03 noviembre 1999	APPI
Reino Unido	21 octubre 1991	Ley 16.819	01 agosto 1997	APPI
Rep. Checa	26 setiembre 1996	Ley 17.270	29 diciembre 2000	APPI
	15 mayo 2009	Ley 18.821	9 febrero 2012	Protocolo
Rumania	23 noviembre 1990	Ley 16.396	30 octubre 1993	APPI
Suecia	17 junio 1997	Ley 17.211	01 diciembre 1999	APPI
Suiza	07 octubre 1988	Ley 16.176	22 abril 1991	APPI
Venezuela	20 mayo 1997	Ley 17.441	18 enero 2002	APPI
Vietnam	12 mayo 2009	Ley 18.779	09 setiembre 2012	APPI

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico A.2 – Origen de las importaciones totales de Uruguay



Fuente: Uruguay XXI

Al igual que en la gráfica de exportaciones, analizada en el cuerpo del trabajo, el origen de las importaciones que ingresan a Uruguay también está encabezado por las dos mismas potencias, China y Brasil. Sin embargo, en este caso, Argentina cuenta con una relevancia comparable, lo que lo convierte, en ese sentido, en un importante socio comercial de nuestro país. Aún así, la vecina orilla ha dejado de ser nuestro primer vendedor para emprender una estrepitosa caída desde 2011 y quedar relegado a un tercer puesto, tras verse superado por el gigante asiático y nuestro vecino norteño.

Cuadro A.2 – Principales destinos de exportación de Uruguay

Los 15 principales destinos de exportación de Uruguay (datos en U\$S Millones)				
Destinos	Ene-Ago 2017	Ene-Ago 2018	% variación	% participación
China	1.199	1.063	-11,3%	20,9%
Brasil	804	730	-9,2%	14,3%
Estados Unidos	324	311	-4,0%	6,1%
Argentina	272	281	3,3%	5,5%
Z.F. Punta Pereira	255	253	-0,8%	5,0%
Turquía	120	194	61,7%	3,8%
Z.F. Fray Bentos	198	193	-2,5%	3,8%
Z.F. Nueva Palmira	304	187	-38,5%	3,7%
Países Bajos	165	138	-16,4%	2,7%
México	133	131	-1,5%	2,6%
Alemania	146	114	-21,9%	2,2%
Rusia	79	114	44,3%	2,2%
Argelia	42	113	169,0%	2,2%
Paraguay	79	96	21,5%	1,9%
Israel	103	93	-9,7%	1,8%
Sub-total	4.221	4.012	-5,0%	78,7%
Total	5.245	5.096	-2,8%	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

Si bien el cuadro anterior no arroja novedades acerca de cuáles son los principales destinos de la exportación uruguaya, sí alerta sobre una caída de las mismas en el período enero – agosto de 2018 respecto al mismo lapso del año anterior. No obstante, se puede apreciar cómo solo entre China y Brasil se configura el destino de más de un tercio de la producción de nuestro país.

Cuadro A.3 – Principales productos de exportación de Uruguay

Los 15 principales productos de exportación de Uruguay (datos en U\$S Millones)				
Destinos	Ene-Ago 2017	Ene-Ago 2018	% variación	% participación
Carne bovina	993	1.088	9,6%	21,3%
Madera y prod.	625	759	21,4%	14,9%
Soja	1.005	417	-58,5%	8,2%
Lácteos	349	409	17,2%	8,0%
Arroz	311	261	-16,1%	5,1%
Ganado	107	195	82,2%	3,8%
Subprod. Cárnicos	166	179	7,8%	3,5%
Lana y tejidos	132	166	25,8%	3,3%
Cuero y prod.	172	157	-8,7%	3,1%
Plásticos y prod.	126	149	18,3%	2,9%
Autopartes	131	142	8,4%	2,8%
Malta	111	138	24,3%	2,7%
Productos farma.	81	95	17,3%	1,9%
Vehículos	25	85	240,0%	1,7%
Pescados y prod.	60	73	21,7%	1,4%
Sub-total	4.395	4.315	-1,8%	84,7%
Total	5.245	5.096	-2,8%	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

Una vez más, queda claro que son tres los productos que se destacan por sobre el resto en materia de exportaciones, con el dato preocupante de la caída en la cifra exportada de soja para el período enero – agosto de 2018, lo que casi la iguala con los productos lácteos en el tercer puesto. En cuanto a la carne bovina (amplio dominador del ranking de productos exportados con una representatividad del 21,3% del valor de la oferta exportable) y la madera y sus productos asociados, nada parece amenazar su preponderancia, sobre todo si se tiene en cuenta la tradición con respecto a la producción del primero de estos productos y la tendencia clara a expandir la industria relacionada al segundo. Un dato quizás preocupante es que más del 50% de las exportaciones de nuestro país se concentran en apenas cuatro productos, lo que no habla de una buena diversificación en este aspecto.

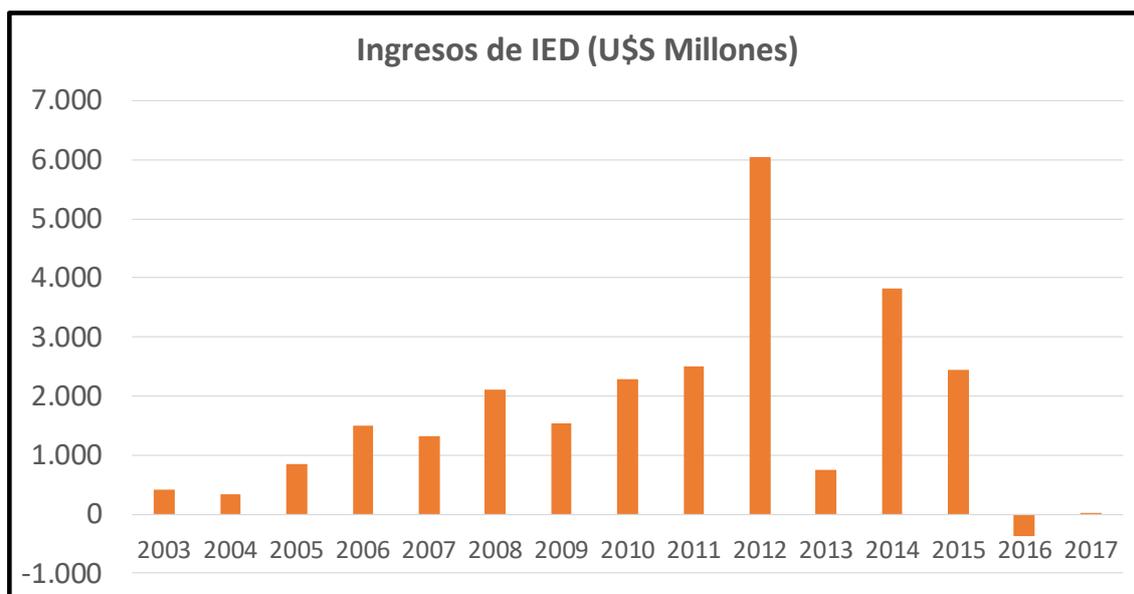
Cuadro A.4 – Principales orígenes de importación de Uruguay

Los 15 principales orígenes de importación de Uruguay (datos en U\$S Millones)				
Destinos	Ene-Ago 2017	Ene-Ago 2018	% variación	% participación
China	1.060	1.115	5,2%	21,6%
Brasil	1.001	1.088	8,7%	21,1%
Argentina	684	739	8,0%	14,3%
Estados Unidos	353	349	-1,1%	6,8%
México	140	154	10,0%	3,0%
Alemania	134	153	14,2%	3,0%
India	97	115	18,6%	2,2%
Italia	92	107	16,3%	2,1%
España	136	106	-22,1%	2,0%
Francia	64	100	56,3%	1,9%
Paraguay	64	92	43,8%	1,8%
Chile	72	73	1,4%	1,4%
Corea del Sur	65	71	9,2%	1,4%
Países Bajos	27	67	148,1%	1,3%
Dinamarca	49	41	-16,3%	0,8%
Sub-total	4.037	4.369	8,2%	84,6%
Total	4.765	5.163	8,4%	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

En el cuadro anterior, se puede observar, una vez más, la relevancia de China y Brasil como principales socios comerciales del Uruguay, también en cuanto a lo que orígenes de importación respecta. Del valor que se ha importado desde enero a agosto del presente año, un 42,7% proviene de estos dos países y, si a ellos se les suman Argentina y Estados Unidos, se explican casi dos tercios del valor importado por nuestro país en el mencionado período.

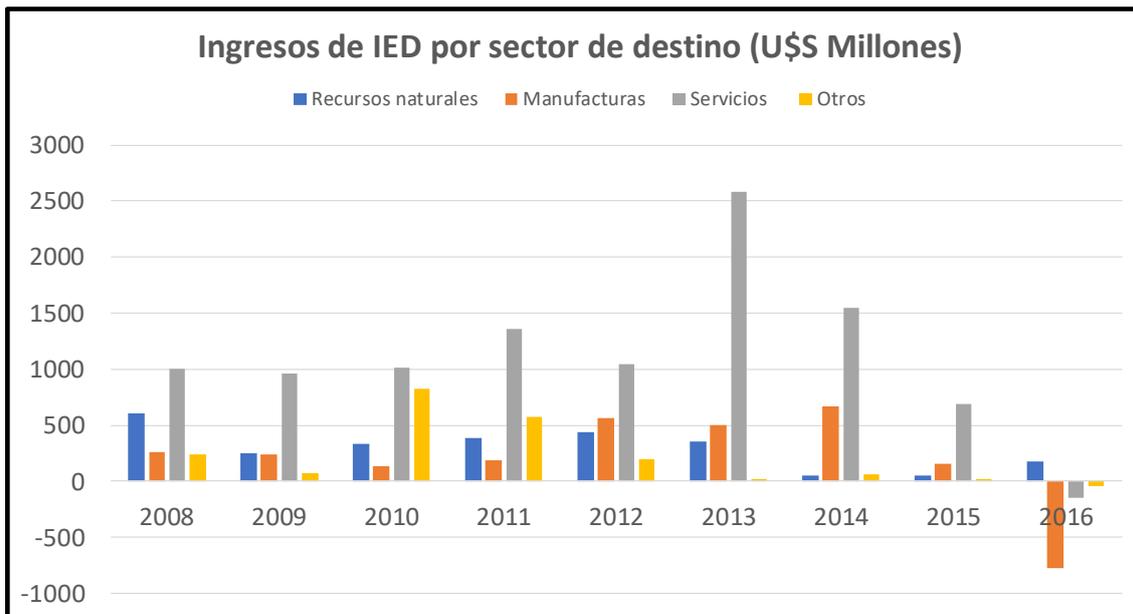
Gráfico A.3 – Evolución de los ingresos de IED a Uruguay



Fuente: CEPAL

Se puede apreciar en el cuadro anterior como el flujo de inversión extranjera desde inicios de siglo se incrementó fuertemente hasta alcanzar su punto más alto en el año 2012, llegando a U\$S 6.000 millones, resultado de las cuantiosas inversiones de XXX. Posteriormente, con ciertas oscilaciones, pero con una tendencia clara, la IED se ha reducido enormemente en los últimos, por dos factores distintos. Primero, por una coyuntura internacional no tan favorable como en el período previo y segundo, por una actitud algo más pasiva de nuestro país, que no ha permitido concretar algunas posibilidades que estuvieron sobre la mesa y que pudieron haber permitido una dinamización de la economía uruguaya. Particularmente, la realidad de 2016 (-U\$S 379 millones) y 2017 (apenas 27 millones de dólares de saldo positivo) se explica a partir de la disminución en un 31,5% de entradas de nuevos aportes de capital y los flujos negativos de préstamos entre compañías.

Gráfico A.4 – Evolución de los ingresos de IED por sector a Uruguay

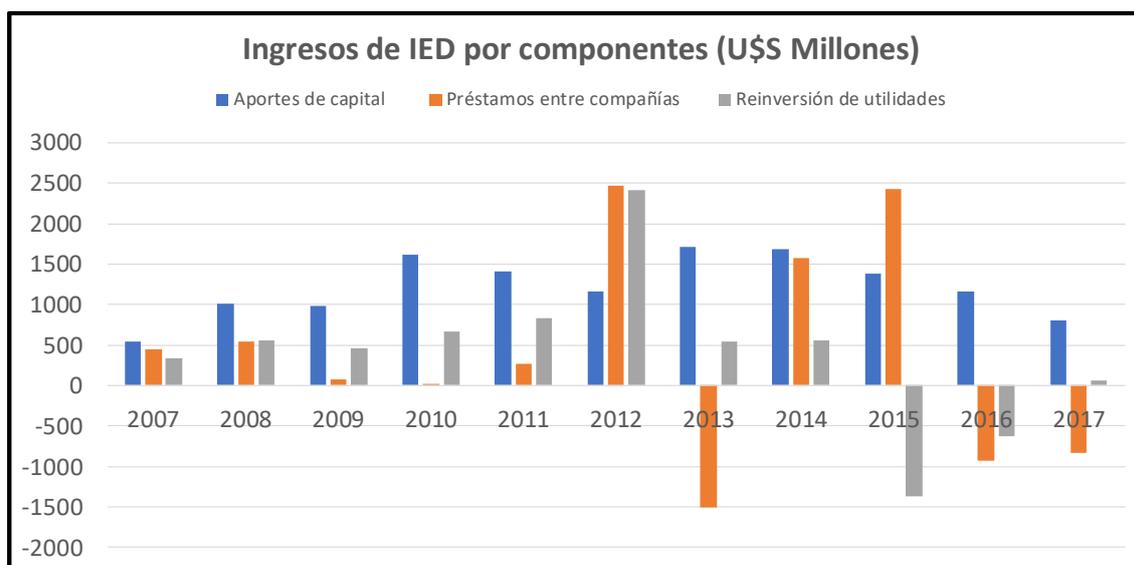


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

A partir del análisis de este gráfico elaborado en base a datos de la CEPAL, se puede observar como la inversión en el sector servicios ha sido la clave desde el año 2008 y hasta 2015 de los grandes flujos de capital que ingresaron al país, teniendo como pico el año 2013, donde solo en el sector servicios se alcanzó una cifra de U\$S 2.500 millones.

Un dato para destacar, que si bien resulta contraintuitivo respecto a lo que uno presupone, es el escaso porcentaje del total invertido que fue destinado específicamente a los sectores basados en recursos naturales, lo cual no implica que estos no sean gran parte de la razón detrás de dichas inversiones extranjeras directas, como ha sido extensamente estudiado en estos años, pero sí que por la definición empleada escapan de ese sector propiamente dicho.

Gráfico A.5 – Evolución de los ingresos de IED por componente a Uruguay



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

En cuanto a cómo se distribuye la inversión en IED por componente, se observa que, si bien han existido ciertas oscilaciones en el tipo de estrategia empleada, los aportes de capital se han mantenido en valores positivos y relativamente altos en todo el período considerado. Esto puede deberse a ciertas características propias de nuestro país que posibilitan que esta herramienta sea la más empleada, por más que en otras naciones la imagen se modifique bastante al desagregar por componente.

Entrevistas

Entrevista al Dr. Ignacio Bartesaghi

Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay, donde, además, es el Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración y profesor de la asignatura Entorno Global de Negocios y Proyecto Internacional. Es doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y Magíster en Negocios Internacionales e Integración, Universidad de Montevideo. También es Postgraduado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad ORT y Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República.

LM - ¿Cómo observa la realidad actual de Uruguay en materia de inserción internacional?

IB – La verdad que muy compleja, observando que existen oportunidades a todo nivel que no son aprovechadas y donde existe un problema de mando y coordinación importante entre lo que es el Poder Ejecutivo y el propio partido de gobierno. Con una China que aparentemente estaba interesada en concretar algo, aunque sea para alcanzar el mercado brasileño, Corea que pudo ser y no fue. Y eso sin considerar la interna del MERCOSUR, donde, apenas le surja algo a Uruguay y lo presente al resto del bloque, lo van a descartar. Entendés entonces lo que te digo, ¿no? O sea, no te lo van a aceptar nunca, porque es una debilidad política. Entonces, ¿cómo le das solución? No, no, no, cortate solo, la solución es cortarte solo, después, avanzá.

LM - ¿Qué consensos ve posible entre las posiciones más extremas respecto al MERCOSUR?

IB – La respuesta obvia sería que no hay consenso, pero hay uno. El único consenso que hay en este tema es la importancia del MERCOSUR. Pero ¿qué MERCOSUR? ¿El MERCOSUR es importante? Y sí, es importante, es indiscutible, es ir en contra de las teorías económicas discutirlo. El tema son las concesiones que das, o el surrealismo de decir que el MERCOSUR es algo que no es, el surrealismo de comprometerte a tener una política común porque se te dio la gana,

no porque el instrumento te obligue a eso. Porque, desde el momento que tu no tenés libre circulación, desde el momento que vos tenés un arancel externo común (AEC) re perforado, ¿por qué delegás tu soberanía en política internacional? Es un delirio. Entonces, que el MERCOSUR es importante, que tener una zona de libre comercio con el MERCOSUR es importante, que avanzar en la agenda interna del MERCOSUR en términos de negociar servicios, de negociar, como ocurrió hace poco, un protocolo de inversiones, como ocurrió hace poco, un protocolo de contrataciones públicas, es consenso nacional, todos los partidos te firman, y el consenso creo que lo podríamos reflejar con un acuerdo político, y existe un acuerdo político acerca de que el MERCOSUR es importante. Ahora, se debe partir de una base seria. El MERCOSUR es importante pero es necesario reformarlo, ahí ya no hay consenso. En el momento que en el mismo Consejo del Mercado Común, recientemente realizado en Asunción, donde Uruguay recibió a presidencia del MERCOSUR, no coincide el mensaje del canciller con el del ministro de economía... Nin dice "hay que desarrollar y profundizar la unión aduanera". Astori dice "hay que revisar el AEC". ¿Qué es una cosa y qué es otra? "No, no está claro qué quiso decir Nin", "¿pero desarrollar la unión aduanera no querrá decir profundizarla?", "sí, va por ese lado". No, gran error, no hay que profundizarla, hay que hacerla pelota. ¿Qué dice Astori? ¿Qué dice Juan Labraga (Director de la Asesoría Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas)? "No, lo que Astori quiso decir es que quiere bajar el AEC, evidentemente". Entonces, ahí ya no hay más consenso. Y en lo que no hay consenso son cosas básicas como qué beneficio tienen los acuerdos comerciales. No hay consenso en que se pueden conseguir flexibilidades, en que abrirse al mundo es bueno. No hay consenso sobre los efectos estáticos y dinámicos del comercio internacional. No hay consenso de lo que pasa en el mundo. No hay consenso de que a los que se abrieron al mundo les fue mejor.

LM – En lo político se puede apreciar entonces una clara divergencia respecto al tema, ¿también se puede ver en la academia?

IB – No, mucho menos. La academia es el sector social que tiene menos divergencias respecto a estos temas, porque los de izquierda más extrema no han tenido una renovación, y la nueva izquierda que se podría apreciar, por ejemplo, en el dECON, es pro acuerdos comerciales, por lo que te diría que ahí hay bastante consenso.

LM – ¿Y ahí qué consenso ve que se le pudiera sumar a la importancia del MERCOSUR, que surgía ya del ámbito político?

IB – En lo académico también hay consenso en que hay que reformularlo, incluso hasta los veteranos de extrema izquierda piensan eso. Después vos ahí tenés a los que son contrarios a todo esto que no son académicos pero que juegan un papel como tales, y otros que sí lo son y que escriben en contra de esto pero que no son académicos de impactos, que puedan formar opinión. Hoy, los académicos están más o menos de acuerdo en que hay que abrirse al mundo, están de acuerdo en las tendencias, en la importancia de los servicios, en la del comercio electrónico y están de acuerdo en la importancia de las normas.

LM – ¿Y en los lugares a donde apuntar?

IB – En los lugares a donde apuntar también. Hay cierto consenso acerca de que lo que pasa en Asia es fundamental, en que igual tenés que tener acuerdo con los clásicos. Yo te diría que ahí hay consensos, donde no lo hay es en el sector privado, no lo hay todavía, y en la política no lo hay. Hay gente en la Cámara de Industrias que no está de acuerdo con esto, la Unión de Exportadores se acomoda por el gobierno, porque le debe bastante al gobierno, y el resto de las cámaras tampoco se “queman”, no son como los académicos que están dispuestos a morir con sus ideales. Como académico no vas a dejar de escribir algo para que no se enojen, las cámaras no son iguales, están en contacto permanente, son lobbyists. Si como académico vas a decir siempre lo que dice el gobierno de turno, sos un pésimo analista. Entre los académicos yo te diría que hay consenso porque el académico te lleva a los números, a diferencia de las cámaras o el gobierno. Un político te puede decir que el tratado del TLC con Chile dice algo que no dice y ¿cómo se puede contestar eso?

LM - ¿Qué pasos recomienda seguir para Uruguay? ¿Hay que trabajar en la calidad técnica de los negociadores?

IB – Hay que trabajar. Esas cosas que he escuchado por ahí de que necesitás cien negociadores para negociar con China, no, esas son cosas de fantasía, no precisás cien negociadores, precisás una estrategia clara, saber qué quiere China de Uruguay y qué quiere Uruguay de China. Hay que hacer una reforma de la cancillería, no estoy diciendo que nuestros negociadores sean malos, pero es clave

una reforma de la cancillería. Es más amplio, son las embajadas, es todo. Lo último que negociaste fue con México en 2002, falta músculo negociador, porque Uruguay no negoció y el MERCOSUR no negoció; porque el populismo latinoamericano estuvo años diciendo que el MERCOSUR era importante pero sin ponerle nada adentro, porque lo que quería Brasil era no ponerle nada adentro. Insisto, estrategia, consenso nacional, pero vos tenés que volver a decir qué querés con el MERCOSUR. Uruguay tiene que lograr bilateralizar, porque no podés seguir dependiendo de que los socios cierren un acuerdo comercial, los ritmos son otros, los ritmos del comercio internacional son otros.

LM – En contra de la apertura se dice “el país está bien”, pero ¿qué pasa dentro de veinte años?

IB – Claro, ¿qué es que el país esté bien? Si yo digo que el país está bien en tasas de crecimiento del PIB... en cambio estructurales el país no está bien. ¿Y estos instrumentos no generan ese tipo de cambios estructurales? Cerrar un TLC ¿no genera mejoras de eficiencia en las empresas públicas? ¿no genera inversiones en algunos sectores? El sector lácteo uruguayo, hoy en crisis total, ¿estaría en crisis si hace quince años le dabas acceso internacional? Entonces, claro, ¿ese “estar bien” qué es? Esa es la gran discusión. Yo creo que es un gran error, yo creo que son instrumentos no únicos pero sí unos de tantos otros que hay en términos de políticas de desarrollo, y el mundo sigue cerrando este tipo de instrumentos, porque ya no son los aranceles, son las normas que te suben los estándares, que te hacen captar inversiones. Es como la pregunta que me hacen varios alumnos, “¿qué tiene que ver el roaming con el comercio?”, y tiene todo que ver. Si yo hoy, desde un celular, compro cosas por internet, que es comercio electrónico, me va a ser más fácil gastar más si yo no tengo que andar pagando un disparate porque me voy a Brasil. Y eso es una tendencia internacional que es comercial, tecnológica, que es todo, y en Uruguay hay gente que evidentemente no lo entiende, evidentemente es un consenso que no tenés. Pereira, presidente del PIT-CNT dijo que quieren invadirnos con productos baratos chinos, y esa es la visión que tienen muchos uruguayos del comercio internacional, y es dramático, porque ¿cómo conseguimos consensos? Y yo no tengo tanta fe de que eso vaya a cambiar. Yo fui a presentar un libro al PIT-CNT y había un montón de jóvenes, pero el que manejaba la batuta era Olesker, y yo a él no lo voy a convencer, pero, a su vez, él forma la manera de

pensar de veinte economistas jóvenes del PIT-CNT, que no te creas que son malos, y ¿cómo los cambiás? No es un tema generacional. Entonces se necesita un presidente fuerte, con mayoría parlamentaria, que diga “esto va para acá” y asuma que hay sectores que se van a ver golpeados y otros van a desaparecer. Es como el famoso cuento del sindicato de autos de Irlanda, cuando Irlanda, en el año 73, ingresa a la Unión Europea. Los tipos ya sabían que los autos irlandeses no eran competitivos con los autos europeos de la época, no podían competir con Peugeot, con Citroen, con Seat, con Fiat, no. Entonces los tipos, en lugar de decirles “no vamos a entrar en la Unión Europea”, que era obvio que sí iba a pasar, porque era una definición política, preguntaron qué se iba a hacer con ellos; y había un proyecto gigante de traspaso de empleados del sector automotriz a los servicios, y, de hecho, Irlanda terminó siendo un gran exportador mundial de servicios, lo sigue siendo, llegó a tener el PIB per cápita más alta de la Unión Europea y generó todo un cambio con políticas en este sector espectacular. Yo creo que, en ese sentido, la cultura es algo que nos jurga muy en contra. Y es un fenómeno más rioplatense que latinoamericano, porque, por ejemplo, en Perú, Chile, Colombia o Ecuador, ya se discuten otras cosas. Y no es que uno cambie un TLC por los problemas de distribución que pueda haber en Perú, pero incluso, a veces, este tipo de acuerdos permiten que la producción de grupos nativos subsista. Incluso, en las TPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), hay cláusulas de eso pedidas por indígenas de Australia y Nueva Zelanda. Hace poco, una periodista de AFP me preguntaba por qué no se avanza en un acuerdo con la Unión Europea. Para mí no se avanza porque no hay liderazgo, no solo en Uruguay, basta con ver la inestabilidad política y los casos de corrupción en gran parte de América Latina. Tampoco Europa está en las mejores condiciones desde el punto de vista del liderazgo, ni hablar de Trump en Estados Unidos. Entonces, estamos en un mundo con crisis de liderazgo, hay grandes controversias y una falta de credibilidad generalizada hacia los organismos internacionales, hacia las instituciones, está cuestionada la religión, está cuestionado todo. Entonces, en ese escenario, Uruguay no es la excepción, no hay liderazgo. Vázquez fue un líder fuerte en el primer gobierno, ahora ya no lo es, tiene muchos problemas internos y ha tenido que lidiar con las consecuencias del gobierno de Mujica. Entonces, lo mismo que le dije a la periodista, hace falta liderazgo, estrategia -hablo mucho con todos y no hay mucha idea de qué hacer-, a nivel de todas las cancillerías de la región. Un claro ejemplo

es la situación de Venezuela suspendida en el marco del MERCOSUR. ¿Se va a sacar? ¿Se va a mantener? No tienen idea. Ahora, la estrategia de la presidencia pro tempore de Uruguay es acercarse al MERCOSUR entero, porque ya se olvidaron del bilateral, a China, algo que no es posible por el interés de los países grandes del bloque y porque, por ejemplo, Paraguay tiene relaciones con Taiwan. No es solo un problema de Nin, es un tema de estrategia, de asesoramiento y demás. No hay estrategia, no hay consensos mínimos y no hay pragmatismo. Todo esto hace que la política de inserción del país hoy sea demasiado incierta.

LM – Parece un objetivo secundario, ¿lo ve en todos los partidos a eso?

IB – He hablado de esto con distintos referentes partidarios, como Lacalle Pou, de Haedo, por el Partido de la Gente, Verónica Alonso y gente de todos los partidos. La opinión generalizada es que este tema está más en prensa que antes y hay que reconocerlo, pero son otros los temas, como la seguridad y el bolsillo, los que ocupan mayoritariamente la agenda. De todos modos, yo creo que es un tema que se puede presentar inteligentemente, eso se hace dándole modernidad, hay cierta necesidad de modernidad en la gente. Hay cierto cansancio en la persona bien formada de clase media de escuchar siempre lo mismo -Capitalismo vs. Comunismo, pro Venezuela, MERCOSUR, vamos a cerrar negociaciones que nunca se cierran-. Entonces, seguro que es un tema que va a tener más importancia que en años anteriores y debería ser captado por la oposición, en este caso, porque el oficialismo no tiene casi nada que mostrar, solo quizás el TLC con Chile, pero no se cerró un TLC bilateral con China. No es blanco o negro, yo no me quiero ir del MERCOSUR, que yo diga cerrar un TLC bilateral con China no estoy diciendo que me quiero ir. Pero no me digan que el MERCOSUR es algo que no es, no es una Unión Aduanera, no es un Mercado Común, lo que es peor, no lo quiere ser, por política, porque lo que le interesa a Brasil es evidente, por más que esté circunstancialmente en problemas, quiere ser un global player, entonces, no te lo van a dar nunca a eso.

Entrevista al Dr. Marcel Vaillant

Es Doctor en Economía (2000, Antwerpen, University). Desde el año 2000 es Profesor Titular Comercio Internacional del Departamento de Economía, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En la actualidad es miembro titular del Consejo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

JLC- ¿Cómo ve, a grandes rasgos, la situación actual de Uruguay en materia de inserción internacional?

MV- Lo veo con oportunidades y con dificultades. Las oportunidades yo creo que están basadas en el hecho de que Uruguay ha logrado mantener cierto nivel de apertura e internacionalización de su economía y eso hace que tenga una oferta exportable que se ha desarrollado, a pesar de los shocks negativos, en una senda de expansión y con cierta transformación, sobre todo en términos de diversificación de la canasta de productos intensivos en recursos naturales y, además, los servicios que aparecen también como un componente de la oferta exportable. Las restricciones están vinculadas, de algún modo, a dos asuntos; en la senda doméstica todavía quedan cosas para perfeccionar y para hacer en términos bilaterales, pero, sobre todo, el déficit mayor está vinculado con el acceso al mercado y la restricción en materia de acuerdos asociada al tema del MERCOSUR.

JLC- A propósito de eso, ¿cuál es su opinión sobre el MERCOSUR como bloque?

MV- Yo creo que el MERCOSUR tuvo distintas etapas y que actualmente está en uno de sus peores momentos, porque viene en un proceso de erosión y degradación del acuerdo de liberalización comercial. Entiendo que para el Uruguay cumplió un rol, pero, definitivamente, la característica de restricción a la negociación común con terceros es el aspecto más negativo para Uruguay hoy, que, además, tiene poco sentido, dado que el MERCOSUR no es una unión aduanera, sino que es una zona de libre comercio “bizarra”, como le digo yo, porque funciona con esa restricción a la negociación con terceros sin tener un mercado unificado ni una política comercial común. También es negativo que la zona de libre comercio no funcione y que los mecanismos de integración más convencionales también estén distorsionados.

JLC- Dada esa coyuntura dentro del MERCOSUR, ¿qué estrategia le parece que debería seguir Uruguay respecto al mismo?

MV- Yo creo que lo que habría que hacer sería promover el sinceramiento del MERCOSUR. Uruguay está en esta región, en una geografía muy particular, lo que, de algún modo, lo restringe y lo obliga a tener una política muy amable con sus vecinos, dados los distintos mecanismos de vínculos que tiene en el cono sur y, en ese sentido, yo creo que hay que proponer un formato de la integración más moderno. Ahora, si eso no fuera posible, porque eso no depende solamente de Uruguay, creo que debería tener una opción de reserva que pueda tomar desde el punto de vista bilateral. Uruguay tiene que tener esa opción y creo que, en este momento, debería estar pensando en manejar la posibilidad, si no logra negociar alguna condición con sus vecinos, de forma más amigable, pasar a tener el estatuto de Chile en el MERCOSUR, como miembro asociado.

JLC- Pensando justamente en esa potencial negociación bilateral de Uruguay con otros países, ¿hacia que regiones piensa que debería apuntar?

MV- Yo creo que hay una cosa que es relativamente obvia, primero creo que debe perfeccionar y profundizar lo que ya tiene, eso es una tarea a no descartar. Uruguay tiene alrededor de una decena de zonas de libre comercio en el continente que no ha trabajado con la suficiente profundidad. Lo que ha hecho con Chile ahora está bien, yo creo que debería seguir una ruta parecida con Perú, con Colombia, con Ecuador, con México, con muchos países de Centroamérica. Eso lo tiene que hacer como rutina, mantener y lograr pasar a un estatuto de TLC esos acuerdos y perfeccionarlos en todo lo que tienen, y, sobre todo, negociar mejor las excepciones, porque casi todas las excepciones de esos acuerdos más restringidos calzan con nuestras ventajas comparativas, no hemos negociado muy bien ahí. Eso sería lo obvio, y, después, es evidente que un país con el nivel de oferta exportable que tienen el Uruguay hoy tiene que tener con los países que son los grandes absorbedores de bienes intensivos en recursos naturales, en particular alimentos, que son los países asiáticos, cualquiera de ellos, cualquiera de esos mercados asiáticos con los que podamos, de algún modo, avanzar, tanto en la parte de certificaciones sanitarias como en los temas de política comercial, son potenciales clientes del Uruguay; el que ponga menos resistencia, cada uno tiene su

particularidad: los países del ASEAN, Malasia, China, Japón, Corea o Indochina. El futuro es el mundo asiático y, en particular, el sudeste asiático. Yo creo que hacia allí habría que orientarse.

JLC- En potenciales negociaciones, ¿cuáles ve usted como los principales déficits del país? ¿Solo la falta de coordinación política o faltan elementos como la calificación de los negociadores?

MV- Uruguay tiene condiciones unilaterales de política establecidas que son muy amigables con la posibilidad de negociar acuerdos de nueva generación. Es decir, no tiene grandes obstáculos. Quizás de los mayores obstáculos, donde debería alinear lo que quiere hacer en materia doméstica, es el tema de las empresas públicas, pero siempre todos estos acuerdos tienen excepciones. Después, como bien decís tú, yo creo que lo que hay que tener para negociar inserción internacional y para definir política comercial es tener una estrategia país consolidada con un consenso político lo más amplio posible. Todos los desvíos o no acuerdos en materia de inserción internacional se pagan en la negociación. Cuanto más sólida sea la posición país y la coordinación política en esa dirección más fácil será y mejores resultados se van a obtener en cualquier negociación. Uruguay debe sacar provecho de dos cosas que todavía no ha sacado; primero, que somos una economía pequeña, y las economías pequeñas son poco amenazantes y poco amenazadas, al mismo tiempo, lo que les facilitan las negociaciones. Eso contraría el sentido común de decir que, si negociamos en conjunto con los grandes o con el MERCOSUR, la negociación va a ser más fácil; no, todo lo contrario, ha sido siempre más difícil. El segundo aspecto tiene que ver con el hecho de que, como ya mencioné, Uruguay, desde el punto de vista de muchas de las disciplinas requeridas en los acuerdos diferenciales modernos, ya las tiene establecidas de manera unilateral. Por ejemplo, una fundamental es el tema de las inversiones. Hoy tiene una ley de inversiones y ya tiene acuerdos complejos firmados con países complicados y exigentes, como son Estados Unidos y Japón, y esas disciplinas Uruguay ya las tiene y son políticas unilaterales, es su propia ley de inversión. Entonces, es mucho más fácil, para un país como Uruguay, firmar esos acuerdos que para un país como Brasil, y eso también es algo a lo que le tenemos que sacar provecho. La única dificultad que tendríamos sería, básicamente, establecer bien el marco normativo de nuestras empresas públicas y, en definitiva, ver qué cosas

queremos seguir haciendo y qué cosas, de algún modo, tenemos la voluntad de abrir más.

JLC- Algo que usted ha tratado reiteradamente en las columnas de 180 (180.com.uy) es la coordinación que hay, no solo a nivel político, sino la también necesaria en cuanto a la consulta interna y externa en el protocolo que debe atravesar Uruguay cada vez que intenta iniciar las negociaciones de un acuerdo.

MV- Sí, es verdad, eso yo lo he mencionado y es cierto, pero me parece que eso no es difícil de conseguir. Si está lo primero, y hay una voluntad política, si bien es cierto que todo el mecanismo de firmar nuevos acuerdos requiere un diseño institucional un poco distinto al que tenemos, conseguir ese diseño no es hoy nuestro cuello de botella. Nuestro cuello de botella está en otro lado; básicamente está en la restricción que tenemos por lo que hemos acordado en la región y, combinado a eso, la dispersión que hay respecto a las posiciones políticas en materia de inserción internacional, donde el partido de gobierno o la coalición de gobierno tiene dos posiciones muy contradictorias y una de ellas está bastante alineada con lo que el resto del espectro político cree, y eso constituye o ha constituido un bloqueo hasta ahora. Yo creo que el punto está ahí.

JLC- Con respecto a algo que usted ya mencionó, ¿cómo ve el papel de la inversión extranjera directa en esta dinámica?

MV- Hablar hoy de inserción internacional no es hablar solo de comercio, es hablar de comercio e inversión, son dos cosas completamente encadenadas unas con las otras. Si nosotros tenemos nuestras dificultades de acceso, se traducen en menos oportunidades para la inversión. Uruguay tiene un mercado doméstico prácticamente inexistente, todo lo que podamos pensar en términos de la expansión de la producción está asociado a las oportunidades de competir, de tener sectores competitivos y poder exportar, y para eso necesitamos acceso, y, si tenemos acceso, tenemos inversión. Muchas veces, la inversión crea su propio acceso. Tenemos el tema de la celulosa, entonces tenemos una oportunidad, una ventaja, el que invierte es el que compra, de algún modo, por lo que tenemos un círculo virtuoso. Pero hay veces en las que, disparando el acceso, mejorando las condiciones de negociación e ingreso a otros mercados, se generan oportunidades de inversión y vuelve a funcionar la rueda. Claramente, los temas de inserción

internacional hoy son temas de comercio e inversión o de inversión y comercio, no son de comercio o de inversión.

JLC- Concretamente en el ejemplo citado de la celulosa, ¿las inversiones como las de UPM sirven o se paga un costo demasiado alto al momento de ser establecidas las condiciones?

MV- Cuando uno tiene más oportunidades para elegir y si hubiera muchos en la cola de tener proyectos de inversión relativamente importantes para Uruguay, las condiciones de negociación país son distintas que si uno tiene pocos, eso es evidente. Las mega inversiones en un caso como el de Uruguay siempre generan esto de que una inversión de las características de la de UPM mueve la aguja, y, si mueve la aguja, las condiciones de negociación del que está poniendo la inversión obviamente son más fuertes. Si yo tuviera que elegir entre tener diez proyectos de 400 millones de dólares cada uno o uno de 4 mil millones, preferiría lo primero, por esto que acabo de mencionar, pero eso no está en el margen de los controles que tiene el gobierno uruguayo, ocurre lo que ocurre. No me quiero pronunciar específicamente sobre las condiciones de negociación con UPM porque no es un tema que yo haya estudiado en particular, pero creo que, desde un punto de vista general vale lo que acabo de decir.

JLC- Para finalizar la entrevista; estamos en un contexto internacional del comercio y, particularmente, de la apertura que se ve amenazada, por lo menos filosóficamente, con respecto a la actitud de potencias que históricamente se asociaron con otra visión de la temática, ¿cómo ve esa coyuntura para Uruguay en cuanto a las oportunidades y la perspectiva a futuro que pueda significar?

MV- Yo creo que a nosotros mucho no nos cambia la película. Nosotros somos una nanoeconomía, una pequeña economía que vivimos de nuestra inserción internacional y no lo vamos a poder sustituir por un camino más aut centrado. Esa pregunta quizás se la puedan hacer economías continentales como la India, Brasil u otro tipo de países, pero no nosotros. Respecto a las consecuencias que tienen todos los eventos que están ocurriendo en materia de economía internacional, tanto en el plano del comercio internacional como de los desequilibrios macroeconómicos a escala global, creo que lo que se caracteriza es una época de mucha incertidumbre. Ahora, a mí me preocupan más los aspectos en el tema financiero y

en el tema de la estabilidad macro de algunos de los países centrales que los eventos que han ocurrido en materia de guerra comercial entre Estados Unidos y China. En rigor, lo que está haciendo Estados Unidos en materia de guerra comercial y proteccionismo es la manifestación de utilizar una política para el corto plazo que responde a un desequilibrio macroeconómico también de corto plazo. Si en Estados Unidos se está valorizando su moneda, está absorbiendo recursos y dinero del resto del mundo, lo que le produce un encarecimiento de sus exportaciones y un abaratamiento de sus importaciones que, de algún modo, están tratando de tapar con política comercial, con una situación de un déficit fiscal creciente. Es decir, estamos en una situación que algunos macroeconomistas plantean como de cierta fragilidad. Lo mismo pasa en otros países de occidente, entre ellos los de la Unión Europea. Entonces, yo creo que esa inestabilidad macroeconómica global, que, además, se manifiesta, entre otros temas, en el crecimiento de la tasa de interés de países a los que estamos relativamente expuestos en materia de deuda externa, es un problema más grave que uno estrictamente de acceso a mercados y comercio internacional.