

# **Apertura comercial e Innovación como motores de desarrollo de Uruguay**

Academia Nacional de Economía

**Mag. María Victoria Martini**

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>6</b>
TEORÍA DEL COMERCIO .....	6
INNOVACIÓN .....	15
<b>APERTURA COMERCIAL E INNOVACIÓN.....</b>	<b>18</b>
ANÁLISIS TEÓRICO .....	18
<i>A través de las importaciones .....</i>	<i>18</i>
<i>A través de las exportaciones .....</i>	<i>19</i>
<i>A través del incremento en la competencia .....</i>	<i>20</i>
<i>A través de la difusión tecnológica.....</i>	<i>21</i>
<i>Generando un mercado dinámico y atractivo.....</i>	<i>22</i>
ANÁLISIS ESTADÍSTICO.....	23
<i>Análisis Gráfico .....</i>	<i>24</i>
<b>POLÍTICA COMERCIAL EN URUGUAY Y TENDENCIAS GLOBALES .....</b>	<b>27</b>
BREVE HISTORIA DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN URUGUAY.....	27
POLÍTICA COMERCIAL DE URUGUAY EN LA ACTUALIDAD .....	31
TENDENCIAS GLOBALES DEL COMERCIO .....	35
OBSERVACIONES .....	38
<b>RECOMENDACIONES PARA URUGUAY .....</b>	<b>42</b>
ACCESO A MERCADOS .....	42
CONSOLIDACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE .....	44
CONDICIONES DEL MERCADO Y EL ROL DEL ESTADO .....	46
CAPITAL HUMANO.....	48
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>52</b>

## Introducción

¿Qué impulsa el desarrollo de los países? ¿Cómo se logra el crecimiento económico? Hay muchas respuestas a estas preguntas que buscan identificar el origen de la prosperidad exponencial que ha ganado la humanidad en los últimos 300 años desde la Revolución Industrial hasta la fecha, cada vez con mayor rapidez.

Una de las tantas respuestas, es la que propone que es la *innovación* lo que ha logrado este crecimiento. Se trata de *ideas*, conocimiento aplicado, tecnología, que permite hacer cosas que antes no se hacían, o bien hacerlas de una mejor manera. Las ganancias de productividad y eficiencia que derivan de estos logros han permitido a la humanidad desarrollarse y prosperar. Un ejemplo muy gráfico es el de la luz. Hoy en día para costear el uso de una hora de luz que nos brinda una lámpara eléctrica precisamos trabajar apenas unos segundos o menos. En un pasado no muy lejano se precisaba un día entero de trabajo para costear dicho lujo.

Este avance sólo se logra con la creación, acumulación e intercambio de ideas entre las personas. El énfasis está en el *intercambio*. En el libro “How innovation works”, el autor Matt Ridley sostiene que *“La principal forma en que la innovación cambia nuestras vidas es permitiendo que las personas trabajen unas para otras”*<sup>1</sup>. Esto hace referencia a la posibilidad que tenemos de especializarnos en una tarea y poder confiar en que el resto de nuestras necesidades podrán ser satisfechas con el trabajo de otros. Se trata de interdependencia y de ganancias de eficiencia, que con el tiempo aumentan su valor gracias a la especialización; y es esto justamente lo que permite el avance de las civilizaciones. En palabras de Friederich Hayek: *“la civilización se basa en el hecho de que todos nos beneficiamos del conocimiento que no poseemos.”*<sup>2</sup>

Inmediatamente se puede observar que el fenómeno de la innovación está estrechamente relacionado al comercio, al intercambio entre los humanos. Mucho tiempo antes del surgimiento de la agricultura los humanos ya comerciaban y las

---

<sup>1</sup> (Ridley, 2020, p. 9) (Traducción propia)

<sup>2</sup> (Norberg, 2020, p. 29) (Traducción propia)

civilizaciones más abiertas han sido las más prósperas. En su libro “Open. The story of human progress”, el autor Johan Norberg relata que se han encontrado indicios de intercambio que datan de hasta 300.000 años atrás, desde el tiempo de los Homo Sapiens.<sup>3</sup> El intercambio es algo natural en el ser humano.

Otra autora que ha desarrollado esta idea es Deirdre McCloskey, que en sus obras destaca el valor de la innovación en el desarrollo y le llama “*innovism*”. Ella plantea que justamente son las nuevas ideas las que generan el progreso, y que éstas sólo pueden desarrollarse en sociedades *libres*, donde las personas gozan de dignidad y justicia. Por ello entiende una sociedad donde el Estado tiene como rol principal asegurar la igualdad ante la ley, y ser protector de la seguridad y propiedad de las personas, evitando distorsionar los mercados eligiendo favoritos a través del proteccionismo y permitiendo que las personas desarrollen su actividad económica y personal libremente.<sup>4</sup> En esta línea también se expresa Ridley: “*La innovación ocurre cuando las personas son libres para pensar, experimentar y especular. Sucede cuando las personas pueden comerciar entre sí.*”<sup>5</sup>

Dentro de las teorías económicas, fue Schumpeter quien popularizó el término de innovación. En su trabajo, asoció el concepto de innovación al emprendedurismo y explicaba cómo a través de un proceso llamado “*creación destructiva*”, los nuevos productos y procesos que mejor satisfacen las necesidades de los consumidores se abren lugar y van dejando atrás las versiones anteriores. Este fenómeno sucede permanentemente en todo el mundo. Un ejemplo claro puede ser cómo desaparecieron los video-clubs – seguimos consumiendo películas, pero de un modo más accesible, rápido, cómodo, etc. También destacó la importancia de la competencia para impulsar las innovaciones, señalando que cuanto menores sean las barreras de entrada a un mercado, los consumidores finales se verán más beneficiados.<sup>6</sup> Este proceso de mejora continua no se detiene, por eso es que las personas y empresas que logren innovar serán las que sobrevivan. La idea de Schumpeter del crecimiento a través del continuo valor agregado sigue más vigente

---

<sup>3</sup> (Norberg, 2020, p. 21)

<sup>4</sup> Véase (McCloskey, 2019)

<sup>5</sup> (Ridley, 2020, p. 8)

<sup>6</sup> Véase, Schumpeter, 1934)

que nunca, pero quizás en una escala superior: en el mundo híper-conectado en el que vivimos, los cambios se producen con mayor rapidez y alcanzan a más personas.

En esta línea también se reconoce el trabajo de Michael Porter, que en su obra “La ventaja competitiva de las naciones” afirma: *“La competitividad de un país depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar. Las empresas obtienen ventaja frente a los mejores competidores del mundo debido a la presión y al desafío. Se benefician de tener fuertes rivales nacionales, proveedores locales agresivos y exigentes clientes locales.”*<sup>7</sup>

Más recientemente, en 2018 el economista Paul Romer, recibió el Premio Nobel por su trabajo en el que busca incorporar el factor de la innovación en el análisis macroeconómico de largo plazo, incluyendo por primera vez las ideas y la innovación en los modelos económicos. Su obra desarrolla ideas de crecimiento endógeno, que proponen que el potencial de crecimiento de la economía se centra en la inversión en capital humano, innovación y conocimiento (Romer, 2018).

Tal es la importancia del comercio en el fenómeno de la innovación y tal es la importancia del rol de la innovación en el desarrollo de las naciones, que la Organización Mundial de Comercio dedicó su último reporte anual a este tema. El Informe de Comercio Mundial 2020, titulado: “Políticas gubernamentales para promover la innovación en la era digital”, analiza el papel de las políticas en materia de innovación y tecnología en una economía mundial cada día más digitalizada, y explica la función de la OMC en ese contexto cambiante.<sup>8</sup>

Se habla de una nueva “Política de Innovación” como la nueva Política Industrial. El trabajo plantea que las innovaciones y en especial los avances tecnológicos tienen externalidades positivas y por ello es razonable que los gobiernos tengan políticas activas para su promoción: *“La amplia definición de “política de innovación” (...) combina las definiciones de política de innovación dadas en Edler et al. (2016), a saber, “intervención pública para apoyar la generación de innovación y su difusión”, y*

---

<sup>7</sup> (Porter, 1990)

<sup>8</sup> Véase (OMC, 2021)

en Banco Mundial (2010), a saber, "conjunto de acciones de política en diversas esferas de política [...] que constituyen un marco para la innovación, pero también para la comercialización de la innovación y la difusión de los conocimientos subyacentes".

El documento explica cómo el tamaño del mercado influye en las decisiones de inversión y lo relaciona con el comercio internacional: *"la liberalización del comercio puede aumentar la innovación en la economía no solo incrementando la actividad innovadora en el seno de las empresas, sino también alentando la reorientación de los recursos a empresas más innovadoras."*

Las trabas al comercio representan trabas a la innovación y al desarrollo. Uruguay se encuentra en una posición difícil llamada "la trampa del ingreso medio". Así se le denomina a aquellos países que han logrado desarrollarse de tal modo que su mano de obra y costos de inversión en general ya no son competitivos o "baratos" a nivel mundial; pero tampoco ha logrado alcanzar los niveles de desarrollo superiores marcados por una economía de alto valor agregado y productividad que justifique los mayores costos de sus inversiones. En este sentido, Uruguay se encuentra mayoritariamente dependiente de sus exportaciones en commodities, sujeto a las variaciones de precios determinadas globalmente. La apertura comercial y el desarrollo de sus industrias permitirían al país mejorar en este aspecto. Ganando en eficiencia, en especialización, en bienestar, aumentando su productividad y competitividad, logrando un crecimiento genuino, menos susceptible a los ciclos económicos. En palabras de Ramón Díaz: *"Las economías pequeñas no tienen verdaderas alternativas respecto de la apertura comercial."*<sup>9</sup>

En los siguientes capítulos se profundiza en estos temas y se detallan algunas recomendaciones y conclusiones.

---

<sup>9</sup> (Díaz, 1985, p. 29)

## Marco Teórico

### Teoría del Comercio

Las transacciones comerciales voluntarias siempre son por definición beneficiosas para ambas partes. Aunque con diferentes perspectivas, hay consenso entre los economistas: el comercio crea riqueza y genera bienestar<sup>10</sup>. Algunos principios básicos descritos a continuación lo demuestran.

El comercio es fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier nación. Permite potenciar la complementariedad y eficiencia, ampliando las posibilidades de producción y consumo en cantidad y en variedad. Las personas y los países comercian para conseguir los bienes o servicios que no producen por si mismos, o más baratos, o de mejor calidad, insumos para su producción, para especializarse en aquello que hacen relativamente mejor, entre otras razones.

En *La Riqueza de las Naciones*, Adam Smith explica la importancia del libre comercio, la libertad que debe existir en la sociedad para alcanzar el mayor beneficio de las personas. Posteriormente, es David Ricardo quien a través de la *teoría de ventajas comparativas* sintetiza cómo el comercio crea riqueza. La teoría de las ventajas comparativas demuestra que si cada país se dedica a producir aquello en lo que es relativamente más eficiente, dejando de producir los restantes, para luego comerciar los bienes con sus socios especializados en otros productos, ambos se verán beneficiados tras el incremento de su respectiva producción y consumo. Se trata de ventaja *comparativa* por que aún cuando un país sea más eficiente en términos absolutos en la producción de todos los bienes, igual resulta beneficioso que se especialice en lo que es *relativamente* más productivo respecto a sus propias

---

<sup>10</sup> “Pocas ideas económicas despiertan menos controversia entre los economistas que la que afirma que el comercio internacional es positivo para todos y debe ser incentivado.” (Sala i Martín, 2002, p. 88.)

capacidades. Esta teoría muestra que el comercio no es una práctica de suma cero, como muchas veces señalan opiniones proteccionistas, sino que es una forma de crear riqueza para ambas partes. También demuestra que no es necesario que un país cuente con ventajas absolutas para que le resulte beneficioso comerciar.

P. Krguman y M. Obstfeld en su obra *Economía Internacional*, referente global en la materia, señalan que las diferencias entre países dan origen al comercio y a las ganancias del comercio, y explican dos formas en que se demuestra que el comercio beneficia a un país:

*“Primero, podemos pensar en el comercio como método indirecto de producción. En vez de producir un bien por sí mismo, un país puede producir otro bien e intercambiarlo por el bien deseado. El modelo sencillo muestra que cuando un bien es importado es porque esta “producción” indirecta requiere menos trabajo que la producción directa. Segundo, podemos demostrar que el comercio amplía las posibilidades de consumo de un país, lo que implica ganancias del comercio (...) La proposición de que el comercio es beneficioso es incondicional. Es decir, no se requiere que un país sea <<competitivo>> o que el comercio sea <<justo>>”.<sup>11</sup>*

Adicionalmente, una ganancia fundamental derivada del comercio es que permite que los países desarrollen *economías de escala* (o rendimientos crecientes), concentrándose en la producción de un rango limitado de bienes y servicios. Joseph Stiglitz desarrolla esta idea destacando la ganancia de *eficiencia* que se genera a raíz del comercio, que resulta de la división del trabajo, la especialización y la consecuente creación de economías de escala:

*“La especialización aumenta la productividad y, por lo tanto, los beneficios del comercio, por tres razones. En primer lugar, el trabajador no tiene que perder tiempo en cambiar de tarea. En segundo lugar, al repetir siempre la misma,*

---

<sup>11</sup> (Krguman y Obstfeld, 2002, p. 36)



*está más cualificado para realizarla. Y en tercer lugar la especialización crea un entorno favorable para la invención.”<sup>12</sup>*

Y relaciona la especialización con las ventajas comparativas:

*“La ventaja comparativa conduce a la especialización y la especialización puede conducir a la ventaja comparativa. Los países aumentan su ventaja comparativa o simplemente la adquieren especializándose, exactamente igual que los individuos”<sup>13</sup>*

Krugman y Obstfeld explican que el comercio puede ser consecuencia de las economías de escala, es decir, de una tendencia de los costos a reducirse con una producción mayor:

*“Las economías de escala proporcionan a los países un incentivo para especializarse y comerciar incluso en ausencia de diferencias entre países en sus recursos y tecnología. (...) El comercio internacional permite la creación de un mercado integrado que es más grande que el mercado de cualquier país, y así se hace posible ofrecer simultáneamente a los consumidores una gran variedad de productos y menores precios”<sup>14</sup>*

Otra teoría complementaria, propuesta por Heckscher y Ohlin, explica cómo cada país tenderá a especializarse en producir y exportar aquellos bienes basados en los factores productivos que en su economía sean más abundantes (aquellos recursos que presentan una gran oferta en relación a la oferta de otros recursos).

Al incluir el análisis de la incidencia de los diferentes factores de producción en el fenómeno del comercio, este modelo muestra cómo el comercio internacional genera efectos en la distribución de la renta. Específicamente, en cada país mejora el ingreso real de los propietarios del factor relativamente abundante y empeora el de los

---

<sup>12</sup> (Stiglitz, 2002, p. 76)

<sup>13</sup> (Stiglitz, 2002, p. 78)

<sup>14</sup> (Krugman y Obstfeld, 2001, p. 159)

propietarios del otro. De todos modos, en términos netos, el comercio sigue siendo beneficioso para cada uno de los países participantes. (CINVE, 2019)

**Estos beneficios se producen en la actividad comercial dentro de un país, entre personas y empresas, y siguen la misma lógica para la actividad comercial transfronteriza.**

Sin embargo, los beneficios del comercio no impactan a todos por igual, creando intereses particulares que han resultado en corrientes mercantilistas y proteccionistas a lo largo de la historia. Tanto el comercio internacional como las acciones proteccionistas generan efectos en la distribución de la renta de un país. En el caso del comercio internacional, esto se debe a dos causas: en primer lugar, porque en gran parte los factores de producción no pueden desplazarse instantáneamente y sin costos de una industria a otra (inamovilidad de los factores). En segundo lugar, a causa de las diferencias en la intensidad del uso de los factores productivos en las distintas industrias: los cambios en la composición de la producción de una economía tienen efectos diferentes sobre la demanda de los distintos factores de producción.

El comercio internacional beneficia al factor que es específico para el sector exportador de cada país, pero perjudica al factor específico de los factores competidores con la importación, con efectos ambiguos sobre el factor móvil. Aún así, en principio, las ganancias del comercio pueden compensar y exceder las pérdidas que genera:

*“La razón fundamental por la que el comercio beneficia potencialmente a un país es porque amplía las opciones de elección de la economía. Esta ampliación de las opciones de elección significa que siempre es posible distribuir la renta de tal modo que todos ganen con el comercio. Que todos puedan ganar con el comercio lamentablemente no significa que todos ganen realmente. En el mundo real, la presencia de perdedores y ganadores del comercio es una de las razones más importantes por las que el comercio no es libre.”<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> (Krugman y Obstfeld, 2001, p. 57)

No obstante, el comercio internacional no es la única actividad humana que genera efectos en la distribución de la renta en un país, por lo que no tendría por qué considerarse de forma distinta:

*“Los efectos sobre la distribución de la renta no son específicos del comercio internacional. Todo cambio en la economía nacional, incluido el progreso tecnológico, cambios en las preferencias de los consumidores, agotamiento de antiguos recursos y descubrimiento de nuevos, y así sucesivamente, afectan la distribución de la renta. Si todo cambio en la economía fuera permitido sólo después de que hubieran sido examinados sus efectos distributivos, el progreso económico podría acabar fácilmente enredado en trabas burocráticas. Siempre es mejor permitir el comercio y compensar a quienes resultan perjudicados por él que prohibirlo. Todos los países modernos industrializados mantienen una especie de <<red de seguridad>> de programas de apoyo a la renta (tales como prestaciones por desempleo y programas subsidiados de formación y nueva colocación) que amortiguan las pérdidas de grupos perjudicados por el comercio. Los economistas considerarían que si este colchón es considerado inadecuado, la respuesta correcta es más apoyo y no menos comercio.”<sup>16</sup>*

En términos generales, el proteccionismo se instrumenta “protegiendo” a las industrias nacionales de la competencia internacional a través de la imposición de aranceles de importación (y/u otras trabas no arancelarias), o bien a través de subvenciones (explícitas o indirectas) a las industrias exportadoras. Ambas prácticas de intervención gubernamental en el comercio generan distorsiones, es decir que generan una diferencia entre los precios de los bienes que son intercambiados en el mercado mundial y sus precios dentro del país, y perjudican a la población en general. En el caso de los aranceles a las importaciones, los consumidores ven reducido su poder de compra al pagar un precio mayor por los productos, ya sea comprando al productor nacional no competitivo o pagando los aranceles de los productos extranjeros. En el caso de las subvenciones a las industrias exportadoras, los ciudadanos ceden parte de sus ingresos (a través de sus impuestos que cubren las

---

<sup>16</sup> (Krugman y Obstfeld, 2001, p. 58)

subvenciones) a los consumidores extranjeros que logran acceder a los productos exportados a un precio reducido (subvencionado). Adicionalmente, se producen pérdidas de eficiencia en la economía en general a raíz de la distorsión de los incentivos de los productores y consumidores nacionales.

A pesar de que el libre comercio presenta el mayor beneficio para el bienestar general, las prácticas proteccionistas se repiten comúnmente. Esto se debe en parte a que las ganancias del comercio se distribuyen a través de toda la sociedad de manera menos cuantificable y observable que los perjuicios que sufren algunos grupos de interés determinados, que son más fáciles de identificar. Adicionalmente, los efectos negativos del proteccionismo simplemente no se ven. Los perdedores del proteccionismo no saben que están perdiendo, mientras que los grupos de interés particulares logran ejercer mayor presión en la toma de decisiones porque están más informados, concentrados y organizados.

Las políticas que imponen grandes pérdidas en total, pero pequeñas pérdidas a cada persona pueden no enfrentarse a una oposición efectiva. El economista Mancur Olson (1965) lo describe como el problema de "*acción colectiva*": aunque es de interés del grupo en su conjunto presionar para políticas favorables, no es del interés individual hacerlo. Sin embargo, cuando los grupos de interés son pequeños (por ejemplo, un grupo de productores de una industria expuesta a la competencia de importaciones de un producto específico), y/o cuando los grupos están bien organizados, es más probable que logren movilizarse exitosamente para actuar en su interés colectivo.

Un argumento utilizado a favor del proteccionismo es el denominado "*argumento de la industria naciente*". Esta política propone instrumentar medidas proteccionistas de forma *temporal* para aquellas industrias que no han sido desarrolladas aún en una economía, como una forma de otorgarles beneficios especiales para que tomen impulso hasta que puedan ser competitivas frente a las alternativas internacionales. Este argumento ha dado lugar a la estrategia de industrialización mediante "*sustitución de importaciones*", que busca fomentar la industria nacional limitando las importaciones de bienes manufacturados.

Siguiendo experiencias de países que adoptaron esta política, principalmente a partir de los años 40', se observa que un período de protección no crea un sector manufacturero competitivo si hay razones fundamentales por las que un país carece de ventajas comparativas en la producción de manufacturas:

*“La experiencia ha demostrado que las razones del fracaso del desarrollo, a menudo, son más profundas que una simple falta de experiencia en la producción de manufacturas. Los países pobres carecen de mano de obra cualificada, de empresarios, de ejecutivos competentes, y tienen problemas de organización social que dificultan el mantenimiento de una oferta fiable de todos los bienes, desde piezas de repuesto hasta electricidad. Esos problemas pueden no estar fuera del ámbito de la política económica, **pero no pueden ser resueltos por la política comercial**: una cuota de importación puede permitir la supervivencia a un sector manufacturero ineficiente, pero no hace directamente a dicho sector más eficiente. El argumento de la industria naciente es que, dada la protección temporal de aranceles o cuotas, las industrias manufactureras de los países menos desarrollados aprenderán a ser eficientes. En la práctica esto no es siempre, ni generalmente, verdad.”<sup>17</sup>*

Adicionalmente, la protección conduce a que la producción limitada a la escala del mercado doméstico resulte en empresas ineficientes, especialmente en el caso de países pequeños.

Incluso si se considerara razonable la lógica de la *protección a la industria naciente*, el hecho de que sea costoso y requiera tiempo desarrollar una industria no es un argumento válido para la intervención pública. Si se supone que en el futuro una empresa será redituable, deberían ser los inversores quienes asuman dichos costos iniciales, sin ser estos transferidos a los ciudadanos.<sup>18</sup>

Otra justificación utilizada a favor de políticas proteccionistas es la de los “fallos del mercado”. Este argumento propone paliar las consecuencias de una falla en un

---

<sup>17</sup> (Krugman y Obstfeld, 2001, p. 268)

<sup>18</sup> Véase (Benegas Lynch, 2010)

mercado utilizando políticas comerciales, en este caso de protección. Si algún mercado nacional, como el mercado de trabajo o de capitales, no funciona correctamente, por ejemplo, cuando existen deficiencias que impiden que los recursos sean transferidos tan rápido como deberían hacia los sectores que producen mayores beneficios; la desviación del comercio puede, a veces, ayudar a reducir las consecuencias de este mal funcionamiento.

Estos argumentos aceptan que el comercio internacional no es la fuente del problema, pero sugieren que la política comercial puede proporcionar una solución parcial. No obstante, los fallos del mercado nacional deberían ser corregidos por políticas nacionales dirigidas directamente a la raíz de los problemas:

*“Es siempre preferible afrontar los fallos del mercado tan directamente como sea posible, porque las respuestas indirectas conducen a distorsiones no intencionadas de los incentivos en el resto de la economía.”<sup>19</sup>*

En la práctica es difícil evaluar qué industrias justifican un trato especial, y hay riesgos de que una política que intente promover el desarrollo acabe siendo presa de ciertos intereses. Es preferible que sean los individuos quienes elijan perseguir los emprendimientos y productos que les resulten más redituables y satisfactorios, en vez de que sea el Estado quien determine los “ganadores” y “perdedores” de una economía, puesto que en este caso no se asegura el bienestar general.

Cuando un país adopta medidas proteccionistas, como ser los aranceles a las importaciones, es común que los otros países respondan con medidas similares (principio de reciprocidad), por lo que incorporar estas políticas no solo interfiere en el mercado doméstico como se detalla anteriormente, sino que impide que los productos nacionales gocen de un acceso competitivo frente a terceros países que sí han liberalizado el comercio con los socios. Consecuentemente la misma intervención que en teoría “protege” a un sector, perjudica a otro.

---

<sup>19</sup> (Krugman y Obstfeld, 2001, p. 234)

En resumen, la reducción de las barreras al comercio internacional genera beneficios para los consumidores, permitiendo que estos accedan a productos de menor costo (eximidos del pago de arancel de importación), y permitiendo el acceso a mayor variedad de productos; y beneficia a los productores que ven ampliados los mercados a los que pueden acceder competitivamente, mientras que se evitan las pérdidas derivadas de las distorsiones causadas por el proteccionismo.

Las ganancias del comercio se clasifican en *estáticas* y *dinámicas*. Las primeras hacen referencia a las consecuencias inmediatas y concretas que resultan de nuevos acuerdos comerciales, como ser la eliminación arancelaria de un determinado bien en un mercado: este beneficio es fácilmente cuantificable y una vez que se efectiviza permanece incambiado en el tiempo como un dato de la economía. Por otra parte, las segundas corresponden a efectos que se pueden observar a mayor plazo y son menos tangibles, empero, muchas veces se consideran más relevantes. Algunos ejemplos incluyen incremento en la inversión, mejoras en las formas de producción y especialización, adopción o creación de tecnología, incremento en las capacidades de la fuerza laboral, e incentivos a la *innovación*.

Cuantos más países participen de la liberación comercial, mayores serán los beneficios. La reducción de barreras al comercio generará ganancias para un país que tome medidas unilaterales, pero serán mayores si se logran acuerdos bilaterales (es decir ambas partes liberalizan el comercio), y alcanzarán su máximo retorno cuando se trate de acuerdos multilaterales.

Indicadores internacionales muestran una fuerte relación entre la libertad para comerciar y el nivel de ingreso de los países. El reporte anual de Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage muestra que aquellos países que presentan mayor libertad para comerciar también tienen mayores ingresos promedio, mayor estabilidad política y menor violencia.<sup>20</sup> En el mismo sentido, el informe anual del Instituto Fraser sobre Libertad Económica del Mundo muestra que aquellos países que tienen mayor libertad económica tienen mayores ingresos per cápita, mayor expectativa de vida y menores niveles de mortalidad infantil. También muestra que la

---

<sup>20</sup> (Miller, Kim, Roberts y Tyrell, 2020, p. 22)

población más pobre es menor y tiene mayores ingresos en los países con mayor libertad económica, y que estos países muestran mejores niveles de igualdad de género.<sup>21</sup> Es importante contar con información estadística que demuestre con números de la realidad lo estudiado teóricamente. Esto contribuye a la discusión de políticas públicas basadas en evidencia.

Es por esto por lo que la *Política Comercial* es una herramienta de *desarrollo* para los países, y especialmente para los países *pequeños*: aquellos que no pueden incidir en los precios internacionales y que no cuentan con suficiente escala en sus mercados domésticos para producir eficientemente, como es el caso de muchas industrias en Uruguay.

### Innovación

La innovación, un fenómeno que se produce a nivel de las personas, empresas y países, es considerado por muchos el verdadero origen del desarrollo humano. En su libro *How Innovation Works*, el autor Matt Ridley sostiene que “la innovación es el hecho más importante del mundo moderno, pero uno de los menos entendidos.”<sup>22</sup> En las últimas décadas, las instituciones, los países y las organizaciones internacionales que han identificado la importancia de este factor como motor de crecimiento se han dedicado a su estudio, promoción y desarrollo.

El término *innovación* se ha vuelto muy popular, tiene una connotación totalmente positiva y es utilizado a diario en múltiples ámbitos con distintos significados. La idea de innovación alude principalmente a algo nuevo. Generalmente también se asocia con la tecnología y con la investigación y el desarrollo (I+D), pero es un concepto más amplio y mejor definido. Según la Real Academia Española, innovación significa: “*creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado*”.<sup>23</sup> La Alianza Global para Políticas de Comercio e Innovación (GTIPA por su sigla en inglés), define innovación como la creación de nuevos o mejorados procesos de producción, productos, servicios y modelos de negocio. (GTIPA Statement of Shared

---

<sup>21</sup> (Gwartney, Lawson, Hall y Murphy, 2020, p. 17)

<sup>22</sup> (Ridley, 2020, p. 4)

<sup>23</sup> (Real Academia Española).



Principles, 2020). El gobierno de Reino Unido ha utilizado la siguiente definición: *“innovation is the successful exploitation of new ideas”* (innovación es explotar con éxito nuevas ideas).<sup>24</sup>

La OCDE, en conjunto con la agencia de estadística de la Unión Europea (Eurostat), publica la guía denominada *Manual de Oslo* dedicada a establecer estándares unificados para la recolección, medición y uso de datos sobre la innovación. Desde su primera edición publicada en 1992, es considerado la referencia internacional para conceptualizar y medir la innovación. En la edición 2005 se acuña una de las definiciones más utilizadas: ***“Una innovación es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.”***<sup>25</sup>

El manual establece que por definición, todas las innovaciones deben presentar un grado de novedad y distingue tres tipos de novedad: una innovación que es nueva para una firma, nueva para un mercado o nueva para el mundo. Se destaca su naturaleza dinámica y heterogénea: *“La naturaleza de las actividades innovadoras varía considerablemente de una empresa a otra. Algunas empresas emprenden proyectos de innovación bien definidos, como el desarrollo y el lanzamiento de un nuevo producto, mientras que otras mejoran permanentemente sus productos, procesos y operaciones. Estos dos tipos de empresa pueden ser innovadoras: una innovación puede consistir en la introducción de un solo y único cambio importante o de una serie de pequeños cambios progresivos que juntos constituyen un cambio significativo.”*<sup>26</sup> En todas las ediciones se destaca que una condición necesaria para que la innovación se considere tal, debe tratarse de una práctica o producto *comercializable*, que se pueda *implementar* ampliamente. Este punto marca la diferencia entre “idea” e “innovación” – es necesario que se pueda aplicar efectivamente en la realidad.

---

<sup>24</sup> (United Kingdom Department of Trade and Industry, 2007)

<sup>25</sup> (OCDE y Eurostat, 2005)

<sup>26</sup> (OCDE y Eurostat, 2005)

En resumen, la innovación no se reduce a mejoras tecnológicas, abarca todos los sectores e industrias, organizaciones públicas y privadas; aplica a manufacturas y a servicios; incluye “soft innovations” como organización empresarial, modelos de negocios, diseño, marketing y formas de trabajo. La *innovación* puede estar presente en todas las actividades de una organización.

Al hablar de motores del crecimiento económico, con frecuencia la palabra *innovación* se utiliza de manera intercambiable con *competitividad* y *productividad*. Aunque los tres conceptos están estrechamente relacionados, no son sinónimos. La *competitividad* alude a la posición relativa de la producción en una industria de bienes transables respecto a sus homólogos internacionales. La *productividad* representa la relación obtenida entre los insumos y los resultados ( $\text{productividad} = \text{output}/\text{input}$ ) y se asocia directamente con la *eficiencia*. Cuando una economía presenta mejoras en su productividad, puede repercutir en su competitividad, cuando se trate de mejoras que afecten los sectores transables. Sin embargo, si las mejoras se dan en sectores no-transables, no existiría una relación directa entre los fenómenos. Es decir, una mejora en la productividad puede o no afectar la competitividad. Por otra parte, la *innovación*, considerando la definición propuesta por la OCDE, puede afectar directamente la productividad (y por lo tanto también la competitividad), pero no se limita a ello (Atkinson, 2013).

Existen diferentes rankings a nivel internacional que buscan comparar el nivel de innovación de los países a través del tiempo. Para lograr dichas mediciones, toman distintos indicadores que se asocian a la innovación, tanto a nivel de estructura necesaria para desarrollarse, como en resultados. Muchos estudios econométricos utilizan el registro de patentes como un proxy de niveles de innovación, pero esto es solo una de las variables consideradas en los rankings mundiales.

Uno de los rankings más reconocidos en la materia es el “*Global Innovation Index*” o “Índice Mundial de Innovación”, publicado anualmente desde 2007 por la Universidad INSEAD en asociación con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Universidad de Cornell. Otras publicaciones miden el nivel de innovación de los países como un indicador de su competitividad o desarrollo. En el próximo capítulo se analizan estos índices y su relación con la apertura de la economía.

## Apertura Comercial e Innovación

En este capítulo se estudiará la relación entre la apertura comercial y la innovación. En primer lugar, desde una perspectiva teórica, repasando una amplia variedad de autores que han investigado la materia. En segundo lugar, se abarcará el estudio desde una perspectiva empírica, realizando un análisis estadístico con datos de los países, recogidos a través de cuatro indicadores.

### Análisis Teórico

**Existe un vínculo virtuoso entre el comercio y la innovación**, ambas actividades se potencian e interrelacionan de varias maneras. Las empresas más innovadoras generalmente tienen el potencial de competir exitosamente en el mercado internacional y al mismo tiempo, la actividad comercial internacional promueve el desarrollo de la innovación en las organizaciones. Esto sucede por varios canales:

#### A través de las importaciones

La apertura comercial favorece el acceso de productos intermedios extranjeros al mercado doméstico. De esta manera, las empresas obtienen los insumos necesarios para su producción a un costo menor, o bien logran acceso a productos mejores, en ambos casos resultando en el aumento de su productividad. Aunque existe un costo adicional asociado a la importación, como ser la negociación con los proveedores internacionales, sus contratos y otros trámites; los importadores se benefician abasteciéndose de los insumos más competitivos globalmente. Al trabajar con mejores insumos no solo mejoran su producción final, sino que en algunos casos en que una empresa produce sus propios insumos de manera menos eficiente, puede redirigir sus esfuerzos a la actividad en la que se especialice, potenciando aún más su productividad. (OCDE, 2011)

El aumento en la productividad de una empresa a raíz de su actividad importadora de productos intermedios puede resultar en que sea más competitiva y como consecuencia se convierta en una empresa exportadora. En muchos casos, empresas que tienen tanto actividad importadora como exportadora (*“two-way traders”*) son las más productivas.

## A través de las exportaciones

Está demostrado que las empresas exportadoras son más productivas que las empresas no-exportadoras (Bernard, 2007) (De Loecker J. , 2005); sin embargo, el vínculo de causalidad es debatido. Hay estudios que indican que son las empresas más productivas las que se atreven a competir en el mercado internacional y se vuelven exportadoras. Es decir que primero son empresas competitivas y como consecuencia operan a nivel internacional, generalmente llamado "*self-selection hypothesis*". A pesar de esto, hay evidencia de que la actividad exportadora contribuye significativamente en mejoras en innovación y productividad de una empresa, por lo menos de dos formas:

En primer lugar, lo que los estudios en el área denominan "*Learning by Exporting*", esto es el proceso a través del cual las empresas exportadoras incorporan mejoras en sus procesos productivos a raíz de su experiencia comercial internacional. Esta idea desarrollada por De Loecker (2013) destaca caminos directos de aprendizaje a través de la relación con los socios internacionales e indirectamente observando a los competidores foráneos, y muestra que la experiencia exportadora repercute en la productividad de una empresa. Ciuriak (2013) desarrolla la hipótesis de *learning by exporting* y concluye que algunos tipos de empresas se benefician más de este proceso: empresas más jóvenes, en países con economías menos avanzadas, empresas que no operan cerca de la frontera tecnológica de su industria, las que exportan la mayoría de su producción y aquellas que exportan a mercados más avanzados.

En segundo lugar, el mercado ampliado que se genera obteniendo posibilidades reales de acceso a nuevos mercados a través de acuerdos de libre comercio (tanto por reducciones arancelarias como por eliminación de barreras no-arancelarias), permite a las empresas generar economías de escala, y de esta manera aumentar sus ventas y reducir sus costos unitarios, y por lo tanto costear mayores inversiones en innovación e I+D. Cuanto menor sea el tamaño del mercado doméstico mayor será este impacto en la economía. (Lileeva, 2010)

Bustos (2011) demuestra cómo gracias a la reducción arancelaria lograda con la entrada en vigor del acuerdo del Mercosur, las empresas argentinas exportadoras

aumentaron sus utilidades e incrementaron su inversión en nuevas tecnologías. Un estudio de Aghion (2018) muestra una fuerte correlación entre la actividad exportadora e innovación, aunque destaca que empresas más competitivas podrán aprovechar mejor estos beneficios.

### **A través del incremento en la competencia**

Estudios indican una relación positiva entre los efectos de la competencia intensificada a través del libre comercio y apertura de mercados, y el incremento en la productividad de una economía. Esto aplica tanto para las exportaciones como las importaciones y se explica a través de la mejora del desempeño de empresas en particular y también a través de la reasignación de recursos a negocios más redituables.

La exposición a la competencia generaría dos fuerzas que podrían actuar en dirección contraria: por un lado, el aumento la competencia genera incentivos para que las empresas sean más eficientes y por otro, reduce las utilidades que pueden ser destinadas para invertir en innovación. Según Kiriya (2012), estas fuerzas pueden no ser contradictorias, y esta relación puede variar de acuerdo a las capacidades tecnológicas de cada actor.

La exposición a la competencia induce a mayor innovación en las empresas, tanto la llamada “innovación defensiva” para escapar la competencia o “innovación expansiva” para mejorar la captación de mercados. (Akcigit, 2018). Algunos modelos económicos describen la relación entre la competencia y la innovación en forma de U-invertida: cuando la competencia es baja, su aumento genera un incremento en la innovación, pero a partir de cierto punto, en cuanto la competencia se intensifica, esta relación se vuelve negativa. (Aghion & Bloom, 2005). Otros estudios muestran que para economías emergentes la relación entre la competencia y la innovación es simplemente positiva, como es el caso de análisis de para países ex-URSS de Gorodnichenko (2010). En el caso de Lederman (2014) se señala que Latinoamérica se encuentra claramente al inicio de la gráfica U-invertida y por ende se beneficiaría de mayor exposición a la competencia.

Este argumento también se demuestra por oposición: una empresa que no se expone a la competencia no tiene incentivos para innovar. En este sentido, un estudio de impacto de la agencia de estadística del gobierno de Canadá describe la exposición a la competencia resultante de la apertura comercial como “saludable”. (Baldwin & Gu, 2004)

### **A través de la difusión tecnológica**

La tecnología, entendida como conocimiento aplicado, tiene un rol decisivo en el desarrollo de las empresas y los países. La actividad comercial internacional promueve la difusión de la tecnología y acerca a las organizaciones a las mejores prácticas internacionales. El comercio transfronterizo facilita la difusión de conocimiento entre naciones (World Bank, 1997). Cuando los emprendimientos se relacionan con socios extranjeros, ya sea a través de la inversión extranjera directa, cuando forman parte de cadenas globales de valor, el uso de licencias o con la presencia de empresas multinacionales, se promueve a la difusión de conocimiento y tecnología.

El conocimiento puede estar materializado en bienes o ser intangible a través de licencias, trabajo colaborativo y otras formas de difusión. Empresas exportadoras tienden a trabajar con tecnologías extranjeras en mayor medida que aquellas que solo operan en el mercado doméstico (Baldwin & Gu, 2004). Asimismo, estas empresas reciben ideas, información técnica y feedback de sus compradores internacionales, aportando así a sus insumos de innovación.

También las importaciones son un importante canal de difusión de conocimiento. Tanto en el caso de productos intermedios o productos competidores, se generan flujos de información que contribuyen a la actividad innovadora de una empresa o industria. Se trata de aspectos técnicos y también de procesos de trabajo, de organización empresarial, comunicación, estrategias de venta, uso de tecnología, que se pueden imitar o que pueden incentivar nuevas prácticas.

La Inversión Directa Extranjera (IED) juega un rol preponderante en la difusión de tecnología. Keller (2009) describe este efecto señalando que el derrame de

conocimiento a raíz de la inversión extranjera en un mercado doméstico puede darse dentro de la misma industria (derrame horizontal), cuando una empresa local observa e imita las prácticas de otras empresas multinacionales; dentro de una cadena de suministro (derrame vertical); y a través de la movilidad laboral.

La capacidad de absorción juega un rol determinante en la incidencia de la actividad comercial internacional en el desarrollo de las capacidades de innovación. Este factor se considera a nivel empresa según las capacidades de la fuerza laboral y de Investigación y Desarrollo particulares, y a nivel país observando la estabilidad política y macroeconómica, la calidad de las regulaciones y el desarrollo de la infraestructura.

### **Generando un mercado dinámico y atractivo**

Un mercado pujante y dinámico que genera oportunidades de crecimiento para nuevos emprendimientos resulta atractivo para captar mayores flujos de Inversión Extranjera Directa, y a su vez mayores niveles de inversión contribuyen al círculo virtuoso entre la innovación, comercio y desarrollo. Varios estudios demuestran un fenómeno de *clusters de innovación*, donde empresas pujantes se concentran en un área geográfica específica. Existen características regionales que atraen a las empresas innovadoras, talento e inversiones.

La intensidad de las relaciones descritas entre el comercio internacional y la innovación varían según las características particulares de cada empresa y nación. Algunas de estas condiciones son estructurales, como ser cercanía geográfica u accesibilidad a los centros de consumo, pero muchas otras pueden ser diseñadas o potenciadas con efectos de corto y mediano plazo. En los próximos capítulos se detallan medidas que se pueden adoptar para capitalizar mejor estos beneficios.

## Análisis Estadístico

En esta sección se observa la relación entre el grado de apertura de una economía y su nivel de innovación desde el punto de vista estadístico, a través del análisis de datos. Para estudiar cuál es la relación entre estos dos fenómenos se consideran cuatro indicadores de instituciones reconocidas, dos de ellos referentes a la apertura de una economía y otros dos referentes al nivel de innovación que presenta cada país.

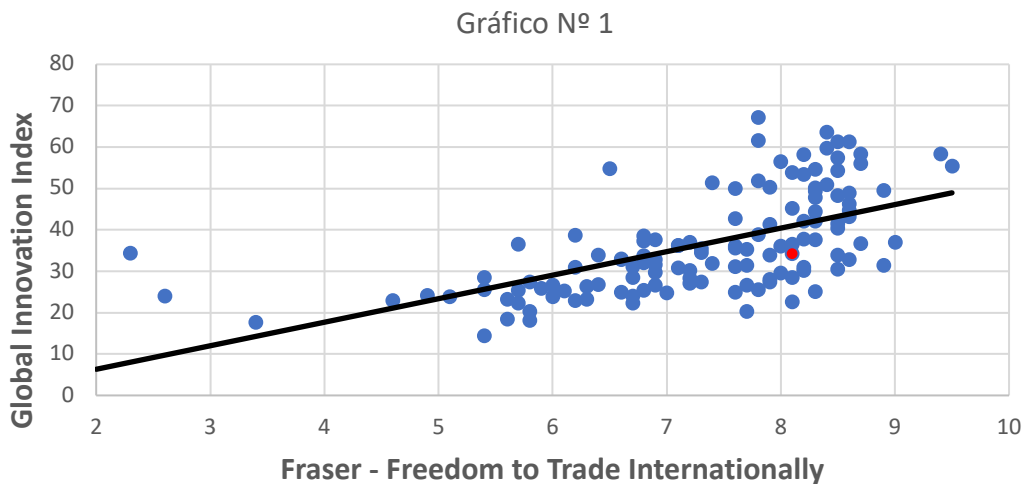
Para medir el nivel de innovación en un país se utiliza el “*Global Innovation Index*” y el pilar *Capacidades de Innovación* del reporte anual del Foro Económico Mundial, “**Índice de Competitividad Mundial**” (World Economic Forum, “*The Global Competitiveness Report*”). Para evaluar la apertura de una economía, una medida clásica es calcular el peso de las exportaciones e importaciones de un país relativo a su producción, también conocido como “Coeficiente de Apertura”:  $([X+M]/PIB)$ . Sin embargo, este coeficiente no toma en consideración si la actividad comercial se produce con o sin carga arancelaria. Este indicador tampoco es representativo para economías grandes porque tienden a presentar menores valores debido a sus mayores niveles de PIB e importantes flujos comerciales domésticos, no registrados como exportaciones/importaciones. Por este motivo, se utilizan dos indicadores que representan mejor el nivel de apertura de los países; el **Índice Global de Apertura Económica** presentado por el Instituto Legatum de Reino Unido (Legatum Institute, 2019) y subíndice “Libertad para Comerciar Internacionalmente” del reporte anual de **Libertad Económica** del Instituto Fraser de Canadá (Economic Freedom of the World: 2020 Annual Report, 2020).



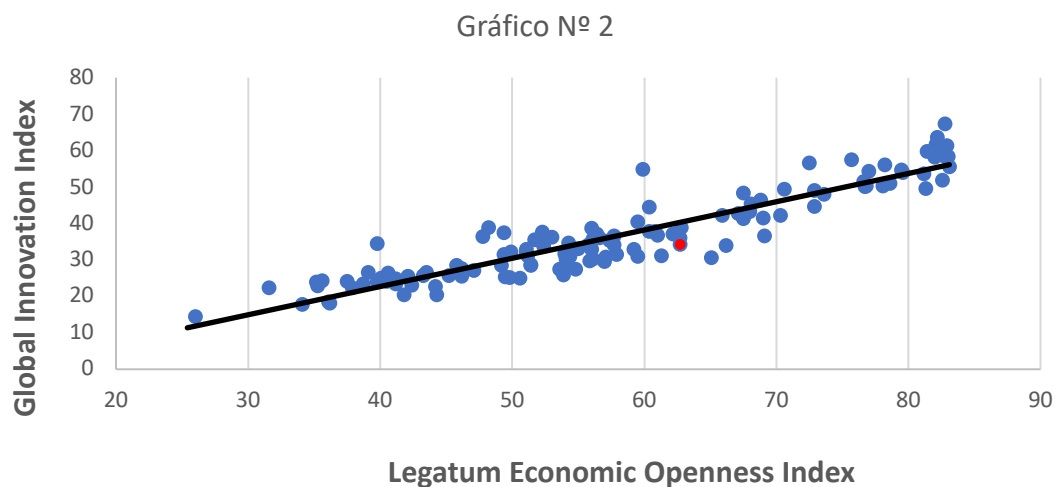
## Análisis Gráfico

A continuación, se presentan cuatro gráficos que reflejan el análisis estadístico de la relación entre la apertura económica-comercial y los niveles de innovación para los distintos países.

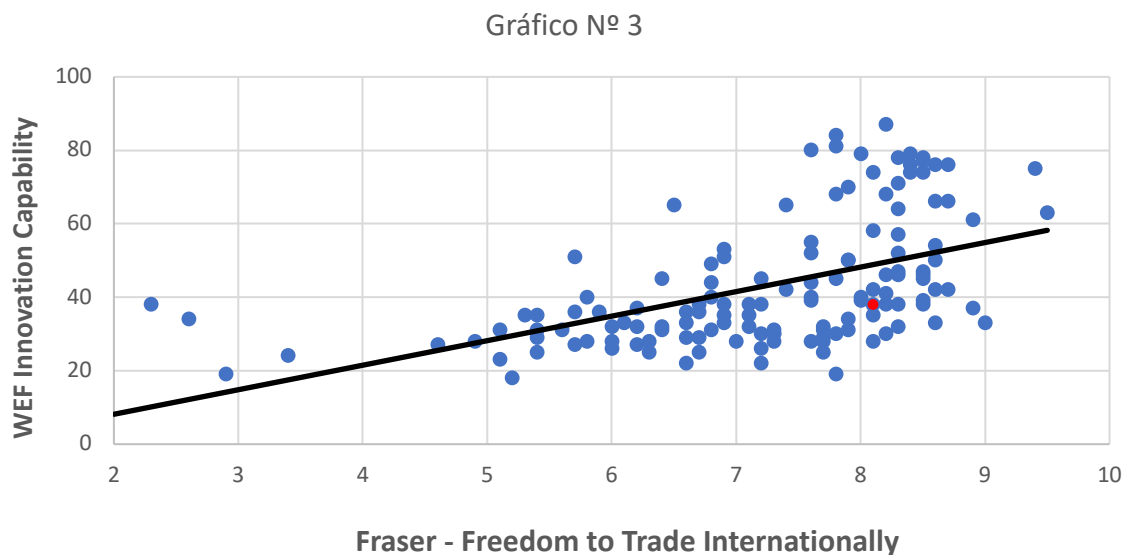
**Gráfico 1** – Análisis de la relación entre el Índice Global de Innovación (INSEAD) y el indicador de Libertad para Comerciar Internacionalmente del reporte de Libertad Económica Mundial del Instituto Fraser.



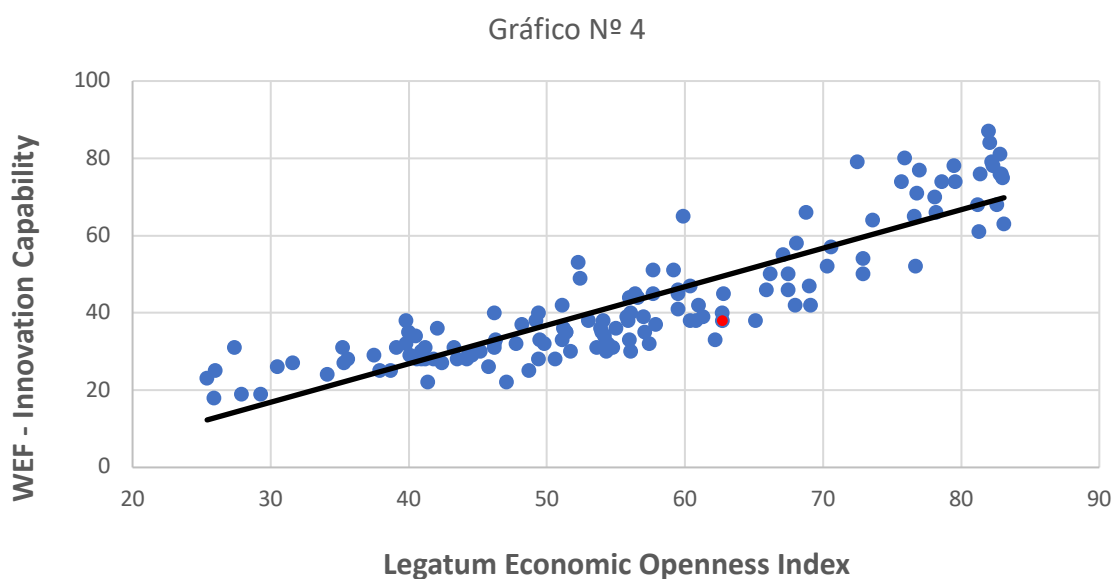
**Gráfico 2** – Análisis de la relación entre el Índice Global de Innovación (INSEAD) y el Índice de Apertura Económica del Insituto Legatum.



**Gráfico 3** – Análisis de la relación entre el Índice de Capacidades de Innovación del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial y el indicador de Libertad para Comerciar Internacionalmente del reporte de Libertad Económica Mundial del Instituto Fraser.



**Gráfico 4** – Análisis de la relación entre el indicador de Capacidades de Innovación del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial y el Índice de Apertura Económica del Insituto Legatum.



## Observaciones

En los cuatro gráficos se observa una relación estadística positiva y nítida entre innovación y apertura comercial. Especialmente al considerar los índices que abarcan más variables, y describen con mayor profundidad los fenómenos estudiados, se encuentra que la relación es más lineal y por lo tanto más contundente, como se muestra en el Gráfico 2.

La correlación observada entre la apertura comercial y la innovación es la esperada, en consonancia con el análisis teórico previo. Este tipo de análisis no permite demostrar una relación de *causalidad* entre los fenómenos, pero su nexo es inequívoco.

En el caso de Uruguay (marcado en rojo en las cuatro gráficas), se observa que su nivel de capacidades de innovación es menor al esperado para su grado de apertura comercial, al encontrarse por debajo de la línea de tendencia.

En este mismo sentido, un ilustrativo estudio desarrollado por Ignacio Munyo y Victoria Dotta, publicado en la revista científica canadiense *The Innovation Journal*, demuestra a través de un análisis econométrico el fuerte vínculo positivo entre la apertura comercial y su efecto en la innovación a nivel de los países. Este estudio considera el coeficiente de apertura de cada país, su ranking en el Índice Global de Innovación, su tamaño y población, y utiliza un índice de proximidad geográfica entre los países como un factor para neutralizar la posibilidad de causalidad inversa (mayor innovación también lleva a mayor apertura). Además de evidenciar que una mayor apertura comercial promueve mayor innovación, el estudio revela que esta relación *es mas fuerte aún en el caso de economías en desarrollo*. (Trade Openness and Innovation, 2019)

## **Política Comercial en Uruguay y Tendencias Globales**

En este capítulo se estudiará el caso particular de Uruguay, repasando la historia y actualidad de su política comercial, y contrastándola con las tendencias globales del comercio.

### **Breve historia de la Política Comercial en Uruguay**

A través de su historia el país ha adoptado distintas posturas respecto a su apertura económica y comercial. Esta historia puede separarse en tres etapas: una liberal, caracterizada por la apertura; seguida de una proteccionista, marcada por la cerrazón; y finalmente una etapa que se podría denominar “mixta”, con políticas de distinto signo, hasta llegar a la actualidad.

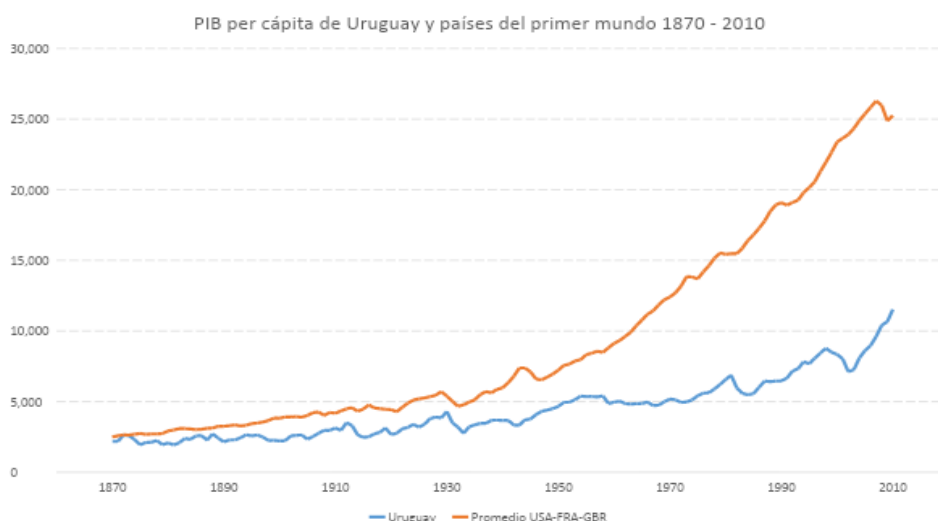
La etapa conocida como “el Uruguay liberal”, comprendida desde la jura de la Constitución en 1830 hasta el golpe de estado protagonizado por Lorenzo Latorre en 1875, se caracteriza por ser la más abierta en la historia de Uruguay, especialmente en el período posterior a la Guerra Grande. Gracias a la libertad económica propuesta en la Constitución, políticas favorables a la apertura y la difusión de ideas favorables al libre comercio, en esta etapa el país gozó de prosperidad económica comparable a la de Estados Unidos, Francia y Reino Unido, como se ve en el gráfico 5.

Entre las políticas aperturistas que marcaron este período se destaca la reforma arancelaria en el gobierno de Giró de 1853 que establecía una tasa general del 20% y se exoneraba a una gran cantidad de artículos. Acentuando esta política, se destaca la ley de aduanas de 1861, bajo la presidencia de Berro, instrumentada por su Ministro de Hacienda Tomás Villalba, a partir de la cual se reduce la tasa básica a 15% y la máxima al 22%.

La segunda etapa, la de mayor estatismo y proteccionismo, inicia en 1875 con la aprobación de una nueva ley de aduanas, “la primera disposición de protección a la industria nacional” y se profundiza con una siguiente ley promulgada en 1888 “que

rompe definitivamente con la tradición librecambista del país”.<sup>27</sup> Una sucesión de gobiernos dictatoriales y otros democráticos que acentuaron tanto el proteccionismo como el estatismo, configuran esta etapa de creciente dirigismo en la economía que se prolonga hasta 1958. Durante este período se aplican medidas proteccionistas como la suba de aranceles y políticas de sustitución de importaciones, se crean monopolios estatales, se ejercen controles cambiarios y de fijación de precios y se imponen barreras al comercio no-arancelarias, entre otras medidas contrarias a la apertura económica-comercial. El producto por habitante que hacia 1870 era igual al de los países del primer mundo pasó a ser la mitad:

### Gráfico 5 – Comparación de PIB per cápita entre Uruguay y países desarrollados



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo

En este proceso se destaca la cerrazón de la economía que se agrava a partir de la década de 1930, a través de distintos organismos que controlan el comercio exterior y las divisas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones creado en 1941 fue la forma institucional final de este proceso que pauta la etapa en que la economía uruguaya estuvo más cerrada al mundo.

La última etapa se puede considerar desde el cambio de gobierno en 1958 cuando asume el nuevo Consejo Nacional de Gobierno del Partido Nacional, hasta la

<sup>27</sup> (Anichini, Caumont, y Sjaastad, 1978, p. 15)

actualidad. Este período se puede clasificar como de posturas mixtas o variables en el ámbito económico comercial, aunque a lo largo del período se alcanza una mayor apertura.

En 1960 a través del Tratado de Montevideo, Uruguay forma parte de la constitución de un proyecto de integración económica regional: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que en 1980 es sustituido por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Durante el gobierno de facto establecido en 1973 se impuso un rol del estado preponderante pero, por otro lado, al impulso del Ministro Alejandro Végh Villegas el país comenzó el proceso de apertura que vive hasta el presente. A partir del fin del Contralor de Importaciones y Exportaciones, de la promoción de “exportaciones no tradicionales” y de la firma de los acuerdos de preferencias arancelarias con Argentina, el “Convenio de Cooperación Económica” (CAUCE) en 1975 y con Brasil el “Protocolo de Expansión Comercial” (PEC) en 1976 la economía uruguaya avanzó en el camino hacia la apertura.

En 1991 se firma el acuerdo Tratado de Asunción que da nacimiento al Mercado Común del Sur (Mercosur), y durante esta década Uruguay aumenta considerablemente su coeficiente de apertura, incrementando el comercio con sus socios: Argentina, Brasil y Paraguay. En sus comienzos fue un proyecto de integración muy ambicioso, que buscaba emular el modelo de la Unión Europea. Los cuatro estados fundadores se propusieron liberalizar el comercio entre ellos y además formar una unión aduanera, esto es configurar un arancel externo común y permitir la libre circulación de bienes y servicios intrazona, y por lo tanto presentar una política comercial exterior común. Además, su nombre indica la aspiración de lograr un *mercado común*, que presupone la libre circulación de los factores de producción, personas y capital, y la coordinación de políticas macroeconómicas.

El acuerdo intergubernamental tuvo un comienzo auspicioso, permitió reducir los aranceles progresivamente en cuatro años y rápidamente aumentar el comercio entre los socios. Sin embargo, las circunstancias favorables para el bloque se revirtieron en 1999 a raíz de crisis económicas y procesos devaluatorios en Brasil y Argentina que

comenzaron a dar lugar a importantes violaciones al acuerdo. Nunca se logró alcanzar los objetivos originarios del Mercosur; no se configuró una real zona de libre comercio ni se logró conformar una unión aduanera, puesto que no existe la libre circulación de bienes, tampoco se aplica un código aduanero común ni un mecanismo de distribución de renta aduanera. Además, el arancel externo común cuenta con numerosas perforaciones en todos los estados a partir de regímenes especiales, como las zonas francas, la admisión temporaria, el *drawback*, las listas de excepciones, entre otros.<sup>28</sup>

En el 2000 se intenta re-lanzar el bloque con la firma de la decisión 32 que proclama la unión del bloque para negociar con terceros países, y posteriormente con la firma del Protocolo de Olivos y la creación del FOCEM. A pesar de esto, no se logró una apertura al mundo relevante y con los años el bloque perdió su vocación comercial originaria y se centró en manifestaciones de carácter políticas e ideológicas. Como comenta el presidente Lacalle Herrera en su libro *Mercosur, nacimiento, vida y decadencia*: “El hecho incontrastable es que el Mercosur no es hoy lo que imaginamos, que su incidencia en la prosperidad de las respectivas economías no ha sido lo que se deseaba; que lo hemos recargado de comisiones, instituciones, reuniones y avances periféricos.”<sup>29</sup>

Luego de la crisis de 2002 se produce una fuerte reestructura del comercio exterior, Estados Unidos se convierte en principal socio comercial de Uruguay y la región pierde peso rápidamente. Con la recuperación, tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil el comercio intra-Mercosur vuelve a aumentar, aunque sin alcanzar los niveles de concentración anteriores. En el 2003 Uruguay firma un tratado de libre comercio bilateral con México dando lugar a que en los primeros diez años de su aplicación se duplicaran las exportaciones a ese destino.<sup>30</sup> A partir del 2013 China se convierte en el principal destino de las exportaciones uruguayas, llegando al 31% en 2019<sup>31</sup>. En 2016 Uruguay firma un tratado de libre comercio con Chile, renovando bilateralmente el acuerdo preexistente entre el país andino y el Mercosur de 1996.

---

<sup>28</sup> (Bartesaghi, 2020, p. 178).

<sup>29</sup> (Lacalle Herrera, 2020, p. 220)

<sup>30</sup> Fuente: Sistema de Información de Comercio Exterior de Aladi

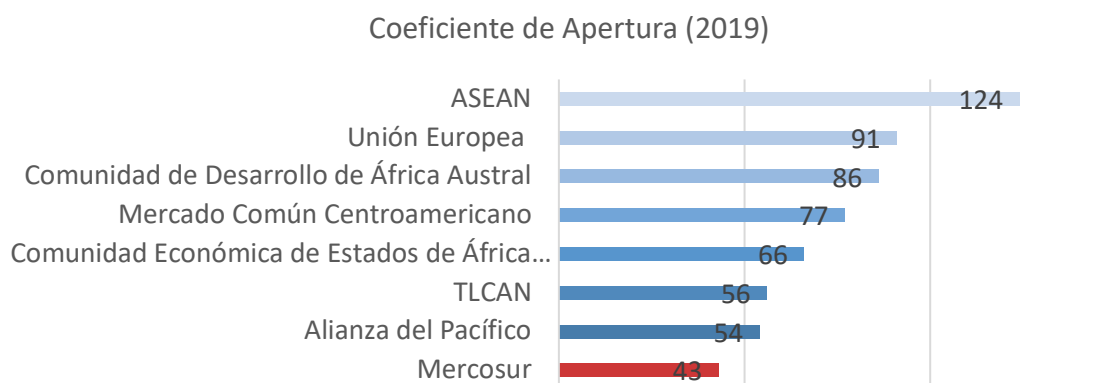
<sup>31</sup> Fuente: Informe Anual de Comercio Exterior 2019, Uruguay XXI

En el siglo XXI, la apertura comercial en lo relativo a los aranceles no ha sufrido retrocesos, el principal revés ha sido *relativo*, ya que Uruguay no logró avances significativos mientras otros países y regiones del mundo avanzaron intensivamente en la firma de nuevos acuerdos.

### Política Comercial de Uruguay en la actualidad

En comparación con la mayoría de las naciones, Uruguay mantiene escasos acuerdos comerciales con el resto del mundo. Como se menciona en la descripción histórica anterior, Uruguay cuenta con los acuerdos de libre comercio bilaterales con México (2003) y Chile (2016), es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y el principal proceso de integración comercial al que pertenece es el Mercosur. En sus 30 años de historia, el Mercosur ha logrado firmar acuerdos preferenciales con los países de América Latina a través de la ALADI: Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Cuba y México y Venezuela, con diferentes niveles de profundidad de acceso a sus mercados. Fuera del continente, se firmaron acuerdos preferenciales de alcance limitado con la Unión Aduanera de África del Sur y con India, y tratados de libre comercio con Israel en 2007 y con Egipto en 2010. Además, el bloque tiene negociaciones en curso con la Unión Europea, EFTA, Canadá, Líbano, Singapur y República de Corea. Estas negociaciones presentan distintos niveles de avance, pero a la fecha, ninguna de ellas está próxima a ser firmada. En la actualidad el Mercosur es el bloque más cerrado del mundo, medido por el coeficiente de apertura promedio de sus países miembros:

### Gráfico 6 – Coeficiente de apertura promedio de los bloques regionales – 2019



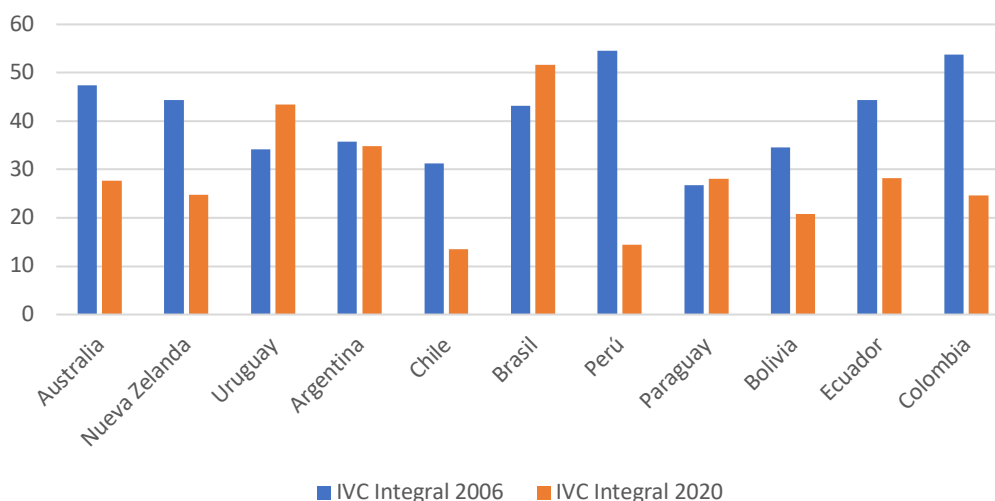


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Asimismo, el comercio intrazona ha perdido peso en los últimos años y el bloque ha dejado de ser el principal destino de las exportaciones uruguayas. Desde 2013 el Mercosur ha dejado de ser el principal destino de las exportaciones uruguayas, siendo desplazado principalmente por China. Esto resulta en que la mayoría de las exportaciones del país se realizan a destinos con los que no tiene acuerdos comerciales, por lo que su acceso a los mercados, tanto en precio como en cantidad y en condiciones no-arancelarias, se ven limitados. Este factor se ve especialmente agravado considerando que los competidores directos sí cuentan con acuerdos comerciales con los socios generando una desventaja aún mayor. Según el Informe de Comercio Exterior de diciembre 2020 publicado por la Universidad Católica del Uruguay, en 2020 un 22% de las exportaciones del país se realizaron a destinos con un acuerdo comercial, y el restante 78% hacia destinos sin acuerdo.

En este sentido, un informe publicado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) presenta un indicador denominado “Índice de Vulnerabilidad Comercial” (IVC), que examina la actividad exportadora de Uruguay y sus principales competidores, midiendo la proporción de las exportaciones que se producen a destinos sin el amparo de acuerdos comerciales. Este indicador muestra que la situación de Uruguay ha empeorado en los últimos años: cada vez una mayor parte de sus exportaciones se dirigen a los mismos mercados y a destinos sin preferencias de acceso en general, mientras que la mayoría de los países de la muestra mejoró su situación.

### **Gráfico 7 – Índice de Vulnerabilidad Comercial CED Comparación 2006 vs 2020**



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo

Respecto a las importaciones, Uruguay solo aplica derechos arancelarios *ad valorem*. Los aranceles aplicados van desde el 0% hasta el 30%, mientras que los aranceles consolidados fluctúan entre el 6% y el 55%. Un 14% de las líneas arancelarias se benefician de un arancel del 0%. El promedio de los derechos NMF aplicados en 2019 fue de 10.3%<sup>32</sup>. Además, el país cobra una tasa consular del 5% para todos los bienes importados y del 3% para sus socios del Mercosur, mientras que México, a través del TLC, está exento de este pago en sus exportaciones a Uruguay. Se exceptúa de esta tasa a las importaciones en régimen de admisión temporaria, el petróleo crudo, los bienes de capital de uso exclusivo de los sectores industrial, agropecuario y pesquero.

33

Respecto a los principales socios comerciales y los bienes intercambiados, el Informe Anual de Comercio Exterior 2020 publicado por la agencia nacional de promoción de exportaciones e inversiones, Uruguay XXI, recoge la siguiente información:

- US\$ 8.076 millones fueron las exportaciones uruguayas de bienes, incluyendo las realizadas desde zonas francas en 2020. Se registró una caída de 12,5% respecto a 2019, en línea con lo ocurrido a nivel global a causa de la pandemia del COVID-19.

<sup>32</sup> Fuente: Perfil Tarifario de Uruguay – Organización Mundial del Comercio

<sup>33</sup> Ver Ley No. 19.535 de 2016

- China, con una participación del 27%, fue el principal destino de las exportaciones seguido de Brasil (15%), la Unión Europea (14%), Estados Unidos (7%), Argentina (5%) y México (3%).
- Los principales bienes exportados fueron, en orden de relevancia: carne bovina, celulosa, soja, lácteos, concentrado de bebidas, arroz, madera, subproductos cárnicos, productos farmacéuticos y plásticos.
- US\$ 6.805 millones fueron las importaciones uruguayas de bienes, sin considerar petróleo y derivados. Se registró una caída del 5% respecto a 2019.
- Brasil, con una participación del 23%, fue el principal origen de las importaciones, seguido de China (21%), Argentina (14%) y Estados Unidos (7%).
- Los principales bienes importados fueron, en orden de relevancia: vehículos, insumos químicos para el agro, vestimenta, plásticos, otros alimentos, y productos farmacéuticos.

En relación al comercio de servicios, en el ámbito multilateral, Uruguay es signatario del GATS (General Agreement on Trade in Services), como todos los miembros de la OMC. En el Mercosur se ha intentado avanzar en la liberación del comercio de servicios a través del Protocolo de Montevideo, pero su aplicación no se ha materializado con éxito.<sup>34</sup> Tanto el acuerdo bilateral con México y con Chile, presentan capítulos sobre comercio de servicios específicamente.

Siguiendo la tendencia mundial, el comercio de servicios ha aumentado en los últimos años en Uruguay, y ganado peso en el total de las exportaciones. Esto se ha dado especialmente gracias al crecimiento de los sectores no-tradicionales. Se consideran servicios tradicionales al transporte y turismo; y no-tradicionales a los llamados “servicios globales”, aquellos que dan apoyo a las empresas a nivel global y a las cadenas globales de valor en general, la industria de las tecnologías de la información y comunicación, la industria audiovisual y las creativas, servicios financieros y otros.

---

<sup>34</sup> Véase (Bartesaghi, p. 93)

Uruguay XXI, estima que en 2018 se exportaron U\$S 3.400 millones en servicios, siendo aproximadamente un 20% de las exportaciones totales del país en ese año. También estima que cerca del 80% de los servicios exportados en este período se realizaron desde Zonas Francas. (Informe Sectorial - Servicios Globales , 2020).

Los productos más vendidos, tanto en el caso de las exportaciones de bienes - productos agropecuarios y agroindustriales-, como de servicios -industrias de servicios no tradicionales- representan sectores muy eficientes, altamente competitivos a nivel internacional, a pesar de ingresar en sus principales destinos sin acuerdos preferenciales (China y Estados Unidos respectivamente). Esta situación demuestra que estos sectores, y otros de características similares, tienen un gran potencial de crecimiento en un escenario en que se logren concretar acuerdos comerciales.

### **Tendencias Globales del Comercio**

Desde la conformación de la Organización Mundial de Comercio en 1995 a través de la Ronda Uruguay, los acuerdos preferenciales de comercio o acuerdos comerciales regionales, -amparados bajo las excepciones concedidas en el Artículo XXIV del GATT, en la Cláusula de Habilitación y en el artículo V del GATS- han proliferado en el mundo, llegando a un total de 346 acuerdos vigentes a la fecha.<sup>35</sup> En sus comienzos, estos acuerdos se centraron en la desgravación arancelaria entre las partes. Desde hace un tiempo, los acuerdos cubren un amplio espectro de tópicos que exceden la materia arancelaria, y pueden incluir capítulos de facilitación de comercio, medidas sanitarias, compromisos ambientales y laborales, comercio electrónico y de servicios, políticas de género, cooperación, inversiones, propiedad intelectual, pymes, compras gubernamentales y armonización de estándares. Estos son llamados “de nueva generación” y la mayoría de los primeros acuerdos se han actualizado para incorporar los nuevos temas.

La Organización Mundial del Comercio registra que dentro de los 346 acuerdos preferenciales vigentes, 18 corresponden a Uniones Aduaneras, 117 son Acuerdos

---

<sup>35</sup> Fuente: Web de la Organización Mundial de Comercio, consultado en abril 2021.

de Integración Económica, 309 los Tratados de Libre Comercio y 26 son Acuerdos de Alcance Parcial; el resto de los registros corresponden a incorporaciones de nuevos países a los acuerdos orgánicos. Se observa entonces que la modalidad más utilizada es la de Tratados de Libre Comercio. Estos tratados generalmente requieren de institucionalidad mínima y permiten a los países conservar la soberanía en sus decisiones, su autonomía en política comercial y, en definitiva, les brindan flexibilidad y agilidad para la agenda internacional.

Una tendencia de la actualidad es la conformación de los llamados “mega-acuerdos”; se trata de acuerdos de preferencia comercial que abarcan muchos países, generalmente en distintos continentes, y que según Bartesaghi: “ya sea por el tamaño de su PIB, población, participación en el comercio mundial, inversiones o territorio, generan impactos globales tanto para el ámbito multilateral, como para los países que no forman parte del acuerdo” (Bartesaghi, 2020, p. 68). Algunos de los mega-bloques negociados en la actualidad son: el CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), el RCEP (Regional Comprehensive and Economic Partnership), el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), y AFCTA, (African Continental Free Trade Area).

El fenómeno de los mega-acuerdos muestra la tendencia a la globalización de la economía, donde juega un rol muy importante las llamadas Cadenas Globales de Valor (CGV). Este término hace referencia al proceso de producción y comercialización de los bienes y servicios que se producen internacionalmente, encadenando sus partes o procesos en distintos países. Este proceso de fragmentación productiva muestra que las empresas buscan lograr mayor eficiencia repartiendo sus actividades en los países que les sea más conveniente por distintas razones; ya sea por estrategia, por condiciones de inversión, acceso a insumos o clientes, costos, logística, etc. De esta manera, los países no producen un producto final, sino componentes de los productos, se agrega valor encadenadamente en distintas etapas hasta llegar al resultado final. Para formar parte de estas redes comerciales, que medido como el total del comercio de bienes intermedios,

representaron el 42% del comercio mundial en 2018<sup>36</sup>, es muy conveniente que los países cuenten con acuerdos comerciales que faciliten el intercambio transfronterizo de los bienes y servicios intermedios.

Otra razón que puede favorecer el fenómeno de los mega-bloques es el debilitamiento de las negociaciones multilaterales. La Ronda de Doha lanzada en 2001 por la OMC no ha concluído aún y sus negociaciones se encuentran estancadas, lo que evidencia la dificultad para alcanzar acuerdos globales. Existe consenso respecto a que la OMC requiere una actualización estructural para poder cumplir con sus objetivos.

Pese al crecimiento exponencial del comercio mundial en las últimas décadas, recientemente se han observado algunas políticas de tendencia proteccionista en el mundo. Algunos ejemplos son la “guerra comercial” planteada entre Estados Unidos y China, algunas medidas impuestas en Argentina que representan importantes trabas al comercio, y más recientemente el proteccionismo relacionado al bloqueo de exportación de vacunas contra el COVID-19. Empero, el proceso de liberalización comercial y la firma de nuevos acuerdos continúa, como ser los más de 25 acuerdos pactados por el Reino Unido al recuperar su soberanía comercial post Brexit; la firma del “DEPA” (Digital Economy Partnership Agreement), un acuerdo pionero de asociación de economía digital firmado por Chile, Nueva Zelanda y Singapur en 2020; y los mega-acuerdos de reciente firma mencionados anteriormente.

Finalmente, la pandemia de COVID-19 ha generado impactos en los flujos comerciales mundiales, afectando la oferta y demanda de productos y algunos actores han considerado reconfigurar las líneas de suministros para disminuir su dependencia o vulnerabilidad. Asimismo, la gestión de la pandemia profundizó el cuestionamiento a la capacidad de respuesta de los organismos multilaterales y tuvo un gran impacto en la geopolítica mundial.

---

<sup>36</sup> Fuente: WITS (World Integrated Trade Solutions) - Intermediate goods Exports, Imports, Tariffs by country and region 2018.

## Observaciones

Considerando entonces lo expuesto anteriormente, cabe destacar la situación en la que se encuentra Uruguay frente a este contexto. En síntesis, Uruguay se encuentra lejos de la tendencia mundial: presenta escasos acuerdos y bajos flujos de intercambio.

En materia de acuerdos de preferencias, concreción de negocios y relaciones comerciales, una posición estática es, en los hechos, un retroceso. Mientras los competidores avanzan cada vez más en sus redes comerciales, Uruguay pierde pie y compite con desventajas importantes. Los acuerdos comerciales no solo ofrecen acceso preferencial en materia arancelaria, sino que eliminan barreras al comercio no-arancelarias que muchas veces representan trabas más significativas que las tarifarias. También ofrecen previsibilidad y seguridad jurídica para las partes, una condición necesaria para la atracción de inversiones. Al negociar y comerciar con el mundo se trabaja con los estándares internacionales que generarían un salto en la calidad de negocios en el país.

Más y mejor acceso a los mercados significaría entonces para el país oportunidades de mejorar sus condiciones de competencia, obtener mayores rentas, vender más cantidades y nuevos productos. Mayores oportunidades de negocio resultan en mayor inversión y mayor empleo. La población en general gozaría de mayor bienestar, gracias al dinamismo de la economía, las ganancias de eficiencia, la mayor variedad y menores costos de productos importados. Se produce un efecto de derrame que se traduce vertical y horizontalmente entre las distintas industrias. El estado también se beneficia al recaudar más ingresos por la mayor actividad económica.

El sistema productivo de Uruguay ya ha transitado un proceso de reestructura al abrirse al Mercosur y posteriormente con el aumento de importaciones provenientes de China; existen pocas industrias transables poco competitivas que se verían afectadas por una mayor apertura comercial. En este sentido, el director de CERES, Ignacio Munyo destaca en su análisis del impacto del acuerdo Unión Europea-Mercosur sobre los productores locales: *“(...) el temor de una potencial pérdida de puestos de trabajo siempre está latente. Se debe tener presente que la gran mayoría de estos puestos de trabajo, tal cual están hoy concebidos, tienden a desaparecer de*

*todas formas, en el mediano plazo. De hecho, muchos de ellos explican la fuerte caída del empleo observada en Uruguay desde 2014. Estudios realizados en el IEEM-UM indican que la gran mayoría de los trabajadores ocupados en los sectores que compiten con los productos importados desde la UE se concentran en tareas fácilmente automatizables.”*<sup>37</sup> Se puede decir que los “costos” de la apertura ya han sido pagos por la sociedad, solo resta cosechar sus beneficios.

### **Uruguay tiene mucho para ganar de una mayor apertura comercial.**

Un factor esencial en este contexto es que exista consenso amplio entre los distintos actores de la sociedad para avanzar hacia una política comercial más abierta al mundo que permita facilitar el comercio internacional como una estrategia nacional.

Desde el punto de vista del gobierno, la administración de Luis Lacalle Pou y la coalición gobernante, defendieron el desarrollo de la apertura comercial del país desde su campaña electoral dedicándole un capítulo entero al tema en su propuesta “Compromiso por el País”.

En el ámbito legislativo, según un informe de CERES, un 71% de los legisladores consideran que “para favorecer la inserción internacional se debe priorizar acuerdos con otros mercados”. El informe concluye: “existen mayorías a favor de cambios en la estrategia de inserción internacional”.<sup>38</sup>

En el ámbito académico, el consenso en la materia se expresó en una carta firmada por 17 analistas y expertos en la materia publicada en el periódico La Diaria, el 1ero de marzo de 2021, que establece la necesidad de Uruguay de avanzar en nuevos acuerdos comerciales y convoca a la unidad nacional para conseguirlo:

*“...desde hace más de una década la integración revela una creciente fragilidad, en particular en lo que refiere a las relaciones con terceros países de fuera del bloque (...) continuar mejorando la inserción regional y levantar las restricciones*

---

<sup>37</sup> “Apertura e Innovación”, Ignacio Munyo, columna de El País, 4 de agosto 2019.

<sup>38</sup> (CERES, Radiografía Parlamentaria – Parte 1, 2021)



*del acceso a los mercados globales requiere un cambio en la política comercial con terceros mercados. (...) este proceso está asociado a la ampliación de las oportunidades de inversión, de reactivación económica, y de mejora de las condiciones del mercado de trabajo, tanto del nivel del empleo como de su calidad. Esta es la sustancia de la centralidad que tiene encaminarse ya en la dirección de ampliar la capacidad de desarrollar una política comercial que esté alineada con los intereses del país. (...) Se trata de una postura a adoptar por el Uruguay todo y que como tal debería ser apoyada para así ser defendida y gestionada en todos los ámbitos que se requieran.”<sup>39</sup>*

En el mismo sentido se proclamó la Academia Nacional de Economía en una publicación en el diario El Observador el 11 de marzo de 2021:

*“...un país de 3,5 millones de habitantes, solo puede encontrar una senda de crecimiento y desarrollo si se abre al mundo (...) El impulso presidencial hacia la flexibilización del Mercosur, debe estar acompañado por un apoyo explícito de academias, sindicatos, empresarios, partidos políticos. Este no es un tema del gobierno, es un tema de estado (...) los acuerdos comerciales no son solamente acuerdos para poder vender más bienes y más servicios, son también atractivos clave en la inversión extranjera directa y en la creación de empleo de calidad y por tanto, tienen una incidencia fundamental en el bienestar de la población.”<sup>40</sup>*

También existe consenso en el ámbito empresarial, destacándose la actuación de la Unión de Exportadores. Esta postura se vio reflejada este año tras el respaldo expresado públicamente al Presidente de la República después de la cumbre de jefes de Estados Parte del Mercosur el 26 de marzo de 2021, a través de comunicados emitidos por la Cámara de Industrias<sup>41</sup>, la Cámara de Comercio y Servicios<sup>42</sup>, la

---

<sup>39</sup> “La inserción internacional: un desafío clave en la construcción de futuro”, La Diaria, 1 de marzo 2021.

<sup>40</sup> Academia Nacional de Economía, “Estrategia comercial del país: cuando lo importante, además, es urgente”, El Observador, 11 de marzo 2021.

<sup>41</sup> Cámara de Industrias, Comunicado a la opinión pública, 27 de marzo 2021.

<sup>42</sup> Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, Comunicado, 27 de marzo de 2021.

Federación Rural<sup>43</sup>, la Asociación Rural<sup>44</sup> y la Confederación de Cámaras Empresariales.<sup>45</sup>

En el ámbito de la sociedad civil, una encuesta publicada en 2018 por Latinobarómetro, muestra que un 86% de los uruguayos están a favor de que Uruguay aumente el comercio con otros países.<sup>46</sup> En el mismo sentido, una encuesta de opinión pública de Equipos Consultores publicada en el diario El País el 19 de abril de 2021, observa que: *“un 84% está de acuerdo con que Uruguay debe abrirse al mundo”*<sup>47</sup>

A partir de lo presentado, se puede concluir que hay un consenso favorable al incremento del comercio internacional. La unidad nacional en los objetivos país es necesaria para que las políticas sean efectivas, y sustentables en el tiempo, así como también brindan respaldo político y fuerza negociadora a los representantes del país con sus contrapartes internacionales.

---

<sup>43</sup> Federación Rural de Uruguay, Comunicado, 27 de marzo 2021.

<sup>44</sup> Asociación Rural del Uruguay, Comunicado, 28 de marzo 2021.

<sup>45</sup> Comunicado a la opinión pública de la Confederación de Cámaras Empresariales, 27 de marzo de 2021.

<sup>46</sup> Latinobarómetro – Libro de código del 2018 – Uruguay

<sup>47</sup> “¿Qué piensan los uruguayos del Mercosur?”, por Equipos Consultores, Diario El País, 19 de abril 2021.

## Recomendaciones para Uruguay

En esta sección se evaluarán cuatro áreas en las que Uruguay puede tomar acciones para mejorar su situación actual según lo visto en los capítulos anteriores.

### Acceso a mercados

Según lo expuesto, la actividad económica del país tiene mucho potencial de crecimiento que se vería impulsado tras lograr un mercado ampliado a través de acuerdos comerciales. Por el contrario, el país presenta graves riesgos al no avanzar en este sentido. Desde el punto de vista externo esto se ve agravado si se considera la incertidumbre e inestabilidad que presenta el contexto mundial actual, que se vería mitigada de contar con tratados internacionales que otorguen previsibilidad y seguridad jurídica a los negocios. Desde el punto de vista interno, el país se encuentra en una situación muy compleja. La inversión privada descendió desde 2014 hasta 2019, pasando del 16,6% del PIB al 12,9%; en el período 2015 – 2019 se perdieron en el entorno de 56.000 puestos laborales. Para que el país recupere su atractivo para las inversiones y sortee estos desafíos en la etapa post pandemia, el acceso a nuevos mercados resulta imperioso.

Adicionalmente, las trabas al comercio representan una de las principales barreras a la innovación como se ha detallado anteriormente. Esto se observa también en la posición de Uruguay en el Índice Global de Innovación como una de sus debilidades, representado en el sub-pilar de “Comercio, competencia y escala del mercado” donde tiene la posición 97 (de 131). Este punto es clave porque la falta de acceso a mercados más grandes, la falta de competencia, y la pérdida de eficiencia que significa la política comercial cerrada actual, impide el dinamismo en la actividad económica y social que permitiría avanzar hacia el desarrollo del país.

Hasta la fecha, la soberanía comercial del país en materia arancelaria de mercancías se ve comprometida por el Tratado de Asunción que dio nacimiento al Mercosur. Aunque han existido varias excepciones por parte de los miembros, incluido el tratado de Uruguay con México, la realidad es que Uruguay se ve atado a sus socios en lo esencial de la materia de política comercial.

El funcionamiento del bloque, tanto en el plano interno entre los socios, como con el exterior, ha sido y sigue siendo complejo. El bloque ha acumulado una larga lista de contradicciones que han generado incertidumbre sobre su presente y su futuro. Las perforaciones al acuerdo; la zona gris que genera que en lo comercial el bloque funcione como una zona de libre comercio y no como una unión aduanera, pero se le exija a los socios una política comercial común como si así funcionara; las asimetrías; la falta de acuerdos con terceros países; las políticas proteccionistas intra-bloque; el crecimiento desproporcionado de sus instituciones burocráticas; la tendencia a desviar el foco de lo económico-comercial a lo político-ideológico que persiste hasta la fecha, son hechos que explican los cuestionamientos actuales.

Uruguay ha buscado a través de varias administraciones lograr la flexibilidad del bloque, es decir que se permita concretar acuerdos con terceros países bilateralmente. Este año por primera vez se formalizó la solicitud en el Consejo de Mercado Común convocado el pasado 26 de abril de 2021 y el tema se encuentra en discusión entre los socios.

Idealmente Uruguay debiera perseguir acuerdos con la mayor cantidad de países posible. De ser posible, se podría comenzar por cerrar los acuerdos en curso con Canadá, República de Corea, Singapur, EFTA y Unión Europea. Uruguay también se beneficiaría de acuerdos con las potencias, como Estados Unidos, Reino Unido, Japón o China, y con países que tengan una estructura productiva complementaria, y se destaca el foco en Asia que es la región que se proyecta con mayor dinamismo para la próxima década.

La política comercial trasciende los gobiernos y debe ser tratada como política de Estado. Para perseguir los objetivos es preciso contar con un plan estratégico y una institucionalidad coordinada. Los esfuerzos deben estar articulados con el sector privado, y ofrecer instancias de consultas a la sociedad civil como sucede en Chile, donde esta muy bien institucionalizado a través de múltiples ámbitos de participación, como las “Mesas Comex” y el “Comité Nacional de Facilitación de Comercio”, o como fue establecido en el Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA) firmado por Canadá y la Unión Europea en 2016, que incluye varias instancias de consulta ciudadana para ambas partes, denominados “Foros de Sociedad Civil”

## Consolidación de la Oferta Exportable

Uno de los principales retos para competir a nivel global es lograr una oferta exportable atractiva, competitiva, y sostenible en el tiempo que a su vez permita el desarrollo del país de forma genuina y sustentable.

La producción de commodities, principalmente pasta de celulosa, granos y carnes, se complementa con oferta diferenciada, que se puede considerar de nicho, como los cortes premium, o aquellos con certificados Hal-al o Kosher. También son cada vez más valorados los aspectos que aseguran altos estándares de sanidad, las herramientas de trazabilidad y otros certificados. En el mismo sentido, toda producción que se realice con conciencia medio-ambiental agrega un valor cada vez más demandado por los consumidores globales.

Existe un gran potencial para aumentar la producción- en cantidad y en calidad. A modo de ejemplo, un informe publicado por CERES, analiza cómo de duplicarse la producción de carne en el país se lograría un aumento del 10% del PIB, y señala que uno de los principales factores para lograrlo sería levantar las barreras al comercio que permitan mejorar el acceso a los mercados con mayor demanda.<sup>48</sup> La industria de lácteos, de arroz y de miel despegarían su producción al ver su mercado ampliado. Otras áreas con posibilidades de crecimiento con proyección internacional incluyen la industria del cáñamo, el vino, los servicios fintech, las industrias creativas, y por supuesto, toda la industria de desarrollo de software y aplicaciones tecnológicas que hoy en día no tienen techo.

El avance tecnológico tiene un impacto directo en las posibilidades de desarrollar nuevos negocios y aplicar la tecnología para hacer cosas nuevas o las mismas de mejor manera (innovación de productos o innovación de procesos). Existen muchos ejemplos en el país que demuestran el potencial de incorporar tecnología en los procesos productivos, especialmente se observa en la agroindustria donde existe un nivel de especialización elevado. Es en esta área también donde se ve una clara intención por articular mejor la participación de la ciencia con el sector productivo, a través del insituto INIA. Mayores oportunidades de inversión y mayor acceso a

---

<sup>48</sup> Véase (CERES, 2020)

conocimiento a través del comercio incrementado, podrían resultar en un incremento este tipo de aplicaciones y oportunidades de progreso.

La clave no es simplemente el crecimiento potencial, sino el desarrollo. Es decir, que gracias a los nuevos negocios y oportunidades se logre un salto en la matriz de producción para lograr mayor eficiencia, especialización, valor agregado y creación de nuevas ventajas competitivas como se observó en los capítulos anteriores. Cabe destacar que para lograr que los productos sean competitivos en el mercado internacional y que el país resulte atractivo para las inversiones no es suficiente lograr un mejor acceso a los mercados, sino que se debe sanear la estructura de costos que agravan la pérdida de competitividad actual. En este sentido, Uruguay ostenta los precios más caros de energía y de logística en la región. Estos factores afectan directamente la actividad comercial doméstica, pero especialmente la internacional y están en gran parte relacionados con la gestión estatal de las empresas públicas y del déficit de infraestructura, entre otros.

Respecto a las micro, pequeñas y medianas empresas, que significan el 96% de las empresas del país, representaron el 78% de las empresas exportadoras de bienes en 2020, pero solo facturaron un 6% del valor exportado, según reporta Uruguay XXI. En este sentido, un estudio publicado por dicha agencia, revela que estas empresas tienen un “rol importante en la diversificación de la oferta exportable” debido a que *“estas exportaron de forma exclusiva el 42% de las partidas de la canasta exportable de bienes”*.<sup>49</sup> En otro informe relativo al sector se destaca la importancia de la exportación en sus negocios: *“el 63% de las empresas [Mipymes] que exportaron, declararon que la actividad exportadora constituye el negocio principal o al menos una parte muy importante de la facturación de la empresa.”* Estos índices demuestran la importancia que tiene el mercado internacional para la mayoría de las empresas del país, y por lo tanto de su entramado social, y también el gran potencial de crecimiento que existe. En este sentido, el acceso ampliado a los mercados y la facilitación del comercio electrónico, representarían invaluable herramientas para las Mipymes.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> (Caracterización de las Mipymes exportadoras de bienes en Uruguay, Uruguay XXI, 2021)

<sup>50</sup> (Encuesta Mipymes exportadoras de bienes y servicios en Uruguay, Uruguay XXI, 2021)

## Condiciones del mercado y el rol del estado

Como se observa en los distintos índices globales que miden la capacidad de innovación de los países, son muchos los factores que dependen de disposiciones gubernamentales. Es decir que el rol del estado y las políticas públicas aplicadas pueden potenciar o restringir las actividades innovadoras, y justamente representan las condiciones más importantes por que son las que se pueden modificar en el corto plazo.

Existe consenso sobre algunos elementos básicos necesarios para que estas actividades prosperen. Un país debe ofrecer estabilidad jurídica, respeto por los contratos y la propiedad, y ofrecer previsibilidad y claridad en sus regulaciones para atraer inversiones. Afortunadamente, Uruguay se destaca en la región, y en el mundo, por la solidez de sus instituciones políticas. Por ejemplo, Uruguay es una de las 4 democracias plenas de América, junto con Canadá, Chile y Costa Rica, y se encuentra en el puesto 15 a nivel mundial, según el Índice de Democracia de The Economist.<sup>51</sup> En el Índice de Percepción de Corrupción se encuentra en segundo lugar en América detrás de Canadá, y en el puesto 21 a nivel global.<sup>52</sup> En el Índice de Paz Global, también se ubica segundo en América tras Canadá y ocupa el puesto 35 a nivel global.<sup>53</sup> En el índice de Libertad de Prensa Mundial también se ubica segundo en América tras Canadá y ocupa el puesto 18 a nivel global.<sup>54</sup> Finalmente, en el Índice Global de Libertad de Freedom House, Uruguay logra un score de 98/100.<sup>55</sup>

Estos parámetros son considerados para calcular el ranking del Índice Global de Innovación y es la parte en la que Uruguay más se destaca, alcanzando el puesto 46 (de 131) a nivel mundial en el pilar de “Instituciones” y el puesto 21 en el sub-pilar de “Estabilidad Política”. Asimismo, la estabilidad social en el país es un activo invaluable en la atracción de inversiones, especialmente en comparación con la región.

---

<sup>51</sup> Global Democracy Index 2020, The Economist

<sup>52</sup> Corruption Perception Index 2020, Transparency International

<sup>53</sup> Global Peace Index 2020, Institute for Economics & Peace

<sup>54</sup> World Press Freedom, Ranking 2021, Reporters Without Borders

<sup>55</sup> Freedom in the world, 2020, Uruguay, Freedom House

Sin embargo, en los capítulos de clima de negocios o condiciones económicas, el país se encuentra muy rezagado y muestra una importante lista de mejoras necesarias para fomentar las capacidades de innovación y encaminar su desarrollo. Así lo refleja la posición de Uruguay en el ranking de Innovación Global, que muestra las mayores debilidades y desafíos en los pilares de “Sofisticación de los Negocios”, con el puesto 85 (de 131), y “Sofisticación del Mercado”, con el puesto 114 (de 131). Como se ha visto, la apertura comercial y la promoción del libre intercambio es un elemento básico para el flujo de ideas y capitales. Otro punto importante es mantener una estabilidad macroeconómica que permita captar inversiones de largo plazo y evitar que las empresas tengan sobrecostos por incertidumbre a nivel país, ya sea en la política monetaria o fiscal.

La infraestructura que ofrece el país juega un rol fundamental para el desarrollo de la innovación y la actividad económica. En este sentido no solo se hace referencia a la infraestructura tradicional de logística, transporte y energía, si no que hoy en día se hace énfasis en la infraestructura de telecomunicaciones y datos, especialmente es necesario contar con una red de banda ancha de alta velocidad, fiable, extensa y económica. En este tópico, Uruguay presenta excelentes niveles de penetración de internet y es otro de los pilares en los que se destaca a nivel mundial en el Índice de Innovación Global, alcanzando el puesto 26 en el sub-pilar de “Tecnologías de la Información y Comunicación”.

Asimismo, se considera relevante la facilidad de hacer negocios y trámites – cuanto más liviana sea la burocracia resulta más accesible emprender nuevos negocios. Este factor es evaluado por el índice de facilidad de hacer negocios del Banco Mundial, en el que Uruguay está en el puesto 101 de 190 países evaluados.<sup>56</sup> Esto demuestra que Uruguay presenta debilidades en esta área y debería implementar mejoras en los procesos.

Otro factor fundamental para llevar a cabo inversiones, emprendimientos y desarrollos de innovación es el acceso a financiamiento. Uruguay presenta adecuadas condiciones legales para recibir inversión extranjera, otorgándole igual trato que a las

---

<sup>56</sup> Ranking Doing Business 2019, Banco Mundial.



inversiones locales. Adicionalmente, el país cuenta con 30 acuerdos de protección de inversión entre estados “que tienen como objetivo reforzar las condiciones favorables para incrementar las inversiones entre las partes, garantizando cierto estándar de tratamiento para los inversores externos”<sup>57</sup>. Es necesario lograr un mayor acceso a los mercados y bajar los costos estructurales para que la inversión se haga efectiva, tanto extranjera como nacional.

En este sentido, Uruguay presenta bajos niveles de otorgamiento de crédito a privados en relación a su PIB, lo que es destacado como una debilidad en el Índice Global de Innovación, posicionando a Uruguay en el puesto 111 (de 131) en esta categoría. Una gran herramienta para mejorar el acceso a capitales sería revitalizar el mercado de valores que hoy en día presenta escaso funcionamiento. Otras herramientas, como ser el desarrollo de préstamos garantizados por el estado (SIGA) con énfasis en adopción tecnológica o capacitación, o generar incentivos impositivos para estas actividades en la línea de lo desarrollado en la Ley de Inversiones, pueden ser de utilidad. Otra herramienta es el fomento de los fondos de capital de riesgo, que funcionan en una escala limitada en el país. Algunos de estos fondos son promocionados por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

## Capital humano

En una sociedad abierta y dinámica, donde fluyen las ideas, nuevos productos, nuevos procesos, nuevas tecnologías, donde hay competencia, el *cambio* no se percibe como negativo, sino que se vuelve algo natural y deseable.

El informe del BID “Travesía 4.0: Hacia la adopción tecnológica uruguaya”, señala que uno de los obstáculos para innovar más elegidos en su encuesta fue “la cultura de la empresa”. La cultura tiene un rol innegable en el desarrollo de la actividad económica y las posibilidades de innovación. Algunos ejemplos pueden ser la aversión al riesgo, la cultura emprendedora, o la valoración de las distintas áreas de estudio que luego determinan las habilidades disponibles en el mercado. Un ejemplo reciente, es el aumento del 45% de las inscripciones en la Facultad de Ciencias de

---

<sup>57</sup> Página web del Ministerio de Economía y Finanzas, Acuerdos de Inversiones.

Uruguay en 2021, a raíz de la exposición y valoración del rol de la ciencia tras su respuesta a la pandemia del COVID19.<sup>58</sup>

Para acompañar los cambios que se están produciendo a nivel mundial, es necesario que la sociedad cuente con herramientas de reconversión laboral y programas de capacitación y formación continua, tanto por parte del ámbito privado como público. Los términos “*upskilling*” y “*reskilling*” que refieren al desarrollo de nuevas competencias y habilidades se han popularizado. La regulación del mercado laboral debe acompasar el dinamismo de la actividad económica, adaptarse a los nuevos tiempos y ofrecer mayor flexibilidad y modernidad. Diferencias de los regímenes laborales entre países influyen directamente en la promoción de nuevos emprendimientos y direccionan las inversiones. Como se vio en la sección de análisis teórico anterior, un factor clave en la relación entre el comercio internacional y la innovación son las capacidades de absorción de las personas. Cuanto mejor sea la calidad de educación de la población y cuanto mayor la sensibilidad cultural a ideas nuevas, se podrá lograr mejor provecho de los beneficios de mayor comercio e inversión. Asimismo, la apertura hacia la migración es fundamental para Uruguay, tanto por su aporte a la diversidad, el acceso de nuevas perspectivas y talento, como por la necesidad demográfica.

La existencia de ecosistemas que conecten a los actores, tanto nacionales e internacionales; a las empresas, academia y gobierno, y también dentro de los distintos sectores, son fundamentales para la promoción de la innovación. Según revela un informe publicado a inicios de 2020 por Uruguay XXI y otros organismos, la gobernanza del sistema de innovación en Uruguay requiere de mejoras institucionales, estratégicas y operativas (Mapeo de limitantes y desarrollo de propuestas para la valorización de la investigación, 2020). Se trata de un tema que los países que quieren avanzar no pueden desestimar.

---

<sup>58</sup> “Facultad de Ciencias: inscripciones crecieron 45% y hay casi 1.000 estudiantes nuevos”, diario El Observador, 14 de abril 2021.

## Conclusiones

En este trabajo se analizó la relación entre la apertura comercial y la innovación y se estudió cómo ambos factores inciden en el desarrollo de los países, especialmente en el caso de países pequeños y en desarrollo como Uruguay. Se desarrollaron los conceptos básicos de comercio internacional y su teoría, y de la evolución del concepto de innovación, así como su destacado rol en el crecimiento económico.

Se ahondó en el vínculo virtuoso que existe entre el comercio y la innovación desde un punto de vista teórico, repasando una amplia variedad de estudios en la materia, que destacan las ganancias de escala que genera el mercado ampliado, las ganancias de eficiencia resultante del acceso a mejores insumos internacionales y a la reasignación de recursos en la economía el efecto de la competencia, y el efecto de difusión de tecnología.

Seguidamente se contrastó el análisis teórico con estadísticas económicas, utilizando cuatro importantes indicadores que comparan a los países en distintas áreas. El análisis de datos confirmó que en la práctica también se demuestra un fuerte vínculo entre la apertura comercial y la innovación.

Luego, se analizó el caso particular de Uruguay, su historia en materia de política comercial, su situación actual, y su posición en el mundo según las tendencias globales del comercio. Se observó que Uruguay presenta un atraso en materia de Política Comercial y un estancamiento relativo en cuanto al desarrollo de su economía medido por sus capacidades de innovación.

Finalmente, se detalló una serie de recomendaciones para dinamizar el crecimiento y desarrollo de Uruguay, observando su posición particular en los índices analizados y centrando el análisis en cuatro áreas clave: Acceso a mercados; Consolidación de la oferta exportable; Condiciones del mercado y rol del estado; y Capital humano.

Se concluye que Uruguay tiene mucho para ganar de una mayor apertura comercial, y mucho para perder en caso contrario. Esta situación se ve acentuada por el contexto internacional y la velocidad de los cambios que experimenta el mundo. La capacidad

de aprendizaje continuo, adaptabilidad y flexibilidad, a nivel de las personas, empresas y país, serán claves de cara al futuro. Uruguay puede acompañar los cambios y buscar avanzar en su desarrollo o de lo contrario quedará detenido en el tiempo y retrocediendo en comparación con otros países.

Algunas líneas de investigación que serían interesantes de profundizar, puede ser el estudio de las barreras que existen para que Uruguay logre una mayor apertura comercial; el análisis de los desafíos y oportunidades que enfrentaría Uruguay en su avance en la inserción internacional considerando su retraso relativo; y finalmente, cuál sería la mejor estrategia para su inserción internacional.

El cambio en la Política Comercial de Uruguay es simplemente una de las reformas necesarias para mejorar la calidad de vida de los uruguayos. La apertura comercial es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo del país. Sin embargo, es una excelente opción para quebrar el estatus-quo. Lograr una mayor apertura comercial es una política que tendría mayor impacto en menor tiempo, que cuenta con apoyo de la sociedad y que generaría un dinamismo económico muy necesitado en estos tiempos, y los que vendrán.

“No existe un país pequeño, cerrado y próspero.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Agustín Iturralde, “Uruguay necesita más niveles de libertad”, 11 de diciembre de 2019, El País.

## Bibliografía

- Acevedo, E. (1933). *Anales Históricos del Uruguay, Tomo 2*. Barreiro y Ramos.
- Acevedo, E. (1903). *Notas y apuntes. Contribución a la historia económica y financiera de la República Oriental del Uruguay, Tomo 1*. El Siglo Ilustrado.
- Aghion, P., Antonin, C., & Bunel, S. (2021). *The power of creative destruction*. Harvard University Press.
- Aghion, P., & Bergeaud, A. L. (2018). *The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence*. NBER Working Paper 24600.
- Aghion, P., & Bloom, N. B. (2005). Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 701-728.
- Akcigit, U. A. (2018). *Innovation and Trade Policy in a Globalized World*. Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers.
- Albertoni, N., Iturralde, A., & Correa, R. (2020). *Índice de Vulnerabilidad Comercial - Edición 2020*. Montevideo: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Anichini, J., Caumont, J., & Sjaastad, L. (1978). *La política comercial y la protección en el Uruguay*. Banco Central del Uruguay.
- Arocena, R. y. (2011). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Debate.
- Asociación Latinoamericana de Logística. (2020). *Indicadores Logísticos Regionales 2020*.
- Atkinson, R. D. (2013). *Competitiveness, Innovation and Productivity - Clearing up the confusion*. The Information Technology & Innovation Foundation.
- Atkinson, R. D., & Ezell, S. J. (2012). *Innovation Economics. The race for global advantage*. Yale University Press.
- Bagshaw, E. (2019). *WTO on brink of crisis due to inaction over dispute-settlement reforms, Birmingham warns*. Retrieved from The Sydney Morning Herald: <https://www.smh.com.au/politics/federal/wto-on-brink-of-crisis-due-to-inaction-over-dispute-settlement-reforms-birmingham-warns-20190910-p52px7.html>
- Baldwin, J., & Gu, W. (2004). *Trade Liberalization: Export-market Participation, Productivity Growth and Innovation*. Ottawa: Statistics Canada.
- Bartesaghi, I. (2020). *Mercosur .Su desarrollo normativo frente a las tendencias mundiales*. Grupo Magro.

- Benegas Lynch (h), A. (2010). *Jean Gustave Courcelle-Seneuil*. Santiago de Chile: Instituto Democracia y Mercado - Universidad del Desarrollo.
- Bernard, A. B. (2007, Summer). Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives, Volume 21*(Number 3), 105-130.
- BID. (2020). *Travesía 4.0: Hacia la adopción tecnológica uruguaya*.
- Bloomberg. (2021). Reforming WTO Appeals Body Necessary, Won't Be Easy, Chief Says. *Supply Lines*.
- Bustos, P. (2011). Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinean Firms. *American Economic Review 101*, 304-340.
- Camacho, M., Jung, A., Durán, C., & Karsaclián, D. (2016). *La fuerza de la innovación y el emprendimiento. ¿Es probable que Latinoamérica se suba al carro de las sociedades del conocimiento? - Uruguay*. Konrad Adenauer Stiftung - SOPLA.
- CERES - Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. (2021). *CERES Analiza 6 - Radiografía Parlamentaria - Parte 1*.
- CERES - Centro de Estudios para la Realidad Económica y Social. (2020). *¿Cuál es el impacto de aumentar la producción de carne sobre la economía uruguaya?*
- CINVE. (2019). *Para entender la economía del Uruguay*. Montevideo.
- Ciuriak, D. (2013). *Learning by Exporting: A Working Hypothesis*. Ciuriak Consulting Working Paper.
- Cornell SC Johnson College of Business, INSEAD, WIPO (2020). Global Innovation Index 2020. "Who Will Finance Innovation"
- De Loecker, J. (2013). Detecting Learning by Exporting. *American Economic Journal: Microeconomics*, 1-21.
- De Loecker, J. (2005). *Do Exports Generate Higher Productivity? Evidence from Slovenia*. Economics Department and LICOS, K.U. Leuven.
- Departamento de Negocios Internacionales - Universidad Católica del Uruguay. (n.d.). *Informe de Comercio Exterior - Diciembre 2020*.
- Díaz, R. (2018). *Historia Económica de Uruguay*. Ramón Díaz.
- Díaz, R. (1985). País pequeño debe ser país abierto: Análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay, en Charles Gillespi, Louis Goodman, Juan Rial y Peter Winn (compiladores), Uruguay y la democracia, tomo 2, The Wilson Center Latin American Program y Ediciones de la Banda Oriental.

- Dotta, V., & Munyo, I. (2019). Trade Openness and Innovation. *The Innovation Journal: The public Sector Innovation Journal*, 24 (2), article 2.
- Espinosa, E. D. (2017). *Recordando los primeros tratados internacionales de la República*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.
- Fernández Reyes, J. (2013). *Curso del Derecho de la integración - Tomo I y Tomo II*. Universidad de Montevideo.
- Foro Económico Global. (2019). *Índice de Competitividad Mundial*.
- Global Trade and Innovation Policy Alliance. (2020). *GTIPA Statement of Shared Principles*. Retrieved from <http://www2.itif.org/2020-gtipa-statement-shared-principles.pdf>
- Gorodnichenko, Y. S. (2010). Globalization and Innovation in Emerging Markets. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, 194-226.
- Grupo Radar. (2021). *Perfil del internauta uruguayo - 2020*.
- Gwartney, J., Lawson, R., Hall, J., & Murphy, R. (2020). *Economic Freedom of the World: 2020 Annual Report*. Fraser Institute.
- Heston, A., Summers, R., & Aten, B. (2006). *Penn World Table - Version 6.2*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Keller, W. (2009, October). International Trade, Foreign Direct Investment, and Technology Spillovers. *NBER Working Paper* (No. 15442).
- Kiriyaama, N. (2012). *Trade and Innovation: Synthesis Report, OECD Trade Policy Papers, No. 135*. Paris: OECD Publishing.
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2001). *Economía Internacional. Teoría y política*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- Lacalle Herrera, L. A. (2020). *Mercosur. Nacimiento, Vida y Decadencia*. Aguilar.
- Lederman, D. M. (2014). *Many Firms but Little Innovation*. The World Bank.
- Legatum Institute. (2019). *Global Index of Economic Openness*. London.
- Lileeva, A. T. (2010). Improved Access to Foreign Markets Raises Plant-Level Productivity". *Quarterly Journal of Economics*.
- Lipsey, R. G., & Carlaw, K. I. (2020). *Industrial Policies: Common Not Rare*.
- Macadar, L. (1992). *Restauración democrática y política económica. Uruguay 1985-1989*. Ediciones de la Banda Oriental.
- McCloskey, D. N. (2019). *Why Liberalism works*. Yale University Press.

- Miller, T., Kim, A., Roberts, J., & Tyrell, P. (2020). *2020 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. *Mensaje y Exposición de Motivos - Presupuesto Nacional 2020*.
- Norberg, J. (2020). *Open. The story of human progress*. London: Atlantic Books.
- OCDE. (2011). *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*.
- OCDE y Eurostat. (2018). *Manual de Oslo 2018*.
- OCDE y Eurostat. (2005). *Manual de Oslo 2005*.
- OCDE y Eurostat. (1997). *Manual de Oslo 1997*.
- OCDE y Eurostat. (1992). *Manual de Oslo 1992*.
- Olson, M. (1965). *The logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University.
- Organización Mundial del Comercio. (2021). *Informe sobre el comercio mundial 2020*. Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio. (2018). *Exámen de Políticas Comerciales - Informe de la Secretaría - Uruguay*. OMC.
- Porter, M. E. (1990). *The copetitive advantage of nations*, *Harvard Business Review*, marzo-abril.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Retrieved from [dle.rae.es/innovación](http://dle.rae.es/innovación)
- Ridley, M. (2020). *How Innovation Works*. London: 4th Estate.
- Romer, P. (2018). Nobel Lecture: On the possibility of progress.
- Sala i Martín, X. (2002) *Economía liberal para no economistas y no liberales*, Plaza Janes, Barcelona.
- Samuelson, P. (1962). The Gains from International Trade Once Again. *Economic Journal*(72), 820-829.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*.
- SEG Ingeniería. (2021). *Indicadores Energéticos - Marzo 2021*.
- Smith, A. (1971). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. The University of Chicago.
- Stiglitz, J. (2002). *Microeconomía*. Barcelona: Ariel S.A.
- Unión de Exportadores del Uruguay. (2020). *Informe de exportaciones de bienes y servicios - Diciembre 2020*.



- Uruguay XXI. (2021). *Caracterización de las Mipymes exportadoras de bienes en Uruguay*.
- Uruguay XXI. (2020). *Informe Anual de Comercio Exterior*.
- Uruguay XXI. (2020). *Informe Sectorial - Servicios Globales* .
- Uruguay XXI. (2020). *Encuesta Mipymes exportadoras de bienes y servicios en Uruguay*.
- Vasen, D. F. (2020). *Mapeo de limitantes y desarrollo de propuestas para la valorización de la investigación*. Uruguay XXI, ANII, PEDECIBA, Presidencia de Uruguay.
- Wagner, J. (2019). *Effect of international activity on firm performance*. IZA World of Labor.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.