

**Análisis de las propuestas de los  
Programas de los Partidos Políticos  
La inserción internacional  
de Uruguay**

## Índice

Índice .....	2
Introducción.....	3
1. La situación actual de Uruguay en los distintos bloques regionales .....	5
1.1. MERCOSUR .....	6
1.2. UNASUR.....	7
1.3. ALADI.....	7
1.4. Alianza del Pacífico.....	8
2. La propuesta de los partidos políticos .....	10
2.1. Postura del Frente Amplio.....	10
2.1.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay.....	10
2.1.2. Propuesta del partido .....	11
2.1.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos.....	13
2.2. Postura del Partido Colorado.....	13
2.2.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay.....	13
2.2.2. Propuesta del partido .....	15
2.2.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos.....	17
2.3. Postura del Partido Nacional .....	17
2.3.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay.....	17
2.3.2. Qué propuestas tiene el partido.....	18
2.3.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos.....	20
2.4. Postura del Partido Independiente .....	20
2.4.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay.....	20
2.4.2. Qué propuestas tiene el partido.....	22
2.4.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos.....	23
3. Análisis comparado de las propuestas en base a los ejes teóricos seleccionados ...	24
3.1. Ventajas Comparativas vs. Diversificación de la Matriz Productiva .....	24
3.2. Regionalismo vs multilateralismo .....	30
3.2.1. Concreción de acuerdos de comercio .....	31
3.2.2. Asimetrías dentro del bloque .....	32
3.2.3. ¿Uruguay forma parte de una Unión Aduanera? .....	35
3.2.4. Comentarios finales .....	36
4. Conceptos claves que se desprenden de la sección anterior y posibles impactos ...	39
Conclusión.....	43
Bibliografía.....	45
Anexo I - Entrevistas .....	47
Entrevista a Andrés Masoller del Frente Amplio.....	47
Entrevista a Isaac Alfie del Partido Colorado .....	48
Entrevista a Juan Dubra del Partido Nacional .....	50
Entrevista a Marcel Vaillant del Partido Independiente.....	51
Anexo II – Gráficos .....	54

## Introducción

En el marco de la campaña electoral que se desarrolla en Uruguay en el año 2014, el presente trabajo pretende analizar las propuestas de los partidos políticos sobre la inserción internacional de Uruguay. La idea es contribuir al debate acerca de los objetivos perseguidos por los partidos políticos abordando conceptos y teorías vinculadas al comercio con el exterior. Para ello se plantea un análisis comparado desde la óptica de dos enfoques económicos sobre la inserción internacional, pero que no pretende agotar en los mismos ni profundizar en el aspecto analítico. Dada la amplitud de aspectos que abarca la política de inserción internacional, los ejes temáticos en los que se centra el trabajo son las posturas en cuanto a “Ventajas Comparativas vs. Diversificación de la Matriz Productiva” y “Regionalismo vs. Multilateralismo”.

Cabe destacar la particular situación política que se está viviendo en el país, siendo las actuales una de las elecciones más competitivas de los últimos años. Adicionalmente, en un marco en que los precios de los *commodities* comienzan a exhibir tendencias a la baja y que Estados Unidos presenta signos de una posible recuperación, el flujo de capitales posiblemente comience a decrecer por una aversión al riesgo, denotada como “flight to quality”. En este contexto menos favorable, las decisiones de política económica tendrán un gran impacto en el futuro del crecimiento y desarrollo de los próximos años.

A efectos de focalizar el estudio, fueron considerados los partidos políticos con representación parlamentaria, en el entendido de que éstos son los que cuentan con mayor probabilidad de incidir en la toma de decisiones de política. Estos partidos son el Frente Amplio, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Partido Independiente.

Para el estudio de campo, se realizaron entrevistas a economistas referentes de los partidos quienes explicaron en mayor profundidad las visiones detrás de las propuestas de sus respectivos partidos. Las mismas fueron llevadas a cabo con el objetivo de enriquecer las posturas explicitadas

tanto en las plataformas programáticas como en otras instancias como lo fue la charla dictada en fines de agosto en la Universidad Católica del Uruguay<sup>1</sup>.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En un primer apartado se describe sintéticamente la situación de Uruguay respecto a la participación en diferentes tratados comerciales, con el objetivo de plantear el contexto en el que se encuentra del país en la actualidad. En una segunda sección se pretende abarcar la visión que tienen los distintos partidos sobre la inserción internacional del país. Para ello se elaboró un resumen de las ideas de cada partido, que recolecta la información obtenida por los expertos junto a las demás fuentes explicitadas anteriormente. En el apartado tres se plantea un análisis de las propuestas en base a los dos ejes mencionados anteriormente, o sea, en relación a “Ventajas Comparativas vs. Diversificación de la Matriz Productiva” y “Regionalismo vs. Multilateralismo”. En cada caso se revisan los principales aspectos teóricos correspondientes a cada eje y en base a ellos se observa la postura de cada uno de los partidos. Finalmente en una cuarta sección se presentan unas reflexiones generales que tratarán de aportar a mejorar la comprensión de las diferentes posturas, sus puntos de contacto y qué cabría de esperar en los diferentes escenarios en materia de inserción internacional.

---

<sup>1</sup> “*La inserción externa del Uruguay y el comercio exterior desde la óptica partidaria*”. Los respectivos representantes de los partidos fueron: **Dr. Pablo Labandera** (Partido Nacional), el **Ec. Álvaro Ons** (Frente Amplio), el **Dr. Didier Operti** (Partido Colorado) y el **Ing. Agr. Gonzalo Pérez del Castillo** (Partido Independiente). La misma se realizó el día 28 de Agosto de 2014 en el Aula Magna.

## **1. La situación actual de Uruguay en los distintos bloques regionales**

En materia de política comercial internacional, los países pueden tomar diferentes posturas. En un extremo las economías podrían optar mantener un libre comercio con los demás estados, siendo esta una postura que difícilmente se pueda adoptar estrictamente en la práctica debido a que según muestra la teoría, si bien optimizaría las ganancias del comercio, a su vez puede afectar a sectores productivos sensibles y claves de la economía, como también afectar a la redistribución de las rentas entre los distintos sectores de la sociedad.

Otros países prefieren mantener una política con algún grado de proteccionismo, imponiendo barreras para proteger a determinados sectores productivos del país. Los instrumentos de estas políticas proteccionistas pueden ser la imposición de aranceles, subsidios a la exportación, control a las importaciones, barreras no arancelarias, entre otros, aunque la discrecionalidad para su uso está cada vez más condicionada por los diferentes acuerdos comerciales de los que participa el país.

Diferentes países han preferido la integración económica a través de acuerdos comerciales preferenciales, unión aduanera, mercado común o unión económica, para así eliminar todas o algunas barreras económicas y comerciales entre los integrantes e imponiendo diversas barreras comerciales a los países no integrantes. El objetivo de adquirir esta postura es aumentar las ganancias para el país asegurando las ventas de sus productos, como también armonizar las políticas comerciales hacia el resto del mundo; aumentar las diversidades de productos de consumo para satisfacer mejor la demanda; aumentar el empleo a través de la libre movilidad de trabajo y capital, para así lograr un aumento del PBI. Asimismo con la integración, las naciones pretenden proteger los sectores productivos, ya que si bien se eliminan las barreras comerciales entre los estados miembros del acuerdo, las políticas comerciales, como aranceles, cuotas de importación, etc., son implementadas para los países externos al acuerdo.

En la actualidad, como a lo largo de la historia, existen diferentes acuerdos preferenciales comerciales como lo son la Unión Europea, NAFTA (tratado de libre comercio de América del Norte), ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y la Alianza Pacífico entre otros. En este trabajo se desarrollarán las últimas tres debido a su relevancia en el desarrollo del trabajo.

## **1.1. MERCOSUR**

Fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción.

Estados miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (que ingresó en junio de 2012).

Estados asociados: Guyana, Surinam, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (este último se encuentra en proceso de adhesión al bloque).

Objetivos:

- Libre circulación de bienes, servicios y factores entre los estados, a través de la supresión de derechos aduaneros y limitaciones no arancelarias y de cualquier otro régimen semejante.
- Instaurar un arancel externo común y adopción de una política externa común con relación a terceros Estados.
- Coordinación de Políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, transportes, comunicaciones, y otras acordadas, con el fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados integrantes.
- Compromiso de los Estados integrantes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Actualmente los países integrantes mantienen una lista de excepciones al arancel externo común, determinados en los ítems de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. En estos casos el AEC puede ir desde el 0% hasta el 35%, para los productos con mayor valor agregado como lo son los automóviles y textiles, el AEC que presentan es el mayor, o sea, 35%.

Asimismo, se estableció que cada uno de los Estados partes del MERCOSUR pueden aumentar su arancel nacional por encima del arancel externo común hasta 200 posiciones arancelarias.

## **1.2. UNASUR**

El tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011.

Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.

Objetivo: El principal objetivo es lograr la integración entre los países en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia.

Actualmente busca mecanismos para construir una región más segura, en la que se garanticen las libertades fundamentales de las personas, y a su vez que se promueva el desarrollo económico y la inclusión social.

## **1.3. ALADI**

Creado con el tratado de Montevideo en 1980. La ALADI existe para continuar la dinámica de integración económica en Latinoamérica según la misma intención de ALALC (1960). Este nuevo tratado recicla los mecanismos de reducción de aranceles de la ALALC adoptando algunas de sus regulaciones. En el ámbito de dar más flexibilidad a las naciones participantes,

ALADI autoriza preferencias regionales y da un paso adelante en cuanto al enfoque puramente comercial del tratado anterior en su apoyo para acuerdos de complementación económica (ACEs). Estos últimos son estados preliminares a acuerdos completos de libre comercio. El enfoque más importante de ALADI es la convergencia y por eso incluye servicios de apoyo para países más tardíos en su desarrollo. A diferencia de ALALC, existen aperturas para que un tercer país logre una participación parcial o para que un país pueda unirse en un momento futuro. Los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamiento diferencial y multiplicidad representan un abordaje más amplio del tema de integración.

La ALADI le llama tratados de Alcance Parcial pero son verdaderamente de complementación económica (o acuerdos agropecuarios o de promoción comercial). Para reducir disparidades de ingreso estos tratados prometen asegurar condiciones equitativas de competencia en el cual el factor laboral es predominante. Además de tener acuerdos de este tipo facilita la entrada a acuerdos alternativos al Mercosur cómo la Alianza del Pacífico.

## **1.4. Alianza del Pacífico**

Creada el 28 de abril de 2011.

Estados miembros: Chile, Colombia, México y Perú.

Estados observadores: Alemania, Australia, Canadá, China, Corea, Ecuador, El Salvador, España, Estado Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, India, Israel, Bélgica, Trinidad y Tobago, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Holanda, Panamá, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suiza, Turquía, Uruguay y Costa Rica.

Objetivos:

- Construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios y factores.



- Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías integrantes, con el propósito de lograr un mejor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial.

## 2. La propuesta de los partidos políticos

Previo al análisis teórico de las implicancias que tienen las propuestas partidarias se incluirá un esquema de los principales lineamientos de cada uno de los partidos. Los mismos se elaboraron en base a las entrevistas realizadas a un economista distinguido de cada uno de los partidos, así como las demás fuentes explicitadas anteriormente a los efectos de poder no solo tener una versión más detallada de los principales focos de interés, sino también un breve análisis y evaluación de Uruguay en los últimos años.

A su vez, con el objetivo de enriquecer lo comentado en las entrevistas en los anexos se han incorporado gráficos de temas mencionados y aclaraciones de las propuestas de cada uno de los partidos.

Los economistas entrevistados fueron Andrés Masoller, Juan Dubra, Isaac Alfie y Marcel Vaillant como respectivos representantes del Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente. Las encuestas fueron realizadas entre el viernes 29 de agosto y el 10 de setiembre del presente año.

El siguiente apartado se divide en cuatro secciones, cada una correspondiente a un partido político. A su vez, cada sección se desagrega en tres partes, en base a las preguntas planteadas a los expertos: 1) la percepción de la inserción internacional de Uruguay en la actualidad, 2) las políticas que plantea el partido para el ciclo electoral 2015-2020 y 3) en qué se diferencia la propuesta de ese partido con la de los otros. Cabe aclarar que en el punto tres se plantean las diferencias señaladas por los propios entrevistados.

### **2.1. Postura del Frente Amplio**

#### **2.1.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay**

En este último período Uruguay ha continuado consolidando su postura de economía abierta, el país ha tenido un crecimiento de las exportaciones no

únicamente explicada por los precios, sino también por un aumento del volumen físico (ver gráfico A-2 en anexo ii). A esta variación en las cantidades es necesario adicionarle un cambio en los bienes que se exportan, ya que ha comenzado a incorporarse tecnología a los bienes primarios que típicamente exporta el país.

Si bien el libre comercio no se ha consolidado en el MERCOSUR, el Frente Amplio reafirma la pertenencia de Uruguay al bloque.<sup>2</sup> De esta forma el partido reafirma a la ideología como factor clave a la hora de llevar adelante la integración internacional.

### **2.1.2. Propuesta del partido**

Una de las características principales del Frente Amplio es la forma en la cual se plantea la inserción internacional. La misma debe realizarse desde la región tal como aclaran en su programa: *“La inserción del Uruguay en el mundo será impulsada desde la plataforma MERCOSUR. Por ello se fomentará una agenda externa común del bloque, consolidando y fortaleciendo las Instituciones Regionales.”*<sup>3</sup> En este sentido, se entiende que Uruguay debe seguir siendo miembro del MERCOSUR.

Una de las razones es por el rol que cumple el bloque en el desarrollo industrial del país. El MERCOSUR es el destino final de una considerable cantidad de las manufacturas que se producen en Uruguay, desempeñando en este plano un papel insustituible para la economía. En este sentido, la región no es vista únicamente como el intermedio por medio del cual llegar a los mercados internacionales, sino también como destino final de varios productos. La importancia de que Uruguay mantenga su producción en el sector secundario se deriva de la noción de que es positivo para la economía cierto grado de diversificación de la matriz productiva.

---

<sup>2</sup> Clase abierta – “La inserción externa y el comercio exterior desde la óptica partidaria” – Universidad Católica del Uruguay – Jueves 28 de agosto

<sup>3</sup> Bases Frente Amplio 2015-2020. Pág 139

Otro elemento clave es la importancia estratégica. Es importante que Uruguay forme parte de bloque, que participe del ámbito de decisión. A su vez, no hay motivos para pensar que el irse del MERCOSUR sería una solución a los problemas que ha enfrentado el país.

Finalmente pero no por ello menos importante, el irse del MERCOSUR causaría problemas técnicos dado que esto significa la renegociación de muchos acuerdos de comercio y disposiciones que con el bloque no eran necesarios, por lo cual podía perjudicar las relaciones políticas y comerciales de Uruguay.

En caso de abandonarlo, un asunto que no debe pormenorizarse es que a Uruguay no le sería fácil negociar con terceros. Si bien en varios casos se ejemplifica el modelo chileno, la situación de este país es notoriamente diferente ya que los productos que exporta no son tan sensibles al comercio.

Es por esto que desde la óptica del partido, se debe lograr flexibilidad a la hora de negociar con terceros en el ámbito del MERCOSUR. *“Uruguay al ser un mercado pequeño, debe inexorablemente adoptar políticas de producción e inserción que nos permitan acceder a los mercados regionales e internacionales.”*<sup>4</sup> En este sentido, se entiende que la geografía uruguaya vuelve necesaria la apertura comercial como medio para lograr el crecimiento.

Para fomentar la inserción internacional, se destaca la necesidad de realizar ciertos cambios en Uruguay. En este marco, es necesario tener una institución que coordine y promueva la inteligencia comercial, evitando la dispersión de centros. Adicionalmente, se vuelve importante para cumplir este fin lograr desarrollar la infraestructura que facilite el transporte tanto vial como marítimo. También se propone *“Optimizar y fortalecer la articulación de los recursos materiales y humanos”*<sup>5</sup> destacando la importancia del desarrollo del capital humano.

---

<sup>4</sup> Bases Frente Amplio 2015-2020. Pág 144

<sup>5</sup> Ibídem Pág 143

En lo que respecta a las relaciones comerciales, se considera prioritario la unión entre países emergentes, quienes tienen cada vez mayor importancia en la coyuntura actual en la que los países desarrollados aún encuentran dificultades para salir de la crisis. Concretamente, se pretende fomentar los vínculos con los BRICS (Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica) en el entendido de que estos actores tendrán cada vez un peso mayor en el panorama internacional. Adicionalmente, se considerará la incorporación a la Alianza del Pacífico en caso de que la misma no sea inconsistente con la estrategia de desarrollo con el MERCOSUR como plataforma.

Además de la necesidad de apertura, el Frente Amplio tiene como objetivos “*el aumento del valor agregado en las cadenas de producción y la captación de inversiones productivas.*”<sup>6</sup> Planteando cierta preocupación no únicamente por abrirse, sino también por ver qué productos va a producir el país.

### **2.1.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos**

El Frente Amplio plantea su política exterior desde una visión basada en el desarrollo, que tiene como objetivo que el país logre integrarse a las cadenas globales de valor. Es decir que Uruguay sea un país exportador de bienes con mayor valor agregado, con incorporación de conocimiento.

## **2.2. Postura del Partido Colorado**

### **2.2.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay**

La visión que tiene el partido sobre la inserción internacional actual de Uruguay es que la misma es mala. En particular se destaca que es una de las economías con menor cantidad de acuerdos comerciales del mundo, con una fuerte dependencia hacia la región basada en intereses políticos.

---

<sup>6</sup> *Ibíd*em

En la óptica del partido, la apertura económica contribuye a la eficiencia productiva de un país ya que a través de la misma se puede explotar sus virtudes, focalizarse en aquellas áreas en las cuales presenta ventajas y aprovechar las ventajas de los otros. De esta forma a través de una asignación de los factores de producción basada en las habilidades de cada país y la relación de precios internacionales se logra un nivel de producción que es eficiente para todos. De este modo, las economías producen en su potencial y se logra evitar pérdidas de eficiencia al no administrar los precios y evitar las barreras aduaneras con el propósito de lograr maximizar el bienestar social.

Uno de los mayores problemas que destaca el Partido Colorado es la situación actual en la cual se encuentra el MERCOSUR. En particular debido a la decisión 32/00, la cual autoriza a realizar acuerdos comerciales con terceros únicamente si los otros países miembros están dispuestos a negociar en conjunto. *“Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.”*<sup>7</sup> Esto dificulta la situación de Uruguay ya que plantea un esquema distinto en cuanto a su apertura comercial que otros países miembros como Argentina o Venezuela. Si bien en la actualidad Brasil ha mostrado un mayor interés en realizar acuerdos comerciales (en particular con la Unión Europea), el bloque en su conjunto continúa siendo uno de los más cerrados.

Adicionalmente, otro de los costos que genera el pertenecer al MERCOSUR son los denominados “destructores de comercio”. Al tener un arancel externo común, esto lleva a que ciertos bienes de la región sean artificialmente más rentables que los del resto del mundo. A modo de ejemplo, por más que un bien de Estados Unidos sea más barato que uno de Argentina por la imposición arancelaria que se le asigna al bien norteamericano, puede ser que el argentino resulte más rentable, y que a su vez tenga menores costos de transporte. Es decir que Uruguay podría terminar utilizando bienes más costosos o de peor calidad debido a las barreras artificiales. Si esos bienes son

---

<sup>7</sup> Artículo extraído de Sistema de Información Sobre MERCOSUR. Link consultado: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp> Fecha de consulta 10/09/2014

utilizados como insumos de producción, esto afecta directamente la competitividad del país, ya que lleva a que las empresas enfrenten mayores costos de producción o en su defecto tengan productos de peor calidad.

Otro factor a tener en cuenta es que el mundo está cada vez más integrado y que Uruguay no firme acuerdos afecta directamente en la posibilidad de entrar en nuevos mercados en los cuales sería naturalmente competitivo. Si otras economías que compiten con la uruguaya cuentan con tratados preferenciales (o siguen negociando libremente con los países), Uruguay continuará perdiendo demanda potencial.

Finalmente, Uruguay al llevar una política de apertura prácticamente no enfrentaría costos de adecuación. Aquellos sectores que no podrían mantenerse (lo cual impactaría directamente en el desempleo), no existen en la actualidad o tienen un peso relativo bastante pequeño.

### **2.2.2. Propuesta del partido**

Uno de los principales planteos del Partido Colorado para el próximo gobierno es el de: “MERCOSUR sí, pero no éste MERCOSUR”<sup>8</sup>. En este sentido, una de las principales dificultades que se observan es la problemática que ha enfrentado Uruguay al no poder negociar con terceros debido a su participación en este bloque. Concretamente, lo que se plantea es “reforzar los lazos en materia de acuerdos comerciales con terceros países, siempre y cuando se mantenga la incapacidad del MERCOSUR de negociar como un conjunto.”<sup>9</sup> En este sentido el Partido Colorado plantea negociar con los países miembros una situación que resulte más favorable para Uruguay y en caso de no poder concretar esa situación el país abandonaría el bloque a medida que pudiera concretar acuerdos con terceros.

En este sentido la propuesta del Partido Colorado es fomentar la mayor cantidad de acuerdos comerciales que pueda. (Lo cual hasta el momento no

---

<sup>8</sup> Anexo Entrevista a Isaac Alfie del Partido Colorado.

<sup>9</sup> El Uruguay del Futuro: Programa 2015-2020. Programa de gobierno del Partido Colorado. Se puede descargar de la web: <http://vamosuruguay.com.uy/category/programa-de-gobierno-2015-2020/>

estaba permitido por la resolución 32/00). Se plantea como objetivo ser miembros plenos de la Alianza del Pacífico y negociar un espacio de mayor integración comercial con la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur y Japón. Además, el Partido Colorado entiende que existe una necesidad de que Uruguay participe del Tratado Trans-Pacífico dado que el mismo abarcará dos quintas partes del comercio mundial. Este acuerdo implicaría una serie de beneficios para la economía uruguaya no solo por los derechos aduaneros, sino que *“incluiría las cuestiones laborales, el medio ambiente, la propiedad intelectual, y las compras gubernamentales.”*<sup>10</sup> Este bloque posee perspectivas de crecimiento de importancia a nivel regional y mundial, por lo que Uruguay no debería dejar pasar esta oportunidad ya que si varios países productores de bienes que compiten con los del país entran a la alianza, nuevamente se estaría en una situación de desventaja.

La necesidad de la apertura económica para Uruguay recae en la idea de que *“No puede cuestionarse la contribución fundamental e imprescindible de un comercio exterior vigoroso y creciente, al desarrollo económico y a la prosperidad de todos y cada uno de los uruguayos.”*<sup>11</sup> Con lo cual se plantea claramente una visión de crecimiento del país a través de un esquema aperturista.

Adicionalmente, otro de los aspectos que se plantea es mejorar el funcionamiento de las entidades vinculadas al comercio. En particular, se plantea aumentar las exigencias de la prueba de ingreso a la carrera diplomática. Actualmente no se exige saber inglés, cualidad considerada básica para tener un cargo de estas características. En la misma línea, con el objetivo de reflejar que la cancillería es un puesto puramente profesional que se encarga de mantener relaciones con los principales socios comerciales, se planea reducir la cantidad de cargos políticos pasando de los veintiún miembros existentes en la actualidad a cinco.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.



### **2.2.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos**

Una de las principales diferencias entre la propuesta del Partido Colorado y la del Frente Amplio es que mientras que el Frente Amplio plantea una política de inserción internacional a partir del MERCOSUR, el Partido Colorado no lo ve así. Se considera que el país debe buscar sus intereses y en caso de que el MERCOSUR no permita alcanzarlos, el país se desligaría del bloque. Adicionalmente se observa una gran diferencia respecto a ciertos sectores dentro del Frente Amplio que no comparten la visión aperturista de crecimiento que tiene el Partido Colorado. Por último, se observan diferencias en cuanto a la cancillería, que ha sido manejada con criterios políticos.

Respecto al Partido Nacional, si bien existen ciertos puntos en común con los del Partido Colorado en cuanto a la necesidad de apertura de la economía o la necesidad de realizar acuerdos extra regionales, se difiere en el grado de importancia del MERCOSUR como “puerta” al mundo, ya que el Partido Nacional (al igual que el Frente Amplio) considera este bloque como indispensable a la hora de concretar acuerdos comerciales con otros países.

## **2.3. Postura del Partido Nacional**

### **2.3.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay**

Hoy en día Uruguay presenta desequilibrios macroeconómicos que en parte han sido causa y efecto de las falencias que ha presentado el país en cuanto a inserción en el exterior. Por ejemplo: las exportaciones como porcentaje del PIB han presentado una caída importante que responde a los problemas de competitividad (ver representación en anexo ii, gráficos A-2 y A-3). Este fenómeno se debe parcialmente a la caída del tipo de cambio ocasionada por la gran entrada de capitales al país producto de las bajas tasas de interés a nivel internacional. Esto llevó a que Uruguay sea un país caro en términos relativos.

Sin embargo, la competitividad se ha deteriorado no solamente vía tipo de cambio: los costos de operar en Uruguay en cuanto a logística han aumentado, debido a la “pesada burocracia” junto al creciente deterioro de la infraestructura.

A su vez, hoy en día la cancillería es manejada por el presidente y no por profesionales, lo que ha provocado una menor eficiencia a nivel de recursos humanos. El hecho de haber ampliado el número de cancilleres de 5 a 21 se podría interpretar como una pérdida del verdadero rol del canciller (que era el encargado de controlar y mediar las relaciones con los principales socios comerciales).

En cuanto a las economías que están presentes en nuestra región y los acuerdos, se verifica la existencia de anomalías y fallas en el Mercosur, dado que no ha sido efectivo a la hora de concretar acuerdos de comercio con otros países. Es decir, no se ha mostrado como un bloque aperturista, y por la cláusula 32/00 Uruguay se ve limitado a hacer acuerdos comerciales con otros países por fuera, lo cual deja al país en un problema en términos de integración con el exterior. Por último, se destaca que existieron oportunidades de firmar acuerdos de libre comercio que han sido desaprovechadas (donde el ejemplo brindado fue el de Estados Unidos).

### **2.3.2. Qué propuestas tiene el partido**

En síntesis, lo que el Partido Nacional propone es una búsqueda hacia la diversificación de los mercados, con ciertos ajustes en otros factores, y un crecimiento regional que comience por una reestructuración del Mercosur en sus principales puntos débiles. Para ello, se planea adoptar una serie de medidas que serán explicadas a continuación.

En primera instancia, como el Dr. Pablo Labandera mencionó<sup>12</sup>, se debe redefinir una cancillería, con profesionales y no con el presidente a la cabeza.

---

<sup>12</sup> Clase abierta – “La inserción externa y el comercio exterior desde la óptica partidaria” – Universidad Católica del Uruguay – Jueves 28 de agosto

Estos puestos deben estar ocupados por personas que quieran concretar acuerdos con el exterior (se destaca el rol de los embajadores como “nexos” o intermediarios entre Uruguay y el exterior), y para ello debe reducirse el número de embajadores itinerantes. Se necesita brindarle un mayor rol a Uruguay XXI y otras instituciones que promuevan la internacionalización de las empresas, así como acercar agentes del extranjero hacia la economía uruguaya. Así, tal como lo dicen las líneas estratégicas del Partido Nacional, se pretende desarrollar una política apegada al Derecho Internacional, que adquiera el carácter de política de Estado y no una corriente de decisiones sesgada por un determinado partido político.

Otro factor determinante a tratar es la solución de los problemas con Argentina. Desde una óptica de cancillería, se va a fortalecer tanto la embajada como las Comisiones Administrativas del Río Uruguay y Río de la Plata (CARU y CARP) y los restantes organismos que sean binacionales.

En el marco regional, el Mercosur está presentando ciertas restricciones ya que Argentina no cumple con los acuerdos que firma. Uruguay, por su parte intenta respetarlos lo cual dificulta su comercio con terceros y dado que es un país pequeño el comercio con otros países necesariamente será más rentable al operar con el Mercosur por una mayor capacidad de negociación que surge de la presencia de países de gran escala como lo es Brasil. Para esto, el Partido Nacional planea trabajar en la “Dirección General de Integración y Mercosur” (DGIM) en términos de brindar mayor poder y jerarquía a los grupos que vayan a participar de negociaciones con otros países por cuestiones de integración con bloques o países.

En cuanto a Uruguay en el Mercosur, se pretende aventajar su participación en el bloque mediante una revisión al Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo y del Código Aduanero. Para ello, es necesaria una mejora en las relaciones con la República del Paraguay. En la misma línea, para subsanar la principal debilidad del Mercosur (la carencia de acuerdos con otros países/regiones), se propone priorizar las negociaciones con la Unión Europea y la reconsideración de la “Decisión CMC 32/00” a los efectos de que

Uruguay tenga una mayor libertad de negociar acuerdos bilaterales con terceros.

En conclusión, la meta del Partido Nacional es una consolidación de la inserción internacional del país tanto en el marco regional como en el resto del mundo. Los acuerdos de libre comercio son necesarios para nuestra economía, y estos deben ser acordados tanto vía Mercosur como bilateralmente. Cabe destacar que el Mercosur, desde la óptica del partido es una necesidad que tiene una gran cantidad de oportunidades, por lo que no es deseable abandonarlo. Ahora bien, se debe adoptar un propósito más comercial y menos político en la toma de decisiones en la región. Por otra parte, es necesario restaurar la diplomacia comercial y la formación de una cancillería profesional.

### **2.3.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos**

La percepción del partido es que la diferencia principal de la propuesta respecto a la de los otros partidos políticos es el carácter aperturista del modelo de crecimiento (a diferencia del caso del Frente Amplio o las raíces del batllismo). El modelo de sustitución de importaciones históricamente se recuerda como un fracaso en la historia del Uruguay, por lo que es necesario plantear alternativas más adecuadas a la realidad global. A su vez, las oportunidades que surgen, como el acuerdo con Estados Unidos deben ser objeto de análisis y consideración, ya que en estos socios comerciales es donde radica la posibilidad de Uruguay de expandir su demanda y por ende sus exportaciones.

## **2.4. Postura del Partido Independiente**

### **2.4.1. Cómo evalúa la situación actual de Uruguay**

Desde la visión del partido, el análisis de la realidad actual de Uruguay debe partir de la base de que es una economía pequeña, y por ende tomadora de reglas. Si bien esto puede sonar restrictivo, este hecho trae consigo restricciones y oportunidades. En un marco de creciente globalización, la

economía uruguaya debe crecer en un esquema de apertura, tratando no solo de encontrar un mayor número de destinos para nuestras exportaciones, sino que también importar insumos de producción a un menor costo.

Por una parte, Marcel Vaillant destacó diferentes políticas de apertura como la ley de zonas francas, la ley de puertos, acuerdos con la OMC, así como leyes y disposiciones en distintos sectores productivos y de promoción de inversiones. Ahora bien, la apertura **financiera** no ha logrado consolidarse como se esperaba, y esto no ha sido objeto de análisis en los últimos dos gobiernos. A su vez, en un contexto en el cual los países (tanto a través de bloques como por cuenta propia) han consagrado acuerdos comerciales con otros, el MERCOSUR se ha quedado atrás, constatando el mayor problema en materia de inserción internacional de Uruguay actualmente.

Respecto a la matriz productiva, si bien han entrado grandes cantidades de Inversión Extranjera Directa al país, no se ha podido mejorarla debido a que es necesario un mayor número de empresas instaladas en Uruguay que logren ser competitivas en los mercados internacionales.

Según el Partido Independiente, los últimos gobiernos no han fallado en los hechos, sino en ciertas ideas que han intentado perseguir e instaurar en la economía. La noción de que negociar en conjunto vía MERCOSUR es mejor que hacerlo por cuenta propia no necesariamente es así. Hay que tener en cuenta que a la hora de una negociación de un bloque con el resto del mundo, existen países con mayor peso en la toma de decisiones por sus economías de escala, volumen de producción, etc. (como lo es actualmente Brasil) y las negociaciones suelen perseguir los intereses de aquellos países en lugar de los de todas las economías integrantes. Como se especifica en la propuesta del Partido: *“Se apostó a más y mejor MERCOSUR cuando se podía anticipar que iba a haber menos y peor, con independencia de lo que Uruguay hiciera”*<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Transformar el CRECIMIENTO en DESARROLLO HUMANO – El camino del PI – Pág 27.

En síntesis, lo que el Partido Independiente interpreta de la realidad actual es que el dinamismo actual no coincide con el del resto de los países del mundo, y particularmente en un sistema antiguo: *“...Uruguay quedó inserto en medio del enredo que se creó en Sudamérica bajo el liderazgo del gobierno de Venezuela y de su fallecido presidente Hugo Chávez. Esa visión de la integración, exclusivista y definida por contraposición a un supuesto modelo neoliberal de los años noventa, es muy pobre en su concepción y más pobre aún en su desempeño”*<sup>14</sup>.

### **2.4.2. Qué propuestas tiene el partido**

La propuesta que el Partido presenta parte de la premisa que se ha seguido una agenda regional que tiene intereses diferentes. El Dr. Vaillant especificó que es totalmente inapropiado que un bloque como el MERCOSUR que no es una unión aduanera y en el que no existe una convergencia hacia una política externa común tenga la restricción 32/00 (ya antes mencionada). Una de las mayores soberanías del país que no pertenece a una unión aduanera real es su capacidad de negociación con terceros. La presencia de Argentina y Venezuela en el MERCOSUR dificulta toda negociación con terceros, dado que estos países poseen una política externa que difiere a aquella deseable para la economía uruguaya.

En este marco, Uruguay debe tratar de buscar una segunda instancia de negociación con Estados Unidos, en vistas de poder obtener un acuerdo de comercio con una de las mayores potencias mundiales y hacer hincapié en la actual ronda de negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea.

En las Líneas de acción del gobierno en materia de inserción internacional estipulada en la propuesta partidaria, se destaca la integración de Uruguay a la Alianza para el Pacífico, lo cual implica una consolidación en los acuerdos con Perú y Colombia (que se asemejen a los acuerdos que actualmente tiene el país con Chile y México). En menor grado (pero no por ello menos relevante), Uruguay debería comenzar una línea de “mayor activismo

---

<sup>14</sup> Ibidem. – Página 29

multilateral”. Por ejemplo: la posibilidad de concretar “...acuerdos de facilitación del comercio y procedimientos aduaneros...” en la Convención de Kioto, y ver la posibilidad de lograr una instancia de promoción del comercio vía armonización de las barreras aduaneras. A su vez, el partido maneja la idea de iniciar una agenda con la OCDE para poder comenzar las negociaciones con el objetivo de ser miembro observador de dicha organización. Esto implica ciertos requisitos y disposiciones que son factibles de cumplir “...y además permite acceder a fondos de cooperación específicos para encarar reformas.”<sup>15</sup>

Estas disposiciones se fundan con la base de que nuestra competencia ha logrado un mayor acceso al mercado (necesario para ganar competitividad) y un mayor volumen de acuerdos comerciales, y si esta situación permanece en el mediano plazo estaría afectando al comercio y por ende caería el empleo y se deteriorarían los precios relativos. Por otra parte, se pretende abordar el proceso de internacionalización de la economía doméstica, dado que esto implica un mayor desarrollo en materia de inversión en instituciones para concretar acuerdos futuros, apuntando a una mejora de los distintos sectores en cuanto al acceso a los mercados

### **2.4.3. De qué manera se diferencia de los otros partidos**

El Partido Independiente considera que existe cierta convergencia dentro de lo que es el plan de acción de Uruguay para los próximos cinco años. La gran diferencia se encuentra dentro del Frente Amplio, donde existen grupos que están a favor de la apertura comercial del país, pero están aquellos que tienen una visión de que Uruguay debe estar en contra del imperialismo norteamericano, que no están a favor de la concreción de acuerdos comerciales múltiples.

---

<sup>15</sup> Transformar el CRECIMIENTO en DESARROLLO HUMANO – El camino del PI – Pág. 31.

### **3. Análisis comparado de las propuestas en base a los ejes teóricos seleccionados**

En la sección 3 se realiza un análisis de las propuestas de los distintos partidos en base a dos ejes teóricos que se entiende en este trabajo, revisten relevancia al momento de evaluar las propuestas en materia del comercio internacional, “Ventajas Comparativas vs. Diversificación de la Matriz Productiva” y “Regionalismo vs. Multilateralismo”.

En los ejes se abordan distintas corrientes que forman parte de la teoría del comercio internacional y se pretende ubicar la visión de los partidos respecto a las mismas. Adicionalmente, se recurrió a distintas fuentes de datos para poder vincular la teoría con la práctica y más aún para poder justificar la actual estructura productiva uruguaya u otros factores con lo que la teoría dispone.

#### **3.1. Ventajas Comparativas vs. Diversificación de la Matriz Productiva**

A la hora de evaluar la matriz productiva de una economía es imposible omitir la contribución de David Ricardo (Krugman, 1999) y su concepto de ventajas comparativas. El postulado clave plantea que un país tendrá ventaja comparativa en la producción de un bien si el costo de oportunidad de producirlo en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que lo es en otros países. De esta forma se reemplaza la idea de comercio en base a ventajas absolutas, en pos de un argumento más favorable hacia el comercio internacional. Acorde a esta teoría, el comercio internacional permitiría aumentar la producción total de los distintos países al permitirle a cada uno especificarse en la producción de aquello en lo cual presenta ventajas.

Siguiendo a Ricardo (Krugman, 1999), esta teoría promueve la especialización de los países en aquello para lo cual son buenos en términos relativos. De esta forma en lugar de producir aquellos bienes frente a los cuales tienen mayores dificultades los mismos serían importados. *“(Acorde a la teoría*



*clásica de comercio) El propósito del comercio son las importaciones, no las exportaciones (...) una exportación es una forma indirecta de producir una importación, con la ventaja de ser más eficiente respecto a que las importaciones fuesen producidas por el mismo país*<sup>16</sup> De esta forma se habla de una producción “indirecta” de estos bienes.

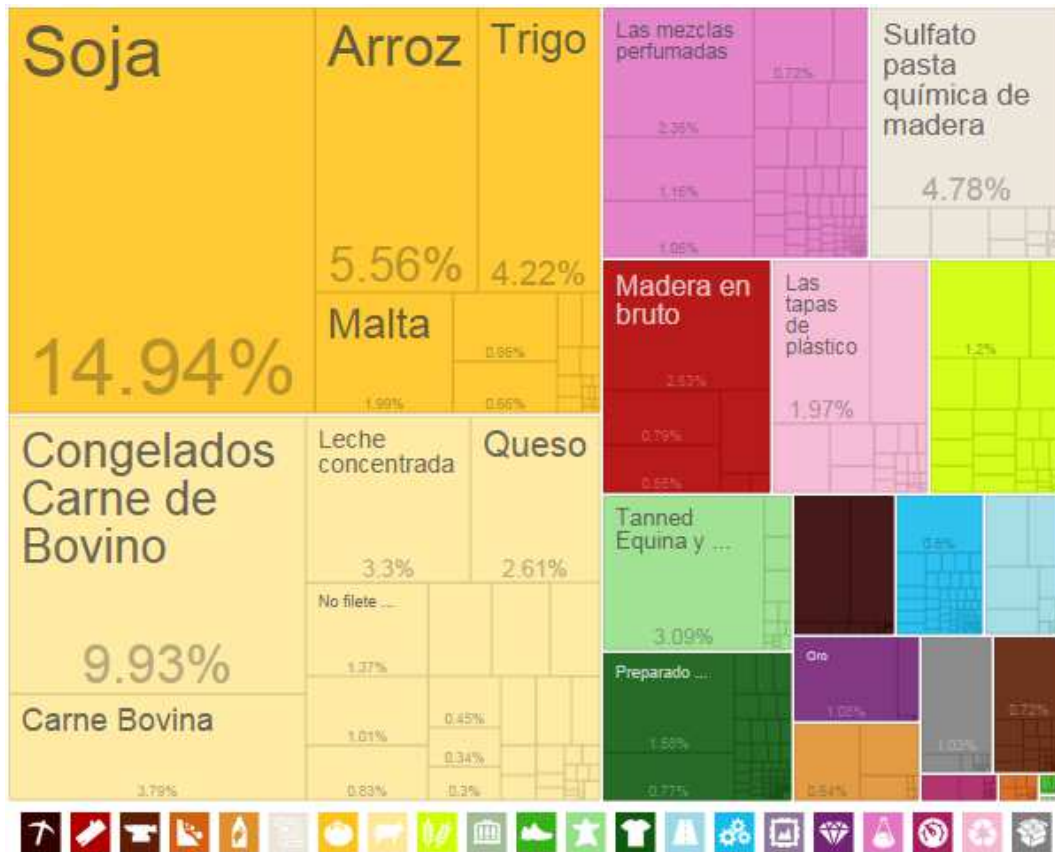
En particular en el caso de Uruguay, esta teoría implicaría que el país se especializara en la producción de bienes primarios, ya que cuenta con mejores condiciones naturales que otros países. Adicionalmente, se podría decir que Uruguay tiene un mayor costo de oportunidad de desarrollar el sector secundario debido a la falta de capital y mano de obra preparada, etc.

Si se observa en 2012 la composición de las exportaciones de Uruguay, la mayoría de los bienes que se exportan al exterior son bienes primarios (si bien ha habido cambios en cuanto a la composición de los bienes en particular, es posible observar la gran relevancia que tienen los productos alimenticios y los productos de origen alimenticio en el total). En este sentido, parecería que hay un correlato entre lo que plantea la teoría y la realidad actual de Uruguay.

---

<sup>16</sup> Krugman, 1996.

Tabla 1 - Exportaciones de Uruguay por producto



Fuente: extraído del Observatorio de Complejidad Económica.

Para realizar un análisis más exhaustivo de esta teoría en el caso uruguayo se llevó a cabo la elaboración del Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (ICVR)<sup>17</sup>. Adicionalmente, siguiendo la metodología utilizada por Durán et al. (2012), el índice se calcula tanto para las exportaciones de Uruguay con el mundo como para Uruguay con la extrazona (incluyendo a todos los países menos a los integrantes del MERCOSUR), para ver en qué casos las ventajas comparativas se deben a los acuerdos preferenciales. Hay que tener en cuenta que en el caso del MERCOSUR, además de contar con aranceles menores, también hay costos de transporte más económicos.

En la tabla a continuación aparecen los veintitrés productos en los que Uruguay exhibe ventajas comparativas reveladas en el comercio al mundo

<sup>17</sup> El mismo se calcula como  $IVCR_i = \frac{X_{ui}/X_{mi}}{X_{ut}/X_{mt}}$ , donde  $X_{ui}$  son las exportaciones uruguayas del sector i,  $X_{mi}$  son las exportaciones mundiales del sector i,  $X_{ut}$  son las exportaciones totales uruguayas y  $X_{mt}$  son las exportaciones mundiales totales.

ordenados de mayor a menor. Adicionalmente, aparecen marcados en color celeste aquellos productos que no tienen ventaja comparativa revelada a la extrazona.

Tabla 2 – Índice de Ventajas Comparativas Reveladas de Uruguay a 2012

Nº	Code	Product label	UY al MDO	UY a EXTRZ
1	'12	Semillas, frutos oleaginosos, granos, semillas, frutas, etc.	37,45	53,54
2	'51	Lana y pelo, hilados y tejidos de crin	36,76	52,18
3	'02	Carne y despojos comestibles	24,36	31,05
4	'11	Productos de molinería, malta, almidones, inulina, gluten de trigo	24,34	5,71
5	'04	Productos lácteos, huevos, miel	19,90	11,86
6	'41	Pieles (excepto la peletería ) y cueros	17,90	24,20
7	'10	Cereales	14,65	15,08
8	'05	Productos de origen animal	14,21	18,17
9	'44	Madera y artículos de madera, carbón vegetal	7,94	11,43
10	'01	Animales vivos	3,38	4,75
11	'35	Albuminoides, almidones modificados, colas, enzimas	2,55	2,76
12	'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	2,54	2,84
13	'34	Jabones, lubricantes, ceras, velas, pastas de modelado	2,42	0,39
14	'24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	2,36	0,82
15	'43	Peletería y confecciones de peletería, peletería artificial	2,31	3,31
16	'15	Animales, grasas vegetales y aceites, productos de corte , etc	2,26	1,72
17	'08	Frutas y frutos comestibles , cortezas de cítricos , melones	2,00	2,62
18	'16	Preparados de carne , pescado y comida de mariscos nes	1,87	2,55
19	'40	Caucho y sus manufacturas	1,40	0,05
20	'38	Productos químicos diversos	1,20	0,25
21	'94	Muebles , iluminación , señales , edificios prefabricados	1,09	0,72
22	'32	Bronceado , los extractos tintóreos , taninos , derivados , pigmentos , etc	1,06	0,39
23	'39	Plásticos y sus manufacturas	1,01	0,16

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de trade-map

Concretamente los bienes primarios parecen mostrar ventajas comparativas reveladas tanto para el mundo como sólo para la extrazona. Sin embargo, algunos sectores que incluyen procesos del sector secundario como jabones, lubricantes, ceras, velas, pastas de modelado, caucho y sus manufacturas, productos químicos diversos, plásticos y sus manufacturas no exhiben el mismo nivel de competitividad una vez evaluados fuera de la región.

Por el contrario de la idea clásica, existen teorías que plantean la necesidad de diversificar la producción como forma de alcanzar el desarrollo. En este sentido se plantea que un país no debe producir únicamente en base a

su dotación de factores, sino que también debe tener en cuenta cuáles son aquellos bienes que generan mayores ganancias (Rodrik, 2006). De cierto modo, estos estudios retoman ciertas ideas estructuralistas que sitúan la clave del crecimiento y desarrollo en la estructura productiva de un país y no sólo en su capacidad de incorporar tecnologías y de captar capital externo. En este sentido es importante destacar el paradigmático caso de Corea del Sur, que se desarrolló a través de la industria del acero rompiendo con varias teorías de desarrollo, crecimiento y comercio internacional, cuestionando varios de los paradigmas económicos.

Acorde a las teorías que sugieren diversificar la economía, Uruguay tendría que promover el desarrollo de varios sectores incluyendo aquellos sectores no tradicionales. De esta forma, se evitaría depender de los precios externos de un bien en particular, por lo que diversificar las exportaciones implicaría diversificar los riesgos.

Al analizar las distintas propuestas, es posible observar cómo las distintas teorías han impactado en los agentes políticos. Concretamente, dentro del Frente Amplio parece haber un deseo de que Uruguay mantenga el sector secundario que existe actualmente e incluso en su programa se expresa explícitamente su preocupación frente al riesgo de primarización de la matriz productiva uruguaya, generado por los altos precios internacionales de los commodities. Si bien la mayoría de los bienes manufacturados son exportados a la región (como se señala en el análisis de las ventajas comparativas reveladas). Estos bienes no son competitivos a nivel internacional, por lo que no sería posible exportarlos al resto del mundo si no existieran acuerdos preferenciales. Acorde a la teoría clásica, Uruguay no debería producir estos bienes de forma directa. Sin embargo, la propuesta parece seguir la línea de la diversificación productiva como motor del crecimiento.

Por otra parte, el Partido Colorado, ha hecho énfasis en explotar aquellas capacidades que tiene el país. La visión de este partido es que el país debe esforzarse en distribuir los factores productivos de forma eficiente, logrando de este modo un mayor nivel de productividad. En este sentido, se

creo que Uruguay no debería esforzarse por mantener industrias que no sean rentables, en oposición a lo planteado por el Frente Amplio. De este modo, en lugar de producir estos bienes directamente, Uruguay los importaría del exterior con las ganancias generadas de la exportación de bienes en los que el país logre ventajas comparativas. Sin embargo el partido sí promueve el desarrollo agroindustrial. Es decir que se planea que el país logre situarse en los eslabones más rentables de las cadenas de valor (uno de los objetivos que persigue la diversificación), pero a través de una especialización en los productos con los cuales se cuenta con ventajas comparativas. Si bien se promueve la industrialización, el planteo parece acercarse más a la teoría de las ventajas comparativas que al modelo llevado a cabo por Corea.

Por otro lado, el Partido Nacional plantea en su programa *“El proceso de diversificación productiva del país deberá incluir el fortalecimiento de la actividad industrial. Este es un paso esencial en el esfuerzo por avanzar en la cadena de valor y disminuir nuestra dependencia del precio internacional de los commodities agrícolas. (...) Por ejemplo, debería priorizarse el desarrollo de industrias que articulen con las cadenas agroindustriales exportadoras. Integrar sobre lo que ya hacemos bien es un camino más factible que empezar a desarrollar sectores desde cero.”*<sup>18</sup> En este sentido, el Partido Nacional parece mostrar una postura intermedia. Si bien se plantea el desarrollo industrial como una forma de diversificar la matriz productiva del país, se plantea que esa diversificación debe basarse en los bienes agrícolas. Es decir, en aquellos bienes respecto a los cuales el país presenta ventajas comparativas. En este sentido se podría decir que se reconoce la necesidad de diversificación que plantea Rodrik pero se decide aplicarla en base a los principios de la teoría clásica.

Finalmente, el Partido Independiente plantea *“El país debe evolucionar desde su presente, ligado a la exportación de commodities, a un futuro de mayor diversificación, haciendo pie en las industrias que ya están avanzando, multiplicando oportunidades para los emprendedores e incorporando cada vez*

---

<sup>18</sup> Agenda de Gobierno del Partido Nacional Pág 117.

*mayor valor agregado a nuestra producción primaria.*<sup>19</sup> En este sentido, el Partido Independiente apoya la industrialización del país a nivel general. Aunque también hace especial hincapié en incorporar valor agregado a los bienes primarios.

En conclusión, todos los partidos tienen en cuenta estas teorías en el planteo de sus programas, sin embargo lo que puede observarse son distintos posicionamientos entre ambas teorías. Hoy en día ninguno de los partidos plantea un esquema en el cual el país se especialice en la producción de un único bien, aunque el tomar a las ventajas comparativas como punto de partida parece ser un elemento clave en varias de las propuestas. En esta línea de pensamiento parece situarse el Partido Colorado y en una línea más centrista el Partido Nacional. Finalmente, entre aquellos que se acercan más al planteo de la diversificación el Partido Independiente parecería tener una postura moderada ya que reconoce explícitamente la importancia del sector agroindustrial y en el extremo al Frente Amplio.

### **3.2. Regionalismo vs multilateralismo**

Luego de evidenciarse el magro desempeño del MERCOSUR en términos de inserción internacional, una pregunta que tanto los partidos políticos como los analistas se han hecho al menos una vez es ¿Hay que seguir con un fuerte nexo en la región (pero que nos limita a los acuerdos comerciales con el resto del mundo) o desvincularnos del bloque con el objetivo de aumentar los acuerdos multilaterales? Las decisiones de integración regional tienen un conjunto de implicancias que serán abordadas y evaluadas a continuación. Esta sección aborda tres grandes temas: la revisión de los acuerdos de libre comercio de Uruguay para poder determinar cuán relevante ha sido el MERCOSUR, los problemas que motivan el mal desempeño en la concreción de acuerdos y la exposición de las ventajas y desventajas que acarrea un desvío del regionalismo hacia el multilateralismo. El tema finaliza con los conceptos claves que se desprenden de los puntos anteriores más las posturas de los partidos al respecto.

---

<sup>19</sup> Programa del Partido Independiente - Pág 8.

### 3.2.1. Concreción de acuerdos de comercio

En primer lugar, es pertinente observar cuáles han sido los acuerdos de libre comercio de Uruguay desde que se creó el MERCOSUR. Observando el cuadro adjunto, es posible concluir que efectivamente la apertura al exterior de Uruguay ha sido muy cuestionable, limitándose a países de la región y recién a partir del 2007 con territorios fuera de América. Además, cabe destacar que el decreto 32/00 no permite a los Estados Plenos firmar acuerdos con el exterior sin la negociación previa con el MERCOSUR.

Cuadro 3

#### Acuerdos de libre comercio de Uruguay con el resto del mundo a partir de la creación del MERCOSUR

Fecha	País	Referencia ALADI	¿Desde MERCOSUR?
Junio 1996	Chile	AAP.CE N° 35	Si
Diciembre 1996	Bolivia	AAP.CE N° 36	Si
Noviembre 2003	México	AAP.CE N° 60	No
Octubre 2004	Colombia Ecuador Venezuela	AAP.CE N° 59	Si
Noviembre 2005	Perú	AAP.CE N° 58	Si
Diciembre 2007	Israel	-	Si
Agosto 2010	Egipto	-	Si
Diciembre 2011	A.N. Palestina	-	Si

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI

Otro aspecto negativo que se desprende del cuadro anterior es que Uruguay ha concretado solo un acuerdo de libre comercio por fuera del MERCOSUR. Ello podría tener tres lecturas: Uruguay no ha podido fomentar una visión aperturista del bloque, no ha tenido la habilidad en cuanto a la negociación efectiva con los demás miembros para la concreción de acuerdos individualmente, o los gobiernos anteriores no adoptaron una verdadera política de libre comercio, donde se ignoraron propuestas o dejaron pasar oportunidades. Lo cierto es que las propuestas ahora pretenden una mayor apertura de Uruguay hacia el resto del mundo, por lo que la solución ideal en este caso sería negociar para eliminar el decreto, con el objetivo de mantener

el vínculo existente con la región pero con la libertad de poder negociar con los otros países acuerdos de libre comercio.

Esta cuestión fue planteada (de forma implícita o explícita) por la totalidad de los partidos políticos, ya que todos exponen la necesidad de una mayor apertura comercial. Se ha instaurado la idea de tratar de concretar acuerdos de libre comercio en múltiples locaciones, como lo es la Unión Europea, los tigres asiáticos, Oceanía o Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, se reconoce que un proceso de negociación como lo es cancelar el decreto 32/00 históricamente ha demostrado ser arduo y extenso (un ejemplo similar son las múltiples instancias para orientar al bloque en una política comercial común donde los resultados han sido desfavorables) y llegar a un acuerdo entre todos los miembros puede ser difícil, ya que todos tienen intereses diferentes. Por lo tanto existe una dicotomía que radica en seguir en la región y renegociar que se cancele la cláusula 32/00 (que es lo que en diferente medida plantea el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Independiente), o bien retirarse del bloque y comenzar con una óptica de multilateralismo, que fue planteada en la entrevista con el Ec. Isaac Alfie, representante del Partido Colorado. Este fenómeno conlleva una serie de problemas que será discutido más adelante.

### **3.2.2. Asimetrías dentro del bloque**

Se considera que una de las mayores falencias que se puede encontrar en el MERCOSUR (además de lo mencionado previamente) es que presenta asimetrías entre sus socios. De acuerdo a Terra (2008) en el bloque existen asimetrías que pueden ser causantes de un mal desempeño de la región. Las mismas se dividen en dos: *estructurales* y de *política*. Las estructurales indican que existe una desigualdad en términos de población, territorio y producción entre los países miembros. Para ello, con el Tratado de Asunción<sup>20</sup> se establece la igualdad de derechos y deberes de los socios (aunque con alguna particularidad) por lo que esta problemática legalmente estaría solucionada.

---

<sup>20</sup> Firmado en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a partir del cual se crea el Mercosur. El artículo 2 especifica “*El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes*” Cita de la Red Académica Uruguaya.



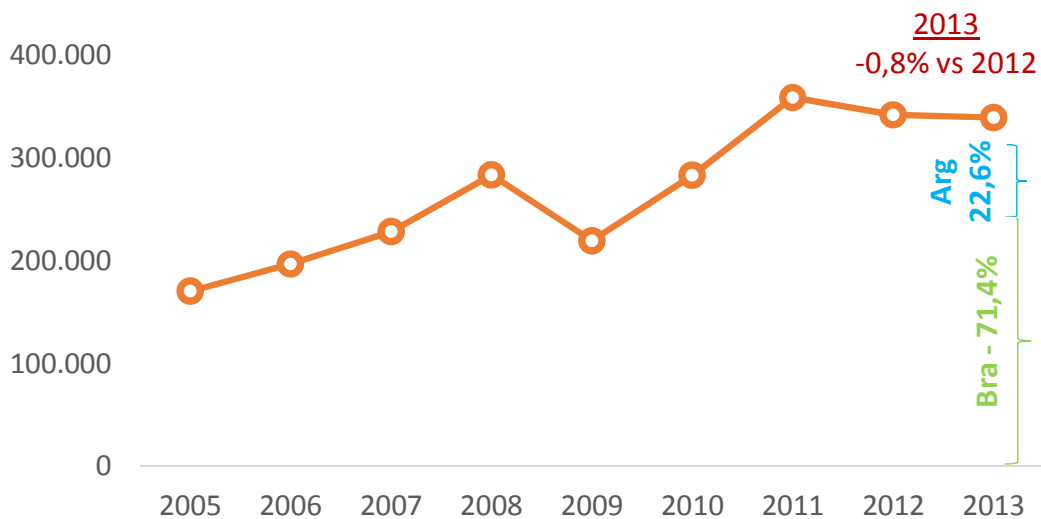
Además, como se especifica en el texto de Terra, “...se contempló el principio del trato especial y diferenciado para países de menor desarrollo relativo en algunas medidas puntuales...”<sup>21</sup> como por ejemplo la excepción en cuanto al AEC (Arancel Externo Común) o en cuanto a la concreción de tratados de libre comercio con otros países (Uruguay con México por ejemplo).

Como se puede observar en el Gráfico 1, las exportaciones totales del MERCOSUR se han estancado en el entorno de los 340 mil millones de dólares desde el 2011. En línea con lo anterior, se destaca la asimetría de tamaño, donde Brasil y Argentina consolidados representan el 94% del total de lo exportado en el 2013. Además, las exportaciones totales han sufrido caídas en los últimos dos años (-4,7% en el 2012 y -0,8% en el 2013) que reflejan las restricciones por parte de los dos países mencionados en sus restricciones comerciales debido a escenarios

Gráfico 1

### Exportaciones de los miembros plenos del MERCOSUR

En Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap<sup>22</sup>

Ahora bien, respecto a las asimetrías de política, “...si bien se crearon distintos ámbitos de negociación con el objetivo de armonizar políticas y

<sup>21</sup> BOUZAS, R. et al. (2008), pág. 190.

<sup>22</sup> No se incluyen las exportaciones de petróleo por parte de Venezuela.

*generar condiciones de competencia equitativas en la región, los avances fueron prácticamente nulos.*"<sup>23</sup>. Las asimetrías de política refieren esencialmente a la orientación y lineamientos macroeconómicos que cada uno de los países tiene respecto a incentivos a exportar, importar o la apertura a otros bloques. Particularmente, las políticas comerciales restrictivas de Argentina y Brasil han afectado a la industria nacional y a los demás miembros de la región. En el acumulado enero-octubre 2012 las compras de Argentina a miembros del MERCOSUR descendió un 18% respecto a igual período del año anterior<sup>24</sup>. A su vez, dentro del bloque Uruguay tiene como una de sus principales dificultades la negociación de acuerdos y litigios con Argentina.

Por una parte, el Partido Nacional destaca esencialmente la necesidad de redefinir la cancillería, que entre los objetivos buscados pretende un mayor profesionalismo con el propósito de resolver de forma más apropiada los problemas. Más específicamente al caso, reducir el número de cancilleres y aumentar la calidad del personal responsable de las negociaciones para revertir esta situación. Por otro lado, el Partido Independiente desde la óptica del Dr. Marcel Vaillant plantea un cambio radical en la agenda externa de Uruguay, a modo de alinearla con lo perseguido por nuestros países vecinos. Uruguay debe perseguir principalmente la recuperación de la soberanía máxima que tiene una nación que es la concreción de acuerdos de libre comercio, pero siempre presente en el bloque. El Frente Amplio por otra parte pretende profundizar la negociación para que el bloque acuerde un mayor volumen de pactos de libre comercio, destacándose la importancia del MERCOSUR en la integración uruguaya. Por último, el Partido Colorado reconoce que en la medida que el bloque continúe con las falencias anteriormente establecidas, se abstenga de formar parte de la unión regional, para poder unirse a otras o bien comenzar a concretar acuerdos de libre comercio de forma multilateral.

---

<sup>23</sup> BOUZAS, R. et al. (2008), pág. 190.

<sup>24</sup> BBC. "La gran paradoja del Mercosur"

[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121206\\_brasil\\_cumbre\\_mercosur\\_paradoja\\_cch](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121206_brasil_cumbre_mercosur_paradoja_cch) Fecha de consulta: 24/9/14

### **3.2.3. ¿Uruguay forma parte de una Unión Aduanera?**

Desde un aspecto más teórico y como lo especifica Salvatore (1995) en su libro, se deben tomar en cuenta varios aspectos a la hora de evaluar la entrada o salida a un bloque. En primer lugar, es necesario aclarar que el MERCOSUR conforma una Unión Aduanera imperfecta o informal, dado que no se cumplen todos los requisitos que conlleva una integración de ese tipo (como una política del Arancel Externo Común y las políticas comerciales y de relación con el exterior claramente no se encuentran alineadas).

De todas formas, analizando al MERCOSUR como una Unión Aduanera (ya que tampoco se puede catalogar como un acuerdo de libre comercio multilateral, porque en ese caso Uruguay se encontraría en condiciones de realizar acuerdos libremente con otros países), Salvatore plantea en su libro que los beneficios o pérdidas obtenidas de la integración se cuantifican en términos de si se crea o se desvía del comercio. La creación de comercio se observa cuando una alianza no solo brinda efectos positivos en los integrantes, sino que también en el resto del mundo en la forma de mayor volumen importado. Como se pudo observar en los gráficos anteriores, las exportaciones del bloque se encuentran estancadas (y hasta con variaciones anuales negativas los últimos dos años), por lo que la variación del ingreso real para los no integrantes respecto al MERCOSUR no es positivo en las exportaciones y las proyecciones a futuros muestran un estancamiento del PIB en la región, por lo que esta forma de integración no es creadora de comercio.

Por otra parte, un aspecto positivo que una Unión Aduanera acarrea es que, ante la ausencia de barreras comerciales entre países y bajos costos de transacción por una cercanía geográfica, se crea un mayor dinamismo producto de la creciente competencia que surge con la apertura. Salvatore (1995) indica que se genera un mayor esfuerzo que logra contraer los costos de producción, que a su vez en la presencia de mercados más amplios se pueden generar economías de escala. Las mismas se adquieren debido a que hay incentivos a producir una mayor cantidad de bienes en un marco de aumento significativo de la demanda potencial. Este fenómeno es reconocido, aceptado y fomentado

por los cuatro partidos políticos, ya que se cree que Uruguay no debe cerrarse al mundo. Nuevamente, esta visión se contrapone con las recientes resoluciones por parte de Argentina.

### **3.2.4. Comentarios finales**

Ahora, la conclusión que se debe extraer de este análisis es que la situación actual de Uruguay en materia de inserción internacional conforma un ancla, un freno al crecimiento de Uruguay. El MERCOSUR es necesario, pero la apertura comercial también lo es. Es por esto que los cuatro partidos políticos plantean un cambio y una alineación de los objetivos comerciales, y es por esto que deben definir una estrategia de cómo atacar el problema del MERCOSUR. El Partido Nacional hizo foco en la diplomacia y los organismos como Uruguay XXI, que se encargan de internacionalizar las empresas. El Frente Amplio con un foco en el desarrollo y lineamientos de las instituciones regionales, el Partido Independiente con hincapié en una ronda de negociaciones en cuanto al decreto 32/00 (estos tres destacan la necesidad de un acuerdo regional) y el Partido Colorado en la misma línea que el Partido Independiente en cuanto al decreto, pero con una disposición a abandonar el bloque para la obtención de más acuerdos comerciales. Ahora bien, las discrepancias entre partidos tienen sus puntos fuertes y débiles.

En primer lugar, como el Dr. Vaillant especificó en la entrevista efectuada, hay una gran cantidad de cuotas y aranceles a renegociar al abandonar el bloque, que insume tiempo y posiblemente aumente los costos por nuestra peor posición relativa en materia de negociación. En tanto, una mayor cantidad de acuerdos comerciales posiblemente fomente el aumento a las exportaciones, que estimula un mayor nivel de producción y hace a Uruguay como un destino más amigable para instalar una empresa y vender al exterior. Esto promueve un flujo de IED mayor, un avance en la idea anterior de diversificación de la matriz productiva (al atraer destinos que se especializan en diferentes productos). Sin embargo, esto afecta negativamente la industria local, especialmente en la producción de los bienes que se comienzan a importar de destinos donde poseen ventajas comparativas sobre esos bienes.

Además, dado que Uruguay es un país pequeño y por ende tomador de reglas internacionales, el poder de negociación es limitado por lo que las condiciones bajo las que se consigan acuerdos de comercio no serán tan favorables como lo podrían ser bajo el MERCOSUR u otra forma de integración económica. Es decir, a la hora de llevar a cabo negociaciones con otros países, el hecho de negociar en conjunto brinda mejores condiciones, dado que hoy en día se negocia con una escala de producción total destinada a la exportación de 340.000 millones de dólares frente a los 9.000 millones<sup>25</sup> que exporta Uruguay. Una mayor escala naturalmente brinda un mayor poder de negociación, por lo que visto de esta forma el MERCOSUR significa una oportunidad de mayor inserción en el mundo (como se destacó en las entrevistas con los partidos políticos).

Otro factor a tener en cuenta es que Uruguay es un país en vías de desarrollo, con desventajas en cuanto a la estructura y estabilidad financiera local y los costos en los cuales se incurre a la hora de adaptarse a la tecnología actual (apropiabilidad). Estos dos argumentos justifican lo que se conoce como la protección de la industria naciente (Krugman y Obstfeld, 1994). Lo que establece este concepto es que el país cuenta con una ventaja comparativa potencial en ciertos rubros (como la producción de bienes manufacturados), pero hoy en día no se puede competir con los países desarrollados, por lo que esta pérdida necesita ser financiada por el gobierno para que las mismas tomen impulso. Esto implica la adopción de aranceles o cuotas (o bien un subsidio) para evitar la brusca entrada de bienes en los rubros donde no se cuenta con ventajas comparativas.

Si se concede un acuerdo de libre comercio, la cuota o arancel no suele adoptarse (o el mismo es muy reducido) ya que el propósito justamente es eliminar estas barreras. Esto nos deja con la solución del subsidio a las empresas. Sin embargo, esto trae problemas ya que el gasto público se encuentra en niveles record (en el entorno del 30% del PIB), con un déficit

---

<sup>25</sup> Dato aproximado de las exportaciones anuales en 2013 de Uruguay. Fuente: Uruguay XXI. La cifra no incluye exportaciones desde la zona franca.

global del sector público consolidado de -3,3% del producto en agosto<sup>26</sup>, por lo que la diversificación de la matriz productiva mencionada en la sección anterior no podría ser lograda de forma fácil en un ámbito de multilateralismo. La alternativa que presentan Krugman y Obstfeld en su libro frente a la protección de la producción de manufacturas es la adopción del modelo ISI (Industrialización mediante Sustitución de Importaciones), pero la historia (y también los partidos políticos) reconocen que este sistema es inviable y no se adapta a la situación actual del mundo en términos de globalización.

En definitiva, existe un debate acerca del rol de Uruguay en materia de política comercial, pero las implicancias de los planteos realizados por los partidos políticos tienen a su vez consecuencias que se intentaron de analizar en este capítulo. Para cerrar el apartado, se concluye que no existe una respuesta definitiva a la pregunta de si es recomendable que Uruguay abandone el MERCOSUR. Lo que sí es posible afirmar es que se debe fomentar la apertura de Uruguay hacia el resto del mundo, tanto vía fortalecimiento del ámbito regional como la diversificación de destinos de nuestras exportaciones e importaciones. Los cuatro partidos coinciden en el objetivo de la política comercial, pero los instrumentos para alcanzarla difieren en algunos detalles ya mencionados.

---

<sup>26</sup> Datos extraídos del Ministerio de Economía y Finanzas.

## **4. Conceptos claves que se desprenden de la sección anterior y posibles impactos**

Una de las principales conclusiones a destacar es que hoy en día no se cuestiona si Uruguay debe cerrarse al resto del mundo. Todos los sectores establecen tanto en sus programas como en las entrevistas realizadas la necesidad de que Uruguay mantenga su apertura económica para favorecer al crecimiento del país. Esta conclusión no es menor, especialmente dado el contexto regional en el que se encuentra el país. Cada vez más en América Latina están resurgiendo ideas de crecimiento hacia adentro (tal como se planteaba en el esquema de industrialización por sustitución de importaciones). Pero, como se justificó en la sección anterior, este no es un modelo deseable para Uruguay y es de esperar que se continúe en esta senda en los próximos años. Sin embargo en lo que sí se encontraron algunas diferencias es en la forma de apertura que se plantea.

En cuanto a los bienes a exportar, los distintos partidos plantean la necesidad de que Uruguay se posicione en los eslabones más rentables de las cadenas de valor. Sin embargo hay distintas interpretaciones sobre cómo hacerlo. En este sentido, lo que cambiaría es qué sector va a ser fomentado desde el gobierno. El Frente Amplio (y en menor medida el Partido Independiente), plantea una diversificación general y está dispuesto a mantener a las industrias que exportan a la región, ya que las considera un fin en sí mismas. Por otra parte el Partido Colorado (y en menor medida el Partido Nacional) plantea la industrialización enfocada principalmente en el sector agropecuario. Ambas posturas tienen sus connotaciones (que ya fueron mencionadas en el apartado 3), lo que sí se puede extraer en común es el impacto que va a tener en la necesidad de proteger los sectores menos desarrollados ya sea por la existencia de un subdesarrollo a nivel tecnológico como por una necesidad de poder competir internamente con los productos extranjeros que entran al mercado doméstico.

En cuanto a la visión aperturista del país y del regionalismo como eje principal de política comercial, se desprende que la discrepancia entre propuestas se observa en los aspectos particulares, dado que la idea general es la de abrirse al mundo y expandir la cantidad de acuerdos. Si bien el Partido Colorado plantea dejar de ser parte del MERCOSUR como miembro pleno, esto se daría en caso de que el mismo continúe representando un obstáculo respecto a la realización de acuerdos con terceros.

Una alternativa presentada por el Partido Colorado que podría alinearse más con la política que se pretende para Uruguay en el próximo ciclo electoral es la adhesión del país a la Alianza del Pacífico como miembro pleno. Si observamos la cantidad de acuerdos comerciales por parte de los cuatro protagonistas de la Alianza (Colombia, Chile, México y Perú), encontraremos que Colombia (el que concretó menos cantidad de acuerdos comerciales entre los miembros plenos) hoy en día conforma 15 acuerdos comerciales frente a tan solo diez concretados por Uruguay luego de la formación del MERCOSUR. De lo anterior se puede afirmar que el grado de libertad que brinda la Alianza al no ser una Unión Aduanera junto a la similar orientación a la hora de establecer lineamientos y objetivos por parte de los países y la presencia de más de treinta Países Observadores (que participan en la toma de ciertas decisiones y otras relativas a los lineamientos del bloque), se podría decir que la visión aperturista de Uruguay podría coincidir en mayor grado en la Alianza del Pacífico que en el MERCOSUR.



Mapa 1



Fuente: Alianza del Pacífico. Sitio web oficial

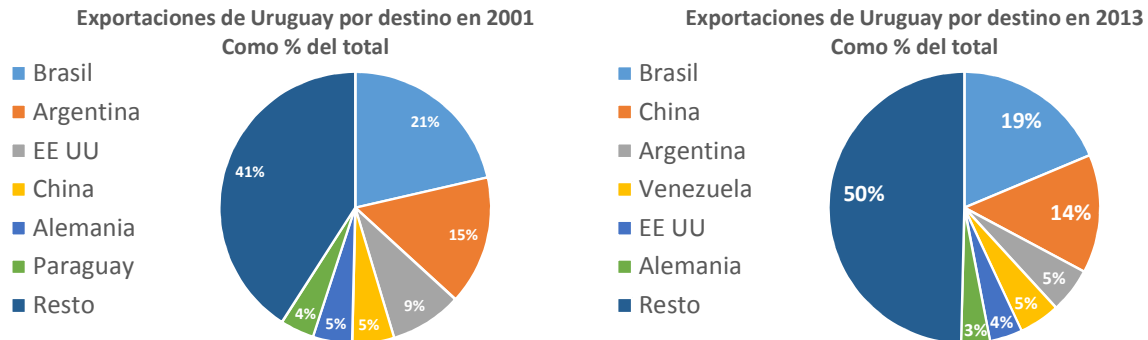
Otro factor que se debe tomar en cuenta a la hora de definir la política comercial es la necesidad de una estrategia que permita disminuir la volatilidad de las exportaciones y de las malas proyecciones de las principales variables en las economías de la región (como lo es el caso de Brasil, Argentina, Paraguay, etc.). A su vez, este proceso se aceleraría mediante la mayor diversificación de los destinos de las exportaciones así como con la concreción de mayor cantidad de acuerdos comerciales, en la medida que la industria doméstica permanezca competitiva y protegida.

Por último, las perspectivas económicas de los dos principales países en materia de volumen exportado no son positivas. Tanto la economía brasileña<sup>27</sup> como la argentina presentan panoramas de desaceleración del crecimiento del PIB junto a otro tipo de problemas (Argentina actualmente se encuentra en default de su deuda soberana). Esto significa que las políticas comerciales tanto de Brasil como de Argentina, junto a la reconocida orientación de Venezuela hacia el proteccionismo (destáquese que los ingresos de Venezuela por la exportación de petróleo la posiciona en un monto similar al total

<sup>27</sup> Brasil entro en “recesión técnica”, tras la contracción del PIB en dos períodos consecutivos (contracciones de 0,2% el primer trimestre y 0,6% el segundo). Fuente: El país. Link: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/recesion-brasil-afectara-mercosur.html>

exportado por Argentina, por lo que es muy importante), van a estar enfocadas hacia la restricción comercial por la creciente presencia de desequilibrios domésticos (o en el último caso por un gobierno que fomenta el proteccionismo). Ahora bien, nuestra dependencia comercial se encuentra más diversificada respecto a principios de siglo.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de trademap.

De lo anterior es posible ver que el MERCOSUR pasó de pesar 40% aproximadamente en el total del volumen exportado en 2001, a 29% en 2013. En tanto, si se incluyen las ventas desde zonas francas que exhibieron un notorio aumento en los últimos años, el principal socio comercial con el 21% del total exportado es China (dado que de los 2.000 millones exportados en 2013 desde las ZF un 25% se destinó al país oriental), y el MERCOSUR pasaría a ocupar aproximadamente el 25% del total exportado. Esto hoy en día son buenas noticias, dado que nuestra dependencia en la región es menor (pero aun así es relevante).

## Conclusión

Luego de haber realizado la recolección de las propuestas y su posterior análisis, una de las principales conclusiones a las que llega este trabajo es que los distintos partidos están de acuerdo en varios aspectos técnicos. Especialmente teniendo en cuenta una de las preguntas realizadas en las entrevistas “¿En qué se diferencia su propuesta de la de los otros partidos?”, en realidad parecería haber menos diferencias de las que ellos señalan.

De lo anterior es posible realizar dos observaciones. Por un lado, que los distintos partidos están de acuerdo las cuestiones medulares, por lo que la inserción internacional de Uruguay en los próximos cinco años no debería traer consigo grandes sorpresas independientemente de quien gane las elecciones. Por otro lado, surge la necesidad de cuestionarse por qué es un tema tan polémico y frente al cual se tienen tantos problemas. Es necesario por este motivo tener en cuenta que si bien a grandes líneas hay consenso, aún existen diferencias en cuanto a la ideología de los políticos. Estas distintas concepciones de cómo debe hacer una nación para poder crecer han llevado a conflictos incluso a la interna de los partidos, limitando el accionar de los agentes políticos.

Se debe tomar en cuenta que somos un país pequeño, por lo que presentamos un alto grado de dependencia frente a los fenómenos que ocurran en el marco internacional. Es por este motivo que destacamos la necesidad de encontrar un equilibrio entre la apertura hacia el resto del mundo, con una exposición viable (que se adquiera vía diversificación de productos y destinos de exportaciones e importaciones).

Otra conclusión que se desprende del análisis es que la teoría económica brinda lineamientos básicos para la elaboración de política comercial y cada país debe tomar los instrumentos que se adecuen a las dimensiones y dotaciones de factores, dado que la situación uruguaya no

debería ser comparada con la de aquellos países con condiciones económicas, geográficas y demográficas distintas.

Por último, un factor que podría fomentar una inserción internacional más eficiente es el desarrollo de instituciones que promuevan tanto el desarrollo de los sectores consolidados en la economía doméstica así como la promoción de aquellos sectores considerados importantes para el desarrollo de la economía. Esta idea es planteada tanto explícitamente como implícitamente por los cuatro partidos políticos, dado que son activos que pueden ser causantes de cambios reales en el país.

## Bibliografía

### Investigaciones:

- BOUZAS, R., CRESTA, J., DA MOTTA, P., LO TURCO, A., TERRA, M. *Asimetrías en el Mercosur - ¿Impedimento para el crecimiento?* (2008). Red Mercosur.
- DURAN, C., JUNG, A. y GARCÍA, S. *Igualdad de oportunidades y construcción de capacidades para el desarrollo. El caso de Uruguay.* (2012). Konrad Adenauer Stiftung.
- KRUGMAN, P. *Making sense of the competitiveness debate.* (1996). Oxford review of economic policy, Vol. 12, No. 3, 1996.
- KRUGMAN P., OBSTFELD, M. *International Economics: Theory and Policy.* (1994). Pearson – Addison Wesley.
- RODRIK, D. *Industrial Development: Stylized Facts and Policies.* (2006). Harvard University.
- SALVATORE, D. *Economía internacional.* (1995). (4ª edición). McGraw-Hill, Madrid.
- TERRA, M. *Asimetrías en el Mercosur: ¿Un obstáculo para el crecimiento?.* En *Asimetrías y crecimiento económico en el MERCOSUR.* (2008). Red Mercosur, cap. 5.

### Propuestas de los partidos:

- Bases Programáticas – Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020. Sitio web: <http://www.frenteamplio.org.uy/noticia/documentos-program%C3%A1ticos>
- Plan Uruguay 2015-2020 – Partido Colorado. Sitio web: <http://www.partidocolorado.com.uy/noticias/PROGRAMA-DE-GOBIERNO-PARTIDO-COLORADO/240>
- Agenda de Gobierno 2015-2020 Nace un Gobierno de quipos – Partido Nacional. Sitio web: <http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/2-uncategorised/2104-programa-de-gobierno-del-partido-nacional-para-el-periodo-2015-2020>

- Transformar el Crecimiento en Desarrollo Humano el Camino del PI – Partido Independiente. Sitio web: <http://www.partidoindependiente.org.uy/cms/index.php/programa/propuesta-programatica>

Fuentes de datos:

- Banco Central de Brasil <http://www.bcb.gov.br/>
- Banco Central del Uruguay <http://www.bcu.gub.uy/>
- Banco Central Europeo <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/>
- Federal Reserve Economic Data <http://research.stlouisfed.org/fred2/>
- Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.gub.uy/>
- Observatorio de Complejidad Económica <http://atlas.media.mit.edu/>
- Trade map <http://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>

Otros sitios consultados:

- Tratado de asunción del MERCOSUR <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat16196.htm>
- Clase Abierta “La inserción externa y el comercio exterior del Uruguay desde la óptica partidaria”, llevada a cabo el 28 de agosto en la Universidad Católica del Uruguay. <http://www.youtube.com/watch?v=tBWxB2Cci7k&index=19&list=PLkL8WsKgvXZeEoATGtN0reKUYG6ggaZIG>

## **Anexo I - Entrevistas**

A continuación se plantea un resumen de los principales temas dialogados en las entrevistas a los miembros de los distintos partidos políticos.

### **Entrevista a Andrés Masoller del Frente Amplio.**

#### **A. Inserción internacional actual de Uruguay.**

1. Uruguay integra el Mercosur, la posibilidad de abandonarlo es inviable. Uruguay debe apostar a lograr un mejor acceso a terceros mercados.

#### **B. Propuestas del FA.**

2. El FA destaca la importancia del mercado regional, tanto como mercado intermedio al mundo, como mercado final, especialmente para algunos productos con cierto valor agregado.
3. También se propone diversificar tanto los mercados de exportación como los productos que exporta.
4. Se deben profundizar las negociaciones para integrar la región con Europa y buscar otros acuerdos con otros bloques comerciales.

#### **C. Diferencia de las propuestas del FA con otros partidos.**

5. El FA tiene una visión de desarrollo más estructural, en la que se apuesta a mejorar la inserción del país en las cadenas globales de valor.
6. El FA apunta a implementar políticas activas de desarrollo, que contribuyan a la transformación productiva hacia actividades de más valor agregado y conocimiento.

## **Entrevista a Isaac Alfie del Partido Colorado**

### **1. ¿Cómo evalúa la situación actual respecto a la inserción internacional de Uruguay?**

En la actualidad, Uruguay es uno de los países con menor cantidad de acuerdos comerciales en el mundo. La inserción internacional del país es mala, ya que depende de una región poco afecta a la competencia, en un marco en el que solo importa lo político y, a su vez, casi nula con el resto del mundo en materia de acuerdos de preferencias.

Lo importante de la apertura económica es que contribuye de manera decisiva a la eficiencia productiva, potenciando las virtudes, capacidades y ventajas de un país, a la vez de aprovechar las de los otros. En definitiva termina asignando los factores de producción en cada sector y país, teniendo en cuenta las relaciones de precios internacionales, de eficiencia. Eso es lo que ayuda a que una economía llegue a su potencial. Con los precios administrados, los intercambios compensados y las barreras artificiales se pierde eficiencia y con ella, se bienestar a la población.

Hoy lo más perjudicial del MERCOSUR es que solo está habilitado a realizar acuerdos con terceros si los otros miembros aceptan negociarlos en conjunto, o sea bloque a bloque y esto no parece ser un escenario realista, al menos no lo fue en el pasado y no parece serlo en el futuro cercano. Ahora Brasil parecería estar más dispuesto a realizar acuerdos con terceros, en especial con Europa ante la caída de las preferencias generales que tenía, pero de todas maneras, continúa siendo muy cerrado.

Uruguay está en la disyuntiva de importar ciertas materias primas, bienes de capital e insumos tecnológicos de la región que están atrasados o del resto del mundo. Si lo hace de este último origen en muchos casos se los carga con impuestos que aumentan los costos. Los bienes regionales, además de no tener carga impositiva tienen la ventaja del menor costo de transporte. La mala



calidad de estos bienes regionales afecta directamente en la competitividad de nuestra economía, por lo que se debe eliminar la barrera artificial.

Por último, el hecho de que otros países sí realicen acuerdos con terceros implica que comercien con otros y no con Uruguay. Entonces no solamente hay un tema de ingreso al mercado, especialmente un acuerdo con terceros le permitirá al país competir mejor con terceros países fuera del bloque. O sea, no es una mera cuestión “defensiva” sino de ir a “buscar el arco contrario”.

Al llevar a cabo una apertura hoy Uruguay prácticamente no enfrentaría costos de adecuación. Habría sectores que no podrían mantenerse generando desempleo, pero éstos ya casi no existen o son muy menores. El costo de transición Uruguay ya la pagó con el ingreso al Mercosur.

## **2. ¿Qué propuestas tiene su partido respecto a este tema?**

La propuesta es Mercosur sí, pero no este Mercosur. Uruguay debería ser capaz de realizar acuerdos comerciales con terceros y de lo contrario deberá irse a medida que consiga otros acuerdos. Debería intentar realizar la mayor cantidad de acuerdos comerciales posibles. Por ejemplo con la Alianza del Pacífico, con la Unión Europea, Corea, Japón y Estado Unidos. O sea, cambiar la resolución 32/00.

Se volverá a profesionalizar la cancillería. Tengamos en cuenta que los embajadores políticos pasaron de 5 a 21. Debe haber equipos que sepan y que quieran que el país amplíe sus acuerdos.

Hay un dato no menor de los últimos años, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea la respuesta a la crisis no fue cerrarse como la habían hecho en las crisis anteriores. Hay un consenso a nivel internacional sobre la importancia de la apertura comercial y el libre intercambio para el desarrollo de las naciones que deberíamos seguir.

**3. ¿De qué manera la propuesta de su partido se diferencia de la de los otros?**

El Frente Amplio plantea todo con el Mercosur esa sería la principal diferencia. Hay grandes sectores del Frente Amplio que no quieren realizar acuerdos con terceros. También está el tema enorme del manejo de la cancillería con criterios políticos poco profesionales y la proliferación de embajadores de tal tipo cuya preparación para la tarea no es la adecuada. A su vez, es natural que en los acuerdos comerciales debería participar el MEF quien, en definitiva orienta la economía del país y éste es un aspecto central de la política económica.

Respecto al Partido Nacional, no tengo claro cual es el planteo concreto. En principio veo coincidencias generales con la propuesta del Partido Colorado, acuerdos extraregionales, cancillería profesional, pero no los percibo con fuerza y el énfasis suficiente. Puedo equivocarme.

## **Entrevista a Juan Dubra del Partido Nacional**

**1. ¿Cómo evalúa la situación actual respecto a la inserción internacional de Uruguay?**

En los últimos años las exportaciones como porcentaje del PIB han presentado una caída importante. Esto se debe a problemas de competitividad causados en parte por el tipo de cambio, las bajas tasas de interés a nivel internacional causaron una gran entrada de capital al país generando una caída del tipo de cambio. Esto llevó a que Uruguay sea un país caro en términos relativos. A este factor se agregan problemas de competitividad que no vienen por el lado del tipo de cambio. Por ejemplo, es caro operar en Uruguay por los costos que implican una pesada burocracia o la infraestructura deteriorada que aumenta los costos logísticos.

En cuanto a las otras economías, Argentina que es un socio importante ha tenido varios problemas lo cual nos afecta negativamente. Adicionalmente hay

oportunidades que perdimos como el TLC con Estados Unidos, la oportunidad de abrimos más. Sería positivo que se concretara el TLC que se está negociando con Europa aunque sea a dos velocidades. El Mercosur no es un bloque aperturista. Argentina y Brasil son socios muy inestables y de gran relevancia para nuestra economía (aunque hemos reducido nuestra dependencia hacia ellos) hay que apostar a diversificar los mercados.

## **2. ¿Qué propuestas tiene su partido respecto a este tema?**

Una de las ideas centrales es que la política exterior debe volver a cancillería, no debería ser manejada por el presidente. Es importante que haya profesionales en el área. Hay que aprovechar las oportunidades que se den. Fortalecer Uruguay XXI, que los embajadores sean tus vendedores, que funcionen como nexos.

El Mercosur está presentando ciertas restricciones ya que Argentina no cumple con los acuerdos que firma. Uruguay por su parte intenta respetarlos lo cual dificulta su comercio con terceros.

## **3. ¿De qué manera la propuesta de su partido se diferencia de la de los otros?**

Tanto el Frente Amplio como el batllismo tradicional son partidos proteccionistas. Por ejemplo el TLC con Estados Unidos mencionado anteriormente ni siquiera llegó a discutirse. En el pasado Uruguay ya intentó cerrarse, el modelo de sustitución de importaciones no funcionó debemos apostar a abrimos lo que no quiere decir que queramos una apertura indiscriminada que mate a la industria nacional.

## **Entrevista a Marcel Vaillant del Partido Independiente**

### **1. ¿Cómo evalúa la situación actual respecto a la inserción internacional de Uruguay?**

Se parte de la base de Uruguay como una economía pequeña tomadora de reglas. Esto presenta restricciones y oportunidades. Como una economía pequeña debe crecer en un esquema de apertura en este sentido la globalización debe ser vista como un beneficio.

El Uruguay ha tenido políticas de apertura como la ley de zonas francas, la ley de puertos, acuerdos con la OMC, leyes sectoriales, de promoción de las inversiones, no se ha revertido la apertura financiera. Esto se mantuvo a lo largo de los distintos gobiernos.

En un contexto en el cual la mayoría de las economías se han abierto y firmado acuerdos comerciales, el Mercosur se ha quedado atrás. Ese es el mayor problema en cuanto a la inserción internacional.

También hay problemas en cuanto a la matriz productiva, ha habido un gran aumento de la IED, pero para cambiar la matriz es necesario que más empresas compitan en los mercados internacionales.

Lo que hizo este gobierno no estuvo tan mal. El problema fue lo que se dijo. Se ha instaurado la idea de que negociar en conjunto es mejor y no necesariamente es así. Si el Mercosur negocia en conjunto se siguen los intereses de Brasil que son muy distintos de los de Uruguay.

## **2. ¿Qué propuestas tiene su partido respecto a este tema?**

Uruguay ha seguido la agenda regional que tiene intereses diferentes. Desde ese punto no se plantea el separarnos del Mercosur ni de Brasil, sino transformar la relación en un bilateralismo fructífero. No es racional que el Mercosur que hoy no es una unión aduanera, donde no se converge a una política externa común exista la restricción 32 la cual plantea que los países deben negociar con terceros de forma común. Cuando una de las soberanías mayores de un país es la capacidad de negociar con terceros. Esto era a cambio de tener una unión aduanera que hoy no es real. Está en la agenda un acuerdo con la UE. Es difícil que terceros acuerden con el Mercosur teniendo a

Argentina y Venezuela dentro, países con una política externa distinta la de Uruguay. El país debe firmar TLC, dejar de ser observador y pasar a ser miembro pleno de la Alianza de Pacífico, aumentar los acuerdos con EE.UU. Para poder crecer Uruguay debe poder acceder a los mercados internacionales cuando actualmente la competencia tiene mayor acceso ya que tiene acuerdos comerciales. Una caída en el comercio externo implicaría una caída en el empleo. Por el contexto, se va a comenzar a sentir un deterioro de los precios relativos.

Otro punto que se plantea cambiar es que actualmente las agencias que tratan temas de política externa están muy separadas entre sí. Deberían estar más cerca y establecer una agenda de prioridades. Actualmente se sigue a Brasil cuando en realidad tiene otra agenda.

UNASUR desde 2003 tuvo reversión para toda América Latina. Se pasó de una integración basada en reglas a una basada en estados, en el comercio administrado. Brasil siguió este esquema y no tomó el liderazgo.

Es importante que por las dimensiones de Uruguay se anticipe lo que va a pasar. No tenemos un peso tal que vayamos a cambiar el rumbo. Si el mundo va hacia un esquema de globalización, de cadenas de valor hay que ir por ese camino.

### **3. ¿De qué manera la propuesta de su partido se diferencia de la de los otros?**

En estos temas hay cierto grado de convergencia. El problema es las distintas visiones que hay dentro del Frente Amplio, ya que hay un gran equívoco ideológico. Hay grupos atados a una visión contra el imperialismo norteamericano, un nacionalismo económico que es claramente anticomercial.

## Anexo II – Gráficos

Con ánimos de aclarar algunas de las afirmaciones de los encuestados, fueron realizadas representaciones gráficas de las variables mencionadas.

Gráfico A-1

### Exportaciones de bienes y servicios

A precios constantes base 2005

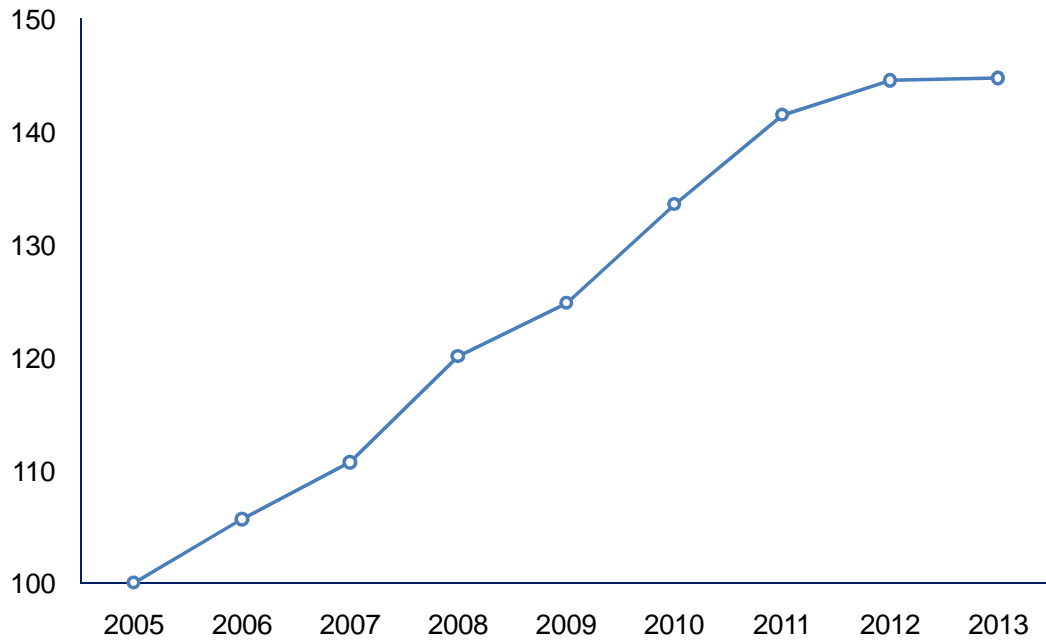
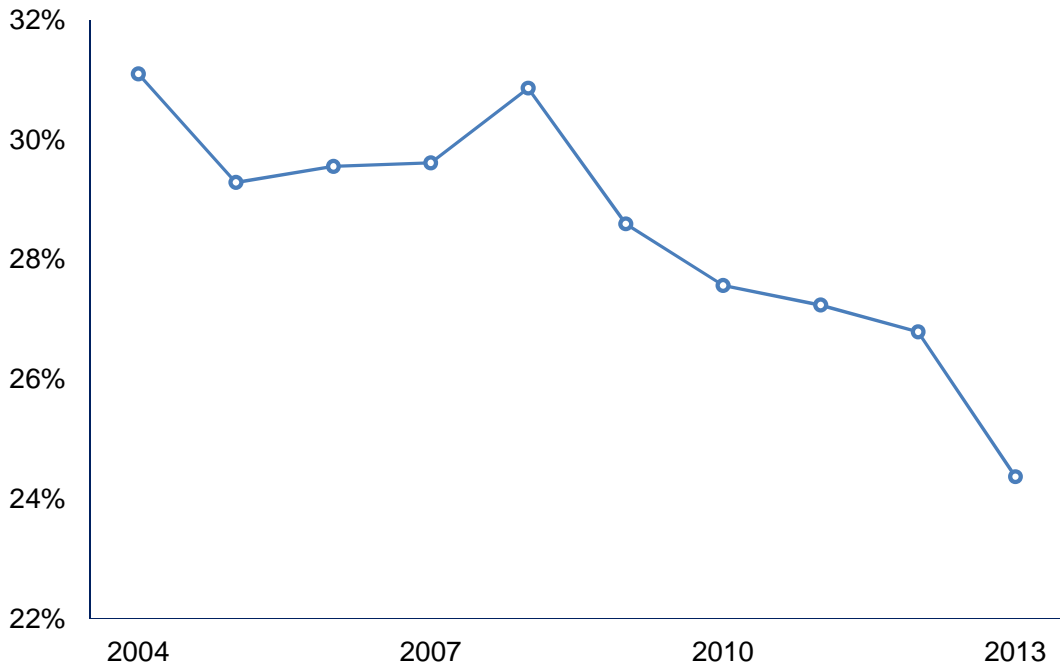


Gráfico A-2

### Exportaciones de bienes y servicios

Como % del PIB

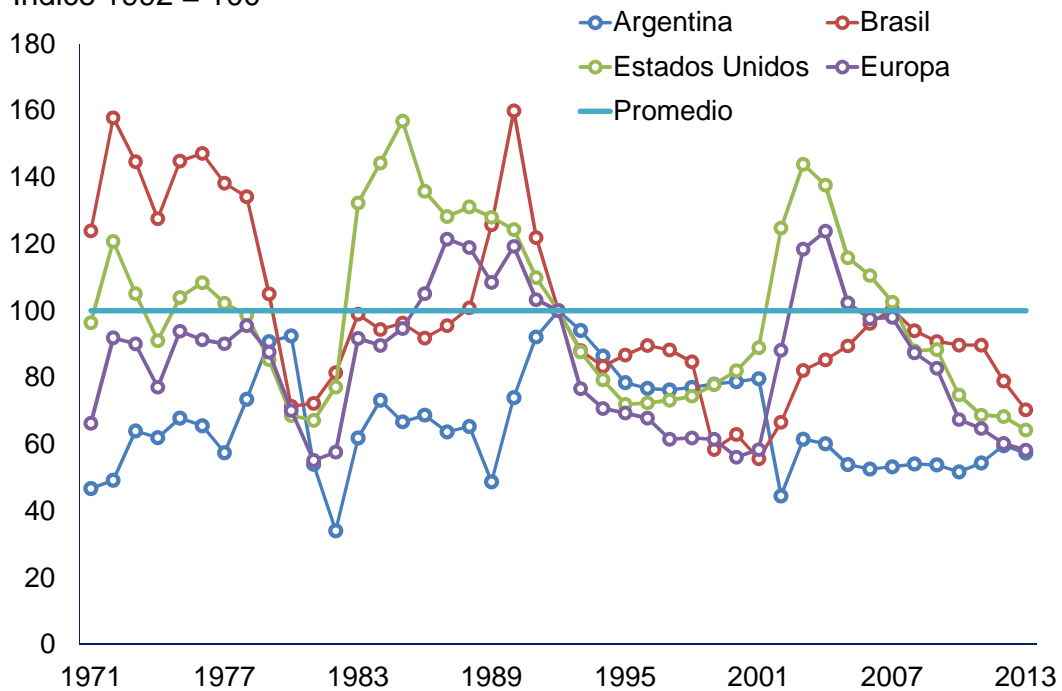


Fuente: Elaboración personal a partir de datos del BCU.

Gráfico A-3

### Tipo de cambio real bilateral de Uruguay

Índice 1992 = 100



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCU, FRED, BCB, BCA y BCE