

Hernán Luis Bonilla Blanco

**Análisis de la política de
inserción internacional del
Uruguay**

Academia Nacional de Economía, 2008

RESUMEN

A lo largo de la historia los economistas han debatido largamente los beneficios y perjuicios del libre comercio, arribándose a comienzos del siglo XXI, a un importante consenso en la profesión favorable a este aspecto de la libertad económica. Sin embargo, esta posición no parece ser la que prima en la mayoría de la población y, en particular, entre los políticos y formadores de opinión. Nos proponemos abordar este tema desde una triple perspectiva: el análisis teórico, el histórico nacional y la evidencia empírica internacional. Los tres enfoques resultan convergentes: una mayor apertura económica es decisiva para el Uruguay encuentre una senda de crecimiento sostenido. También concluimos que si bien hemos logrado avances en las últimas décadas, resta mucho camino por andar en la difusión y comprensión de la libertad de comercio, lo que afecta nuestro crecimiento económico y el nivel de vida de los uruguayos.

1. Introducción

Pocas ideas económicas despiertan menos controversia entre los economistas que la que afirma que el comercio internacional es positivo para todos y debe ser incentivado.

Xavier Sala i Martín¹

Comenzado el siglo XXI existe un gran consenso entre los economistas de que todo país debe ser abierto, más aún si es pequeño como en el caso de Uruguay. Superado el debate entre proteccionistas y librecambistas en la profesión cabe preguntarse porqué un número tan importante de personas – incluidos políticos e intelectuales– siguen defendiendo, por lo general en forma oblicua, la cerrazón. Ciertamente que esto no se expresa en opiniones burdas del tipo “debemos cerrar la economía” o “pasemos a la autarquía” pero sí con mayor sutileza se dice que “tal industria debe ser protegida de la competencia externa para generar trabajo” o “un arancel en aquel rubro no afecta nuestra apertura y ayuda a fulano” (y fulano tiene nombre y apellido). Pensamos, por lo tanto, que los prejuicios mercantilistas siguen vivos y perjudican notablemente el desarrollo del país, como ejemplificó la insólita negativa del gobierno nacional a firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. No aspiramos en el presente trabajo a descubrir la pólvora, sino tan sólo a presentar en la forma más sistemática y contundente de que somos capaces los argumentos que explican porqué nuestro país debe abrirse al mundo y dejar que soplen fuerte sobre nuestras praderas los vientos de la Libertad (y no sólo en las zonas francas). Naturalmente que los problemas del país exigen un enfoque más global, ya que no es sólo a nivel de la apertura comercial o la forma de inserción internacional que necesitamos reformas radicales, no obstante lo cuál el foco del presente documento estará en estos temas. Si logramos que el lector al finalizar la lectura termine más convencido que al principio de que al Uruguay no le queda otra opción que abrirse al mundo para que nuestros compatriotas y todos los extranjeros que lo deseen puedan desplegar su creatividad, su energía, su trabajo, su inteligencia sin tener que emigrar para lograr ser exitosos, habremos cumplido nuestro objetivo.

¹ Xavier Sala i Martín, *Economía Liberal para no economistas y no liberales*, Plaza Janes, Barcelona, 2002, p. 88.

En el capítulo 2 presentamos la evolución de las ideas sobre el libre comercio a lo largo de la historia, algunos argumentos a favor de la apertura y los mitos que existen sobre el actual proceso de globalización. La evidencia internacional acerca de la apertura de la economía y su relación con el desarrollo, además del análisis del caso de Chile, lo presentaremos en el tercer capítulo, así como e. En el capítulo 4 comentaremos sintéticamente la forma en que nuestro país encaró el tema a lo largo de su historia, encontrando etapas bien diferenciadas. En el quinto comentaremos la situación actual a nivel nacional e internacional y presentaremos las que a nuestro criterio son las principales líneas de política de inserción internacional que debe seguir el Uruguay. En el capítulo final presentamos las conclusiones que arroja el trabajo.

2. La teoría del comercio internacional

Las economías pequeñas no tienen verdaderas alternativas a la apertura comercial

Ramón Díaz²

En este capítulo presentaremos los principales aspectos teóricos que fundamentarán las restantes partes del trabajo. Comenzaremos por un breve repaso del debate sobre libre comercio y proteccionismo en la historia del pensamiento económico. Luego repasaremos los principales argumentos que sustentan la sentencia de Ramón Díaz de que “país pequeño debe ser país abierto” así como los mitos sobre la globalización y los supuestos perjuicios que ocasiona a los países “en vías de desarrollo”.

El debate en la historia

Si aceptamos que mercantilistas y los fisiócratas representaron las dos primeras corrientes del pensamiento económico, el debate entre los partidarios del comercio libre y el proteccionismo ya estaba planteado en los orígenes de nuestra ciencia. Los mercantilistas pensaban que la riqueza de un país era el stock de metales preciosos que tuviera acumulado. En consecuencia creían que al fomentar las exportaciones y limitar al mínimo (o prohibir) las importaciones se lograrían un saldo de la balanza comercial favorable que implicaba la entrada de oro y plata al país. Por lo tanto, recomendaron la aplicación de políticas proteccionistas a ultranza, características de los siglos de predominio de la escuela hasta el siglo XVIII. Fue David Hume quien dejó al descubierto la inconsistencia mercantilista de tener un saldo comercial “favorable” mientras ingresaba metal al país que elevaba los precios socavando la competitividad de las exportaciones y favoreciendo las importaciones. Los fisiócratas, en cambio, fueron la primera escuela liberal de la historia. En su acotado espacio y tiempo de actuación (el tercer cuarto del siglo XVIII en

² Ramón Díaz, País pequeño debe ser país abierto: Análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay, en Gillespi, Charles, Goodman, Louis, Rial Juan y Winn, Peter (compiladores), Uruguay y la democracia, tomo 2, The Wilson Center Latin American Program y Ediciones de la Banda Oriental, 1985, p. 29.

Francia) promovieron fuertemente la libertad de comercio tanto al interior de su país, donde existía un gran número de regulaciones, cuanto al comercio exterior. De ellos proviene la expresión *laissez faire* asociada al liberalismo. Creían que existía un orden natural y que por lo tanto la tarea de los economistas era descubrir las leyes de ese orden y no inventar otras que lo contrariaran. Como señala Roll: “Los aspectos esenciales del orden natural eran el derecho a disfrutar de los beneficios de la propiedad, el derecho a trabajar y el derecho a la libertad compatible con la libertad de los demás a perseguir su interés personal.”³ Así como es claro que las ideas de los fisiócratas eran liberales, las de los mercantilistas eran proteccionistas y en consecuencia necesariamente estatistas. “La conquista de metales preciosos debe ponerse en manos del Estado. El mercantilismo es, en efecto, estatista; es una doctrina de socialismo monárquico. El soberano debe regular y dirigir los esfuerzos de la nación para lograr el fin perseguido. El medio de acción del mercantilismo es, ante todo, la ordenanza o el edicto real.”⁴ Es importante que queden claros dos puntos: las argucias del mercantilismo eran completamente falsas y la adopción de medidas proteccionistas conducen al estatismo.

No fue el único mérito de los fisiócratas lograr que uno de los países más proteccionistas del mundo (lo volvería a ser luego) realizara reformas liberales, sino que influyeron decisivamente en el pensamiento del padre de la economía, Adam Smith. En *La Riqueza de las Naciones* sintetiza la posición liberal respecto al comercio internacional:

No regulation of commerce can increase the quantity of industry in any society beyond what its capital can maintain. It can only divert a part of it into a direction into which it might not otherwise have gone; and it is by no means certain that this artificial direction is likely to be more advantageous to the society than that into which it would have gone of its own accord.

Every individual is continually exerting himself to find out the most advantageous employment for whatever capital he can command. It is his

³ Eric Roll, *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 138.

⁴ Rene Gonard, *Historia de las doctrinas económicas*, Aguilar, Madrid, 1961, p. 46.

own advantage, indeed, and not that of the society, which he has in view. But the study of his own advantage naturally, or rather necessarily, leads him to prefer that employment which is almost advantageous to the society.⁵

Para Smith cualquier regulación al comercio no hace más que desviar recursos hacia usos antinaturales, vale decir, aquellos que no hubieran sido escogidos libremente por las personas y, por lo tanto, son menos productivos y en consecuencia empobrecedores de la sociedad. Luego, David Ricardo sentaría las bases hasta nuestros días del comercio internacional explicando los intercambios a través de las ventajas comparativas, esto es, aunque un país pudiera producir en forma más eficiente todos los bienes que otro, ambos ganaban con la especialización y el intercambio. En consecuencia sentencia Ricardo:

En un sistema de comercio absolutamente libre, cada país invertirá naturalmente su capital y su trabajo en empleos tales que sean lo más beneficioso para ambos. Esta persecución del provecho individual está admirablemente relacionada con el bienestar universal. Distribuye el trabajo de la forma más efectiva y económica posible al estimular la industria, recompensar el ingenio y por el más eficaz empleo de las aptitudes peculiares con que lo ha dotado la naturaleza; al incrementar la masa general de la producción, difunde el beneficio general y une a la sociedad universal de las naciones en todo el mundo civilizado con un mismo lazo de interés e intercambio común a todas ellas.⁶

Con el predominio de la escuela clásica la idea de que la libertad de comercio era la mejor solución para todos los países del mundo predominó sin sobresaltos hasta mediados del siglo XIX. Y no sería Marx, al menos en este tema, quien se revelara contra la libertad sino otro compatriota suyo llamado Friedrich List, que escribió un influyente tratado titulado: *Sistema de Economía Nacional*. Allí desarrolla su teoría de que los países tienen distintos grados de

⁵ Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nation*, The University of Chicago, USA, 1971, p. 193.

⁶ David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 102.

desarrollo y que, en particular para el caso alemán en que existían condiciones para el desarrollo de la industria manufacturera, la adopción de medidas proteccionistas podía ser beneficiosa en las etapas iniciales.⁷ Luego de que la industria alemana hubiera alcanzado a su similar inglesa, pensaba List, lo más beneficioso para ambos países sería el libre comercio, por lo que no era ni un defensor a ultranza de la protección, ni pensaba que era beneficioso para cualquier país. Ciertamente no hubiera sido partidario del proteccionismo para el Uruguay. La influencia de List fue enorme, al punto que convenció a John Stuart Mill de los beneficios de la protección a la “industria incipiente”.⁸ Durante la segunda mitad del siglo XIX la teoría proteccionista fue ganando adeptos y, especialmente en el último cuarto del siglo, también en la política. La escuela neoclásica – nombre bajo el cuál se agrupan las tres vertientes fundamentales que produjeron la revolución marginalista: la escuela austríaca, de Laussana e inglesa, con sus respectivos líderes Carl Menger, Leon Walras y Stanley Jevons– surgida en la década de los setenta del siglo XIX, no mostró el mismo empeño en la defensa del libre comercio internacional (salvo los sucesores de Menger, en particular, Mises y Hayek).⁹

Una visión sintética del período que va de 1815 (con la derrota definitiva de Napoleón) a 1914 (comienzo de la Primera Guerra Mundial) permite apreciar un formidable incremento del comercio internacional, del producto de los países y del nivel de vida de las personas para buena parte del planeta (incluido nuestro país y la Argentina, por ejemplo). Como señala Ashworth:

⁷ En sus propias palabras: “Los derechos protectores actúan como estimulantes sobre todas las ramas de la industria del país en las cuales el extranjero le aventaja, pero que el país es capaz de practicar. Conceden una prima al empresario y al obrero, poniéndolos en condiciones de aumentar su instrucción y su destreza, y al capitalista indígena o extranjero le ofrecen durante algún tiempo una colocación particularmente ventajosa para sus capitales.” Friedrich List, Sistema Nacional de Economía Política, Aguilar, Madrid, 1944, p. 225.

⁸ John Stuart Mill fue un gran filósofo y economista, y su ensayo *On Freedom*, es sin dudas uno clásico de la literatura liberal. No obstante, a lo largo de su vida fue apartándose de sus primeras ideas – sin terminar de abandonarlas– aceptando no sólo argucias proteccionistas, sino también la intervención del estado en la distribución del ingreso, proceso que entendía disociable de su generación.

⁹ Elevaron sus derechos de importación en este período: Alemania en 1879, Francia en 1881 y otra vez en 1892. Austria, Italia y Rusia lo harían en la década del ochenta. Estados Unidos ya venía aplicando aranceles proteccionistas con anterioridad. Por información adicional véase William Ashworth, Breve Historia de la Economía Internacional, 1850 – 1950, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. 151.

La organización que hizo posible tal situación mantenía un equilibrio muy finamente balanceado. Se estableció en su mayor parte en la segunda mitad del siglo XIX, y en su conjunto, hasta 1914, sus instituciones y sus recursos se manejaron y dispusieron, nacional e internacionalmente, en forma tal que impidieron la aparición de cualquier perturbación seria. El sistema económico pudo abarcar a todo el planeta y ensanchar su actividad; de tal manera, el mundo se enriqueció a un ritmo hasta entonces insuperado y sin trastornar su estabilidad.¹⁰

Dos hechos tenebrosos para la humanidad, la guerra del 14 y la crisis del 29, potenciados desde el mundo de las ideas por el keynesianismo, le darían un nuevo impulso al proteccionismo. No es que Keynes fuera un teórico del proteccionismo, pero como vimos anteriormente, el estatismo y el proteccionismo van de la mano; si se entiende que el comercio exterior debe ser controlado se cae en el estatismo y si se piensa que el Estado debe jugar un papel importante en la economía, lo hará también en el comercio exterior y por lo tanto se adoptarán medidas proteccionistas.

Con la recuperación de la influencia de las ideas liberales a partir de los setenta (crisis del petróleo y fracaso del estado benefactor mediante), sumado a una nueva ola de la globalización impulsada por el cambio técnico, el comercio internacional inicia un crecimiento superior al producto mundial. Suele destacarse a Ronald Regan y Margaret Thatcher como los políticos que lideraron el movimiento político en favor de la libertad económica, lo que es justo, pero como siempre sucede, las ideas que ganan la batalla política son las que primero ganaron la batalla en las aulas, donde Friedrich von Hayek y Milton Friedman, entre otros pocos, demostraron una inquebrantable resistencia liberal durante la larga noche keynesiana.

El estado actual del debate, en lo que a la profesión se refiere, es el que adelantamos en la introducción; no existe ninguna oposición seria a la libertad de comercio. Incluso economistas críticos de algunos aspectos de la

¹⁰ William Ashworth, op. cit., pp. 194 y 195.

globalización, como Paul Krugman y Joseph Stiglitz, aceptan las conclusiones principales a las que habían llegado Smith y Ricardo.¹¹ Las críticas apuntan fundamentalmente a los subsidios que Estados Unidos y Europa utilizan en la producción agropecuaria, lo que dificulta las exportaciones de esos bienes para los países del tercer mundo. Pero al mismo tiempo existe un amplio consenso acerca de que tomar represalias, verbigracia, elevar los aranceles, sólo empeoraría nuestra propia situación. Compartimos la síntesis que realiza Jagdish Bhagwati, uno de los más destacados economistas en temas de comercio internacional:

The truth of the matter is that free trade is alive and well among economists, their analytical arguments in favour of it, developed with great sophistication in the postwar theory of commercial policy, having hardly been dented by any original arguments by the few economists, [...] arrayed against it.”¹²

Algunos aspectos fundamentales

De la amplia batería de argumentos que existen para analizar las consecuencias de la política comercial que sigue un país vamos a concentrarnos en unos pocos, a nuestro juicio los principales, para demostrar que la apertura comercial, más que una opción, es la única alternativa razonable para nuestro país.

El primer argumento a favor del libre comercio es el de la eficiencia. Si en el mundo primara el libre comercio cada país se dedicaría a lo que hace relativamente mejor y el producto mundial sería el máximo alcanzable dadas las restricciones de factores productivos y la tecnología disponible. Además, se amplía la libertad de los consumidores, que podrán optar entre una cantidad

¹¹ No obstante lo cual Stiglitz habría aconsejado al Presidente Vázquez no firmar el TLC con Estados Unidos, según el Semanario Búsqueda, 11/9/08, p. 5. Cabe preguntarse si el consejo era teniendo en cuenta los intereses del Uruguay o los de algún grupo de presión norteamericano.

¹² Jagdish Bhagwati, The consensus for free trade among economists – has it frayed?, Lecture at the WTO, 8/10/2007, disponible en: http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/bhagwati_oct07_e.htm

mayor de productos. Los proteccionistas contraatacarían diciendo que en el mundo no rige la libertad comercial y la demostración más clara es lo complejas que resultan las rondas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Entonces el país se ve enfrentado a la posibilidad de integrarse a bloques comerciales, Mercosur, Unión Europea, NAFTA, etc, suscribir tratados de libre comercio con otros países, o proceder a la apertura unilateral, si descarta la autarquía, naturalmente.

Los bloques regionales pueden producir desvío en lugar de creación de comercio. A través de la integración regional o de un TLC se crea comercio si permite que se genere intercambio comercial que de otra manera no hubiera existido. En cambio, se desvía comercio si lo que ocurre es que se cambia el destino de corrientes que ya existían. En éste último caso el país no se ve favorecido; esto parece ser lo que ocurrió con el Mercosur, como veremos en el capítulo siguiente. Los TLC suele llevar tiempo de negociación y requieren de equipos de expertos bien preparados y experimentados, además un apoyo político que supere los tiempos electorales. A la pregunta de si la apertura unilateral es positiva cabe su contraparte: ¿qué ganamos protegiéndonos?

Puede demostrarse que en el caso de un país grande, que pueda influir en los precios internacionales, el resultado de la aplicación de un arancel en su bienestar es ambiguo, mientras que en el caso de un país chico, que no puede influir en los precios internacionales, es indudablemente negativo. En el caso de un país grande la aplicación de un arancel tiene como aspecto positivo la ganancia de la relación de intercambio producto de lo que recauda el Estado y como aspecto negativo la pérdida de eficiencia derivado de la pérdida del excedente del consumidor por la elevación del precio. Es por eso que dependiendo de las pendientes que tengan las curvas de oferta y de demanda el resultado neto para el país puede ser favorable o desfavorable. Pero en el caso de un país chico no existe la ganancia por la relación de intercambio y por lo tanto el perjuicio es inevitable.¹³ Este es naturalmente el caso uruguayo.

¹³ Por razones de espacio no podemos desarrollar más extensamente este argumento, por lo que recomendamos consultar Paul Krugman y Maurice Obstfeld, Economía Internacional. Teoría y política, Addison Wesley, Madrid, 2001, pp. 193 a 203.

Como nuestro país no incide en el precio internacional de ningún producto no tenemos ninguno de los beneficios que podrían derivarse de la aplicación de un arancel y sí todo el perjuicio que cae sobre los consumidores. A la misma conclusión se llega al analizar los efectos de una cuota de importación o un subsidio a la exportación.

Si los beneficios del libre comercio son tan claros ¿Por qué las ideas proteccionistas y contrarias a la globalización son populares? Una respuesta satisfactoria la dio el economista francés Frederic Bastiat en su célebre trabajo *Lo que se ve y lo que no se ve* y en la misma línea Henry Hazlitt en su libro *La economía en una lección*: Mientras que los efectos positivos del proteccionismo son visibles y sus beneficiarios claramente identificables, los efectos negativos simplemente no se ven. Pongamos un ejemplo familiar. En nuestro país el Estado subsidia la producción de caña de azúcar, producto que sin ese subsidio no sería competitivo con el importable. Se benefician de esa política los cañeros de Bella Unión, algunos empresarios, políticos y burócratas. Las plantaciones de caña de azúcar y las industrias conexas son visibles y los trabajos generados tienen nombre y apellido, además del aspecto emocional que tiene ese producto para el norte del país. Mientras tanto los perdedores muchas veces ni siquiera saben que están perdiendo. Los contribuyentes y los consumidores son quienes pagan la decisión de los planificadores sociales, pero el costo está repartido entre tres millones de personas por lo que el monto puede ser individualmente poco significativo. Pero la suma de las pérdidas individuales es muy significativa. El menor ingreso disponible que tiene un gran número de personas disminuye su demanda de bienes y servicios con lo que terminan perjudicadas todas las empresas del país. Lo que había ganado Bella Unión lo pierden los quioscos de Montevideo, los hoteles de Salto, las carpinterías de Treinta y Tres, etc. Y a eso debe sumarse que la distorsión en el sistema de precios que genera la intervención desvía los recursos del país de sus fines más redituables, lo que disminuye el producto de la economía. En resumen, la sociedad uruguaya en su conjunto pierde, pero lo que pierde “es invisible a los ojos”.

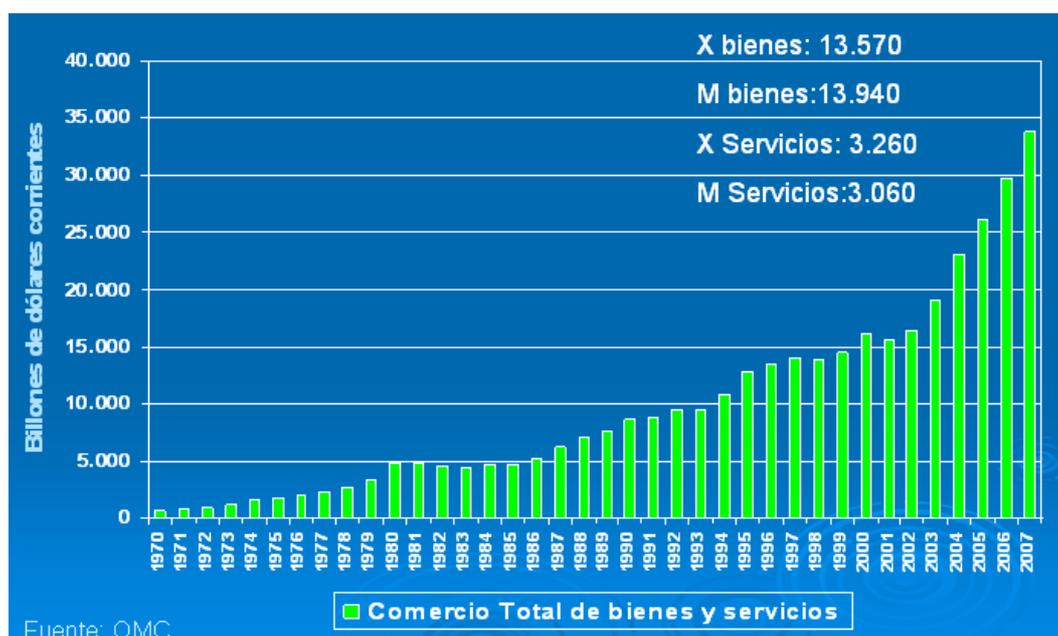
Los mitos de la globalización

Antes de finalizar este capítulo vamos a analizar un último tema: los argumentos contrarios a la globalización. Sala i Martín dice que si definimos la globalización “como la situación en que existe libre movimiento internacional de cinco factores: el capital, el trabajo, las tecnologías, el comercio y la información. [...] ¡el mundo actual no es, ni de lejos, un mundo globalizado!”¹⁴

Y pone como ejemplos el proteccionismo agrícola de los países del primer mundo o las trabas que ponen a la libre inmigración. Pero reconoce que la globalización es un tema de actualidad porque “Lo que si es cierto es que estamos viviendo un proceso que nos lleva hacia una mayor globalización.”¹⁵

Como queda muestra el siguiente gráfico de evolución del comercio mundial de las últimas décadas:

Gráfico 1: Crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios 1970 - 2007¹⁶



El actual proceso de globalización que conduce a un mundo más integrado gracias al desarrollo de los medios de comunicación y de transporte no puede ser criticado ya que son fuentes de progreso económico. Las críticas se basan

¹⁴ Xavier Sala i Martín, op. cit., pp. 85 y 86.

¹⁵ Ibídem, p. 86.

¹⁶ Agradecemos a Carlos Pérez del Castillo el habernos suministrado en formato electrónico el presente gráfico que presentara en su exposición en el VI Foro Internacional de Management, Marketing y Negocios, organizado por ADM, el 1 de setiembre de 2008.

en falacias o medias verdades vinculadas a lo que hace décadas se llamaba la teoría de la dependencia, vinculada al marxismo: los pobres son explotados, los países centrales explotan a los de la periferia, las empresas multinacionales dominan a los estados nacionales, y una larga lista de variantes del estilo.

Este tipo de argucias se caen por si mismas. Es cierto que las empresas multinacionales muchas veces se instalan en países del tercer mundo para pagar salarios más bajos o para acceder a recursos naturales, pero ¿dónde está el mal? ¿Acaso quienes critican estos procesos piensan que los países pobres deben renunciar a utilizar sus recursos? ¿O la instalación de estas empresas no ayuda a elevar los salarios en estos países? Que los salarios sean menores que en Estados Unidos se debe a las diferencias de productividad marginal que tiene la mano de obra en uno y otro lado, no a ninguna maldad, y de hecho, que las empresas multinacionales se instalen en los países pobres y generen puestos de trabajo es mejor que su alternativa, que viene a ser la nada. Por otro lado, los argumentos miedo-ambientalistas, como los define el periodista Gerardo Sotelo, son preocupaciones de los países ricos más que de los pobres, ya que, por ejemplo en nuestro país, el cuidado de la naturaleza y su preservación dista mucho de ser un tema preocupante. El crimen sería no aprovechar nuestros recursos naturales para desarrollarnos y no lo contrario: la riqueza no está en los recursos inexplorados sino en el uso inteligente que puedan darle las sociedades que disponen de ellos. En este tema, como en tantos, poco hay que agregar a lo que dijera Juan Bautista Alberdi:

El hermoso suelo que nos legó el pasado colonial, no es bastante causa para sacarnos del empobrecimiento, que es menos una crisis que un estado crónico. Su mera posesión no nos impedirá vegetar en la miseria por años y años. Las tierras valen según la sociedad que las ocupa es inteligente, labiosa, rica en garantías y en buenas costumbres, abundante en número de brazos, bien constituida económicamente, y bien gobernada sobre todo.

La riqueza está en la sociedad, no en el suelo, y sólo es rica la sociedad civilizada.¹⁷

Las crisis recientes en los países de América Latina parecen haber contribuido – a juzgar por los resultados electorales– a que la posición contraria a la globalización ganara terreno. Así lo señala Edwards:

The successive currency crisis that affected Latin America during the 1990s and first half of the 2000s were extremely costly. The best known of these are the Mexican crisis of 1994-1995, the Brazilian crisis of 1999, the Argentine crisis of 2001-2002, and the Uruguayan crisis of 2002. Voters in most countries associated these episodes with market-reform and the opening up of their economies.¹⁸

En el mismo trabajo Edwards investiga el papel que la apertura ha jugado en las crisis y encuentra que “countries that are more open to international trade are less affected by external crisis than countries that are more closed to trade.”¹⁹ También encuentra que la apertura financiera no juega un papel significativo.

Finalmente, hay dos aspectos que no pueden ser menospreciados. El primero es que el comercio ha sido factor de progreso cultural, de integración y de desarrollo espiritual de la humanidad desde el fondo de los tiempos. Los pueblos más comerciales fueron y son desde siempre los que alcanzaron las más altas realizaciones artísticas, culturales y filosóficas. La apertura mental de las personas de un país depende crucialmente del conocimiento y del intercambio que tengan con personas de otros países, del conocimiento de otras realidades, de otras culturas, de otras formas de trabajo, de otros sistemas educativos, de otras expresiones religiosas. Un mundo que comercia es un mundo que hace menos guerra, que está más integrado, en el

¹⁷ Juan Bautista Alberdi, Estudios Económicos, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1916, p. 399.

¹⁸ Sebastian Edwards, Globalization, growth and crisis: The view from Latin America, NBER working paper N° 14034, 2008, p. 1.

¹⁹ Ibídem, p. 20.

comprendemos la diversidad y las diferencias resultan un activo, no un problema. Eso en una palabra es la civilización.

El otro aspecto insoslayable es la alta relación que existe entre la libertad política y la libertad económica: el libre comercio y la democracia van de la mano. En un estudio para un extenso período de tiempo (1870 – 2000) y para un número importante de países López-Córdoba y Meissner encuentran una altísima correlación entre globalización y democracia.

A positive impact of openness on democracy is apparent from about 1895 onwards. Late nineteenth century trade globalization may have helped generate the “first wave” of democratization. Between 1920 and 1938 countries more exposed to international trade were less likely to become authoritarian. Finally, our post-World War II results suggest that a one standard deviation increase in trade with others countries could bring countries like Indonesia, Russia or Venezuela to be as democratic as the US, Great Britain or France.²⁰

En un reciente e influyente trabajo Acemoglu y Robinson encuentran que también la apertura financiera favorece la democracia: “We have seen that greater capital mobility – by making democracy less threatening to the elites – may lead to the creation of a consolidated democracy.”²¹

²⁰ J. Ernesto López-Córdoba y Christopher M. Meissner, The Globalization of Trade and Democracy, 1870-2000, NBER working paper N° 11117, 2005.

²¹ Daron Acemoglu y James Robinson, Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press, 2007, p. 348.

3. El Uruguay en el espejo

La protección entre nosotros ha dado resultados negativos, beneficiando a unos pocos a costa de la generalidad de los consumidores.

Tomás Villalba²²

La historia enseña que nuestra apertura (comercial y mental) supo ser mucho más amplia. Veremos, sintéticamente, como fuimos un país abierto y exitoso en el siglo XIX, como seguimos el camino inverso hasta mediados del siglo XX, para ser, de allí hasta el presente, contradictorios, bamboleantes, erráticos, aún reconociendo que en el balance hemos progresado. Dedicaremos una sección a cada una de estas etapas.

El Uruguay liberal (1830 – 1875)

Si bien la etapa liberal por excelencia de nuestra historia se abre luego de la Guerra Grande, con el gobierno de Juan Francisco Giró –por un conjunto de razones culturales e institucionales como la Constitución de 1830, la legislación del período, la difusión de las ideas favorables al libre comercio por la prensa y los intelectuales, entre otras– puede decirse que desde nuestro nacimiento como Nación hasta el golpe de Estado de 1875 fuimos un país abierto al mundo. Tres grandes impulsos a favor de la Libertad se dieron en este período: el gobierno de Juan Francisco Giró y su frontal oposición al proteccionismo, el gobierno de Bernardo Prucnio Berro en la que se destaca la gestión como Ministro de Hacienda de Tomás Villalba y las cámaras principistas de 1873. Pero incluso durante los oscuros años de las dictaduras de Flores o los constantes enfrentamientos políticos, la libertad de comercio no conoció retrocesos.

Del breve gobierno de Juan Francisco Giró resulta de interés para nuestro tema de la basta batería de medidas liberales que tomó, su defensa del libre comercio, que incluyó medidas concretas de política económica y una defensa

²² Memoria del Ministerio de Hacienda del 26 de febrero de 1861, en Eduardo Acevedo, Notas y Apuntes. Contribución al estudio de la historia económica y financiera de la República Oriental del Uruguay, tomo I, El Siglo Ilustrado, 1903, p. 173.

“pueblo a pueblo” de sus ideas, en la gira que realizó al comenzar su gestión. En la visita al departamento de Minas, los vecinos le reclamaron que tomara medidas para proteger de la competencia del exterior a la cal, a lo que el Presidente respondió explicando que aunque esa medida fuera benéfica para algunas personas, sería negativa para el país en su conjunto:

S.E. Manifestó que no estaba en las atribuciones del P.E. acceder a la solicitud de la Junta a ese respecto... que se hallaba persuadido de la inconveniencia de semejante medida, porque es contraria a los principios de una buena economía. Aunque prosperara el Departamento, el país recibiría perjuicio, pues la concurrencia abaratando los efectos del tráfico, da movimiento al comercio y contribuye más eficazmente a la prosperidad del país.²³

Lo mismo respondió en otros departamentos a pedidos similares. En cuanto a las mediadas concretas, además de la eliminación de varios impuestos, en 1853 se establece un nuevo régimen de tarifas arancelarias, con una tasa básica del 20% que representaba un avance en comparación con su similar de 1837.

En el marco general de orientación liberal que guió al gobierno del Presidente Berro, la política comercial fue uno de los puntos altos ya que la ley de aduanas de 1861 fue la más favorable al libre comercio de nuestra historia. La tasa básica era del 15% y la máxima del 22%. Sin dudas Berro sabía a quien convocaba cuando nombró Ministro de Hacienda a Tomás Villalba, figura clave de nuestra economía de larga y prolífica actuación. Explicaba Villalba en la Cámara de Diputados:

Que el proyecto que había presentado no responde a fines proteccionistas, porque en su concepto y en el del gobierno la ley de aduana no es un instrumento apropiado para proteger las industrias del país y sólo debe

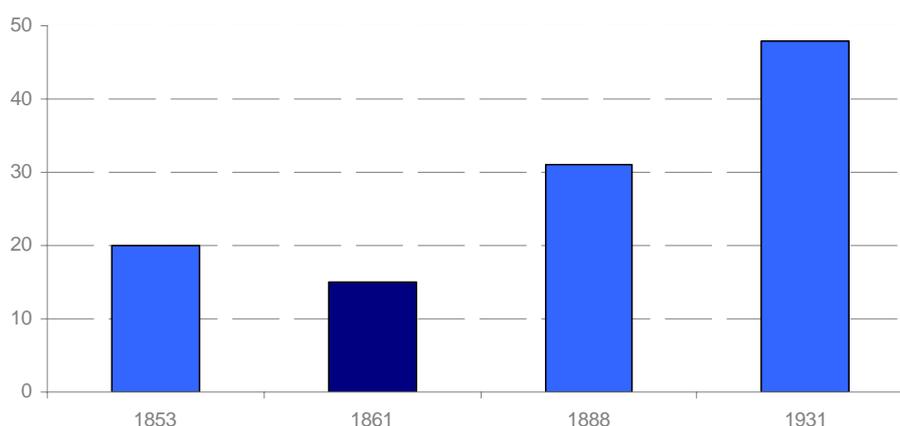
²³ Acta de la Junta Económico-Administrativa del Departamento de Minas, 1853, en Juan Antonio Oddone, Economía y Sociedad en el Uruguay Liberal, Ediciones de la Banca Oriental, 1967, p. 66.

considerarse como medio fiscal [...]; que la industria del país necesita para prosperar el estímulo y la concurrencia de la similar extranjera, porque de lo contrario se hace perezosa e indolente, se hace rutinaria, jamás adelanta; que la verdadera protección consiste en dejarle toda la libertad de acción para desenvolverse y afrontar la competencia, ofrecerle cómodamente la materia prima que necesite y la exoneración de derechos al tiempo de su exportación, toda vez que no se tenga el monopolio de los productos; que es el consumidor quien paga los recargos aduaneros, y es principio reconocido que el interés principal de las leyes de impuestos debe ser el del contribuyente, el del consumidor, porque es el interés de la generalidad, es el interés de todos, es el interés del mayor número sobre los gremios o sobre una porción sola de la sociedad; que la protección, en cambio, protege un interés menor en perjuicio de otro mayor, representado por la generalidad de los contribuyentes. [...] el herrero la pide para sí con perjuicio de los otros industriales, el carpintero la pide con perjuicio del herrero, el zapatero la pide con perjuicio de todos los demás, y si a todos vamos a proteger nos quedamos sin industrias. [...] Mientras las costumbres no cambien –y han de traer el cambio el aumento de población, el progreso y el tiempo– es excusado forzar con leyes protectoras lo que los hombres no quieren ni les conviene hacer.²⁴

En la siguiente gráfica nos adelantamos a ver como efectivamente la reforma de Villalba significó un triunfo liberal sobre el proteccionismo, sobretodo en comparación con las siguientes. Luego de 1931 no tiene sentido analizar la tasa básica de importación porque el control del comercio exterior quedó en manos del Estado, como veremos en seguida.

²⁴ Citado en Eduardo Acevedo, Notas y Apuntes, tomo 2, El Siglo Ilustrado, 1903, pp. 177 y 178.

Gráfico 1: Tasas básicas de importación. La Reforma de Villalba



Fuentes: Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay*, 6 tomos, Barreiro y Ramos, 1933-1936 y Juan Anichini, Jorge Caumont y Larry Sjaastad, *La política comercial y la protección en el Uruguay*, BCU, 1977.

La opinión favorable al libre comercio se mantuvo hasta el golpe de Estado de 1875. Sin dudas las cámaras principistas de 1873 fueron la última gran manifestación –y tal vez la más doctrinaria– en favor de la Libertad. Luego del 10 de enero de 1875, cuando la libertad política y económica fueron desterradas en la Barca Puig, comenzaría una época oscura para nuestro país. Como señala Pivel Devoto:

La voz del principismo fue silenciada en el Parlamento. Los economistas de la escuela liberal ya no tenían tribuna. Las columnas de “El Siglo”, “La Idea” y “La Democracia”, dejaron de ser cátedras de idealismo doctrinario. Los partidarios del Banco Nacional, del intervencionismo del Estado, eran dueños del escenario en el que habían sido suprimidas las libertades públicas.²⁵

Pese a que absurdamente algunos historiadores de nuestro país han intentado sostener exactamente lo contrario,²⁶ la evidencia internacional y nuestra propia historia demuestran que la Libertad es una sola.

²⁵ Juan Pivel Devoto, *Los Bancos 1868-1876*, tomo II, Barrero y Ramos, 1979, p. 612.

²⁶ Véase José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *El problema nacional y el Estado: un marco histórico*, en *Historia Política e Historia Económica*, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

Hacia 1875 nuestro producto por habitante era similar al promedio del de los países líderes (Estados Unidos, Francia e Inglaterra, por ejemplo), a partir de entonces, se iniciaba nuestro declive económico ante el sombrío avance del estatismo y el proteccionismo.

El Camino de Servidumbre (1875 – 1958)

Como señalábamos en el apartado anterior, a partir de 1875 comienza la aplicación de un proteccionismo sistemático que no conoció retrocesos hasta la segunda mitad del siglo XX. Al mismo tiempo, el Estado fue adquiriendo un rol cada vez más protagónico en la vida nacional a través de bancos, empresas, monopolios, regulaciones, etc. El primer impulso al proteccionismo fue durante la breve pero nefasta dictadura de Pedro Varela en 1875, la consolidación del poder de coerción del Estado en todo el país lo cumple Lorenzo Latorre, y las primeras etapas del Estado benefactor se cumplen en la período de facto de Máximo Santos (todos dictadores como se observa). La legislación aduanera fue parte importante de la quiebra del modelo liberal. Eduardo Acevedo, defensor de un “proteccionismo moderado”, señala: “Nuestra legislación tributaria estuvo orientada al libre cambio hasta 1875, en cuyo año se inició un fuerte movimiento a favor del desarrollo de las industrias nacionales.”²⁷ En el Informe que hiciera la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de la ley sobre derechos de importación de 1888 se argüía en favor de “la influencia benéfica de la acción racionalmente protectora de las disposiciones aduaneras”²⁸ como la que se proponía. Como se puede observar en el gráfico 1, la tasa básica aumentó hasta el 31%.

A comienzos del siglo XX José Batlle y Ordoñez tendrá un papel protagónico en dar otra vuelta de turca al intervencionismo estatal, tarea que seguirán otros presidentes batllistas y no batllistas. A modo de ejemplo, en 1912 se aprobaron una ley sobre materias primas y dos resoluciones en 1913 y 1917 que abrieron una nueva etapa al implementar la posibilidad de otorgar privilegios particulares

²⁷ Eduardo Acevedo, *Economía Política y Finanzas*, Imprenta Nacional, 1930, p. 186.

²⁸ Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en José Pedro Barrán, Alición Cheroni y Thomas Glick, *La ley de aduanas de 1888. Contexto social y proyección histórica*, Facultad de Humanidades y Ciencias, s.f., p. 63.

en forma administrativa (comenzaba a ceder terreno el Estado de Derecho). Como apuntan Reyes Abadie y Vázquez Romero: “Batlle aceptaba los aumentos de precios que determinaba el proteccionismo en el mercado interno, en cuanto ello era compensado por la ampliación de la oferta de empleo y la diversificación de la economía. Para él, proteccionismo y empresas del Estado eran dos medios hábiles para detener el drenaje de oro.”²⁹ Este argumento insostenible fue ampliamente utilizado por el primer batllismo.³⁰

Se acentúa la prédica proteccionista al tiempo que desaparecen los defensores del libre cambio. Desde las páginas del otrora liberal diario El Siglo, Juan Quinteros Delgado defendió toda iniciativa a favor del proteccionismo y de los monopolios estatales. Es interesante su visión porque era la de la época:

La opinión general en nuestro ambiente ha evolucionado mucho en cuanto a la manera de juzgar la intervención del Estado en la esfera de las actividades industriales.

Sin necesidad de remontarnos a la época ya lejana, en que era repudiada toda doctrina que se alejara de la derrotada fórmula del Estado gendarme, es notorio que no hace todavía muchos años que a nadie le era dado hablar entre nosotros de estatismo a base de industrias nacionalizadas, sin verse poco menos que lapidado por los sostenedores de los viejos dogmas del conservatismo intransigente.³¹

Se sumaban a opiniones de este estilo Eduardo Acevedo y un “conservador” como Martín C. Martínez.³² Y naturalmente el proteccionismo venía de la mano

²⁹ Washington Reyes Abadie y Andrés Vázquez Romero, *Crónica General del Uruguay*, tomo 6, Ediciones de la Banda Oriental, 2000, p. 328.

³⁰ Respecto a los errores económicos del primero batllismo véase el capítulo 6 de Ramón Díaz, *Historia Económica de Uruguay*, Taurus, 2003, pp.249 a 307. Allí puede apreciarse la larga serie de desaciertos de José Batlle y Ordoñez, más allá de sus buenas intenciones. Como señala Díaz: “Lo peor es que la enorme popularidad de Batlle transformó sus exabruptos económicos en duraderas facetas de la subcultura uruguaya. Ramón Díaz, *op. cit.*, p. 267.

³¹ Juan Quinteros Delgado, *El estatismo y la opinión*, en *Temas de Economía y Finanzas*, Maximino García Editor, 1923, pp. 233 a 235.

³² Véase Juan Quinteros Delgado, *op. cit.*, p. 177. También sostenía la misma opinión desde sus libros de texto para secundaria y la Universidad Manuel Monteverde. A modo de ejemplo: “Todos los organismos, y entre ellos los organismos industriales, necesitan apoyo en el período de la infancia y no sería posible exponerlos impunemente a la competencia agobiante de los que tiene fuerza, disciplina y experiencia adquiridas en sociedades adelantadas preparadas

con el estatismo: “Por nuestra parte no intentaremos siquiera en este artículo el enfrascarnos en disquisiciones favorables a la política proteccionista, que es y ha sido siempre la más conveniente, a nuestro juicio, para facilitar el desarrollo de nuestras industrias y para robustecer la potencialidad de nuestra economía.”³³ En forma similar se manifiesta Eduardo Acevedo: “es el proteccionismo el único instrumento eficaz de progreso y a él han recurrido y tiene que recurrir los países más refractarios a la intervención del Estado en materia de industrias.”³⁴

Si bien nuestra economía ya venía cerrándose antes de la crisis del 29, existen hechos en el mercado mundial que darán nuevas justificaciones a las políticas proteccionistas, dos en particular: La ley Hawley-Smoot aprobada en Estados Unidos en 1930 que terminó desatando una guerra arancelaria global, y el acuerdo de Ottawa de 1932 que dejó a nuestro país con dificultades para exportar hacia los países del Commonwealth, en particular a Inglaterra. Esta nueva etapa del proceso de cerramiento de la economía en que los aranceles comienzan a ceder importancia a otros instrumentos como el tipo de cambio o el control directo por parte del Estado del comercio exterior comienza en 1931 cuando se crea el Contralor de Cambios. Su cometido era controlar la especulación con la moneda extranjera, lo que no logró cumplir ya que se desarrolló rápidamente un mercado negro de divisas. Para este problema se recurre a una nueva institución, el Contralor de Exportaciones, también en 1931. Los problemas de escasez de divisas continuaron, y se tomaron diversas medidas como la creación de una Caja Autónoma de Amortización y se declararon dos moratorias de pago a acreedores del exterior, pero como no fueron suficientes se creó en 1934 el Contralor de Importaciones. En forma desprolija se fue creando una institucionalidad que volvió muy complejo la tramitación del comercio exterior, al tiempo que se establecían distintos tipos de cambio (aparecen los tipos oficiales, dirigidos, compensado, libre dirigido, etc.) y el poder de la toma de decisiones terminará concentrado en el Banco

para las lucha económica. [...] Sin el proteccionismo la industria de los países nuevos quedaría seriamente entorpecida.” Manuel Monteverde. Curso de industrias, tomo 1, A. Monteverde y Cía., 1924, pp. 56 y 57.

³³ *Ibíd.*, p. 223.

³⁴ Eduardo Acevedo, *Economía Política y Finanzas*, Barreiro y Ramos, 1930, p. 174.

República y la Comisión Honoraria de Importaciones y Cambios, que detentarán potestades fundamentales como la distribución a cada empresa de las divisas y las autorizaciones Como explica Zurbriggen:

En este marco se fue creando una normativa con relación al Contralor difícil de comprender y que, en la mayoría de los casos, era contraria a los compromisos legislativos y hasta constitucionales, y dejaba librado a la discrecionalidad del banco y de la comisión el ordenamiento de preferencias de cambios, exportaciones e importaciones.³⁵

En medio de la confusión reinante las leyes pasaban por el Parlamento sin que fueran prácticamente debatidas.³⁶ Luego de más de doce formas diferentes de organizar la dirección estatal del comercio, se llega a su forma definitiva en 1941, con la creación de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones. Hasta 1961 se mantendrá esta estructura kafkiana.

Martín Rama estudió la política comercial endógena en nuestro país, y en particular su relación con el crecimiento económico. Rama elige como variable para medir la política comercial endógena “el numero anual de estatutos que crean, mantienen o modifican una reglamentación de comercio exterior en beneficio de una firma o industria particular.”³⁷ Encuentra que el auge del otorgamiento de privilegios se da en la década del cuarenta y que “la estrategia de sustitución de importaciones incrementa las acciones de política comercial

³⁵ Cristina Zurbriggen, Estado, empresarios y redes rentistas, Ediciones de la Banda Oriental, 2006, p. 82

³⁶ Una excepción de un político que en este como en otros temas fue capaz de entender las consecuencias del monstruo que se creaba fue Emilio Frugoni. Decía el legislador socialista: “Dejar en manos de algunas entidades determinadas, como es el directorio del Banco de la República, ampliado ahora por esta comisión que se crea la facultad de distribuir divisas y de regular las cuotas correspondientes a cada industria, da lugar a ese juego tan perturbador y también tan corruptor de las influencias particulares y personales. Se resuelve, pues, dejar otra vez todo librado al criterio discrecional de unas cuantas entidades que se sustraen a la fiscalización inmediata del Parlamento, para la realización de todas estas intervenciones que se prestan al favoritismo y obligan a los comerciantes a recurrir a gestiones e influencias que deberían descartarse.” Citado por Cristina Zurbriggen, op. cit., p. 84.

³⁷ Martín Rama, Política comercial endógena en Uruguay, en Diego Aboal y Juan Moraes (editores), Economía política en Uruguay, CINVE – ICP, Trilce, 2003, p. 94.

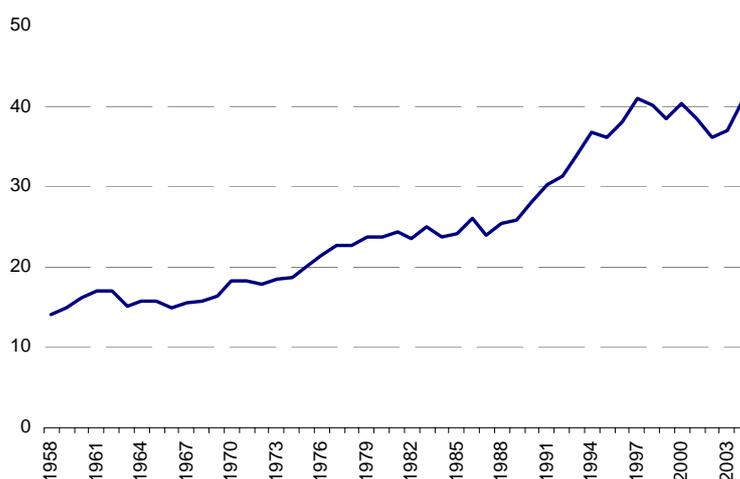
endógena. También permitió mostrar que esta última tiene un impacto negativo de largo plazo sobre el crecimiento del producto y las exportaciones.³⁸

Amén de que nuestro proteccionismo tiene raíces más profundas es indudable que se vio reforzado a mediados del siglo XX por la difusión que tuvieron en nuestro país las ideas estructuralistas de la CEPAL. La larga influencia de estas ideas se constata en el plan de desarrollo que elaborara la CIDE, donde se llegaba a afirmar que: “las importaciones deberán ser comprimidas en forma selectiva”.³⁹

El País sin rumbo (1958 – 2005)

El período que analizamos en este apartado tiene dos partes bien diferenciadas. La primera que va de 1958 a comienzos de los setenta en que se producen intentos por ir hacia la apertura que resultan infructuosos y sufrimos un dramático estancamiento económico. La segunda que llega hasta 2005, presenta una economía que se va abriendo progresivamente, especialmente en la década de los noventa, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2: Coeficiente de apertura en porcentaje medido en precios constantes 1958 – 2004.



Fuente: Penn World Table versión 6.2 disponible en: www.pwt.upenn.edu

³⁸ *Ibíd.*, p. 99 y 106.

³⁹ CIDE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 – 1974. Compendio, tomo I, CECEA, p. 149. Respecto a la profunda influencia de la CIDE en nuestro país véase Adolfo Garcé, Ideas y competencia política en el Uruguay (1960-1973). Revisando el “fracaso” de la CIDE, Ediciones Trilce, 2002.

En 1958 se produce un cambio de importancia política y económica: luego de 93 años de gobierno del Partido Colorado el Partido Nacional accede al poder y el Ministro de Hacienda designado, el Cr. Juan Eduardo Azzini, realiza el intento más serio de apertura y liberalización de la economía desde la época de Tomás Villalba. Como explica Finch:

La Reforma Monetaria y Cambiaria fue, en cierto modo, una consecuencia inevitable de la situación a que se había llegado. A fines de la década del cincuenta resultaba ya claro que la política de sustitución de importaciones estaba superada y que los intentos de prolongar su existencia a través de nuevas manipulaciones de los controles comerciales o cambiarios sólo podían tener resultados en el muy corto plazo.⁴⁰

Azzini tenía claro el nuevo rumbo que debía tomar nuestro país en materia de comercio exterior pero, lamentablemente, ni el Parlamento ni el siguiente gobierno (también blanco pero de distinto sector) lo apoyaron lo suficiente. Medias correctas como la eliminación del Contralor, la eliminación de los cupos de importación y la unificación del tipo de cambio comenzaron a ser revisadas e incluso revertidas por el gobierno que asumió en 1962. Como explica Ramón Díaz: “La Reforma Cambiaria y Monetaria, pese a su grandilocuente designación, no había sido más que una ligera fluctuación en el deterioro de la economía uruguaya.”⁴¹ De allí hasta el golpe de 1973 se siguieron políticas erráticas que no intentaron ninguna reforma o cambio sustancial en la política comercial. El gobierno de facto, pese a la importante labor de Alejandro Végh Villegas en la apertura financiera, tampoco avanzó con claridad en la apertura comercial, y más bien se buscó fomentar lo que se llamó “exportaciones no tradicionales”. Al investigar el tema para el período 1975 – 1980 Martín Rama encuentra que: “a lo largo del período de en estudio no se redujo significativamente la protección de que gozaba la industria manufacturera

⁴⁰ Henry Finch, *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870 – 2000*, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, p. 256.

⁴¹ Ramón Díaz, *Historia Económica de Uruguay*, Taurus, 2003, pp. 348 y 349.

uruguay".⁴² Incluso seguían existiendo productos cuya protección nominal era del 150%. Muestra de lo gradual que resultó la apertura de la economía bajo el gobierno de facto es la variación en el coeficiente de apertura: se pasa de un valor de 18,41% en 1973 a un valor de 23,73% en 1984.

Durante el primer gobierno democrático a partir de 1985, debido al clima de búsqueda de consensos y de reacción al proceso iniciado por la dictadura, se paran las reformas en favor de la apertura comercial. Será con la administración del Partido Nacional de 1990-1994 que se iniciará una apertura consistente que lleva a que en 1993 el arancel máximo sea del 20%.⁴³ También en este período (1991) se crea el Mercosur con la intención de avanzar en la liberalización del comercio en la región. Sin embargo, la aplicación de los planes de estabilización a través del manejo del tipo de cambio (conocido popularmente como el "atraso cambiario") para frenar la inflación en los países miembros hizo que fueran perdiendo competitividad fuera de la región. Así Uruguay pasó de tener un cuarto de sus exportaciones dirigidas hacia Argentina y Brasil hacia 1985 a tener más de la mitad en 1998, por lo que las devaluaciones y crisis en Brasil en 1999 y Argentina en 2001 nos dejaron en una situación extremadamente vulnerable. No obstante que el esfuerzo en favor de la apertura debe ser destacado, ya que del valor mencionado del coeficiente de apertura del último año de la dictadura de 23,73% se alcanza para 1997 el máximo valor de la serie de 40,87%. También debe ser señalado que es probable que el Mercosur haya desviado más comercio del que creo. Krugman y Obsteld comentan un informe del Banco Mundial de 1996 que afirma que:

Los efectos netos en las economías afectadas son probablemente negativos. En esencia, el informe afirmaba que debido al Mercosur, los consumidores de los países miembros eran inducidos a comprar productos

⁴² Martín Rama, Protección y crecimiento industrial 1975-1980, CINVE, 1982, p. 99.

⁴³ CINVE, Para entender la economía uruguaya, FCU, 2007, P. 120.

manufacturados caros de sus vecinos, en vez de productos más baratos, pero que soportan fuertes aranceles de otros países.⁴⁴

Con la debacle de 2002 se produce una fuerte reestructura de nuestro comercio exterior. Estados Unidos se convierte en nuestro principal socio comercial y la región pierde peso rápidamente. Con la recuperación, tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil el comercio intra-Mercosur vuelve a aumentar aunque sin alcanzar los niveles de concentración precrisis. La apertura comercial en lo relativo a los aranceles no ha sufrido retrocesos ni durante las duras circunstancias del año 2002 ni luego con el gobierno del Frente Amplio. Los problemas comenzaron a aparecer en otros ámbitos, como veremos en el capítulo 5.

⁴⁴ Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política*, Addison Wesley, 2001, p. 252.

4. La evidencia internacional

El valle del Nilo, Mesopotamia y la cuenca del Indo, debieron su rápido desarrollo cultural a la actividad económica. Y esta se hallaba determinada, fundamentalmente por el comercio internacional. Las rutas mercantiles aparecen, pues, como factores capitales de progreso desde los primeros siglos de la civilización.

Jacques Pirenne⁴⁵

Corresponde en este capítulo analizar la evidencia internacional respecto a la relación que se haya entre la apertura y el desarrollo, a través distintos trabajos. También ubicaremos la situación de nuestro país en el contexto de los países de desarrollo reciente en cuanto al grado de apertura. Finalmente, analizaremos un caso paradigmático como el de Chile.

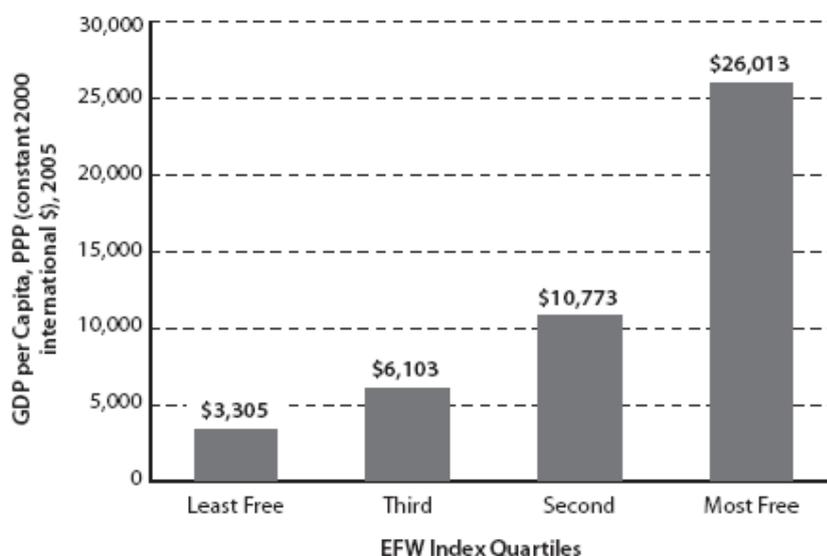
Libertad económica y desarrollo

El *Economic Freedom of the World 2007 Annual Report* del Fraser Institute es uno de los informes sobre libertad económica más difundidos en los ámbitos académicos, por lo que vale la pena detenerse brevemente a analizarlo. Antes de entrar de lleno en el tema del comercio es interesante repasar como año a año el Informe encuentra una relación importante entre la libertad económica y las principales variables de una economía. El índice está compuesto por 5 componentes que miden: el tamaño del gobierno, el marco jurídico y la seguridad del derecho de propiedad, la estabilidad de la moneda, la libertad de comercio internacional, y la regulación del crédito, el trabajo y la actividad empresarial.⁴⁶ La clara relación entre la libertad económica y el producto por habitante puede apreciarse en el siguiente gráfico, donde los países están organizados de menos a más libre en cuartiles.

⁴⁵ Jacques Pirenne, *Historia Universal*, tomo I, Editora Volcán, Panamá, 1965, p. 35.

⁴⁶ Para una descripción pormenorizada de los componentes del índice véase *Economic Freedom of the World 2007 Annual Report*, Fraser Institute, 2007, pp. 9 a 12.

Gráfico 3: Libertad económica y producto por habitante según el Fraser Institute.



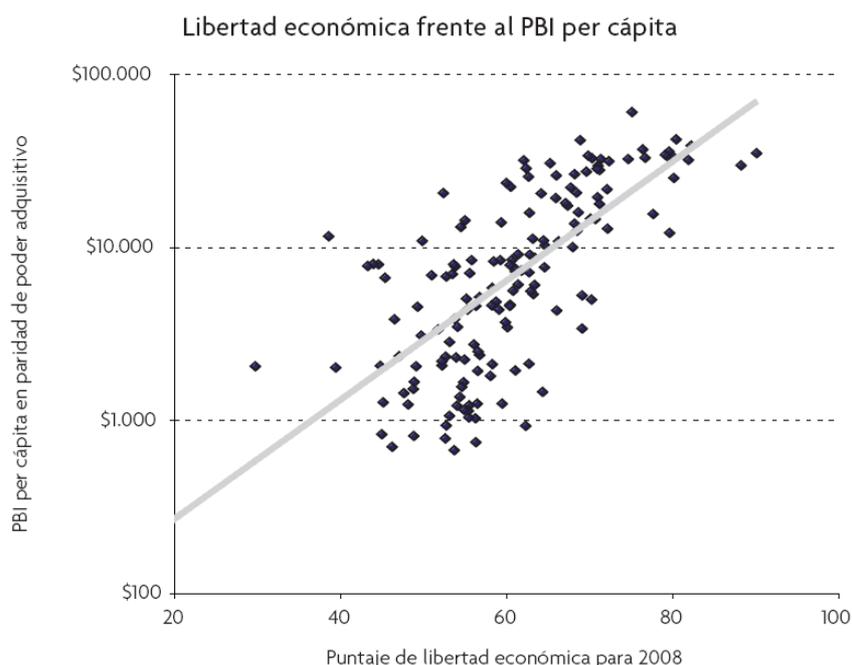
Extraído del Economic Freedom of the World 2007 Annual Report, Fraser Institute, 2007, p. 23.

El informe también muestra que los países más libres tienen mayor crecimiento, atraen más inversión extranjera, el decil más pobre de la población tiene mayores ingresos que el de los países menos libres, tienen mayor expectativa de vida, menor mortalidad infantil, entre otros. En resumen, recoge una gran evidencia de que en los países con mayor libertad económica los habitantes viven en mejores condiciones.

La libertad de comercio, como señalamos, es uno de los componentes del índice del Fraser Institute. En este ítem nuestro país está en el puesto de 54 en 141 países. El análisis en el tiempo de este indicador muestra que hemos retrocedido: mientras que en 1995 obteníamos un puntaje de 7,4 en 2005 obtenemos 7 (en la escala de 1 a 10, dónde mayores valores implican mayor libertad).

El *Índice de Libertad Económica* de la Heritage Foundation es otro de los más difundidos. También encuentra, al igual que el del Fraser Institute, que la libertad económica se relaciona estrechamente con la riqueza de las naciones, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Libertad económica y producto por habitante según la Heritage Foundation.



Extraído del índice de Libertad Económica 2008, The Heritage Foundation, 2008, p. 6.

El índice de la Heritage Foundation se descompone en 10 ítems, a saber: libertad comercial, libertad de comercio internacional, libertad fiscal, tamaño del sector estatal, libertad monetaria, libertad de inversión, libertad financiera, derechos de propiedad, libertad frente a la corrupción y libertad laboral.⁴⁷ Nuestro país ocupa la posición 40 de 162 y tiene un puntaje global de 68,1 en 100. No obstante hay algunos elementos que merecen ser tenidos en cuenta: en primer lugar el puntaje ha disminuido respecto al año anterior (era de 68,8) y respecto al máximo desde que se mide el índice que fue 70,7 en 2001 (la serie se inicia en 1995). En segundo lugar la mayoría de los datos utilizados para la elaboración del índice son del año 2005 y no se han tomado en cuenta algunos cambios de importancia que han significado trabas a la libertad como la reforma tributaria, la reimplantación de los consejos de salarios y la ley de ordenamiento territorial, entre otros. El más actualizado reporte Doing Business 2009 del Banco Mundial, que mide las facilidades que tienen las empresas en el país para hacer negocios, muestra un complicado puesto 109 en 181 países.⁴⁸ En cuanto a la libertad de comercio internacional, que es la libertad

⁴⁷ Para una descripción pormenorizada del índice véase índice de Libertad Económica 2008, The Heritage Foundation, 2008, p. 43 y ss.

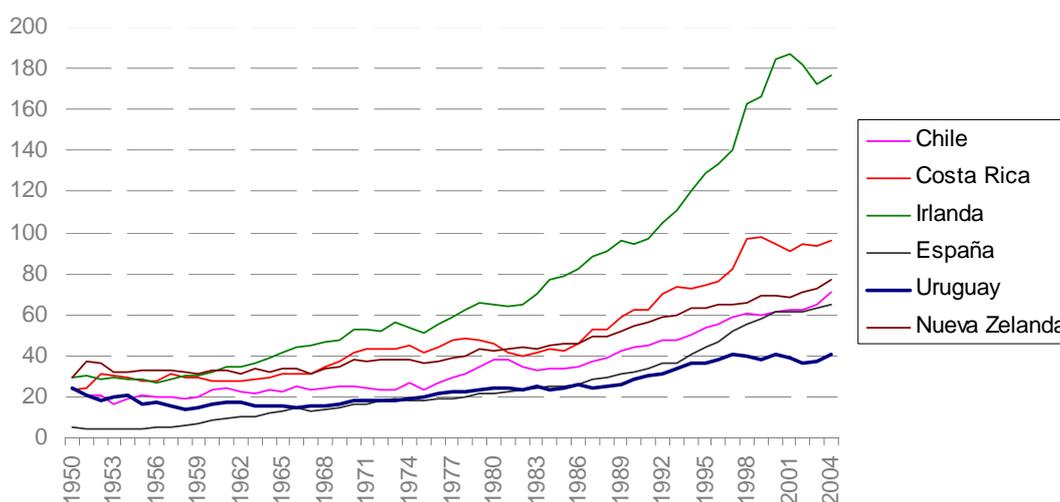
⁴⁸ Véase el reporte Doing Business 2009 en www.doingbusiness.org

que nos ocupa, el informe señala que: “Las restricciones y las prohibiciones a las importaciones, los impuestos y las tasas a las importaciones, los requisitos de concesión de licencias de importación y los retrasos en las aduanas aumentan el costo del comercio.”⁴⁹

Nuestra apertura en perspectiva

Otro aspecto que resulta interesante conocer para saber dónde estamos parados es la comparación del grado de apertura de nuestra economía con la de otros países del mundo. Para medir esta variable utilizaremos el coeficiente de apertura, definido como la suma de las exportaciones y las importaciones sobre el producto, a precios constantes, tal como lo muestra el Penn World Table.⁵⁰ La comparación la realizamos contra países que a mediados del siglo XX tenían una apertura similar a la de Uruguay (en el caso de España bastante menor) y que luego, a diferencia de nuestro país, lograron iniciar una senda de desarrollo sostenido, a saber: Chile, Costa Rica, Irlanda, España y Nueva Zelanda.

Gráfico 5: Coeficiente de apertura en porcentaje medido a precios constantes 1950-2004



Fuente: Penn World Table versión 6.2 disponible en: www.pwt.upenn.edu

⁴⁹ *Ibidem*, p. 396.

⁵⁰ Utilizamos la versión 6.2 que puede consultarse en www.pwt.upenn.edu

Como se observa en el gráfico 5, nuestro país aparece como el más rezagado en cuanto a su apertura comercial. Aún dejando afuera el extraordinario y exitoso caso de Irlanda (cuyo coeficiente de apertura es muy superior al del resto), nuestra apertura ha avanzado en forma muy lenta, máxime teniendo en cuenta que parece ser un hecho estilizado que los países exitosos en las últimas décadas se han abierto rápidamente. Para el último dato del World Penn Table (2004) nuestro país presenta un coeficiente de apertura de 40,79 contra un 65,12 de España, un 71,09 de Chile, un 77,29 de Nueva Zelanda, un 96,39 de Costa Rica, y un 176,67 de Irlanda. A comienzos de la década del cincuenta todos los países estaban entre 20 y 30 (menos España que estaba en el entorno de 5), luego el Uruguay se fue quedando. Nuestro gradualismo, en este como en tantos otros temas, nos jugó una mala pasada. No pensamos que la apertura sea el único determinante del crecimiento económico de un país, como ya aclaramos, pero es un componente que ayuda a transformar en un sentido positivo los determinantes últimos que son la cultura y las instituciones. No es difícil pensar que un mayor grado de apertura implica un mayor contacto con otros países, somete a las empresas del país a una mayor competencia que las obliga a superarse permanentemente, les brinda más mercados dónde ubicar sus productos, facilita la complementariedad con otras, y una larga lista de etcéteras.

El papel de la apertura en el caso chileno

Chile constituye un caso atípico en América Latina por la senda de desarrollo sostenido que ha logrado mantener desde mediados de los ochenta, mientras otros países se veían expuestos a profundas crisis.⁵¹ Y la importancia de este hecho, naturalmente no es sólo económica sino también social: Chile ha logrado bajar consistentemente la pobreza (de más de mitad de la población en los ochenta al 18% en 2002)⁵² lo que, nuevamente, constituye una excepción

⁵¹ Para una comparación del crecimiento de Chile en relación a los otros países de América Latina, véase Carlos Gervasoni, Sobre el éxito chileno y lo que podemos aprender de él, en La experiencia chilena, CADAL, 2005.

⁵² Martín Simonetta, Chile y México: ¿Latinos a bordo de la economía global? en Políticas liberales exitosas, ATLAS-RELIAL-Fundación Naumann, Buenos Aires, 2005, p. 19.

en el continente. Pero, ciertamente la principal paradoja del caso trasandino es que la reforma liberal de la economía se haya realizado bajo una terrible dictadura como la de Augusto Pinochet. Es fundamental entender que las dictaduras, por definición, son estatistas, como lo demuestra el hecho de que de las decenas de gobiernos de facto que sufrió América Latina en los setenta y ochenta sólo una haya promovido reformas pro-mercado. También es interesante que los gobiernos que se sucedieron desde el retorno a la democracia, todos ellos de la alianza de partidos de izquierda y centro izquierda llamada Concertación, hayan no sólo mantenido sino además profundizado las reformas acertadas.⁵³

En el caso chileno la liberalización de la economía no se ha limitado al comercio internacional, aunque ciertamente es un área dónde han logrado avances extraordinarios. El fortalecimiento del Estado de Derecho es clave para explicar el crecimiento, pero este también se vio favorecido por la apertura comercial. Como señala López Murphy:

La primera regla importante es que tuvieron un arancel bajo y parejo ¿Por qué eso es importante? Por una razón muy simple, se acabaron las decisiones a medida. Se acabó ese mecanismo trágico que es tan propio de nuestras discusiones: ¿cuánto le va a tocar a cada uno? ¿Cómo usted va a tratar a mis amigos? Ese vicio dramático forma parte ya no de la economía y de las asignaciones de recursos, sino de la transparencia y sobre todo de la ética de la gestión de gobierno. Eso ellos lo resolvieron de una manera muy simple: tienen una regla pareja. La regla pareja, entonces, no es sólo importante por los efectos de asignación, es más importante aún por las costumbres que genera en el liderazgo político. Aquí mismo discutimos a quién le toca el tratamiento a medida; a medida no de la República, a medida de los privilegios.⁵⁴

⁵³ Sobre la Concertación véase Eugenio Tironi, *La Concertación. Ese extraño y resistente animal*, en *La experiencia chilena*, CADAL, Buenos Aires, 2005.

⁵⁴ Ricardo López Murphy, *Lecciones de la experiencia chilena para la Argentina y América Latina*, en *La experiencia chilena*, CADAL, Buenos Aires, 2005, p. 111.

Chile sigue una política de inserción internacional con objetivos claros y en forma muy profesional. La siguiente frase, que en nuestro país causaría escozor, figura en la página web de ProChile: “Chile es un país abierto al mundo que promueve el libre comercio y busca activamente acuerdos con otros países y bloques comerciales.”⁵⁵ También resulta impactante la lista de países con los que tiene acuerdos comerciales:

En los últimos diez años ha desarrollado una creciente red de acuerdos comerciales con Bolivia, Brunei, Canadá, Centroamérica, China, Colombia, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, India, Islandia, Liechtenstein, MERCOSUR, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Singapur, Suiza, Unión Europea, y Venezuela. Además, en marzo de 2007 firmó un Tratado de Libre Comercio con Japón. Más del 76% de los envíos chilenos se dirigen a esos mercados, los que representan el 87% del PIB mundial.⁵⁶

Sobre ProChile comenta Raúl Ferro: “Chile ha convertido su servicio diplomático en un aparato comercial. Los agregados comerciales integran la red de ProChile, que se encarga de generar información para detectar oportunidades de mercado para los empresarios afincados en Chile.”⁵⁷ Sin dudas que el haber volcado todo el potencial de sus representaciones en el exterior más equipos altamente profesionales al tema de búsqueda de oportunidades, más los consensos políticos básicos necesarios son una de las claves del éxito chileno. La impresionante cantidad de acuerdos firmados por Chile con una gran cantidad de países –muchos de los acuerdos son además Tratados de Libre Comercio– y en los cinco continentes explican parte de la capacidad que han tenido para lograr un crecimiento continuo. Al tener tan diversificados los mercados de exportación las crisis regionales no lo afectan de la misma forma que a otros que tienen su comercio concentrado en sus vecinos o socios específicos. Al mismo tiempo, con su valiente experiencia han demostrado que la teoría de la dependencia y sus alledañas que tanto daño

⁵⁵ Página de ProChile: www.prochile.cl/servicios/faq/respuesta.php?iditem=2&idpregunta=1

⁵⁶ www.prochile.cl/servicios/faq/respuesta.php?iditem=2&idpregunta=1

⁵⁷ Raúl Ferro, El modelo chileno: Éxito de ventas, en La experiencia chilena, CADAL, Buenos Aires, 2005, p. 105.

hicieron a América Latina a mediados del siglo XX estaban equivocadas de cabo a rabo. Los países que se jugaron a la integración regional perdieron y Chile con su apertura al mundo crece, mejora el nivel de vida de toda su población y baja la pobreza.

Si bien es bueno recordar que existen una multiplicidad de factores que explican el éxito o el fracaso de un país, entre ellos los culturales,⁵⁸ ciertamente que la apertura es uno de los componentes claves del éxito chileno, como señala David Hojman: “Open attitudes towards foreign trade, foreign investment, foreign views and values, and new technologies seems to have worked for Chile and should work for others.”⁵⁹ Los uruguayos tenemos mucho que aprender de su formidable experiencia.

⁵⁸ Una lista de los factores culturales que podrían explicar el caso chileno se encuentran en Lawrence Harrison, *The Central Liberal Truth*, Oxford University Press, 2008, pp. 145 a 147.

⁵⁹ David Hojman, citado en Lawrence Harrison, *op. cit.*, p. 147.

5. La situación actual y la política de inserción internacional del Uruguay

Perhaps the main force behind the persistent dislike of commercial dealing is then no more than plain ignorance and conceptual difficulty.

F. A. Hayek⁶⁰

Comentaremos los que a nuestro criterio son los principales aspectos a nivel nacional e internacional que pautan el momento en que vivimos, para luego señalar brevemente algunas líneas de acción básicas para nuestra estrategia de inserción internacional a la luz del análisis de los capítulos precedentes.

La situación mundial

Al momento de es escribir estas líneas la economía mundial se encuentra atravesando una importante crisis financiera que muchos expertos comparan ya –quizás prematuramente– con la crisis de 1929. Curiosamente, una vez más está ocurriendo que una crisis cuya causa principal es la intervención del Estado a través de la política monetaria de la Reserva Federal le tira todo el peso de la culpa al *laissez faire*. Casi todos los comentaristas de los diarios y programas de radio y televisión en los Estados Unidos y de nuestro país expresan que la razón de la crisis es la “falta de regulación” cuando no directamente la avaricia y el individualismo de Wall Street. Son pocos los que como Alberto Benegas Lynch (h) siguen la pista de lo que está ocurriendo:

El gobierno de Bush ostenta el triste privilegio de contar con la tasa de mayor crecimiento en la relación gasto público-producto bruto interno de los últimos ochenta años, ha duplicado la deuda estatal que ahora se ubica en el 75% del PBI, absorbió el superávit fiscal de la administración anterior y deja un déficit de 600 mil millones de dólares en un contexto de una asfixiante regulación federal cuyas disposiciones hoy ocupan nada menos que 75 mil folios anuales. Si se proyecta el presupuesto del gobierno

⁶⁰ F. A. Hayek, *The fatal conceit*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991, p. 94.

central, en 2017 todos los impuestos federales juntos no alcanzan a financiar siquiera el llamado Programa de Seguridad Social.

Las empresas estatales Fannie Fae y Freddie Mac se encaminaron por la politiquería barata de conceder hipotecas sin las suficientes garantías y ahora resulta que se embarcan en un autosalvataje por las barrabasadas cometidas. Por otra parte, la Reserva Federal decidió comprimir artificialmente la tasa de interés con lo que se falsea la relación consumo presente-consumo futuro y hace aparecer proyectos en verdad antieconómicos como si tuvieran un retorno atractivo, con lo que se malguía a los operadores, mientras que el Congreso, con la oposición de mas de la mitad de los miembros del partido gobernante en la Cámara de Representantes, aprobó un rescate que implica usar los fondos de los contribuyentes para darle apoyo a quienes han utilizado irresponsablemente instrumentos financieros o simplemente han errado el camino en Wall Street. [...]

Lo más curioso y tragicómico que hay distraídos que a este zafarrancho de estatismo creciente lo catalogan como “la crisis del capitalismo”. Ya una vez ocurrió, después de que los Acuerdos de Génova y Bruselas abrieron las compuertas al espectacular desorden monetario que condujo al boom de los años veinte y al posterior crack de los treinta, agravado por las intervenciones erráticas de la Reserva Federal tal como lo explican Milton Friedman y Anna Schwartz. [...]

Este es un momento sumamente delicado. Si se agudizara el estatismo en Estados Unidos y se produjeran los consecuentes barquinazos de mayor envergadura, la onda expansiva crítica se multiplicará aún más profundamente y los efectos serán muy penosas para el mundo libre que entrará en un cono de sombra difícil de revertir.⁶¹

Sin dudas que esta crisis impactará en nuestro país, como ya lo demuestra el congelamiento de las exportaciones de carne que están sufriendo los frigoríficos y el envío al seguro de paro de parte de sus trabajadores.

⁶¹ Alberto Benegas Lynch (h), ¿Crisis del capitalismo?, Ámbito Financiero, Buenos Aires, 13/10/08.

Es muy difícil evaluar la situación del comercio internacional en medio de la actual coyuntura, pero intentaremos señalar algunos puntos relevantes. Carlos Pérez del Castillo piensa que el proceso de globalización en las próximas dos décadas tendrá las siguientes características:

- Cambio en la estructura y participación del comercio mundial. Emergencia de nuevos poderes comerciales: China, India, Brasil y Rusia.
- Profundización del comercio Sur-Sur.
- Crecimiento del comercio de servicios y productos de alta tecnología a expensas de productos básicos.
- Cadenas productivas internacionales. Fragmentación de la producción.
- Mayor diferenciación de la calificación de la mano de obra entre calificada y no calificada.
- Crecimiento de los países en desarrollo en el sistema financiero.
- Caída de la pobreza a nivel mundial. Población con menos de USD 1 diario declinará de 20% a 4%.
- Persistirá la migración, principalmente Sur-Norte.
- Los beneficios no serán simétricos en todas las regiones o países.⁶²

A ese escenario en lo que tiene que ver con las características general de comercio internacional se suma otro tema de trascendencia, la actualmente en curso ronda de la OMC en Doha. Sin dudas que los mecanismos multilaterales son fundamentales para que nuestro país logre integrarse al mundo, por lo que deberá estar atento y, en la medida de lo posible incidir, para que avancen las negociaciones. En este momento se encuentra trabado el acuerdo en Doha pero no son muchos los puntos que quedan sin resolver, por lo que es probable que no haya fracasado sino que su culminación se está demorando. Como analizan Bhawati y Panagariya:

The Doha Round still has not exceeded significantly the Uruguayan Round's duration; and we have more countries negotiating and face thorny issues that remain after eight rounds of trade liberalization. Nor should we forget

⁶² Carlos Pérez del Castillo, presentación en el VI Foro Internacional de Management, Marketing y Negocios, organizado por ADM, 1 de setiembre de 2008.

that no round has ever failed. They often break down, are often thought to be in intense care where the pessimistic predict that they will expire, and they come back like the proverbial cat and are concluded. Doha will be no exception.⁶³

Train Is Far Away

En los últimos años nuestra política de inserción internacional parece haber apostado a la integración regional, en particular al Mercosur. En palabras del Presidente de la República se quiso “Más y mejor Mercosur”. Sin embargo el rápido deterioro de las relaciones con Argentina y una relación casi inexistente con Brasil, sumado a los problemas estructurales que el bloque arrastra desde tiempo atrás como la incapacidad para que funcionen instituciones básicas, han impedido que esta estrategia fuera exitosa. La actual crisis financiera parece haber agudizado esta situación; Argentina ya está tomando medidas proteccionistas que afectan a los países miembros y en particular al Brasil. A lo que debe sumarse que se ha avanzado en favor de la integración política a través del Parlamento del Mercosur, lo que conllevará a una pérdida creciente de autonomía para tomar decisiones en lo que refiere a nuestras relaciones internacionales.

La política seguida hacia fuera de la región ha sido errática y contradictoria. Al tiempo que se realizaron esfuerzos a través de misiones diplomáticas para lograr acuerdos con diversos países, se perdió la oportunidad de firmar un TLC con Estados Unidos que hubiera significado una oportunidad formidable para el país. El acuerdo finalmente alcanzado, el Trade and Investment Framework Agreement (TIFA), es un avance muy lento en comparación al que estuvo al alcance de la mano. El proceso por el cual se rechazó el TLC y se llegó al TIFA deja serias dudas de cuál pueden haber sido las razones de fondo. El Presidente de la República, en una primera instancia, se mostró favorable al TLC. Llamó a “desidiologizar” el debate y concluyó que “la historia no retrocede,

⁶³ Jagdish Bhawati y Arvind Panagariya, Doha: The last mile, The New York Sun, 31/8/08. Véase el artículo por más detalle de los puntos que actualmente están trabando el acuerdo.

la historia no se detiene” y “el tren a veces pasa sólo una vez” dando a entender, en buen romance, su apoyo al tratado.⁶⁴ En la misma conferencia el Ministro de Relaciones Exteriores se pronunció en cambio a favor del Mercour y un “regionalismo abierto” y al ser consultado por la prensa sobre que opinaba del discurso del Presidente opinó que “El tren pasa una sola vez, pero hay gente que se pone delante y se la llevan por delante.” Y agregó, por si quedaban dudas, que “No se va a firmar un Tratado de Libre Comercio.”⁶⁵

Más allá de metáforas ferroviarias, finalmente el TLC como sabemos no se firmó. Dado que el Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas se habían manifestado a favor del acuerdo ¿Cuáles pueden haber sido las causas? ¿Falta de respaldo político en el Frente Amplio? ¿La posición contraria de grupos de presión como el PIT-CNT? ¿La posición de Argentina y Brasil contraria al acuerdo? ¿O simplemente el Presidente de la República cambió de opinión por el consejo de expertos, como Stiglitz? Hasta el momento no lo sabemos. Sí es claro que existió un cortocircuito entre el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores, que no se tenía una política definida y que la cancillería fue salteada en todas las gestiones de importancia que realizó el actual gobierno. Mal puede avanzar un país en su inserción en un mundo complejo en tales condiciones.

Algunas líneas de acción

A continuación planteamos en grades rasgos algunas líneas de acción que consideramos deben pasar a formar parte de nuestra política de inserción internacional.

- Definición de una política de inserción internacional que sea respaldada por los principales partidos políticos del país.

⁶⁴ El discurso del Presidente de la República fue realizado en la conferencia “Uruguay en la economía global” organizada por el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos, 9/8/06

⁶⁵ Las declaraciones fueron recogidas por diversos medios, por ejemplo, diario La República, 10/8/06.

- Apertura unilateral al mundo a través de una reducción importante de los aranceles y otros impuestos que gravan al comercio.
- Eliminación de las barreras no arancelarias actualmente utilizadas.
- Profesionalización del servicio exterior a través de la formación de equipos expertos en inserción internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el de Economía y Finanzas.
- Reposicionamiento de nuestras embajadas en los países en que tenemos acuerdos comerciales o aspiramos a tener. Actualmente no queda claro cuál es el criterio en base al cuál se establecen nuestras legaciones.
- Búsqueda activa de tratados de libre comercio con todos los países posibles y, preferentemente, de distintas zonas del mundo para diversificar el riesgo asociado a las crisis. En este sentido, ProChile debe ser un ejemplo a tomar en cuenta.
- Encarar un rol mucho más activo dentro del Mercosur para intentar que el bloque funcione a la altura de las expectativas que generó en sus comienzos.
- Aprovechar la plataforma del Mercosur, en la medida en que sea posible, para realizar negociaciones con otros bloques comerciales como la Unión Europea si no es posible actuar en forma independiente.
- Salir del Parlamento del Mercosur y estar firmemente en contra de todo intento de integración política que socave la soberanía nacional y la autonomía de decisiones en materia de política exterior.
- En caso de que los países miembros del Mercosur opongan resistencia a nuestra política exterior proceder al cambio de estatus a país asociado, como Chile y Bolivia.
- Apoyar todas las instancias de liberalización multilateral de comercio que se realicen a nivel de la OMC.
- Complementar la apertura comercial con la financiera, la autonomía del Banco Central y una institucionalidad que garantice los derechos de propiedad y los beneficios de los inversores nacionales y extranjeros.

6. Conclusiones

¡Oh! ¡Se han ensayado tantas cosas! ¿Cuándo se ensayará la más sencilla de todas: la Libertad? La libertad de todos los actos que no ofendan a la justicia; la libertad de vivir, de desarrollarse, de perfeccionarse; el libre ejercicio de nuestras facultades; el libre cambio de servicios.

Frédéric Bastiat⁶⁶

Es indiscutible que la política de inserción internacional de cualquier país es importante, y si se trata de un país con un mercado interno pequeño, como es nuestro caso, pasa a ser fundamental. De nuestro análisis teórico concluimos que la apertura en nuestro caso es indispensable. De la comparación internacional concluimos que los países de desarrollo reciente se han abierto más rápido y más que el Uruguay. De nuestra historia podemos extraer la enseñanza de que fuimos prósperos cuando fuimos un país abierto al mundo y que fuimos barranca abajo cuando nos cerramos e intentamos planificar la economía.

Los distintos enfoques, por lo tanto, convergen en la conclusión de que es indispensable que nuestro país proceda a abrirse al mundo tanto como sea posible. Las rondas de la OMC, mejorar el funcionamiento del Mercosur, tratados con otros países y la apertura unilateral deben ser herramientas no excluyentes a tener en cuenta. Pero quizás lo fundamental sea tener claro cuál es nuestro lugar en el mundo. Mucho daño la ha hecho al país la malhadada discusión sobre el TLC con los Estados Unidos, casi tanto como la negativa a firmarlo.

Queda por lo tanto un difícil camino por recorrer, pero, como siempre, el papel del economista debe ser aportar a la comprensión de los temas para volver políticamente viable las soluciones que en el presente pueden parecer imposibles.

⁶⁶ Frédéric Bastiat, *Armonías Económicas*, Librería de D. Mariano Escribano y D. Leocadio Lopez, Madrid, 1870, p. 101.

Bibliografía

- ABOAL, Diego y MORAES, Juan, (editores), Economía política en Uruguay, CINVE – ICP, Trilce, 2003.
- ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMIA, Contribución a la historia económica del Uruguay, 1984.
- , Contribución al pensamiento económico en el Uruguay, 1987.
- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James, Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press, 2007.
- ACEVEDO, Eduardo, Anales Históricos del Uruguay, 6 tomos, Barreiro y Ramos, 1933-1936.
- , Economía Política y Finanzas, Barreiro y Ramos, 1930.
- , Notas y Apuntes. Contribución al estudio de la Historia Económica y Financiera de la República Oriental de Uruguay, El Siglo Ilustrado, 1903.
- ALBEDI, Juan Bautista, Estudios Económicos, La cultura argentina, Buenos Aires, 1916.
- BARRÁN, José P., Apogeo del Uruguay pastoril y caudillesco 1839 – 1875, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- BARRÁN, José P., A. CHERONI y T. GLICK, La ley de adunas de 1888, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1992.
- BARRÁN, José P. y NAHUM, Historia Política e Historia Económica, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.
- BÉRTOLA, Luis, Ensayos de historia económica del Uruguay, Ediciones Trilce, 2000.
- BASTIAT, Federico, Armonías Económicas, Librería de D. Mariano Escribano y D. Leocadio Lopez, Madrid, 1870.
- BONILLA, Hernán, ¿Cómo llegamos a este Estado?, IMO, 2008.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José, Historia contemporánea del Uruguay, CLAEH – Editorial Fin de Siglo, 2006.
- DE POSADAS, Ignacio, Sistema tributario uruguayo, Taurus, 2004.
- DÍAZ, Ramón, Historia económica de Uruguay, Taurus, 2003.
- FINCH, Henry; La economía política del Uruguay 1870 – 2000, Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- GAGLIARDI, Enrique, Macroeconomía de economías pequeñas y abiertas, 2 tomos, ORT, 2008.
- GONARD, Rene, Historia de las doctrinas económicas, Aguilar, Madrid, 1961.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, Historia contemporánea de América Latina, Alianza Editorial, 2000.
- HARRISON, Lawrence, The Central Liberal Truth, Oxford University Press, 2008.
- HAYEK, Friedrich, Obras completas, Unión Editorial, Madrid, 1992 – 1996.
- HOLMES, James, FEULNER, Edwin y O'Grady, Mary, Índice de Libertad Económica 2008, The Heritage Foundation, 2008.
- HUERTA DE SOTO, Jesús, Estudios de Economía Política, Unión Editorial, Madrid, 2004.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA, El Uruguay del Siglo XX. La economía, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.
- KRUGMAN, Paul y OBSTFELD, Maurice, Economía Internacional. Teoría y política, Addison Wesley, Madrid, 2001.

KUME, Honório, Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur, Red Mercosur, 2008.

LACARTE MURÓ, Julio, El Uruguay y el acuerdo general de aranceles y comercio, Consejo Interamericano de Comercio y Producción, 1952.

LÓPEZ-CÓRDOVA, J. Ernesto y MEISSNER, Christopher, The Globalization of trade and democracy, 1870-2000, NBER, Working Paper N° 11117, 2005.

MARTÍNEZ LAMAS, Julio, Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional, Palacio del libro, 1930.

MELGAR, Alicia y CANCELA, Walter, El desarrollo frustrado. Treinta años de economía uruguaya 1955 – 1985, CLAEH y Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

NAHUM, Benjamín, Manual de Historia del Uruguay, 2 tomos, Ediciones de la Banda Oriental, 1996.

–, La época batllista 1905 – 1929, Ediciones de la Banda Oriental, 1988.

NAHUM, B., Cocchi, A., Frega, A., Trochón, Y., Crisis y recuperación 1930 – 1958, Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

NAHUM, Benjamín, FREGA, A., Maronna, M., Trochón, Y., El fin del Uruguay liberal, Ediciones de la Banda Oriental – La República, 1998.

NORTH, Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

NOTARO, Jorge, La política económica en el Uruguay 1968 – 1984, CIEDUR – Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

ODDONE, Juan, Economía y Sociedad en el Uruguay liberal, Ediciones de la Banda Oriental, 1967.

ODDONE, Gabriel y CAL, Ivanna, Instituciones y Políticas en el declive económico del Uruguay durante el siglo XX, trabajo presentado en las Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay, 2006.

OLESKER, Daniel, Crecimiento y exclusión, Ediciones Trilce, 2001.

OLSON, Mancur, The logic of collective action, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

PARIS DE ODDONE, Blanca, La Universidad de la República en la formación de nuestra conciencia liberal, Publicaciones de la Universidad de la República, 1958.

PIVEL DEVOTO, Juan, Contribución a la Historia Económica y Financiera del Uruguay. Los Bancos, 2 tomos, A. Monteverde y Cia., 1976-1979.

–, Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay, 2 tomos, Cámara de Representantes, 1994.

PIVEL DEVOTO, Juan y RANIERI DE PIVEL DEVOTO, Alcira, Historia de la República Oriental del Uruguay, Editorial Medina, 1956.

RAMA, Martín, El país de los vivos: un enfoque económico, Revista Suma N° 11, 1991.

–, Protección y crecimiento económico industrial 1975-1980, CINVE, 1982.

REAL DE AZUA, Carlos, Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?, Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

REYES ABADDIE, Washington y VÁZQUEZ ROMERO, Andrés, Crónica General del Uruguay, 6 tomos, Banda Oriental, 2000.

ROLL, Eric, Historia de las doctrinas económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

SCHUMPETER, Joseph, Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económico, México, 1944.

–, Capitalismo, socialismo y democracia, Ediciones Folio, 1996, Barcelona.
WILLIMAN, José C., Historia económica del Uruguay, 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, 1984-1986.
WILLIMAN José C. y REYES ABADDIE, W., La economía uruguaya en el siglo XIX, Editorial Nuestra Tierra, 1969.
ZURBRIGGEN, Cristina, Estado, empresarios y redes rentistas, Ediciones de la Banda Oriental, 2006.