



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

**Globalización:
viejos obstáculos, nuevas especializaciones y nuevas
reglas**

Álvaro Lalanne, Marcelo Olarreaga y Marcel Vaillant

Documento No. 22/09
Octubre 2009

**Globalización:
viejos obstáculos, nuevas especializaciones y nuevas
reglas**

Alvaro Lalanne^{*}, Marcelo Olarreaga[†] y Marcel Vaillant^{*}

^{*} Universidad de la República.

[†] Universidad de Ginebra y CEPR.

Resumen

El proceso de globalización genera continuamente cambios en las relaciones comerciales internacionales tanto de bienes como crecientemente de servicios. Cada vez son más las actividades económicas que se transan internacionalmente. Este artículo aborda los viejos y nuevos aspectos de la globalización desde tres puntos de vista. Las restricciones al comercio de bienes que Uruguay impone y las que afronta son analizadas teniendo en cuenta tanto los aranceles como las barreras no arancelarias, en una metodología basada en el Índice de Restrictividad Comercial Global (OTRI en inglés). Además, se presenta la literatura reciente que aborda los nuevos aspectos del comercio internacional, dando un marco analítico a la deslocalización de tareas puntuales de las empresas (en lo que se conoce como *offshoring* de servicios). Finalmente, se describen y analizan de forma integrada las nuevas disciplinas que regulan las relaciones comerciales internacionales del Uruguay.

Palabras clave: Globalización, *Offshoring*, Reglas de Comercio internacional

Clasificación JEL: F13, F15

Abstract

Development of globalization carries permanently changes in international trade relationships both in goods and increasingly in services. There are an increasing number of economic activities that are traded worldwide. This paper boards old and new issues of globalization from three points of view. Restrictiveness of trade on goods that Uruguay establish and faces are analyzed considering both tariff and non tariff barriers, in a methodology based on the Overall Trade Restrictiveness Index (OTRI). Also, we introduce the recent literature that takes into account the new features of international trade, giving an analytical frame to the delocalization of specific tasks of firms (known as offshoring on services). Finally, we describe and analyze in a single frame the new disciplines that rule the international trade relationships of Uruguay.

Palabras clave: Globalization, Offshoring, Rules of International Trade

1. Introducción

El proceso de globalización de la economía internacional viene desarrollando una transformación vertiginosa. Una de las fuentes de esta nueva dinámica es el acelerado proceso de cambio técnico en la circulación de la información y en la reducción de los costos de transporte en general. El nivel de los intercambios se ha profundizado y se amplió la canasta de actividades económicas –bienes y servicios- que se transan a nivel de la economía internacional. Además, la movilidad de factores también es importante, aunque la misma tiene un patrón asimétrico. A nivel internacional se mueve el capital (físico y financiero) y los trabajadores con alta dotación de capital humano.

Del punto de vista de la especialización, este fenómeno se expresa en el proceso de fragmentación de la producción a nivel planetario. Las distintas etapas que componen la producción de una cierta actividad económica (ya sea de producción de bienes y/o servicios) se han distribuido a través de múltiples jurisdicciones nacionales en todo el planeta. Esta fragmentación de la producción es la modalidad que caracteriza la internacionalización de los procesos productivos en muchas manufacturas modernas, pero que se ha venido extendiendo a un variado conjunto de actividades económicas (notablemente el sector de servicios). Estos cambios tienen efectos sobre el concepto de cuál es el mercado que el sector privado le reclama defender por parte de los actores gubernamentales. Es decir, dónde están ubicados los intereses que a cada actor productivo le importa defender. A pesar de esta serie de cambios en desarrollo, los viejos problemas de los obstáculos al acceso al mercado en bienes que enfrenta una economía pequeña como la de Uruguay siguen teniendo vigencia y la antigua ola de la liberalización (bienes protegidos con medidas en la frontera) coexisten con los nuevos fenómenos mencionados. Los asuntos tradicionales (acceso en bienes) siguen siendo relevantes para una economía como la de Uruguay que concentra sus exportaciones de bienes en mercados tradicionalmente muy distorsionados por barreras proteccionistas.

En este marco, el propósito del trabajo es aportar elementos generales que sirvan para construir una visión prospectiva sobre la inserción internacional del Uruguay. Para ello en una segunda sección se identifican los obstáculos que la economía nacional le pone al flujo de bienes del resto del mundo, y lo recíproco, los obstáculos que enfrenta la producción nacional en el mundo. En la tercera sección se describen las nuevas tendencias de los cambios en la especialización comercial a nivel internacional. La cuarta sección describe

reglas que regulan los intercambios internacionales de bienes y servicios aplicados al caso de Uruguay y se desarrollan las principales líneas de tendencias respecto a los cambios previstos. Las conclusiones además de recuperar los principales resultados del trabajo se enfocan en destacar cuál es el espacio de desarrollo de políticas a nivel doméstico.

2. Perspectiva global de la Economía Internacional

2.1. El Uruguay visto desde el mundo

¿Uruguay es un país relativamente abierto o cerrado al resto del mundo? ¿Cuál es el nivel de protección si se lo compara con otros? Desde la literatura del comercio internacional se han desarrollado varios tipos de medidas para responder a esta pregunta. Las medidas más frecuentes son comparando promedios de aranceles, tasas de recaudación efectiva o, en el caso de que se aborden las barreras no arancelarias (BNA), frecuencias de barreras. Todas estas medidas han sido criticadas en la literatura (Anderson y Neary: 2005) pues adolecen de algunos problemas. En primer lugar, no resuelven los problemas de agregación que surgen de utilizar distintos instrumentos, ya que no es inmediato comparar aranceles ad valorem, aranceles específicos, cuotas, licencias de importación, estándares y cualquier otra forma de barrera comercial establecida, pues no suelen tener la misma unidad de medida. En segundo lugar, se debe resolver el problema de la agregación sobre los productos, pues las medidas se aplican a miles de ítems. En particular, los promedios simples tratan a todos los bienes por igual y los promedios ponderados (por ejemplo por importaciones) pueden llegar a tener la dirección incorrecta pues las importaciones son endógenas a los aranceles, y aranceles altos reducen las importaciones.

Anderson y Neary propusieron el Índice de Restrictividad Comercial (TRI- *Trade Restrictiveness Index*) y el Índice de Restrictividad Comercial Global¹ (OTRI- *Overall Trade Restrictiveness Index*).

El TRI busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el arancel uniforme equivalente a la actual estructura de protección (arancelaria y no arancelaria) que si sustituye a la misma deja incambiado el nivel de bienestar de un país? El arancel uniforme es un escalar que equivale (en términos de bienestar) a la actual estructura de protección que impone un país. De forma equivalente, el OTRI responde a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el arancel

¹ En el texto de Anderson y Neary este es denominado Índice de Restrictividad Comercial Mercantilista – MTRI en inglés.

uniforme equivalente a la actual estructura de protección de un país que si sustituye a la misma deja incambiado el nivel de importaciones globales?

Kee, Nicita y Olarreaga (2005) realizaron las primeras estimaciones con los índices propuestos por Anderson y Neary. En este documento se medirá el nivel de apertura usando la segunda de las medidas propuestas, el OTRI:

$$OTRI_c : \sum_n m_{n,c}(OTRI_c) = \sum_n m_{n,c}(T_{n,c}) = m_c^0 \quad (1)$$

Donde $m_{n,c}$ es el nivel de importaciones totales del país c en el bien n , $T_{n,c}$ es el nivel global de protección (arancelaria y no arancelaria) que el país c impone sobre el bien n y m_c^0 es el nivel global de importaciones corrientes agregadas del país c evaluadas a los precios mundiales. El nivel de global de protección se puede dividir en barreras arancelarias y no arancelarias.

$$T_{n,c} = ave_{n,c} + t_{n,c} \quad (2)$$

Siendo $ave_{n,c}$ el equivalente ad valorem de las medidas no arancelarias (EAV_MNA) y $t_{n,c}$ los aranceles (suma de ad valorem y equivalente ad valorem de aranceles específicos).

Los EAV_MNA fueron estimados en Kee, Nicita y Olarreaga (2005) y se descomponen en dos tipos, los producidos por las MNA más significativas entre las reportadas en UNCTAD TRAINS (medidas de control de precios, restricciones cuantitativas, medidas monopólicas y regulaciones técnicas) y las producidas por subsidios domésticos a la agricultura reportadas a la OMC. Las primeras entran en forma binaria en la estimación, pero los subsidios agrícolas están medidos en dólares y por lo tanto es una variable continua. El primer tipo de barrera es mucho más frecuente, pero el segundo cuando está presente tiene un impacto mayor.

Estos autores encuentran que las medidas no arancelarias generan un nivel de protección mayor que los aranceles en los países más ricos, especialmente en los productos agrícolas. También encuentran que el nivel de restrictividad comercial es decreciente con el ingreso de los países.

El OTRI se despeja de la ecuación haciendo la diferenciación total en un contexto de equilibrio parcial, y queda expresado como un promedio ponderado de los niveles de

protección, donde los ponderadores son las elasticidades de demanda $\varepsilon_{n,c}$ y las importaciones $m_{n,c}$

$$OTRI_c = \frac{\sum_n m_{n,c} \varepsilon_{n,c} T_{n,c}}{\sum_n m_{n,c} \varepsilon_{n,c}} \quad (3)$$

Kee, Nicita y Olarreaga (2008) estimaron elasticidades para 148 países y 4907 productos. La página del Banco Mundial <http://go.worldbank.org/C5VQJIV3H0> contiene la información utilizada para los índices en lo que refiere a aranceles, EAV_MNA y elasticidades. La información de importaciones fue obtenida directamente del Departamento de Comercio del Banco Mundial. El cuadro 1 muestra los resultados del OTRI:

El resultado muestra que Uruguay es un país que no impone altas barreras a sus importaciones si se lo compara con sus vecinos. Sorprendentemente, la diferencia con Chile está en que las barreras no arancelarias tienen un efecto menor en ese país que en Uruguay. Los países que imponen mayores barreras comerciales son México, Colombia y Brasil. En México y Colombia son relativamente altas las barreras arancelarias mientras que en México y Brasil es alta la incidencia de las medidas no arancelarias². En Argentina, Chile y Colombia la importancia de las MNA es sustancialmente inferior que la importancia de los aranceles, y en el resto de los países explica aproximadamente la mitad de la restrictividad total.

Cuadro 1- Índice de Restrictividad Comercial Global (OTRI) en el año 2006
Países seleccionados (en %)

PAÍS	TOTAL	ARANCELES	BNA
Argentina	15,0	10,8	4,1
Brasil	21,5	9,6	11,8
Chile	9,3	6,0	3,4
Colombia	25,4	16,1	9,3
México	32,0	15,5	16,5
Perú	14,2	7,4	6,8
Paraguay	12,2	5,8	6,5
Uruguay	12,6	5,6	7,0

Fuente: elaboración propia en base a Kee, Nicita y Olarreaga (2008).

² Se debe tener en cuenta que el OTRI no considera aranceles preferenciales. La mayor parte de las importaciones de México se realizan bajo acuerdos comerciales donde se otorgan preferencias.

El cuadro 2 descompone el OTRI de Uruguay por producto, detallando el peso de cada uno en el índice total. Las importaciones de minerales (petróleo) tienen un fuerte peso en el índice total y se realizan libres de aranceles y casi sin otras MNA. El segundo producto en importancia, las máquinas eléctricas (capítulos 84 y 85 del Sistema Armonizado) también tienen un peso superior al promedio. Los productos agrícolas registran la mayor restrictividad, sobre todo por la incidencia de las MNA.

Cuadro 2- OTRI de Uruguay por producto

Año 2006 (%)

PRODUCTO	TOTAL	ARANCELES	BNA	PONDERACIÓN
Minerales	0,8	0,1	0,7	33,6
Maquinas eléctricas	6,6	3,7	2,9	21,1
Industria Química	16,9	8,0	8,9	9,6
Material de transporte	19,1	11,3	7,8	6,7
Agrícolas	48,5	12,4	36,1	6,5
Metales comunes	11,7	9,5	2,2	5,1
Plástico y caucho	16,8	7,6	9,3	4,7
Cueros	18,7	8,3	10,4	1,8
Papel y cartón	15,8	11,9	3,9	1,7
Maquinas eléctricas	5,1	4,2	0,9	1,1
Otros	32,1	14,1	18,0	9,3
TOTAL	12,6	5,6	7,0	-----

Fuente: elaboración propia en base a Kee, Nicita y Olarreaga (2008).

2.2. El mundo visto desde el Uruguay.

¿Cuán cerrado está el mundo a los bienes que se producen y se exportan en Uruguay? Desde el punto de vista de la negociación internacional es útil analizar el grado de protección que enfrentan los productos nacionales en el mundo. El OTRI es una medida de la restrictividad comercial que impone un país a sus importaciones. Es posible una reagrupación de estos índices desde el punto de vista de las exportaciones de un país. El Índice de Restrictividad Comercial Global- Acceso a Mercados (MA OTRI en inglés) busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el arancel uniforme equivalente tal que si todos nuestros socios comerciales lo aplicaran en vez de aplicar su actual estructura de protección mantendría incambiado el nivel de nuestras exportaciones? El MA-OTRI es un escalar que resume la estructura de protección que enfrentan las exportaciones de un país. Se define de la siguiente manera:

$$MA - OTRI_c = \sum_n \sum_p x_{n,c,p} (MA - OTRI_c) = \sum_n \sum_p x_{n,c,p} (T_{n,c,p}) = x_c^0 \quad (4)$$

Donde $x_{n,c,p}$ son las exportaciones del bien n desde el país c al país p , $T_{n,c,p}$ es el nivel de protección que p le impone a c en el bien n y x_c^0 es el nivel general de exportaciones del país c . Diferenciando y despejando para MA-OTRI se llega a:

$$MA - OTRI_c = \frac{\sum_p \sum_n m_{n,c,p} \varepsilon_{n,p} T_{n,c,p}}{\sum_p \sum_n m_{n,c,p} \varepsilon_{n,p}} \quad (5)$$

El MA-OTRI es un promedio ponderado de las barreras comerciales que enfrentan las exportaciones del país c , donde las elasticidades de las importaciones de los socios y las exportaciones de c a p son los ponderadores. A diferencia del OTRI, el MA-OTRI necesita información de aranceles bilaterales. Se considera que las NTM no son bilaterales sino generales. La información del arancel bilateral aplicado a las exportaciones uruguayas se tomó de la página web anteriormente citada. En el caso de los aranceles intrazona del MERCOSUR, se corrigió la información estableciendo aranceles 0% salvo en el azúcar para los tres socios y en los automóviles en el caso de Paraguay. Para las exportaciones uruguayas se tomó información de importaciones de sus socios³ en el año 2006, consultando a la base COMTRADE. La fuente de las elasticidades y los EAV_NTM es la misma que en el OTRI.

El cuadro 3 muestra el MAOTRI desagregado en seis regiones y de siete grupos de productos. Los resultados muestran que Uruguay enfrenta barreras comerciales equivalentes a un arancel de 23,6% dada la composición y dirección de sus exportaciones. Este número lo ubica en el grupo de los países con peor acceso a mercado. La principal explicación de este resultado es que nuestro país está especializado en alimentos, donde las barreras comerciales son más significativas.

³ Este es el criterio utilizado en el Banco Mundial y es generalmente aceptado que las importaciones tiene mejor registrado el origen que las exportaciones el destino.

Cuadro 3- MA-OTRI de Uruguay por región y producto para el año 2006 (%)

a) Aranceles y BNA

SECTOR ^{A)}	PRODUCTO	MERCOSUR	AL	EEUU Y CANADÁ	UE	ESTE DE ASIA	OTROS	TOTAL
0	alimentos	121,6	60,2	53,9	45,3	66,9	42,3	64,3
2	materia primas	0,7	2,2	3,1	1,8	14,8	2,7	4,8
3	combustibles	0,1	0,3	5,6	0,0	0,0	5,0	1,9
5	químicos	5,5	6,7	0,7	1,7	6,5	6,9	5,9
6	manufacturas	7,6	55,8	1,5	3,1	4,4	7,1	9,3
1,4,7,8,9	Resto	35,2	19,0	16,1	2,8	8,5	9,2	25,7
TOTAL		42,1	30,4	16,4	10,7	22,3	27,7	23,6

b) Solo aranceles

SECTOR ^{A)}	PRODUCTO	MERCOSUR	AL	EEUU Y CANADÁ	UE	ESTE DE ASIA	OTROS	TOTAL
0	alimentos	0,0	4,2	12,2	9,6	11,0	5,7	6,7
2	materia primas	0,0	0,8	0,0	0,2	10,4	2,6	2,6
3	combustibles	0,0	0,3	5,6	0,0	0,0	5,0	1,9
5	químicos	0,0	3,1	0,4	1,7	0,8	6,0	1,6
6	manufacturas	0,0	1,5	1,2	2,7	3,9	6,4	2,2
1,4,7,9	Resto	0,0	16,4	3,2	4,4	7,0	6,1	0,9
TOTAL		0,0	2,2	4,5	3,2	7,7	5,3	3,3

^{a)} Primer dígito de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional-Revisión 3 (SITC3_1).

Fuente: Elaboración propia.

Contrariamente a lo que se podía esperar, el MERCOSUR aparece como el bloque que establece mayores barreras a las exportaciones del país. Los otros mercados de América Latina (AL) también muestran un alto nivel de protección. El cuadro 3 b) muestra que las BNA explican casi toda la protección. En los mercados regionales, la importancia de los aranceles es casi nula.

El mercado de la Unión Europea aparece como el de menores barreras. Si las negociaciones comerciales se realizan exclusivamente sobre los aranceles, el este asiático aparece como una oportunidad para acuerdos comerciales, ya que allí se da la mayor protección por aranceles. Para tener una mejor explicación de estos resultados, el cuadro 4 muestra el acceso a mercados desagregando por los principales productos de exportación.

Del cuadro 4 surge que los cueros y la madera dan cuenta del 40% del MAOTRI, aunque su peso en las exportaciones sea de 13,5%. Esto es así pues se trata de productos con altas elasticidades precio de la demanda en los mercados de destino, y por lo tanto una barrera

comercial tiene un impacto sustancial sobre la demanda. La carne, en cambio, es un producto de mucha menor elasticidad (siempre definida a seis dígitos) y por lo tanto su importancia en el índice es menor. La carne enfrenta aranceles y MNA mucho más grandes que los cueros y la madera. Los cereales, que se exportan principalmente a Brasil, enfrentan las más altas BNA.

Cuadro 4- MA-OTRI por composición de las exportaciones en el año 2006
(% y millones de U\$\$)

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	TOTAL	ARANCELES	BNA	PONDERACIÓN	COMERCIO	%
41	Cueros	10,1	2,2	7,9	28,8	287	6,7
44	Madera	0,4	0,2	0,2	12,4	285	6,7
02	Carne	36,6	3,7	32,9	10,5	932	21,9
27	Petróleo	1,9	1,9	0,0	5,3	123	2,9
51	Lana	17,0	10,7	6,3	4,6	218	5,1
39	Plásticos	46,8	0,7	46,1	2,6	153	3,6
04	Lácteos	80,4	15,6	64,8	2,6	189	4,4
12	Semillas	8,8	1,6	7,2	2,4	181	4,3
03	Pescados	22,5	7,2	15,3	2,3	173	4,1
10	Cereales	206,2	3,3	202,9	2,2	175	4,1
30	Farmacéuticos	5,1	2,1	2,9	1,7	111	2,6
TOTAL		23,2	3,2	20,0	100	4.255	100

Fuente: Elaboración propia.

La situación de Uruguay respecto al acceso al mercado mundial no debe considerarse aislada de la de sus socios regionales, ya que frecuentemente el país aborda negociaciones en conjunto con el bloque MERCOSUR. Para ello es útil comparar el MAOTRI de Uruguay con el de sus vecinos. El cuadro 5 muestra el MAOTRI de cada uno de los socios del MERCOSUR.

Cuadro 5- MA-OTRI del MERCOSUR, total y por socio en el año 2006 (% y millones de U\$\$)

SOCIO	TOTAL	ARANCELES	BNA	EXPORT. (MILL U\$\$)	%	PONDERACIÓN
Argentina	18,1	3,2	14,8	44.400	24,2	23,3
Brasil	11,6	4,5	7,2	132.578	72,3	72,3
Paraguay	11,8	1,3	10,5	2.049	1,1	1,6
Uruguay	23,6	3,3	20,3	4.255	2,3	2,7
TOTAL	13,5	4,1	9,4	183.282		

Fuente: Elaboración propia.

Uruguay enfrenta peor acceso al mercado que sus tres socios. Este peor acceso está concentrado en las barreras no arancelarias, y se explica por las barreras impuestas en los

mercados del MERCOSUR y del resto de América Latina a algunos productos agrícolas o de la agroindustria. Argentina tiene una situación similar en BNA pero concentrada en mercados extrarregionales. En Brasil es más importante el peso relativo de los aranceles en el índice total. Dada la orientación regional de las exportaciones paraguayas, el peso de los aranceles es muy reducido.

Los resultados anteriores son útiles como puntos partida del análisis, ya que brindan resultados originales desde el punto de vista de la política comercial que realiza nuestro país y también la que enfrenta.

El OTRI y el MA-OTRI son instrumentos novedosos para evaluar el impacto de las políticas. En primer lugar, destacan el rol de las elasticidades en la medición de los efectos. La misma barrera comercial tiene efectos diferentes según si se trate de bienes relativamente elásticos o inelásticos. Relacionado con esto, están disponibles elasticidades muy desagregadas para un número importante de países.

En segundo lugar, y quizás más importante, a partir del OTRI y el MA-OTRI están disponibles estimaciones de EAV de las MNA para un número alto de países y productos. Estos juegan un rol tan o más importante que los aranceles y pocas veces son considerados a la hora de evaluar el acceso a los mercados. De los resultados presentados anteriormente surge que terminan siendo mucho más importantes como barrera que los aranceles, más aun al profundizar las relaciones comerciales con la región.

Finalmente, los resultados no pueden considerarse como definitivos y son extremadamente sensibles a algunos supuestos relacionados con las elasticidades, los aranceles y las MNA. Es posible que el OTRI y MA-OTRI sirvan más para tener un panorama general y un mecanismo de detección de alertas que como herramienta de negociación en sí misma. Ambos índices se basan en una información construida de forma muy general y es tarea del usuario ajustar la información para hacerla más precisa.

3. Nuevas tendencias de los cambios en la especialización

3.1 Introducción

Todo manual de comercio internacional empieza con la pregunta: “¿Cuales países comercian qué productos?” La ley de ventaja comparativa ofrece una respuesta simple: cada país exporta los bienes en los cuales sus precios relativos en autarquía son inferiores a

los precios en los mercados mundiales e importa los productos para los cuales sus precios en autarquía son superiores a los precios mundiales.

La nueva teoría del comercio internacional al principios de los 80 introdujo imperfecciones de mercado y economías de escala dentro de los modelos de comercio. En este tipo de modelos el patrón del comercio se vuelve mucho más difícil de predecir y la historia tiene a veces un papel predominante en la determinación de los patrones comerciales. En estos modelos (y bajo ciertas hipótesis) los países exportan los productos en los cuales fueron los primeros en entrar en el mercado mundial, y no necesariamente los productos en los cuales tienen una ventaja comparativa ex -ante. El comercio intra-industrial en el cual países exportan e importan el mismo bien (o bienes con las mismas características) puede también ser explicado con este tipo de modelos.

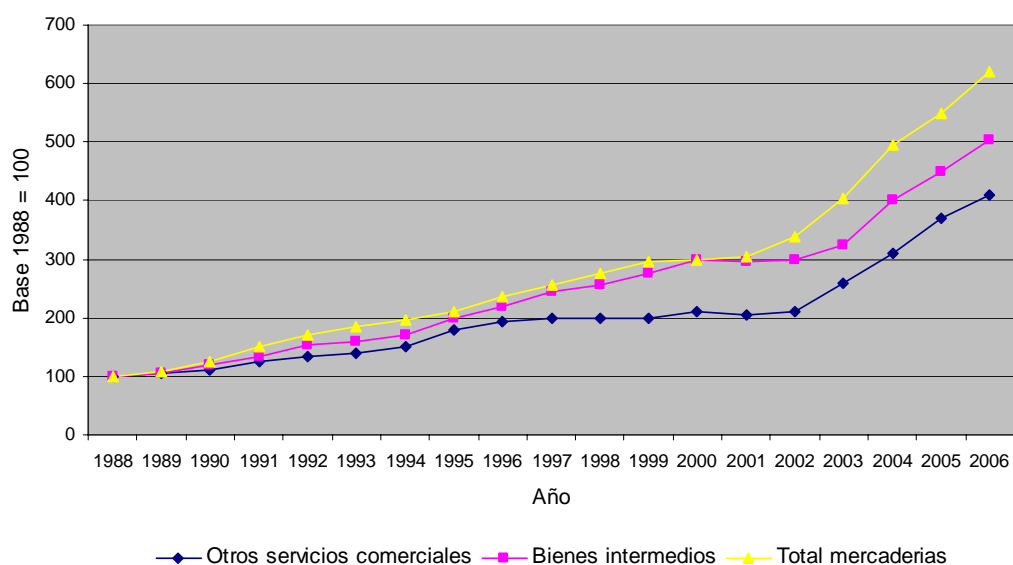
La tercer vertiente sobre la especialización se llama la “nueva nueva” teoría del comercio internacional, y se concentra sobre las empresas y no los sectores o los países para explicar que las empresas que van a exportar son las empresas que dentro de cada sector son ex ante mas productivas, reforzando de cierta manera los resultados de los modelos tradicionales de comercio internacional. En estos nuevos modelos no se intenta explicar, como en los modelos tradicionales, porqué ciertos sectores exportan y otros no. El énfasis se pone en explicar porqué ciertas empresas exportan y otras no, estando ambas en el mismo sector de actividad, y cuáles son las características de estos dos tipos de empresas. Estudios más recientes han combinado esta nueva nueva teoría del comercio internacional con modelos mas tradicionales de comercio internacional, dando de esta manera una base microeconómica sólida a las ganancias del comercio.

Esta tendencia más reciente en los modelos de comercio internacional también busca explicar los determinantes de la decisión de las empresas a, primero, fragmentar el proceso de producción, comprando afuera de la firma, y segundo a deslocalizar (*offshoring*) una parte de esa producción fragmentada a otros países, ya sea a través de inversión extranjera directa o mediante la terciarización (*outsourcing*), reflejando de esta manera una de las grandes tendencias en el comercio internacional de los últimos 20 años⁴. El progreso revolucionario en materia de comunicación y tecnologías de la información, así como el potencial ofrecido por Internet han permitido la fragmentación del proceso de producción

⁴ Una literatura importante se concentra sobre la manera optima para una empresa de realizar su *offshoring*, ya sea en términos de inversión extranjera directa (producción integrada dentro de la empresa) o *outsourcing* (producción a “arms-length”, en inglés). Ver, por ejemplo, Antràs, 2003 o Antràs y Helpman, 2004.

en diferentes “tareas” y la concentración geográfica de estas ya no es más necesaria en muchos casos, gracias a la caída importante de los costos de comunicación. Una parte de estas tareas puede implicar la producción de bienes intermedios, pero una parte cada vez más importante tiene que ver con el comercio de intangibles (o servicios).⁵

Figura 1
Aumento del comercio de bienes intermedios y otros servicios comerciales con respecto al aumento en el comercio total de bienes.^{a)}



^{a)} Los bienes intermedios son identificados usando la metodología de Yeats (2001). Los diferentes tipos de comercio son normalizados a 100 en 1988 para ver su crecimiento relativo hasta el año 2006.

Fuente: OMC (2008).

La Figura 1 muestra el crecimiento importante que tuvo el comercio de “otros servicios comerciales” y “bienes intermedios” en las últimas dos décadas. Este crecimiento fue entre 20 y 50% más rápido que el de comercio de mercaderías en general, el cual se multiplicó por 4 durante el mismo periodo de referencia

Es importante señalar que estos tres grandes enfoques de la teoría del comercio internacional no deben ser vistos como sustitutos, sino como complementarios: explican diferentes fenómenos o manifestaciones distintas de la especialización. Esto es natural ya

⁵ Un problema importante es el de medición del comercio de servicios, y en particular de comercio de servicios al interior de una empresa multinacional. Los bienes pasan en principio por aduanas (dejando de lado el problema del contrabando) lo que hace la medición del comercio de bienes una tarea relativamente fácil. El comercio de servicios puede ser medido solamente a través de encuestas. Dada su importancia es sorprendente que su medición es todavía muy escasa y imprecisa en muchos países. En el 2004 por ejemplo datos del Bureau of Economic Activity de Estados Unidos indican que más del 60% de las importaciones estadounidenses de México y Korea fueron realizadas dentro de la misma empresa (Grossman y Rossi-Hansberg, 2006).

que los nuevos desarrollos de la teoría del comercio internacional emergieron como respuestas a fenómenos empíricos importantes. La nueva teoría del comercio internacional de los años 80 intentaba racionalizar la importancia del comercio intra-industrial que según estudios de los años 70 representaban una parte creciente del comercio internacional. El comercio intra-industrial no podía ser explicado con los modelos existentes que habían sido designados para explicar el comercio inter-industria. La nueva nueva teoría del comercio internacional fue una respuesta a los trabajos empíricos de los años 90 que mostraban que empresas dentro de un mismo sector (exportador o importador, poco importa) respondían de manera diferentes a reformas comerciales, y que esa heterogeneidad de respuestas permitía explicar una parte importante de lo que uno observaba en materia de productividad o empleo a nivel sectorial o agregado. No hay una teoría que sea universalmente superior a la otra. En ciertos casos puede ser que una explique una parte importante del fenómeno observado, pero que una adecuada combinación de todos los enfoques teóricos mencionados será necesaria para entender la evolución del patrón comercial de cada país.

3.1.1 Ventaja comparativa y los modelos tradicionales

La diferencia de precios relativos entre cada país y el resto del mundo ofrece ganancias al comercio cuando se permite el arbitraje entre el mercado domestico y el mercado mundial. La apertura al comercio generará incentivos para que cada economía se especialice en la producción del bien en el cual tiene una ventaja comparativa (es decir, su precio relativo en autarquía es inferior al precio relativo en el mercado mundial). A su vez la especialización permite una utilización de recursos más eficiente que bajo autarquía, importando los productos que son relativamente más costosos de producir que en el resto del mundo y exportando los productos en los cuales el resto del mundo está dispuesto a pagar un precio más alto que el que se observa en autarquía.

Las ganancias de eficiencias asociadas con la apertura al comercio desde una situación de autarquía han sido recientemente estimadas en diferentes contextos y usando experimentos naturales históricos. Bernhofen y Brown (2005) estudian la apertura de Japón al final del siglo XIX. En 1854 Japón no tenía casi relaciones comerciales con el resto del mundo, pero una apertura casi total fue implementada en los 10 años siguientes. El patrón del comercio de Japón luego de la apertura corresponde a lo que predice la ley de ventaja comparativa (exportaban productos donde sus precios relativos eran mas bajos que los

precios relativos en los mercados mundiales). Luego de verificar la validez empírica de la ley de ventaja comparativa estos autores estiman las ganancias de eficiencia asociadas con la apertura entre 8 y 9% del PIB de Japón. Irwin (2005) se concentra en el embargo comercial de Estados Unidos de Diciembre 1807 a Marzo 1809 impuesto por el presidente Jefferson con el fin de evitar conflictos con Francia e Inglaterra durante las guerras napoleónicas⁶. Si bien el comercio de Estados Unidos al principios del siglo XIX era muy pequeño, Irwin estima las pérdidas de ingreso real para Estados Unidos durante el periodo del embargo a 8% del PIB⁷.

Por supuesto no todos los individuos dentro de una economía se benefician de la apertura al comercio ya que por definición esta traerá ganancias a ciertos productores y consumidores y pérdidas a otros. La identificación de perdedores y ganadores depende de cada modelo, y en particular de cómo cada modelo explica la diferencia de precios relativos en autarquía. Pero mientras se mantienen las hipótesis de funcionamiento perfecto de los mercados (y la atomicidad de cada país), hay siempre ganancias agregadas asociadas con la apertura al comercio⁸.

La diferencia de precios relativos es explicada por toda diferencia entre países. Estas pueden ser diferencias en productividades relativas entre los diferentes sectores (en el modelo de Ricardo), dotación factorial (en el modelo Heckscher-Ohlin), diferencias de gustos de los consumidores, diferencias institucionales, etc. El comercio permite explotar esas diferencias y genera beneficios para ambas partes de la transacción.

Las predicciones de cada uno de estos modelos en términos de qué producto exporta cada país son obvias. En el modelo Ricardiano el sector que tiene una mayor productividad relativa será el sector con el precio relativo en autarquía más bajo, y entonces el producto que será exportado una vez que se abre al comercio. En el modelo de Heckscher-Ohlin se exportará el bien que usa intensivamente para su producción el factor de producción en el cual el país tiene una abundancia relativa con respecto al resto del mundo, y en el modelo

⁶ La armada británica capturaba navíos americanos y trataba de enlistar a los marinos americanos a su armada.

⁷ Es importante de reconocer que este tipo de ganancias son estimadas suponiendo un funcionamiento perfecto de todos los mercados de bienes transables, no transables y factores de producción. La validez de este tipo de hipótesis va a depender de cada circunstancia. En presencia de un mercado de trabajo imperfecto donde se observa desempleo, la liberalización comercial podría traer pérdidas importantes.

⁸ En ausencia de un individuo representativo, es decir cuando se permite heterogeneidad de los individuos dentro de una economía, se puede demostrar que existe una serie de subsidios e impuestos que si fuesen implementados todos los individuos dentro de una economía se beneficiarían de la apertura al comercio (Dixit y Norman, 1986). Hay que reconocer que en la práctica este sistema de subsidios e impuestos es probablemente difícil de implementar dado el tipo de información con la que sería necesario contar.

de diferencias factoriales se exportará el producto que los consumidores domésticos valoran relativamente menos que los consumidores extranjeros⁹.

3.1.2- Nueva teoría del comercio: economías de escalas e imperfecciones de mercado

La introducción de imperfecciones de mercado y economías de escala vuelve mucho más difícil la predicción de los patrones comerciales entre diferentes países (¿Cuales países exportan qué producto?) pero permite la identificación de nuevos tipos de ganancias asociadas con la apertura al comercio. Estas ganancias no son necesariamente basadas en diferencias entre países. Por ejemplo, el comercio entre dos países que son idénticos ex-ante (misma frontera de posibilidades de producción y preferencias) va a ser benéfico a ambos, ya que la apertura permite a cada país de especializarse en un sector y aprovecharse de las economías de escala (reducción de costo a medida que se aumenta la cantidad producida). Esta disminución de costo será (al menos parcialmente) transmitida a los consumidores que se benefician igualmente de la apertura comercial. Este nuevo tipo de ganancias son llamadas ganancias de economías de escala.

En un mundo de rendimientos crecientes y economías de escala es difícil de predecir quien se especializará en cuál producto ya que las economías pueden ser idénticas ex-ante y entonces la pregunta no es relevante. Supongamos dos países que se benefician de economías de escala externas a la empresa (pero internas al sector) en la producción de un producto. Las empresas en el primer país tienen ex ante un costo de producción por debajo de los costos de producción de las empresas del segundo país para toda cantidad producida. Si el segundo país es el primero a entrar en el mercado y a satisfacer la demanda mundial, su costo ex post (para una cantidad producida que satisface la demanda mundial) va a ser más bajo que el costo de producción ex post del primer país si trata de entrar el mercado con pequeñas cantidades asociadas con un costo promedio más alto. Es decir, en este tipo de modelos con economías de escala externas a la empresa, la historia es importante: el

⁹ Para las diferencias institucionales, las predicciones son menos obvias. Por ejemplo, países con leyes laborales rígidas van a exportar productos que no son intensivos en mano de obra, creando de esta manera mayor desempleo que en autarquía. Davis (1998) muestra que la apertura al comercio entre un país con legislación de sueldo mínimo y otro país idéntico pero sin legislación de sueldo mínimo genera mayor desempleo y un ingreso real más pequeño en el primer país y un aumento del ingreso real en el segundo país asociado con un aumento de los sueldos gracias a la imposición del sueldo mínimo en el otro país.

primero país a entrar en el mercado tendrá un costo de producción ex post más bajo, incluso si ex ante otros países tienen una ventaja comparativa.¹⁰

La introducción de imperfecciones de mercado también permite generar nuevos tipos de ganancias asociadas con la apertura comercial. En mercados en competencia imperfecta, la apertura al comercio puede limitar el abuso de posiciones dominantes de la parte de empresas doméstica, que tendrán que enfrentar empresas extranjeras en el mercado doméstico, lo que les obliga a bajar precios, y beneficiar de esta manera a los consumidores domésticos (de bienes finales o intermedios). Este tipo de ganancias son llamadas ganancias pro competitivas.

Finalmente, en modelos con competencia monopolística, los productores tienen incentivos a diferenciar sus productos. La apertura comercial da acceso a una variedad más grande de productos para los consumidores domésticos de bienes finales o intermedios. En equilibrio la cantidad total de productos producidos en el mundo disminuye con la apertura comercial ya que ciertas empresas o variedades serán forzadas a salir del mercado. Pero en cada país la disponibilidad de variedades aumenta ya que a las variedades producidas domésticamente hay que sumarles las variedades producidas en el resto del mundo. Las ganancias asociadas con este tipo de efecto son llamadas ganancias de variedad de producto.

3.2. Desarrollos recientes: la empresa y offshoring

La literatura más reciente pone el énfasis sobre la empresa como generador de comercio. Al origen de esta literatura se encuentra el modelo de Melitz (2003) que introduce dentro de un modelo de competencia monopolística de la nueva teoría del comercio de los años 80 empresas con niveles de productividad diferentes. En este tipo de modelo las empresas enfrentan costos fijos para poder vender en cada mercado y solo las empresas más productivas son capaces de vender dentro del mercado doméstico o exportar. La apertura al comercio y la presión competitiva que genera para las empresas domésticas va a forzar a las empresas menos competitivas fuera del mercado, ya que sus niveles de productividad no le permiten cubrir los costos fijos necesarios para la producción. Este efecto es llamado el efecto de selección y genera ganancias de productividad ya que las empresas que quedan dentro del mercado son las empresas más productivas. Entonces el nivel

¹⁰ Con economías de escala internas a la empresa este resultado no es válido, ya que la empresa que entra más tarde puede internalizar la decisión de producción.

promedio de productividad de las empresas domesticas en el mercado aumenta, lo que genera ganancias de selección asociadas con el comercio¹¹. La evidencia empírica confirmando este fenómeno es abundante (Pavnick: 2002, Bernard et al: 2006, o Muendler: 2004).

Además de las ganancias de selección hay ganancias de reasignación de la producción de las empresas menos competitivas hacia las empresas más competitivas. Estos dos nuevos tipos de ganancias asociadas con la heterogeneidad en la productividad de las empresas (ganancias de selección y ganancias de reasignación) fueron conjuntamente identificadas con las ganancias de la nueva teoría del comercio de los años 80 en un modelo de competencia monopolística desarrollado por Ottaviano y Melitz (2007).

Finalmente los modelos de heterogeneidad en la productividad de las empresas combinados con teorías de organización industrial y localización de la producción están al origen de uno de los desarrollos más recientes en la teoría del comercio internacional que explica la fragmentación de la cadena productiva y la deslocalización de ciertas partes en diferentes países. Este fenómeno es también llamado offshoring, cuando la actividad es trasladada al extranjero. En estos modelos las empresas pueden producir o comparar bienes o servicios (también llamadas “tareas”) en la economía domestica o al extranjero. Esto da lugar a la tipología ilustrada en el cuadro 6.

Las fuerzas que llevan a diferentes empresas a elegir un modelo de producción en vez de otro modo de producción dependen de los costos de transporte, de comunicación, de monitoreo del esfuerzo de los empleados o managers, de los costos de búsqueda de empresas que podrían ser socios comerciales adecuados y los costos asociados con contratos incompletos en presencia de información asimétrica y costos de transacción. El balance entre estos diferentes costos determina qué tipo de empresa (más o menos productiva) decide por cada modo de producción. En las dos secciones siguientes nos concentramos sobre estos dos desarrollos recientes en la literatura del comercio internacional y sus implicaciones en materia de política económica.

¹¹ La presión competitiva también puede en principio generar incentivos para las empresas para invertir en I+D y aumentar de esta manera su productividad en respuesta al aumento de la competencia desde el resto del mundo (ver por ejemplo Verdier y Thoenig, 2003 o Bustos 2008).

Cuadro 6- Fragmentación de la producción: tipología

BIEN O SERVICIO INTERMEDIO ES PRODUCIDO POR UNA EMPRESA	FILIAL	NO FILIAL (OUTSOURCING)
En el país domestico	Producción domestica interna a la empresa	Outsourcing domestico
En el Extranjero (Offshoring)	Inversión Directa en el Extranjero	Outsourcing en el extranjero

Fuente: Helpman (2006)

3.2.1 Productividad y la importancia de la heterogeneidad de las empresas

Los modelos de la nueva nueva teoría del comercio internacional introducen dos nuevos elementos a la nueva teoría del comercio internacional de competencia monopolística de los años 80: 1) heterogeneidad en los costos marginales de las empresas y 2) costos fijos de entrada específicos a cada mercado (domestico o de exportación).

La introducción de heterogeneidad de costo marginales en estos modelos es explicado por uno de los resultados empíricos más robustos en el análisis de comercio internacional a nivel de empresas: las empresas exportadoras son más productivas que las empresas que no exportan. Bernard et al. (2007a) estiman que las empresas estadounidenses que exportan son 3 por ciento mas productivas que las empresas que no exportan (cuando se compara la productividad total de los factores, TFP). Mayer y Ottaviano (2007) estiman que en Francia el diferencial es de 15%. Casacuberta et al (2008) en un *survey* de la literatura encuentran que en general el diferencial de productividad entre empresas exportadoras y no exportadoras es más importante en países pequeños. En Uruguay las empresas exportadoras tienen un TFP que es 21% mas elevado que para las empresas no exportadoras. Una reasignación de los recursos de empresas que no exportan hacia empresas que exportan puede tener consecuencias importantes en términos de crecimiento económico.

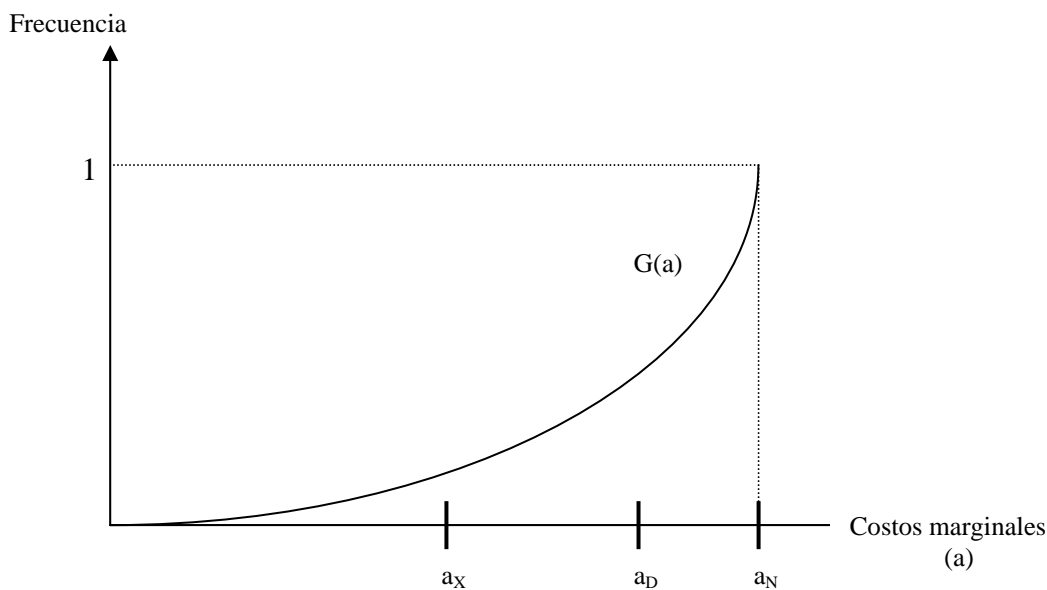
Esto es exactamente lo que predice el modelo de Melitz (2003), que origina la nueva nueva teoría del comercio internacional. En ese modelo que introduce la heterogeneidad de costos marginales y costos fijos de entrada específicos a cada mercado, hay ex-ante tres tipos de empresas en equilibrio. Las empresas más productivas, que exportarán ya que su alta productividad les permite de pagar el costo fijo de entrada a los mercados de exportación,

las empresas un poco menos productivas que solo venden en el mercado domestico, y las empresas menos productivas que no producen.

La Figura 2 muestra como podemos separar las diferentes empresas dada la heterogeneidad en costos marginales¹² $G(a)$ es la función de densidad acumulada de los costos marginales de las empresas de un país. Para las empresas con un costo marginal inferior a a_X , observaremos que venden su producción en el mercado domestico pero también en el mercado de exportación, ya que su costo marginal es lo suficientemente bajo como para poder exportar. Para las empresas con un costo marginal entre a_X y a_D , observaremos ventas solamente en el mercado domestico. Finalmente para las empresas (potenciales o ex-ante) con costos marginales más altos que a_D (o entre a_D y a_O) no observaremos producción.

Figura 2

Función de densidad acumulada de los costos marginales



Melitz (2003) muestra en este modelo que una apertura comercial lleva a las empresas menos productivas a salir del mercado, ya que la competencia del extranjero implica precios más bajos que hace que el límite de costo marginal que permite beneficios positivos (a_D) es más bajo. Esto lleva a aumentar la parte de mercado de las empresas domesticas con un costo marginal mas bajo que el “nuevo” a_D . Esta reasignación de la producción de empresas menos productivas a empresas más productivas es lo que

¹² El modelo de Melitz y todos los modelos que siguen generalmente asumen que el costo fijo de entrada al mercado (o “beachhead cost” en ingles) es homogéneo a todas las empresas.

llamamos anteriormente las ganancias de selección asociadas con el comercio. También una disminución de los costos fijos (o variables) a la exportación permite desplazar aX hacia la derecha y habrá entonces más empresas exportadoras.

Bernard et al (2007b) introducen el modelo de Melitz en un mundo donde determinantes de ventaja comparativa pueden explicar el comercio. El modelo tiene dos países, dos factores de producción y dos industrias. Cada industria tiene un continuo de empresas heterogéneas en su nivel de productividad y cada una produce un bien diferenciado. Como en el modelo de Melitz, la apertura comercial aumenta el nivel de productividad necesario para continuar produciendo aD, lo que aumenta la productividad media en cada industria. Lo interesante es que el aumento de la productividad es más importante en la industria con ventaja comparativa porque las oportunidades para exportar son más grandes en ese sector. La combinación de heterogeneidad de empresas con determinantes de ventaja comparativas hacen que las ganancias del comercio sean aún más grandes que en un modelo con dos países idénticos.

La evidencia empírica para estos resultados es relativamente abundante, ya que la teoría está basada en hechos estilizados. Uno de los estudios mas citados es el de Pavnick (2002) que encuentra que luego de la liberalización comercial en Chile entre 1979 y 1986 se observa un aumento de la productividad en la mayoría de las industrias y atribuye este aumento de la productividad a la salida de las empresas menos productivas del mercado y la reasignación de la producción a las empresas domesticas más productivas.

En un estudio más reciente Bustos (2007) intenta ver si parte del diferencial de productividad entre empresas exportadoras y no exportadoras puede ser explicado por el incentivo que la apertura comercial crea en materia de mayor inversión y adopción de nuevas tecnologías en la industria domestica. Para eso se fija en un panel de 1400 empresas argentinas durante el periodo de liberalización de MERCOSUR (1992-1996). Los resultados sugieren que en los sectores donde la reducción arancelaria brasilera fue más importante se observó entrada más frecuente de empresas argentinas al mercado brasilero y estas empresas en promedio invirtieron más en nuevas tecnologías. Esto sugiere que la mejora de acceso a un mercado, o la posibilidad de entrar a un nuevo mercado de exportación, crea incentivos para invertir en nuevas tecnologías, y esto explicaría en parte el diferencial de productividad entre empresas exportadoras y el resto. De un punto de vista estadístico, lo interesante del estudio de Bustos es que la reforma de política comercial (la

reducción de los aranceles brasileros sobre las exportaciones argentinas) puede ser considerada como exógena a las características de las empresas argentinas, ya que la reducción entre 1992 y 1996 es esencialmente determinada por el monto del arancel de NMF de Brasil en 1992 sobre el cual las empresas argentinas no tuvieron ninguna influencia. De cierta manera Bustos argumenta que esa reducción puede ser considerada como un experimento natural cuando se consideran las características de las empresas argentinas.

De un punto de vista económico los resultados de Bustos sugieren entonces que el aumento de la productividad no es solamente explicado por la salida del mercado de las empresas menos productivas, y el efecto de reasignación de la producción hacia empresas mas productivas, sino también en la inversión en nuevas tecnología y procesos de producción por empresas que ven nuevas posibilidades de ganancias.

3.2.2. *Offshoring*

La revolución tecnológica y la caída importante de los costos de comunicación han hecho posible la fragmentación del proceso de producción y el *outsourcing* de ciertos tipos de actividades fuera de los locales de la empresa¹³. Cuando esta deslocalización de la producción ocurre hacia otros países, hablamos de *offshoring*. Este puede tomar la forma de inversión directa al extranjero cuando la empresa (multinacional) invierte en otro país, o de *outsourcing* en el extranjero cuando se contrata otra empresa en el extranjero para realizar una parte del proceso de producción (o una “tarea” en la terminología empleada en estos artículos).

Ya sea en debates públicos o en la literatura académica una de las cuestiones importantes es el impacto que tiene el *offshoring* sobre el empleo y los salarios en el país desde donde se relocalizan las actividades hacia el extranjero.

Grossman y Rossi-Hansberg (2006) ofrecen un marco analítico simple para entender el impacto del *offshoring* sobre los salarios. Lo descomponen en tres partes. Primero, se identifica el impacto de oferta de trabajo lo que captura la idea de una vez que la caída de los costos de comunicación o transporte hace posible el *offshoring*, esto es equivalente a un aumento de la oferta de trabajo dentro de la economía domestica. Esto tiene tendencia a

¹³ Nos concentramos sobre el *offshoring* en este estudio, es decir la delocalización hacia el extranjero. El *outsourcing* incluye el *offshoring*, pero también el hecho que una parte de la producción puede ser hecha por otra empresa dentro del mismo país.

disminuir los salarios en el país que decide deslocalizar parte de su producción y es el efecto del que más se ha hablado en los debates públicos en los países de la OCDE¹⁴.

Segundo, un efecto de precios relativos que captura la idea de que la posibilidad de deslocalizar permite un nivel de producción mayor del bien final, y que este nivel de producción mayor llevará a una disminución del precio del bien final si el país que deslocaliza es lo suficientemente grande como para afectar los precios mundiales. Este efecto también llevaría a una disminución de los salarios, o de la demanda de trabajo, pero es más probable de ser observado en grandes países y no tanto en países del tamaño de Uruguay.

El tercer efecto es tal vez el más interesante, y sobre el cual se concentran Grossman y Rossi-Hansberg (2006), el efecto sobre la productividad. La posibilidad de *offshoring* aumenta la productividad de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, un programador que trabaja para una empresa de software, va a ver su productividad aumentar si puede “*offshore*” una parte del programa a programadores en India. Esto le permite ser más productivo, lo que tiende a aumentar su sueldo. Grossman y Rossi-Hansberg (2006) muestran que este último efecto puede fácilmente dominar los otros dos, y el *offshoring* aumenta entonces la demanda de trabajo en el país que decide deslocalizar una parte de su producción.

En realidad muestran que en una pequeña economía dentro de un mundo 2x2 de Heckscher-Ohlin el efecto positivo de productividad sobre los salarios siempre domina. Para ver esto basta con recordar que en una pequeña economía abierta por el teorema de Rybczynski el primer efecto no tiene impacto sobre los salarios. Lo que observaremos es más producción del bien intensivo en el factor de producción en la cual la tarea que fue deslocalizada es intensiva y menos producción del otro bien. Si la economía es pequeña, entonces el segundo efecto también desaparece y lo único que queda es el efecto de productividad: el *offshoring* aumenta entonces los salarios en el país que deslocaliza su producción.

Una manera alternativa de analizar este fenómeno es interpretar el “*offshoring*” como progreso tecnológico que permite aumentar la oferta de factores de producción. Las

¹⁴ Es también llamado el efecto “Lou Dobbs”, en “honor” a un comentarista de la cadena CNN que concentró durante meses o tal vez años sus audiciones acerca del impacto negativo del *offshoring* sobre los sueldos de los trabajadores americanos.

empresas que en principio van a beneficiarse de manera importante del *offshoring* van a ser entonces empresas que usan este factor de producción de manera intensiva. Los beneficios más importantes que estas empresas pueden realizar les permiten expandirse rápidamente en relación a empresas que usan otros factores de producción de manera más intensiva. Esto implica que estas empresas van a aumentar su demanda de trabajo y parte de este aumento va a caer sobre los trabajadores domésticos (como en el caso del ejemplo del programador). Al igual que como el efecto del progreso tecnológico, el efecto neto del *offshoring* puede ser un aumento de la demanda de trabajo y del salario real.

Si bien la distinción entre comercio de bienes y comercio de tareas parece puramente semántica, esta tiene implicaciones importantes sobre el impacto que el *offshoring* tiene sobre los salarios. El comercio de tareas implica no solamente analizar lo que pasa dentro de ciertas industrias sino también dentro de las empresas y poder prever el impacto de una reducción adicional de los costos de comunicación sobre los diferentes tipos de trabajadores se vuelve mucho más difícil. En los modelos tradicionales cuando se reducen los costos al comercio es fácil identificar los ganadores y los perdedores. Los sectores que van a ver ganancias serán los más competitivos (los sectores exportadores) y los perdedores los menos competitivos. El tipo de trabajador que va a beneficiarse es el que es usado de manera más intensiva en el sector exportador. En un mundo con comercio de “tareas” el impacto de una reducción de los costos de comunicación o transporte es mucho más difícil de predecir. No hay porqué pensar que los sectores que van a beneficiarse son necesariamente los sectores más competitivos ex-ante. Es también difícil predecir los ganadores y perdedores en términos de trabajadores, no solamente por los efectos discutidos más arriba, sino también porque los costos de coordinación asociados con las diferentes tareas pueden tener implicaciones para otros tipos de trabajadores que pueden ser deslocalizados simplemente por temas de coordinación de la actividad. Los economistas no entienden muy bien la importancia de la interconexión entre las diferentes “tareas” lo que vuelve muy difícil la predicción (Baldwin: 2006a).

Una de las preguntas importantes en esta literatura y que tiene implicaciones de política (o institucionales más bien) para los países que “reciben” las tareas sujetas a *offshoring* es porqué ciertas empresas deciden deslocalizar las tareas usando inversión directa extranjera y otras empresas lo hacen contratando a terceras empresas en el extranjero (“*arms-length trade*”). Para responder a esta pregunta la literatura introduce teoría de contratos dentro de

modelos de comercio. El problema con la inversión directa extranjera es que la integración vertical de la producción sufre de deseconomías de no-especialización debido a costos de coordinación y monitoreo en la producción que aumenta con el tamaño de la empresa y el número de actividades que ésta tiene. El problema con el contratar una tercera empresa es que esto implica costos de búsqueda (*search*) para una empresa que va a ser proveedor de bienes de calidad y en el momento acordado. De no ser así, el proceso de producción se puede volver muy costoso, o el impacto sobre la reputación y el prestigio de la empresa difíciles de recuperar. Esto implica que en grandes mercados va a ser más probable observar que las empresas contratan una tercera empresa, en vez de inversión directa extranjera, ya que la probabilidad es más alta de encontrar una empresa que satisface los criterios necesarios a la producción de la empresa que quiere deslocalizar parte de su producción. Un tamaño más grande de la economía hacia la cual se quiere deslocalizar también implica que será más fácil encontrar una alternativa si el contrato con la empresa inicial por alguna razón no resulta satisfactorio. En países del tamaño de Uruguay esto implica que la inversión directa al extranjero es mucho más probable que el contrato de empresas nacionales.

Otro factor importante para considerar al evaluar la posibilidad de contratar empresas en vez de inversión directa es el costo asociado con el problema de *hold-up* (robo) en presencia de contratos incompletos entre las empresas. En presencia de contratos incompletos que son difíciles de hacer respetar en sistemas judiciales imprevisibles, el contratar una empresa puede ser demasiado costoso. Para ver esto, considere la relación entre el productor y su proveedor. Una vez que el productor encontró un proveedor este último tendrá probablemente que hacer una inversión para poder satisfacer las necesidades específicas del productor (si el productor puede encontrar exactamente lo que necesita en el mercado entonces el contrato no es necesario). Pero si el proveedor realiza esta inversión, queda sujeto al *hold-up* de la parte del productor que puede decidir pagarle un precio más bajo por su producción que es específica al productor y entonces sin ningún valor para otros productores. El proveedor sabiendo esto no invierte lo suficiente en la producción del bien o servicio. Esta inversión sub-óptima hace que el costo de producción es más alto de lo que podría haber sido. La consecuencia de esto es que cuánto más alta es la probabilidad de *hold-up*, menos probable es que observemos al productor contratar una tercera empresa y más probable es la inversión directa y la integración vertical de la empresa.

Antras y Helpman (2007) muestran que instituciones más fuertes en países en desarrollo que facilitan el respeto de contratos aumentan en general el *offshoring* que reciben, pero también disminuyen la parte de inversión directa extranjera en el *offshoring* total. Esto es porque la calidad de las instituciones va a determinar el tipo de *offshoring* que el productor en el Norte decide realizar. En países con buenas instituciones habrá menos problemas de *hold-up* porque es fácil de hacer respetar los contratos y entonces será más probable observar outsourcing de empresas en el Norte hacia esos países. En países con instituciones más débiles se observará una parte más importante de inversión directa extranjera.¹⁵

4. Cambio en la reglas del comercio internacional

4.1. Agenda, ámbitos y actores

En esta sub-sección se propone una metodología para ordenar el proceso de construcción de nuevas reglas, luego se aplica al caso de Uruguay construyendo un mapa de todos los temas, en los diferentes ámbitos en donde se procesan los cambios de reglas. Por último se analiza cómo afecta el interés general así como el de los principales actores económicos nacionales.

4.1.1 Una metodología de análisis

Las reglas que regulan los intercambios internacionales vienen modificando, muchas veces favoreciendo y otras enlenteciendo, las líneas estilizadas de la globalización antes descriptas. Un elemento característico de la época es la ampliación de la cobertura de reglas que potencialmente estarían sometidas a las disciplinas internacionales. A este conjunto de temas organizados es lo que se denomina agenda de la liberalización comercial (ALC).

De forma convencional la liberalización comercial comprendió las barreras al intercambio que se aplican en las fronteras nacionales de los países. Primero estas se aplicaron fundamentalmente a productos manufacturados y gradualmente, desde la Ronda Uruguay del GATT, también a la agricultura. Conforme los acuerdos comerciales profundizaron la liberalización en las barreras arancelarias y además se expandieron a otros sectores de

¹⁵ Levchenko (2007) ofrece evidencia que la calidad de las instituciones es un determinante importante del patrón de especialización de los países. Países con instituciones de mayor calidad exportan bienes que requieren un proceso de producción más complejo.

actividad económica –los servicios–, se comenzaron a establecer condiciones que implicaron restricciones normativas dentro de las fronteras nacionales. Asuntos tradicionalmente restringidos al campo de la política económica doméstica comienzan a estar sometido a unas limitaciones provenientes de los acuerdos comerciales recíprocos. Esta ampliación del campo puede ilustrarse con un ejemplo. Si antes el instrumento exclusivo de las reglas internacionales eran las disciplinas respecto a los aranceles a las importaciones hoy, en ciertos acuerdos, se va al extremo de comprometer las políticas domésticas en la disciplina del trato nacional a la inversión extranjera directa dentro de fronteras.

La diversificación de la ALC obedece a varios motivos. Por un lado, la ampliación de los campos posibles de la especialización lo exige, pero por otro los países buscan a través de la inclusión de nuevos asuntos en la agenda expresar sus intereses nacionales en la negociación. Es decir, no se trata de un puro ruido del proceso de negociación sino que en sí misma la diversificación de la agenda es un resultado de las características que adopta este proceso. El alto grado diversificación se asocia además con una creciente especificidad técnica que hace muy difícil un posicionamiento informado si no se cuenta con una *expertise* especializada en cada tópico. Está claro que todos los temas no tienen la misma relevancia relativa en cuanto al grado de compromiso que puede implicar en el mediano plazo.

La diversificación de la agenda también ha sido un factor general que dificulta el avance del proceso por la inexistencia de focos esenciales de acumulación de acuerdo a la relevancia relativa de cada asunto. Una economía pequeña está obligada a priorizar y cada tema deberían ser calificados en función de la relevancia para el interés nacional. No todos los asuntos tienen la misma relevancia relativa y se observa además una dinámica de cambio permanente en la agenda. Parte del esfuerzo negociador consiste en tener un diagnóstico preciso de donde se está situado y como asignar los recursos técnicos y políticos en cada caso. Para ello se requiere conocer cada tema, el posicionamiento global de los grandes actores en cada asunto y la definición particular del interés nacional en cada caso.

Una manera general de aproximarse a entender este tema y poder realizar el ejercicio de priorización y focalización señalado es buscar construir un orden general sobre los asuntos

que componen la ALC. Para ello se propone realizar un cruzamiento que considere dos dimensiones diferentes:

- i. temas de la agenda;
- ii. ámbitos de negociación;

En general en una primera etapa del proceso se aplica un criterio inclusivo sobre la agenda temática. Cada país con su interés particular coloca el asunto en el (los) ámbito (s) que entiende que el proceso de liberalización le genera un beneficio importante o un efecto perjudicial con quién está obligado negociar en el ámbito respectivo que se trate. Esta dinámica tiende a crear agendas largas al inicio de los procesos de negociación que luego a lo largo del mismo se pueden ir depurando en función de las resistencias y obstáculos que se vayan enfrentando. Parte del esfuerzo negociador consiste en justamente definir qué es lo que finalmente se va a negociar, lo que define los intercambios que se realizarán en un cierto ámbito de liberalización.

Respecto de descripción de la agenda es útil ir de lo más general a lo más particular. La agenda que se presenta busca incorporar lo esencial y no necesariamente es exhaustiva en relación al listado de cada uno de los asuntos. Se identifican tres grandes cuerpos temáticos: bienes; servicios; normativas complementarias. La liberalización en bienes suele diferenciarse de acuerdo a una aproximación por sectores. Asociado a la misma está la negociación sobre facilitación del comercio y sobre las reglas del comercio entre las cuales las relacionadas con la defensa comercial ocupan un lugar central. La liberalización en servicios tiene una doble entrada: uno que implica la aproximación por sub sectores y otro que tiene que ver con los modos de prestación de los servicios. En tercer término se han incorporado el conjunto de nuevas normativas complementarias que se han ido crecientemente incorporando en los procesos de liberalización referidas a: contratación pública; política de competencia; propiedad intelectual e inversiones. Estos temas en el ámbito multilateral se conocen como la Agenda de Singapur y en los hechos hoy están fuera de la negociación de la OMC. Primero fueron recortados al inicio de la Ronda Doha del Desarrollo por estar identificados con los reclamos de los países desarrollados y luego finalmente fuera de la agenda en el conocido paquete de agosto del año 2004 que permitió superar el fracaso de la reunión de medio término de Cancún en el año 2003.

En segundo término están los ámbitos de la negociación que son los modos elegidos para desarrollar la liberalización comercial. Clásicamente se distingue entre ellos de acuerdo al

grado de la liberalización, al carácter discriminatorio o no de la misma y si finalmente la liberalización se realiza en un contexto de reciprocidad o no. Es posible establecer algunos criterios adicionales para desagregar aún más las estrategias recíprocas y discriminatorias (regionalismos) incorporando otros criterios que tienen que ver con la profundidad, el tipo y el número de socios con los que se hace el acuerdo (Aggarwal V. K.: 2004). Esta necesidad de reclasificar en esta subclase se debe a la variedad y la intensidad que han tenido las estrategias preferenciales en la década de los noventa hasta el presente.

En la clasificación realizada se consideraron los siguientes ámbitos o estrategias alternativas de la liberalización comercial: unilateral; preferenciales (sub regional, bilateral, plurilateral); y multilateral. En términos generales, el orden elegido implica un incremento en el número de socios y también está asociado a una mayor lejanía de los socios con los que se realiza el acuerdo. Sin embargo, los dos extremos de los ámbitos listados comparten la propiedad de ser estrategias de liberalización no discriminatorias (unilaterales y multilaterales), en tanto la variedad de estrategias en el resto del intervalo son las denominadas en general estrategias preferenciales (discriminatorias y recíprocas) y han sido más desagregadas en su clasificación. Dentro de estas últimas, se distinguen en el primer término las estrategias de liberalización a nivel sub regional con los vecinos cercanos y adyacentes con los cuales se comparten proyectos de integración económica más ambiciosos¹⁶. Luego se describen otras estrategias preferenciales bilaterales, en este caso se diferencian las que se realizan conjuntamente desde el MERCOSUR de aquellas que constituyen relaciones bilaterales exclusivas del Uruguay. Estas últimas están de algún modo restringidas de forma estructural en el MERCOSUR debido a que el modo de integración comercial adoptado (Unión Aduanera) limita la negociación con terceros fuera del acuerdo, dado que esta debería ser realizada de forma común. La tercera clase de regionalismo en curso son los acuerdos a nivel plurilateral en Latinoamérica (ALADI y la reciente creada UNASUR), se trata de un proceso a escala subcontinental y puede ser visto como un escalón intermedio entre el avance a nivel multilateral y el que se realiza en las negociaciones estrictamente regionales.

En cada uno de los cruces de las variables se brindará un juicio respecto al nivel de maduración. Lo que se trata es establecer el grado de avance relativo en cada casillero (ver cuadro A1). En ocasiones se hace referencia a eventos del pasado reciente y a

¹⁶ Uruguay es miembro fundador del MERCOSUR desde el año 1991 junto con Argentina, Brasil y Paraguay.

compromisos ya asumidos. Es decir no solo se incluye en el mapa las negociaciones en curso sino también el conjunto de acuerdos relevantes que están vigentes. Se entiende que de esta forma es posible construir un diagnóstico del grado de avance en el proceso de liberalización.

La combinación de temas de la agenda con ámbitos tiene un cierto grado de especificidad, si bien es cierto que existen ciertos asuntos de la agenda que están siempre en todos los ámbitos, hay otros que no. Por ejemplo a nivel multilateral se distingue entre la agricultura y los productos manufacturados. Esta diferenciación se suele trasladar a los ámbitos plurilaterales donde intervienen muchos socios. En los ámbitos regionales y bilaterales los temas sectoriales pueden adoptar una especificidad mayor, que implica que se establezcan verdaderos procesos de liberalización o de excepción a nivel sectorial. Tener un adecuado diseño de este mapa (agenda, ámbito, nivel de maduración) constituye un instrumento de particular valor para realizar análisis prospectivos y diseñar una estrategia. La relación sistémica entre temas y ámbitos solo puede ser aprehendida a través de una metodología global que anide en un único instrumento todos los asuntos en todos los ámbitos.

4.1.2. Descripción del mapa para el caso de Uruguay

En base a los criterios enunciados en los párrafos previos se construyó el cuadro 7. La descripción del cuadro permite recorrer el camino de la liberalización del país en la última década y media, así como destacar las principales características de los compromisos asumidos como los temas en negociación. Como forma de ordenar la descripción del mapa se adoptó el método de seguir la secuencia por columna. Se construye un relato de acuerdo a los distintos ámbitos en donde la liberalización comercial se procesó o se está desarrollando hoy.

A inicios de la década de los noventa y en el ámbito unilateral se realizó una liberalización comercial de tipo unilateral por parte del gobierno del Partido Nacional (1990-1994). Se verificó una reducción unilateral de los aranceles a las importaciones junto con una reducción de cinco a tres en los niveles de las alícuotas. Como resultado disminuyó la protección nominal promedio y su dispersión. Este proceso fue acompañado con medidas de facilitación del comercio, eliminando trámites innecesarios y simplificando otros. También se limitó la protección administrada a través de mecanismos discrecionales de precios administrados de comercio de exterior. Todos estos cambios se concentraron en los

temas de la agenda relacionados a los bienes transables internacionalmente. El racional del gobierno se basó en una posición liberal tradicional en relación a cuál debería ser la orientación de política comercial en una economía pequeña que debe buscar una dinámica de crecimiento liderada por las exportaciones. Esta línea no fue profundizada por el resto de los gobiernos subsiguientes pero tampoco fue revertida más allá de los compromisos adoptados a nivel sub regional y la evaluación que pueda hacerse sobre los mismos. Sin embargo, es necesario destacar que Uruguay mantuvo la protección en algunos sectores de actividad mediante instrumentos que fueron cambiando de forma en el tiempo pero no de intensidad y orientación. De entre ellos se destaca el caso del azúcar en donde ha habido intentos de liberalización seguidos de caminos en la dirección contraria. Existen otros sectores de poca significación económica global que mediante distintos instrumentos han sido amparados por la protección. Deberían estudiarse sector por sector para analizar si no existen otros instrumentos más eficientes para sostener la producción en estos casos que por algún motivo existe el interés de hacerlo.

Cuadro 7- Mapa de los compromisos y negociaciones de la liberalización comercial

AGENDA/ÁMBITO	UNILATERAL	SUB REGIONAL MERCOSUR (TA-1991-ACE18)	BILATERALISMO EXTRAREGIONAL			MULTILATERAL OMC- RONDA URUGUAY/DOHA
			Con el MERCOSUR	MÉXICO ACE 60	EEUU	
TIPO DE BIEN						
• Agricultura	Reducción tasas y número alícuotas (1990-1994). Eliminación de precios administrados.	Tratado de Asunción Libre comercio intrazona con excepciones (PLC - 1991y RAM- 1994) AEC y PCC. AU reversión con AEC (1994) pero LC vecinos. Reglas circulación en proceso implementación.	Más de 20 acuerdos S-S. Lenta evolución al libre Comercio Sudamérica 2018, Chile y Bolivia más avanzados.	Único acuerdo con formato TLC. Libre comercio universal. Eliminación tasa consular y BROU. (2004-2005)	Sin Negociar (SN)	Ayuda interna vis a vis acceso al mercado (2008)
• No agrícolas					SN	Consolidados arriba del aplicado (1994). Fórmula suiza parámetro k y flexibilidades ocasión cambio AEC.
• Automotriz		Comercio administrado por acuerdos bilaterales (Argentina y Brasil)		No está en el ACE 60 sino en el ACE 55.	SN	
• Azúcar	Liberalización (1990- 1994)- Protección (2005- 2008)	Excluido negociación (EN)				
• Sectores sensibles	Aranceles específicos pocos sectores (2000- 2004)	BNA en ambas direcciones				
FACILITACIÓN DEL COMERCIO						
• Varios	Simplificación (1990- 2004)	Muchas normas algunas vigentes para los 4		Procedimientos aduaneros, Normas técnicas, etc.	TIFA (2007)	Débil negociación Vincular a ayuda para Comercio
DEFENSA COMERCIAL						
• Salvaguardas		Prohibidas intrazona. Terceros sin aplicar.			SN	Segundo lustro 90 decretos domésticos OMC compatibles .
• Antidumping		Aplica comercio intrazona Terceros en negociación.			SN	
• Derechos ...		Terceros en negociación			SN	
SERVICIOS						
• Modos	Liberalización moderada en algunos sectores servicios portuarios.	Protocolo de Montevideo, Lista Positiva. Compromisos vigentes igual a GATS	Chile.(2008)	Lista Negativa (2008)	SN	Oferta reducida
• Sectores	energía eléctrica, telecomunicaciones en los noventa. Estrategia “Back to the bottom” en sectores exportadores.				Telecomunicaciones, Financiero (2008)	SN

AGENDA/ÁMBITO	UNILATERAL	SUB REGIONAL MERCOSUR (TA-1991-ACE18)	BILATERALISMO EXTRAREGIONAL			MULTILATERAL OMC- RONDA URUGUAY/DOHA
			Con el MERCOSUR	MÉXICO ACE 60	EEUU	
NUEVAS DISCIPLINAS						
Contratación pública		Protocolo Compras Gubernamentales (NV)	Chile (2008)	Se negociará en el futuro.	SN	Fuera de la negociación multilateral a partir del conocido paquete de julio del año 2004.
Política de Competencia	Avance en regulación sectoriales- Ley mínima PC 2000 y 2007.	Protocolo Fortaleza (NV)		Forma parte del TLC, énfasis en monopolios públicos/Defensiva, excluye solución controversias PC.	SN	
Propiedad Intelectual		Protocolo Propiedad Intelectual (NV)	Chile	Forma parte del TLC/Defensiva.	TIFA	
Inversiones	Ley de Inversiones	Protocolo Colonia (NV)	Chile	Forma parte del TLC/Defensiva	BIT (2006)	

En materia de servicios la liberalización unilateral fue algo más lenta. En el primer lustro de los noventa se destaca el caso de la reforma de puertos que implicó un conjunto de medidas liberalizantes en los servicios portuarios que habilitó un proceso de crecimiento e inversión sostenida en el sector de transporte. En materia de servicios públicos la intención de los gobiernos por retirarse de ciertos sectores fue frontalmente enfrentada y derrotada por la oposición política que contó con el respaldo de la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa que cerraron el camino de las privatizaciones en Uruguay. Sin embargo, sí se han producidos cambios en las condiciones de competencia en la cual se prestan algunos servicios públicos (en particular telecomunicaciones y en menor medida generación de energía eléctrica), este cambio fue acompañado por el surgimiento de agencias reguladores de las condiciones en que se prestan los servicios y de la competencia en el mercado. Paralelamente Uruguay en materia de servicios para la exportación siguió una política unilateral que promueve esta especialización a través de diferentes instrumentos que siguen la onda global en estas actividades de proveer una liberalización máxima. Gobiernos de distinta orientación han confirmado la vigencia de los instrumentos¹⁷.

¹⁷ Se destacan Ley de Zonas Francas, Regulaciones para el funcionamiento de la Banca Offshore, regímenes sectoriales para el sector del Software y el sector Audiovisual.

A inicios de la década de los noventa Uruguay suscribió un acuerdo sub regional (Tratado de Asunción de marzo de 1991) con sus vecinos geográficos¹⁸. Se trata de un acuerdo de que tiene objetivos muy ambiciosos en materia de integración económica. En una primera etapa, se estableció una trayectoria para completar la zona de libre comercio en un corto período de tiempo. A partir del año 1994, el acuerdo dio un paso hacia la construcción de una Unión Aduanera estableciendo un Arancel Externo Común con terceros. Además, se acordó un proceso de convergencia en aquellos sectores en donde no hubo acuerdo en el nivel deseado del AEC (bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones). Más de diez años después de creado el AEC el proceso de convergencia aún no se ha completado.

En términos de las reglas de circulación el MERCOSUR continúa funcionando como una Zona de Libre Comercio que solo permite la circulación libre de aranceles de los productos definidos como originarios. A partir del año 2004 se produjo un cambio de importancia relacionado a lograr aplicar la regla de la libre práctica mediante la cual aquellos bienes que ingresan a la zona pagando el AEC o cualquier transformación productiva de los mismos podrá circular sin el pago del AEC en el comercio intrazona¹⁹. El primer plazo que se estableció para la implementación de la libre práctica fue el año 2008. En el año 2006 comenzaron a circular de esta forma aquellos bienes que ingresan con un arancel del 0% y los que tienen una preferencia común del 100% con terceros. Los problemas estructurales que enfrenta el acuerdo sub regional, se manifiestan en la incapacidad de completar los requisitos de la decisión 54 del año 2004. En la última Cumbre de Presidentes en Tucumán (julio, 2008) ni se acordó un Código Aduanero del MERCOSUR, ni se acordó una regla de distribución de la renta del arancel externo común, ni mucho menos se completó el proceso de convergencia a un mismo AEC, ni se lograron armonizar los regímenes especiales de comercio. El único acuerdo fue posponer la fecha de la adopción de la libre práctica para el año 2010. Es decir que en los hechos el MERCOSUR funciona como una zona de libre comercio arancelaria –con requisitos de origen- que aún mantiene dos excepciones sectoriales (azúcar y automotriz).

A nivel del MERCOSUR existen acuerdos negociados prácticamente en todos los temas identificados en la agenda. Sin embargo, solamente en la parte de bienes y en algún caso

¹⁸ Acuerdo de Complementación Económica (ACE) número 18 en el marco del Tratado de Montevideo (1980) que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

¹⁹ Ver CMC Decisión 54/04.

dentro de facilitamiento del comercio es posible encontrar normativas que se aplican y están vigentes para los cuatro Estados Parte del acuerdo. En el resto de los temas el MERCOSUR ha desarrollado la práctica de crear el acuerdo y no aplicarlo por un conjunto diverso de causas, que no serán analizadas en este artículo²⁰. Sin embargo, el caso sirve para ilustrar que en materia de compromisos es importante siempre considerar la dimensión de cual es el grado de cumplimiento efectivo que los mismos tienen, así como las consecuencias que se enfrentan por el desvío.

En los acuerdos bilaterales se distinguen aquellos que se negocian o concretan junto con el MERCOSUR de los que únicamente fueron negociados bilateralmente por Uruguay (ver cuadro 7). En el primer grupo, se destaca el caso de los acuerdos de zona de libre comercio con Chile y Bolivia (ACE 35 y ACE 36 respectivamente), que son los acuerdos comerciales comunes que tienen los países del MERCOSUR con terceros, que más se han acercado a construir zonas de libre comercio arancelarias en bienes casi universales. Si bien existen más acuerdos preferenciales realizados desde el MERCOSUR ninguno de ellos tiene las características de calificar como acuerdos comunes ni tendrán significación dentro de los próximos diez años²¹.

En un contexto más amplio a nivel regional se vienen desarrollando varias iniciativas de tipo plurilateral. Por un lado se encuentra la antigua ALADI que busca avanzar en construir un cuerpo de normativas comunes al conjunto de acuerdos albergados dentro del Tratado de Montevideo (1980) en tres asuntos fundamentales: reglas de origen; salvaguardas; mecanismos de solución de controversias. Este proceso iniciado hace ya más de dos años no ha tenido el resultado esperado en términos de lograr avanzar en un nivel de convergencia mayor entre el entramado de acuerdos de los países latinoamericanos agrupados en la ALADI. En el año 2000 en Brasilia se inició un proceso a nivel del subcontinente sudamericano que desembocó en la creación de un nuevo acuerdo regional denominado UNASUR en el cual participan los países del MERCOSUR, la

²⁰ El Protocolo de Montevideo (CMC Decisión 13/97) sobre servicios fue internalizado en los compromisos de las primeras rondas que son idénticos al GATS. El Protocolo sobre Compras Gubernamentales (CMC Decisión 27/04 y 55/04) no está vigente para ningún país. El Protocolo de Fortaleza (CMC Decisión 18/96) solo está vigente para Brasil y Paraguay. El Protocolo de Propiedad Intelectual (8/95) aplica a un subconjunto de asuntos y solo está vigente para Paraguay y Uruguay. En materia de inversiones a nivel intra MERCOSUR (CMC Decisión 11/93) solo está vigente para Argentina y en relación a las inversiones de terceros (CMC Decisión 11/94) aún no está vigente para Brasil.

²¹ En particular se hace referencia a los acuerdos con los países andinos el ACE59 con Colombia, Ecuador y Venezuela, y el ACE 58 con Perú. Si bien el MERCOSUR cuenta con más de dos decenas de acuerdos con terceros la mayoría son solo un marco general de intenciones o tienen una significación comercial muy menor.

Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Este proceso anida en su interior un conjunto de acuerdos preferenciales aunque el objetivo de la convergencia no ha sido un objetivo muy referido en este ámbito. Se trata de una iniciativa que tiene un carácter más político y del punto de vista de la integración se ha focalizado a iniciativas con liderazgo público a nivel energético y del desarrollo de instrumentos financieros.

Desde hace diez años se viene negociando un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR. Se trata de una lenta y larga negociación que no ha dado ningún resultado hasta el presente²². El acuerdo con la UE podría tener una gran significación para el MERCOSUR y para Uruguay en particular. Por un lado, se encuentra el efecto de mejorar el acceso al mercado en Europa. Además este acuerdo incentiva a transformar el propio esquema del MERCOSUR mejorando las condiciones del comercio intrazona (ver el argumento de la libre práctica). En tercer término permite disminuir el efecto desvío de comercio en el mercado regional en relación a los socios más grandes. Sin embargo, los países más grandes del bloque no tienen la misma perspectiva y consideran que las concesiones realizadas por la Unión Europea son aún escasas y la negociación continúa aunque sin un rumbo claro.

Las negociaciones plurilaterales en el ALCA fracasaron²³. Sin embargo, las mismas evolucionaron a un conjunto de APC bilaterales con EEUU cercanos al formato del TLC en Norteamérica (NAFTA). Si bien por estar dentro del MERCOSUR Uruguay enfrenta un conjunto de restricciones en la negociación con terceros igual se buscó aprovechar ciertos espacios bilaterales propios y también poder transitar este nuevo camino. En este sentido, para el Uruguay, la agenda de negociación de los acuerdos tipo TLC si bien no está muy diversificada es compleja. En este momento está formada por tres frentes distintos. Por un lado está el acuerdo con México que finalmente en el año 2008 terminó de ser puesto en

²² El acuerdo marco de Asociación es del año 1995 y está formado por tres ejes: diálogo político reforzado; cooperación; comercio. Las negociaciones se iniciaron recién en el año 1999. Alemania con España estaban del lado de los que reclamaban velocidad versus Francia en la posición contraria. Pasaron muchos años sin avances concretos. Finalmente en julio del año 2001 la UE tomó la iniciativa con una oferta muy mala que fue contestada por otra de mala calidad por el MERCOSUR. En los años 2002 y 2003 no se avanzó. En el año 2004 se llevó adelante el conocido Programa de Bruselas (noviembre del 2003) con una fecha límite de negociación a octubre del 2004, pero luego de un año de intenso trabajo nuevamente se fracasó. Recientemente en el año 2005 se reanudaron las negociaciones nuevamente.

²³ Una descripción detallada de cada uno de los capítulos negociados a nivel del ALCA se encuentra en el libro editado por Salazar-Xirinachas y Robert (2001). Uno de los resultados que dejó este proceso fue un intercambio de información muy valiosa, que se procesó de forma transparente y esta disponible para todos los países. Producir e intercambiar esta información constituyó una oportunidad de aprendizaje muy valiosa para los países que supieron aprovecharla. Entre otros sitios ver <http://www.ftaa-alca.org/>.

práctica en la mayoría de sus componentes y respeta la estructura de un TLC²⁴. Dentro de los márgenes de la negociación común dentro del MERCOSUR y en algunos aspectos avanzando más se está llevando adelante una relación bilateral con Chile que en sus aspectos comerciales sigue la estructura de un TLC²⁵. Por último, con EEUU tiene un acuerdo de inversiones vigentes desde el año 2006²⁶ y firmó un TIFA en enero del año 2007, que permite negociar sobre varios temas en la agenda de los TLC pero excluye acceso al mercado en bienes.

Los compromisos adoptados como resultado de la Ronda Uruguay del GATT fueron importantes en cuanto readecuar un conjunto de reglas de comercio aunque no implicaron compromisos de liberalización mayores para el país. Respecto a la negociación multilateral actual que transcurre en el marco de la Ronda Doha de la OMC tiene una agenda bastante estrecha (que recuerda más la Ronda Kennedy que la Ronda Uruguay) aunque se inició con una agenda temática muy amplia y ambiciosa²⁷. En el año 2003 fracasó la reunión de medio término de la Ronda Doha en Cancún. Este fracaso fue de algún modo superado a partir del conocido paquete de julio de 2004 (Baumann: 2005). Se reanudó el proceso de negociación con una agenda más acotada en la amplitud de los temas a considerar. Este proceso permitió alcanzar la reunión de Hong-Kong en el año 2005 (noviembre) donde uno de los resultados más concretos fue el compromiso de eliminar los subsidios a la exportación para el año 2013. Luego de un semestre de trabajo las negociaciones se interrumpieron en julio del año 2006. En julio del año 2007 se reiniciaron aunque coincidió con la culminación de la TPA del gobierno de los Estados Unidos²⁸. Luego de un año de trabajo técnico el hecho más significativo de la coyuntura es que existen dos documentos

²⁴ En el caso con México, el MERCOSUR fue incapaz de procesar un acuerdo común que armonizara el patrimonio histórico de los cuatro Estados Parte con este país. En este sentido, habilitó una autorización para negociaciones bilaterales que debería tener como propósito final converger a una zona de libre comercio común. Con esta posibilidad el gobierno anterior procesó un tratado de libre comercio de nuevo tipo (formato modelo TLCAN), que incluye además de liberalización del comercio de bienes, liberalización en el sector servicios y avances sobre cuerpos normativos modernos²⁴. El ACE 60 entre Uruguay y México entro en vigencia en el año 2004.

²⁵ En el caso del acuerdo con Chile, Uruguay se orientó a acelerar y ampliar más esta relación comercial y ubicarla en un contexto más amplio de asociación estratégica lo que incluye además de los aspectos comerciales, el dialogo político y la cooperación bilateral. En el año 2008 se firmó este acuerdo.

²⁶ En el año 2004 fue suscripto por el Gobierno de Estados Unidos y de Uruguay un acuerdo de inversiones se encuentra ahora en la etapa de ratificación parlamentaria. Si bien no se trata de un tratado de libre comercio global, el capítulo de inversiones de otros TLC suscripto por Estados Unidos, como por ejemplo el TLC con Chile, es muy similar a este acuerdo que se estaría por ratificar con el Uruguay.

²⁷ Para un análisis comprehensivo de todos los temas de la agenda multilateral ver Hoekman, Mattoo y English (2002).

²⁸ La Trade Policy Authority (TPA) de acuerdo a su denominación en inglés, es la delegación que realiza el Congreso de los Estados Unidos en el Poder Ejecutivo para negociar acuerdos internacionales de comercio.

de los jefes de negociación de agricultura y productos no agrícolas para la consideración de los países²⁹. Estos documentos contienen las pautas generales de la liberalización y las modalidades particulares que permiten dar márgenes de flexibilidad en cada caso.

La agenda multilateral está concentrada en cuatro temas de importancia diferente: agricultura; productos manufacturados; servicios; reglas y normas de comercio. Sin embargo, en los hechos el conjunto temático central donde se expresa el balance de resultados entre el conjunto de intereses en juego es más reducido y se ha denominado el “triángulo de la negociación” que incluye a los siguientes asuntos: ayudas internas en agricultura; acceso al mercado en agricultura; productos no agrícolas.

En el caso de la agricultura en el año 2005 las expectativas están puestas en una continuidad del camino de mayor liberalización pero con una intensidad que puede calificarse de ligera. Como es tradicional la Unión Europea (y dentro de ella algunos países claramente más que otros) vienen liderando la resistencia a una liberalización comercial más profunda en este sector. Sin embargo, circunstancialmente ha sido seguido por otros actores tanto de países industrializados como países en desarrollo que van permitiendo que esta posición se vaya cristalizando. En el tema de los productos agrícolas la negociación multilateral está organizada en dos grandes asuntos:

- i- medida de ayuda interna- evaluada a través de las medidas agregadas de protección. Se clasifican los instrumentos del acuerdo al grado de distorsión y se ubican en conjuntos que van desde los prohibidos pasando por los aceptados con restricciones hasta los que se autoriza usar.
- ii- Acceso al mercado- se definen bandas de productos con pautas de liberalización diferentes (fórmula lineal, fórmula no lineal).

En el caso de agricultura, el trato especial y diferenciado se está discutiendo en términos de salvaguardias especiales para los países en desarrollo. Se presenta además el caso de los países en desarrollo que tienen márgenes de preferencia y que se resisten a toda liberalización que los erosione.

En relación a la liberalización en el acceso al mercado de los productos no agrícolas se observa que los países desarrollados aspiran a reducciones importantes de aranceles y en

²⁹ Documento Falconer (WTO, 2008, TN/AG/W/4/Rev.3) para Agricultura y Documento Stephenson (WTO, 2008 TN/MA/W/103/Rev.2) para NAMA.

cambio los países en desarrollo tienen una posición de expresar una mayor resistencia. Existe acuerdo en emplear una fórmula de reducción no lineal³⁰.

Las propuestas se orientan a emplear coeficientes distintos uno más liberalizador para los países desarrollados y otros menos liberalizadores para los países en desarrollo. El objetivo es que la reducción sobre las tasas consolidadas no tenga un efecto nulo debido a que en los países en desarrollo los aranceles aplicados son menores a los consolidados. Otro asunto relevante en la cobertura de la liberalización la orientación es que se consolide todo el universo arancelario. A los efectos de abarcar la liberalización en el caso de que se empleen aranceles específicos se ha desarrollado toda una discusión sobre los aranceles equivalente ad valorem de los aranceles específicos.

En materia de servicios no se está avanzando mucho y la calidad de las ofertas es considerada globalmente muy poco ambiciosa. En relación a los temas de normas de comercio de la OMC se destaca los siguientes puntos:

- i- Anti *dumping*- uno de los aspectos que se está discutiendo está referido a la cláusula de extinción³¹. También está en discusión la prueba del daño y el reclamo de mayor transparencia en los procedimientos. Es de hacer notar que antes este instrumento lo usaban los países desarrollados pero ahora está siendo más usado por los países en desarrollo.
- ii- Anti subsidios- es un instrumento que tiene un mayor grado de especificidad y no se ha acumulado un consenso en relación a su modificación.

En el mismo Grupo de Negociación sobre Normas se encuentra el tema de Acuerdos Comerciales Regionales. Ha habido poco progreso y no se alientan expectativas sobre la posibilidad de disciplinar el contenido de los acuerdos regionales. Una posibilidad es conseguir una mejora en la redacción del artículo XXIV. Dentro de los temas que están en discusión se debe especificar explícitamente las condiciones de adhesión. Otro criterio general es que exista mayor transparencia sobre la situación de los acuerdos comerciales

³⁰ Hay acuerdo respecto de usar la conocida fórmula suiza $t_f = \frac{kt_i}{k+t_i}$.

³¹ En la actualidad la cláusula de extinción establece que los derechos antidumping serán suprimidos, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición, salvo que en un examen iniciado antes de esa fecha se haya determinado que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o la repetición del dumping y del daño.

regionales para el resto de los socios del sistema multilateral. Existe finalmente un mandato de negociación que se mantuvo en el llamado paquete de julio sobre un conjunto diverso de temas agrupados bajo la denominación de Facilitación del comercio: valoración aduanera; tránsito de bienes; cargas fiscales; transparencia publicación de normas; riesgo. Está prevista la cooperación con los países en desarrollo para alcanzar los estándares que surjan de la negociación.

4.1.3 Intereses y posición negociadora

El nuevo contexto alteró la economía política de la política comercial tradicional. Los productores domésticos que querían proteger el mercado local de los productores del resto del mundo, crecientemente se preocupan por las condiciones de acceso y los costos de comercio en los mercados internacionales. Esta es una dinámica que desencadena una economía política favorable a la liberalización. La literatura reciente especifica como un elemento determinante de la dinámica de los equilibrios políticos de política comercial doméstica la creciente gravitación de los sectores exportadores, que se orientan a presionar por aranceles más bajos en el propio mercado, como mecanismo para que los gobiernos puedan obtener mejores condiciones de acceso en el mercado de los otros. Las negociaciones comerciales recíprocas permiten una dinámica aperturista en los equilibrios domésticos de política comercial que de forma endógena determinan el nivel de protección a aplicar³². Además, aún en el caso que no exista una negociación comercial explícita, si los países grandes e industrializados reducen sus aranceles en productos con ventajas para los países en desarrollo, los precios de exportación de los segundos mejorarán, lo que desplegará unos incentivos para una apertura unilateral por parte de los países en desarrollo, en el nuevo equilibrio endógeno de la política comercial³³. Uruguay ha vivido parcialmente esta dinámica debido a que aún mantiene dificultades de acceso a mercados en sectores exportadores claves de su economía. En esta dirección es útil volver a revisar el

³² Es el conocido efecto “*juggernaut*”, para ilustrar el efecto sobre la apertura unilateral que tiene la existencia de liberalización recíproca (Baldwin: 1994).

³³ Utilizando un modelo *a la* Grossman y Helpman, Krishna y Mitra (2005) definen este efecto como unilateralismo recíproco. Estos autores señalan: “*Encontramos que tal liberalización unilateral induce a una reducción recíproca de aranceles por parte del país socio. Intuitivamente, la liberalización unilateral por parte de un país tiene el efecto de aumentar los incentivos a que se forme un lobby de exportaciones en el país socio, y de hacer lobby efectivamente contra importaciones para una menor protección. Los resultados aparecen contrastando con los argumentos de política que sugieren que cerrar (o amenazar con cerrar) el propio mercado ayudaría a forzar la apertura de los mercados de otros países así como algunos resultados recientes en la literatura que enfatizan la reciprocidad institucional como un medio esencial de obtener resultados eficientes*”.

mapa de agenda-ámbitos pero desarrollando una visión de economía política que destaca la evolución de los intereses ofensivos y defensivos en cada caso.

En esta dimensión referida a los intereses se trata de describir como es que se posiciona el país en relación a la negociación internacional. Este posicionamiento no necesariamente es el mismo en todos los ámbitos de la negociación lo que se puede explicar por motivos que se analizaran en cada caso. De todas formas tener claramente explícito cual es el objetivo buscado en cada relación agenda-ámbito resulta esencial para mejorar el diseño de los objetivos de la negociación de acuerdo a un criterio que sea menos capturado por los intereses particulares y que considere con una mayor ponderación al interés general.

Dos aspectos son tenidos en cuenta. Por un lado se busca identificar el interés que se revela en la posición negociadora que se ha sostenido en cada asunto y en cada ámbito. Además se complementa con una valoración del punto de vista de un criterio de interés general estricto. Las posiciones negociadoras de los países suelen tener un marcado sesgo mercantilista buscando maximizar las concesiones en los sectores y temas en donde existen intereses ofensivos (benefician a sectores exportadores), así como minimizar la liberalización cuando existe algún interés defensivo local que se perjudica y el proceso puede implicar una penetración mayor de bienes y servicios del resto del mundo (perjudica a sectores sustitutivos de las importaciones). En cada combinación de tema de la agenda y ámbito de compromiso establecidos y/o negociaciones en curso es relevante establecer un juicio respecto a si predominan los intereses ofensivos o defensivos. Es posible que en ciertos casos exista ambigüedad y que en un cierto asunto estén mezclados intereses ofensivos (pro liberalización) y defensivos (anti liberalización) así como que estos se manifiestan alternativamente en los distintos momentos del proceso de negociación.

En relación a la apertura unilateral desde los setenta Uruguay combinó el proceso de apertura comercial, con mecanismos que amortiguaron los efectos de los ajustes contractivos en la producción doméstica aislando de la liberalización a un conjunto de sectores más sensibles. El gradualismo de la liberalización permitió sostener el equilibrio político de la apertura. Uno de los instrumentos empleados fueron los precios administrados de comercio exterior. En los noventa como consecuencia de las disciplinas internacionales (ya sea a nivel multilateral o en el ámbito regional) estos instrumentos fueron eliminados. No obstante aún hoy quedan algunos pocos sectores (especialmente a nivel del sector agropecuario) que dependen de forma fundamental de la protección y que

son los únicos sectores sustitutivos de importaciones que se encuentran en esta situación. Deberían estudiarse caso a caso sector para introducir otros instrumentos más eficientes que permitan sostener la producción en aquellos sectores que existe el interés de hacerlo. En los otros temas de la agenda Uruguay está intentando modernizar los cuerpos normativos domésticos (política de competencia, propiedad intelectual) y ha aplicado en los hechos una liberalización unilateral en ciertas actividades donde existe una competencia global para la localización de inversiones (fundamentalmente en servicios de exportación).

El proceso de integración regional implicó una reversión en lo que refiere a la protección con el resto del mundo, pero una liberalización profunda si se considera la apertura casi universal que tuvo Uruguay con sus grandes socios regionales. En los años noventa y como consecuencia de la apertura al MERCOSUR el país vivió un intenso ajuste en su estructura productiva en particular en la manufactura. Respecto a los potenciales efectos desvío de comercio relacionados a la protección con el resto del mundo, los mismos fueron de algún amortiguados para los insumos y los bienes de capital a través del uso de diferentes regimenes especiales de comercio. Para las importaciones de bienes de consumo final no fue posible en cambio lograr sortear el AEC y se tradujo en un cambio en los orígenes de comercio, orientándose en estos casos fundamentalmente hacia Brasil.

Hoy el proceso de integración regional se caracteriza por su bajo grado de desempeño. El punto fundamental es el reducido grado de cumplimiento del acuerdo, la baja capacidad de someterse a las reglas comúnmente pactadas y en consecuencia el contexto de incertidumbre en las corrientes de comercio e inversión intraregionales. Desde la creación del MERCOSUR, la postura de los distintos gobiernos nacionales ha sido ambigua entre por un lado reclamar flexibilidad y por el otro exigir cumplimiento de la trayectoria hacia el mercado común. Naturalmente una economía pequeña con un escaso grado de integración vertical de su estructura productiva se vería beneficiada por una circulación más universal que no restrinja la circulación preferencial a los bienes que son originarios. Además, dada la geografía del Uruguay la profundización de la Unión Aduanera permitiría expresar con mayor intensidad una potencialidad que este país tiene en términos de ser unos de los nodos de la circulación con el comercio de extrazona³⁴. Por algunos de estos

³⁴ Las cifras muestran que este rol ya se está cumpliendo parcialmente. Según cifras de comercio exterior de los países de la región en los últimos tres años las importaciones originadas en extrazona alcanzaron los 80.000 millones de dólares. Sobre este total unos 2000 millones son bienes que proceden de algún país del

motivos o por la combinación de ambos la estrategia en la negociación en este tópico debería ser claramente ofensiva alineada con la integración profunda como la opción más claramente favorable al país. Sin embargo no ha ocurrido así. En el contexto de incertidumbre que rodea al marco normativo del acuerdo jugarse a la integración profunda se ha visto como una apuesta riesgosa que para su éxito depende de la postura de los otros países sobre la cual se tiene una capacidad de influencia muy limitada.

El statu quo del MERCOSUR es claramente perjudicial para las economías más pequeñas. Por este motivo se han buscado compensaciones con una mayor flexibilidad en la aplicación de las disciplinas del acuerdo. En particular la posibilidad de aplicar regímenes especiales de importación (por ejemplo importación de insumos en admisión temporaria) aún cuando se trata de exportaciones destinadas a la región. En definitiva se observa un claro sesgo hacia el statu quo por parte de los actores económicos involucrados que han diseñado estrategias de negocios en este contexto pero tienen incertidumbre sobre la capacidad de desarrollar nuevas oportunidades en un ambiente de reglas de circulación distintas. En este sentido, el sector privado ha presionado por mantener las reglas actuales, aunque de forma inconsistente reclama por eliminar el doble cobro del AEC. No se observa que la mayor flexibilidad aleja la posibilidad de un nivel de integración mayor y un funcionamiento más consistente del acuerdo comercial. En el dilema de reclamar más flexibilidad para satisfacer al sector privado se reduce aún más la consistencia del acuerdo comercial alejando la opción de una integración más profunda. Las autoridades de gobierno en Uruguay han enfrentado un dilema complejo en la integración regional que más que poder resolver solo han alcanzado a administrar.

Como consecuencia del proceso de Unión Aduanera iniciado formalmente a partir de la Cumbre de Ouro Preto (1994) con la fijación del AEC, Uruguay no ha podido desarrollar una activa política de negociación comercial con terceros de forma independiente del MERCOSUR. En lo referido a la negociación con terceros el grado de flexibilidad alcanzado ha sido limitado y a diferencia de en otros asuntos se siguió una política más estricta. La posición negociadora de los gobiernos en Uruguay ha sido una posición ofensiva en el sentido de buscar realizar negociaciones con terceros y de posicionarse en ellas con una orientación general de apoyar la liberalización preferencial desde el

MERCOSUR –es decir que registran una circulación previa en la región-. De este tipo de comercio alrededor del 90% es procedente de Uruguay.

MERCOSUR. Este posicionamiento es natural si se entiende que uno de los sentidos fundamentales que tiene para una economía pequeña como la de Uruguay de poder participar en una Unión Aduanera y en particular con Brasil, es mejorar las condiciones de negociación y de inserción en la economía internacional.

Respecto a las negociaciones de tipo Sur-Sur, casi las únicas que han generado compromisos, tanto en el sub continente sudamericano como con terceros mercados, se acompañó el liderazgo de Brasil, aunque muchas veces en los resultados finales el interés comercial de Uruguay haya sido escasamente contemplado. Los acuerdos con las economías desarrolladas fueron una constante en la negociación pero sin ningún resultado concreto en materia de nuevos compromisos o mejoras en el acceso a algunos de estos mercados. En el caso de las largas negociaciones con la UE la visión MERCOSUR respecto del acuerdo es monotemática y está centrada en la mejora en el acceso al mercado en un conjunto de sectores que tiene fuerte ventajas comparativas y que coincide con el *core* proteccionista de la política comercial europea (agricultura, pero no solo). La visión de la UE es más amplia, abarcando además de aranceles asuntos relacionados con normas del comercio; servicios; inversiones; compras gubernamentales; propiedad intelectual; desarrollo sustentable. La evaluación general que se puede realizar sobre este proceso es que se trata de una larga negociación sin rumbo estratégico claro ni liderazgo político, que dejó a la deriva a los funcionarios negociadores de las presiones mercantilistas de los intereses particulares. La UE tiene un interés reactivo a la aproximación de EEUU al continente en general y la región en particular. Se trata de un acuerdo con una economía política compleja porque es liberalizante en los dos sentidos y por eso mismo conlleva fuertes ganancias del comercio y resistencias internas fuertes en ambos mercados.

Con EEUU no hay acuerdos ni perspectivas que lo haya en el corto plazo. A pesar de ello existen tres eventos recientes que merecen ser destacados. Si bien Uruguay no violentó las políticas comunes del acuerdo sub regional, las logró emplear en el borde de lo posible. En efecto, existe una participación de Uruguay dentro de la nueva onda de los TLC en el continente que se manifestó con mayor vigor luego del fracaso del ALCA. Tres frentes diferentes de negociación lo confirman: México; EEUU; y Chile.

En la negociación con México los dos últimos gobiernos (Partido Colorado 2000-2004 y Frente Amplio 2005-2009) han enfrentado el desafío de lograr llevar adelante una negociación en donde el país no tenía marcos normativos modernos ni estructuras

institucionales desarrolladas en un amplio conjunto de los temas que forman parte de la agenda. Con Estados Unidos, primero en el contexto del ALCA y luego de forma bilateral, Uruguay vivió un proceso similar. En todas las áreas que no están directamente vinculadas con la liberalización del acceso al mercado en bienes, se llevó adelante una posición prudente y que podríamos calificar como defensiva. Sin embargo, este carácter defensivo no estuvo asociado necesariamente a la consideración de un sector de interés particular, sino más bien al hecho de verse obligado a negociar temas en los cuales no existe una acumulación doméstica suficiente y por lo tanto no hay una posición nacional definida, que es necesario construir³⁵.

Los resultados obtenidos por el actual gobierno en esta dirección son importantes. Permitieron introducir al Uruguay dentro de la estructura de compromisos de los TLC, respetando la membresía del MERCOSUR y las limitaciones que se han derivado de ella. Por un lado, se logró completar el TLC con México, además se ratificó y entró en vigencia el acuerdo de inversiones con EEUU, al tiempo que suscribió un TIFA que pretende continuar un relacionamiento comercial creciente con este país. En el caso de Chile, país con el cual se negocia dentro del MERCOSUR pero con un esquema bilateral que se caracteriza por ser más ambicioso en los ritmos de liberalización y más abarcativo en las disciplinas que contiene.

La flexibilización en la negociación con terceros no ha erosionado el acuerdo sub regional y al revés de otras flexibilizaciones constituye una oportunidad para mejorarlo. Una de las debilidades fundamentales del MERCOSUR es la incapacidad que ha mostrado para disciplinar a los países en las reglas comunes pactadas. En cambio estos otros acuerdos tienen un grado de cumplimiento mayor y en este sentido pueden tener un derrame positivo a nivel de las disciplinas sub regionales. Es de destacar que en la mayoría de ellas está comprometida una cláusula de nación más favorecida en el bloque, por lo cual cualquier concesión a terceros debería extenderse a los socios del MERCOSUR. Los intereses que tienen el sector privado y el gobierno en flexibilizar la negociación con terceros están alineados. Por el lado de las exportaciones permite mejorar el acceso al mercado en economías con gran capacidad de demanda. Por el lado de las importaciones no se sustituye producción doméstica ineficiente por producción del nuevo socio del resto

³⁵ El aspecto más demandante en lo que a cambios domésticos se refiere, se vincula con los servicios públicos, muchos de ellos de facto se han venido reestructurando mediante las condiciones de competencia bajo las cuales algunos de ellos se están prestando.

mundo (creación de comercio), sino que se reduce el efecto desvío de comercio del MERCOSUR, reduciendo protección ineficiente de la región por producción más eficiente de los nuevos socios. En materia de servicios y nuevas disciplinas genera incentivos para consolidar los cambios que unilateralmente el país ya ha venido desarrollando, sin implicar un alejamiento de la integración en la región. Podrían existir algunos conflictos con el propio sector público en el caso de algunos servicios públicos, pero dependiendo de la voluntad de cambiarlos podrían ser claramente incluidos dentro de las medidas disconformes en este tipo de acuerdos.

Los asuntos multilaterales enfrentaron a las autoridades gubernamentales a un dilema en relación a cómo desarrollar su política de coaliciones a nivel internacional en relación a los asuntos a la agenda multilateral y en particular al tema de la liberalización del sector agrícola. En Cancún Uruguay no se integró en principio al Grupo de los 20 liderado por Brasil y la India que agrupó un conjunto de economías en desarrollo. Uno de los puntos aglutinantes de la coalición fue reclamar una oferta más liberalizadora por parte de los países industrializados en relación a la agricultura. En particular, la demanda se centró en los subsidios a la producción y a las exportaciones de productos agrícolas. En el año 2005 con el cambio de gobierno en el Uruguay, uno de las primeras acciones en materia de negociaciones internacionales de las nuevas autoridades fue solicitar la integración al Grupo de los 20. Esto se efectivizó en la reunión que se realizó en el mes de marzo del año 2005 en la India. Desde ese momento Uruguay viene participando activamente de este grupo.

Uruguay como país productor con fuertes ventajas comparativas y exportador neto en los mercados agrícolas internacionales con mayores niveles de distorsión (carne, productos lácteos y cereales) debería estar interesado en lograr la mayor profundidad en la liberalización en el acceso al mercado. Se verifica que las barreras de acceso al mercado son las más dañinas para los productores con ventajas comparativas en estos mercados. Los países del Grupo de los 20 constituyen a este respecto un conglomerado heterogéneo en donde se mezclan intereses de exportadores netos con el de importadores netos. Estos últimos buscan defender el interés de los productores sustitutos de importaciones domésticos, y muchas veces también aplican políticas proteccionistas en el mercado interno que se ven amenazadas por las políticas de subsidios de los países industrializados. En este sentido, el punto de cohesión que encontró esta coalición de países en relación a la

agricultura fue el reclamo común de menores apoyos internos en la agricultura de los países desarrollados. Sin embargo, contienen posiciones contradictorias entorno a las demandas en relación a las mejoras en el acceso al mercado en los productos agrícolas. La situación actual en Doha hace emerger nuevamente esta contradicción entre el reclamo de no retroceder en acceso en la agricultura (posición de Uruguay y Paraguay), en relación a la posición de Brasil que cede frente a las posiciones proteccionistas de China y la India.

En el caso de los productos no agrícolas al igual que en otros ámbitos se plantea la posibilidad de lograr alcanzar un nivel de liberalización mayor y adecuar el AEC que hoy no responde exactamente a las preferencias de los países más pequeños. Es decir el proceso a nivel multilateral podría tener implicancias favorables a nivel regional incentivando un ajuste hacia abajo del AEC, tema que está pendiente en el MERCOSUR luego de diez años que éste fue realizado. La orientación es a negociar y comprometerse de forma común en este tema. Las modalidades aplicadas para administrar las flexibilizaciones a la regla de liberalización general pueden neutralizar esta aspiración en la medida que las listas de productos puedan excluir de las reducciones relevantes a los productos que a Uruguay le importan. Por otra parte, la administración de estas flexibilidades comunes aplicadas a un conjunto de aranceles consolidados que son diferentes puede implicar un problema adicional para hacer consistente al AEC con los aranceles consolidados en la OMC para cada uno de sus cuatro miembros. Este se agregaría a la larga lista de excepciones (sectoriales y nacionales) que el AEC tiene.

4.2. Multilateralización del regionalismo

Si se adopta una visión prospectiva sobre el futuro de los marcos internacionales en relación a la construcción de reglas para regular los intercambios, un tema central es el vínculo entre los dos ámbitos fundamentales en donde se realiza la liberalización comercial recíproca: el multilateral y el preferencial. La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) es una de las características nuevas de la economía internacional³⁶. La multiplicación del ACPs ha generado una superposición de distintas reglas para regular los

³⁶ La denominación de ACP hace énfasis en el carácter discriminatorio de los acuerdos de integración (preferencia en el trato a unos en relación a otros). Otras denominaciones se refieren a los acuerdos de integración regional destacando la eventual vecindad geográfica entre los países que se integran. Ambas denominaciones en algún sentido son reduccionistas como toda tipificación. En este artículo se emplea la primera, pero debe ser entendida como sinónimo de acuerdos de integración regional o más en general acuerdos de integración económica.

intercambios de bienes y servicios. Hay muchos problemas de coherencia entre los acuerdos con consecuencias negativas en los costos de comercio, la eficiencia y las condiciones de competencia en los mercados globales. La conocida metáfora del “*spaghetti bowl*” (SB) es empleado para hacer referencia a este fenómeno³⁷.

Cuadro 8- Evolución de las ACP notificados en el sistema multilateral

(número de acuerdos)

Período	ACR Notificados
1948-1994 (GATT)	124
1995-2007 (OMC)	160
Total	284

Fuente: elaboración propia en base a OMC, 2007.

A inicios de la década de los noventa cuando promediaba la ronda Uruguay se planteó con intensidad la discusión entorno del regionalismo o el multilateralismo como procesos complementarios o sustitutos. La respuesta general se orientó a concluir que depende de la modalidad específica que adopte el regionalismo, que se expresa, entre otros elementos, en como se trata a los no miembros: En ese período, se acuñó el término de regionalismo abierto justamente para caracterizar una modalidad amigable con los principios generales de la no discriminación³⁸. En palabras de Bhagwati.(1994) este es el problema de la trayectoria hacia el libre comercio y la posible combinación sinérgica de las estrategias de liberalización mencionadas³⁹.

³⁷ Término introducido por el Profesor Jagdish Bhagwati.

³⁸ El concepto de regionalismo abierto es de fines de los ochenta y está asociado a la iniciativa de la APEC en 1989 (Asia-Pacific Economic Cooperation, ver por ejemplo Bergstrend, 1997). Otra de las primeras referencias al concepto bajo la denominación de nuevo regionalismo se encuentra en De Melo, Panagariya y Rodrik, 1994.

³⁹ Lo que se conoce como el argumento del regionalismo como “buildings blocs”.

Cuadro 9
Caracterización de los ACP notificados en la OMC

a) Tipo de excepción a la NMF

Excepción a la NMF	ACP Vigor 2007
Artículo XXIV (1947)	129
Cláusula de Habilitación (1979)	21
Artículo V del AGCS	44
Total	194

b) Estado de avance de la notificación

Situación en Comité ACR	Número ACP
Examen fáctico	14
Pasado examen fáctico	62
Informes Objeto Consulta	5
Informes Exámenes aprobados	19
Aprobado	1
No examinados	93
Total	194

Fuente: elaboración propia en base a OMC, 2007.

En las dos últimas décadas el desarrollo de los ACPs fue exponencial, se pasó de varias decenas a inicio de los años 90 alcanzando alrededor de 3 centenas en la actualidad⁴⁰. Algo

⁴⁰ Varios argumentos se emplearon para explicar el fenómeno. El multilateralismo evidenció signos de erosión como mecanismo para procesar la liberalización recíproca del comercio de forma no discriminatoria. Promediando la Ronda Uruguay del GATT, se instaló un cierto escepticismo respecto de la liberalización comercial multilateral, debido al lento avance de las negociaciones en este ámbito. La dificultad del marco multilateral para negociar asuntos distintos de los aranceles y de encontrar un equilibrio estable entre un conjunto tan amplio y heterogéneo de países fueron algunas de las dificultades mencionadas en la literatura (Krugman, 1991a). En contraste, se entendió que el regionalismo puede enfrentar mejor a ambas dificultades. La ampliación de la Unión Europea (UE) a los nuevos socios del Sur (Portugal, España y Grecia), el anuncio del Mercado Común para el año 1992, la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush (padre), la integración silenciosa en Norteamérica en los ochenta, son un conjunto de hechos que enmarcan el momento inicial en el cual los acuerdos subregionales se desarrollaron. Es lo que se ha dado en llamar el efecto dominó de la integración económica. Dado que un conjunto de países establece un acuerdo discriminatorio, existe un incentivo a entrar en el acuerdo o formar otro propio en el cual estar incluido. Desde esta perspectiva el regionalismo es una respuesta estratégica frente a la discriminación que practican los otros (Baldwin, 1996).

menos de 200 países son participes de algún ACP. Los tipos de ACP de acuerdo al número, al tipo de países y la profundidad de los acuerdos son muy distintos. Por lo tanto, hoy el contexto es otro ya que el fenómeno ya ocurrió y se trata de administrarlo.

En esta nueva realidad la pregunta que plantea Baldwin (2006b) es: ¿cuales son las perspectivas de que un proceso de multilateralización del regionalismo permita conseguir ganancias de eficiencia y coherencia en las relaciones comerciales internacionales? Complementariamente señala que la trayectoria al libre comercio global requiere de esta multilateralización del regionalismo existente y del emergente. Baldwin (2006b) considera que en los años recientes ha aumentado mucho la liberalización comercial como consecuencia de la puesta en práctica tanto de estrategias unilaterales y multilaterales basadas en la no discriminación como así también preferenciales. Muchos ACPs han evolucionado hacia acuerdos aún más profundos, en función de una economía política que implica una mayor disposición a la apertura comercial (efecto “*juggernaut*”) conforme se ha comenzado a aplicar este camino y los países vienen participando en acuerdos comerciales más amplios para disminuir la posibilidad de ser discriminados (efectos dominó).

Sin embargo, el crecimiento de los ACPs, al tiempo que genera confusión sobre las reglas, aumenta la discriminación y tiene efectos ambiguos sobre el sentido del movimiento en la política comercial (menos o más protección). Un resultado no deseado es que los costos de comercio aumenten. Un ejemplo típico de este fenómeno está referido a los efectos de la coexistencia de múltiples reglas de origen asociadas a distintas familias de ACPs. En este contexto, la multilateralización del regionalismo es orientarse a racionalizar las relaciones comerciales sobre bases globales. Se trata de detectar los intereses y desencadenar la acción de los actores que se ven negativamente afectados por el efecto del *SB* y se quieren mover gradualmente fuera de él.

Además, el problema del regionalismo admite otras visiones aún más negativas, en la medida que están reforzadas por incentivos que consolidan equilibrios proteccionistas. En efecto, estas otras historias de economía política describen equilibrios menos virtuosos. En la literatura se identifican tres historias que podrían ser calificadas como trampas proteccionistas en el regionalismo.

En primer lugar, desde una óptica cosmopolita, Krugman (1991b) especificó un modelo que describe la evolución del bienestar mundial desde un mundo fragmentado en múltiples

unidades nacionales a uno totalmente integrado por el libre comercio. El patrón de relación entre nivel de integración de la economía mundial y bienestar tiene una forma de U alcanzando su punto mínimo cuando existe unos pocos bloques (en su artículo dado los parámetros elegidos este número es tres). El mecanismo básico es que los países determinan la política comercial de acuerdo a su objetivo nacional propio, conforme los bloques son más grandes su poder de mercado es mayor y por lo tanto también es mayor la protección que eligen tener. Es el conocido equilibrio de la guerra comercial, debido al argumento de arancel óptimo extendido a toda la economía internacional.

En segundo término, con un modelo de economía político moderno, basado en la acción de presión de los grupos de interés sobre el gobierno, Grossman y Helpman (1995) argumentan que las zonas de libre comercio tienden a construirse en bases a listas de excepciones que le dan la factibilidad política a los ACPs. El modelo es muy complejo pero el argumento básico es simple. Los sectores que tienden a excepcionarse son aquellos donde se crea más comercio en la medida que se ven afectados intereses de los productores que son lo que tienen la mayor capacidad de influir sobre los gobiernos en contraposición con el interés general de los consumidores. En cambio en aquellos sectores desviadores de comercio la liberalización tiende a ser exitosamente liberalizados y consolidan sus corrientes comerciales. En este caso, no hay intereses de productores afectados negativamente, pero si están los productores exportadores beneficiados que presionan por la liberalización. En definitiva los que pagan los costos son los consumidores con escasa o nula capacidad de presionar sobre la definición de la política comercial por parte del gobierno.

En tercer lugar se analizan los efectos sobre el bienestar en función del tipo de socios que hacen el ACP. Venables (2003 y 2005) usando un modelo HOS de comercio, definiendo un continuo de ventajas comparativas a escala de la economía internacional, muestra que los costos del desvío de comercio pueden estar desigualmente distribuidos entre los miembros de un ACP. En particular en un ACP entre economías en desarrollo (Sur), el país más pobre (o el menos intensivo en capital su producción), es aquel que soporta los costos de desvío de comercio, lo que puede amplificar las disparidades de ingreso iniciales entre los países.

Otra perspectiva del problema, es analizarlo del punto de vista de las instituciones y el comportamiento de los actores nacionales. Desde su creación la OMC ha sido un

observador pasivo de lo que ocurrió con los ACPs ¿Qué debería hacer esta institución multilateral en este nuevo y complejo esquema de relaciones internacionales? ¿Cuál debe ser su rol? ¿Es posible que la OMC en el futuro pueda actuar para que el regionalismo se desarrolle en base a principios y modalidades más amigables con el multilateralismo? ¿Por qué los gobiernos están dispuestos a llevar adelante compromisos más profundos a nivel de los ACPs, incluso sobre bases NMF, de lo que hacen a nivel multilateral? Hasta ahora el vínculo entre ambos procesos (preferencial y el multilateral) ha sido débil. Conocidos son los mecanismos a través de los cuales la excepción a la NMF está consagrada en la OMC para incluir la existencia de ACPs entre sus miembros⁴¹. Sin embargo, estos requerimientos no se aplican con rigor y no ha logrado pasar la primera etapa de notificación de los acuerdos. En el marco de la actual Ronda de Negociaciones Multilaterales, el tema está planteado de forma muy modesta a través de una aplicación más rigurosa del principio de transparencia. Si bien el cambio que se está proponiendo es poco ambicioso indica una orientación que es coherente con el punto planteado por Baldwin (2006b). En esta línea es lógico conjeturar más disciplinas multilaterales para los ACPs existentes y los nuevos.

Un enfoque novedoso que permite una caracterización de los ACP y de los acuerdos internacionales en general es el desarrollado por Torrent (2007). En este sentido, se aparta de lo que considera un enfoque unidireccional que entiende la integración económica como una trayectoria de etapas sucesivas que llevan gradualmente hacia la plena integración de los mercados entre un conjunto de países. El problema que se plantea el autor es analizar los ACP por lo que efectivamente son: un conjunto de instrumentos establecidos para alcanzar ciertos objetivos. Estos objetivos no necesariamente son similares cuando se analiza ACP distintos. Según Torrent (2007) estos instrumentos se pueden clasificar en: reglas (legislación); intervención pública a nivel del acuerdo; mecanismos de distribución del ingreso, mecanismos diplomáticos tradicionales. Torrent (2007) desarrolla una metodología que denomina “caja de herramientas” para análisis normativo. Este marco metodológico combina tres dimensiones. La primera es la clasificación de las reglas en tres tipos: obligaciones de liberalización y de acceso al mercado; tratamiento de no discriminación (NMF y TN); legislación uniforme común entre los miembros. La segunda dimensión está referida al modo en el cual las reglas son establecidas (o ratificadas: “*enactment*”). El autor discute los conceptos de intergubernamentalismo y

⁴¹ Artículo XXIV del GATT para bienes y artículo V del GATS para servicios.

supranacionalidad, pero termina optando por la definición de legislación primaria y secundaria. La tercera dimensión está referida a la cobertura de aplicación de las reglas fijadas. En este caso, se distingue entre acuerdos que establecen principios generales que luego están limitados por un conjunto de listas negativas, y acuerdos que establecen compromisos solo para el conjunto de asuntos referidos en una lista positiva. Torrent (2007) aplica esta metodología para caracterizar los acuerdos en la OMC (GATT y GATS). También emplea la misma metodología para el caso de la Unión Europea.

La tendencia a la convergencia de los ACPs –liberalización y en reglas- es una prioridad futura. Se trata de un tema que aplica específicamente a la situación de los 11 acuerdos de libre comercio de los países del continente sudamericano. Esta convergencia debería estar orientada a una mayor afinidad con el marco multilateral de reglas de la OMC. Para ello es necesario saber cuales son las disciplinas que en los ACP regionales efectivamente se aplican. Todo proceso de convergencia debería estar precedido de una etapa previa de transparencia y de sincerar el contenido de los acuerdos. Es necesario avanzar en contar con marcos metodológicos generales que permitan realizar estos ejercicios de forma rigurosa.

5. Conclusiones

Los viejos obstáculos en la liberalización (barreras en las fronteras para la circulación de los bienes) continúan teniendo vigencia en la agenda comercial del Uruguay. Lograr una identificación rigurosa de los productos que enfrentan altas barreras de acceso al mercado de exportación es una información fundamental para orientar las prioridades de la negociación comercial. En este trabajo se aplica una metodología aceptada en la literatura actualizando datos para el caso de Uruguay.

Los cambios en la especialización visto desde la nueva óptica de la heterogeneidad de las empresas tienen implicancias importantes en materia de política económica. Las tres más importantes son: el problema de competencia; ajuste productivo y políticas de promoción asociadas con la disminución del costo fijo para exportar.

En términos de política de competencia, si bien la apertura comercial y las nuevas oportunidades de exportación ofrecen ganancias importantes en términos de productividad de las empresas y por ende de crecimiento económico, existe también una tendencia importante hacia la concentración de la producción en un número menor de empresas

domesticas debido a los mismos efectos de selección y de reasignación. Esta concentración más importante del poder de mercado en unas pocas empresas puede llevar a su abuso que limitaría entonces en parte las ganancias asociadas con la apertura comercial, aumentando el margen de beneficio de las empresas que se comportan de manera anti-competitiva. Este tipo de problema es en principio más importante en mercados relativamente grandes donde una parte importante del consumo es satisfecho por las empresas domésticas (por ejemplo en Estados Unidos). En mercados mas pequeños, el efecto pro-competitivo de la apertura comercial debería imponer suficiente disciplina competitiva sobre las empresas domesticas.

En términos de políticas de ajustes, debería estar claro que una condición necesaria para observar ganancias asociadas con el comercio es tener suficiente flexibilidad en términos de regulación de la actividad económica sobre el mercado domestico para permitir la entrada y salida de empresas del mercado. Es decir leyes de bancarrota lo suficientemente flexibles, leyes laborales que permitan aumentar y disminuir los niveles de producción sin tener que pagar costos excesivos, y requisitos razonables para la creación de empresas que no sean costosos en términos financieros, ni que exijan un papeleo excesivo. Sin esto, no será posible capturar las ganancias de selección y/o reasignación asociadas con la apertura comercial.

En términos de políticas que permiten disminuir el costo fijo de exportación estas pueden ser justificadas cuando el costo fijo no es necesariamente específico a la empresa sino al país. Esto es el caso de la imagen país o la reputación de empresas exportadoras que puede tener externalidades (positivas o negativas) sobre las empresas que tratan de penetrar nuevos mercados. Una disminución del costo fijo de exportación, aumenta el potencial de beneficio de las empresas y puede llevarlas a incurrir las inversiones necesarias para volverse más competitivas, como sugiere la evidencia de Bustos (2007). Una manera de intentar disminuir estos costos fijos de exportación es a través de las actividades de Agencias de Promoción de Exportaciones (APE). Si bien estas han sido criticadas por su ineficiencia en estudios a fines de los años 1980s, evidencia mas reciente sugiere que si están bien administradas pueden ser un motor importante para el crecimiento de las exportaciones.

La evidencia en Lederman et al (2006) sugiere que las APE pueden tener un impacto importante si: i) tienen una parte importante de su directorio ejecutivo en manos del sector

privado, ii) tienen un financiamiento importante del sector público,⁴² iii) están integradas en una sola agencia nacional, iv) se focalizan en exportaciones no tradicionales, v) concentran sus actividades sobre empresas grandes que no son exportadoras, vi) y focalizan sus actividades *on-shore* más que en *off-shore*.

La nueva onda del *offshoring* registra también algunas implicaciones de política económica. Hay tres asuntos que emergen naturalmente: políticas de educación; protección de los trabajadores; y relevancia de los marcos institucionales. En términos de políticas de educación y protección de los trabajadores, lo imprevisible en el comercio de “tareas” hace que el negocio de “elegir los ganadores” es aún más complicado que en un mundo de comercio de bienes únicamente. Proteger los trabajadores también se vuelve más difícil ya que no es el nivel de calificación del trabajador que determina su suerte sino más bien la tarea que desempeña dentro de ciertas empresas (no todas, ya que algunas con costos de coordinación importante pueden no ser afectadas, y vice-versa). Dado esto, parece importante concentrarse sobre métodos de educación que permiten al alumno adquirir flexibilidad, y la capacidad de aprender continua y rápidamente. La capacidad de ajustarse a nuevas tareas parece más importante que el stock de conocimiento que se puede tener dentro de un área. Las políticas de protección del empleo deben concentrarse sobre la protección del trabajador y no del trabajo (o “tarea”) a fin de permitir la flexibilidad necesaria al mercado laboral y ajustarse de esta manera a las necesidades del trabajador. Las políticas sociales que facilitan el ajuste y la transición son aún más necesarias si la globalización y su carácter imprevisible necesitan ser aceptadas por la población.

En términos de instituciones está claro que sistemas judiciales imprevisibles donde es difícil hacer respetar los contratos dificultan la participación de países en desarrollo en cadenas productivas globales. En particular será muy difícil observar outsourcing, que será en parte substituida por inversión directa extranjera. En países pequeños como Uruguay, la inversión directa extranjera de todas maneras parece más probable. La promoción de inversión puede ser vista como un instrumento necesario a reducir los costos de búsqueda de productores extranjeros, y a ilustrar la calidad de las instituciones locales.

⁴² La evidencia presentada en Lederman et al (2007) muestra que el presupuesto de Uruguay XXI es inferior a lo que se observa en el resto del mundo para el nivel de exportación que tiene Uruguay. Una de las razones por las cuales la literatura anterior encontraba que las APEs eran ineficientes es que no se les daba los recursos necesarios para serlo.

Dada la “crisis de alimentos” que el planeta está viviendo, este no sería un mal momento para tratar de promover inversión en el sector agropecuario en Uruguay por la parte por ejemplo de países del Golfo Árabe que no solamente tiene problemas de abastecimiento de alimentos sino también montos importantes de capital a invertir dado los precios elevados del petróleo. La credibilidad de las instituciones va a ser fundamental y así lograr disociarse de políticas distorsionantes que se vienen aplicando en algunos países de la región. Si el inversor percibe que la probabilidad de introducir retenciones a las exportaciones o prohibiciones de exportación es alta, esto es equivalente a un problema de “*hold-up*” y la probabilidad que invierta será baja. De este punto de vista las misiones comerciales conjuntas del MERCOSUR pueden ser contraproducentes para Uruguay.

Respecto a la construcción del marco de las reglas internacionales una economía tan pequeña como la de Uruguay tiene una muy reducida capacidad de influencia en las condiciones que finalmente se establezcan en los acuerdos recíprocos. Sin embargo, puede emplear la flexibilidad que le da el tamaño para adaptarse a los cambios y en lo posible anticiparlos a través de cambios unilaterales que busquen seguir la onda de la globalización. Es decir que la oportunidad es lograr establecer de forma unilateral las reglas y los estándares que se entienden se harán efectivos en el futuro. La práctica de las políticas públicas debe considerar de forma prioritaria el marco internacional en cada asunto y debe orientarse a construir marcos adoptados al mismo. La idea es ser lo menos idiosincrásico posible, cada vez que es necesario establecer un estándar seleccionar aquel más afín con el contexto internacional, desarrollar nuevas regulaciones que sean amigables con la competencia y que no se aparten de la regla del trato nacional. Es decir que a pesar de la nueva onda de liberalización en acuerdos recíprocos (preferenciales o no discriminatorios) lo que se haga de un punto de vista unilateral es esencial y más cuando logra anticipar lo que los acuerdos reclamarán a futuro.

En las condiciones de Uruguay, rescatar la soberanía sobre la política comercial con terceros implica continuar profundizando el camino ya transitado por el país que busca combinar la integración regional con los vecinos cercanos, con otros acuerdos en particular aquellos que tienen un formato de TLC. Obviamente complementado con una activa participación en el marco multilateral del comercio recogiendo la larga y rica tradición del país en este campo. Nuevas alternativas de flexibilidad deberían ser reclamadas por Uruguay en la negociación con terceros, al tiempo que habría que aumentar el grado de

cumplimiento de las normas del acuerdo regional que se consideran relevantes para avanzar en la libre circulación de bienes y servicios.

Bibliografía

- Anderson, J. y Neary, P., 2005. *Measuring the restrictiveness of trade policy*. Boston: MIT Press.
- Antras, P. y Helpman, E., 2004. Global Sourcing. *Journal of Political Economy* 112(3), pp 552-580.
- Antràs, P. y Helpman, E., 2007. Contractual Frictions and Global Sourcing.” *CEPR Discussion Papers* (6033).
- Baldwin, R. 1994. *Towards and integrated Europe*, CEPR Press, Londres.
- Baldwin, R. 1996: A domino theory of regionalism, en *Expanding Membership of the European Union*, editado por Richard Baldwin, Pentti Haaparanta, and Jaakko Kiander, Cambridge University Press for the Centre of Economic Research, New York.
- Baldwin, R. 2006a. Offshoring and globalisation: What is new about the new paradigm?, mimeo, Graduate Institute, Geneva.
- Baldwin, R. 2006b. Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade, *The World Economy*, Vol. 29, No. 11, pp. 1451-1518, Noviembre 2006.
- Bhagwati, J. 1994: Regionalism and Multilateralism: an overview, en J. de Melo and A. Panagariya (eds); *New dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., y Schott, P. K., 2006. Survival of the best fit: Exposure to low wage countries and the (uneven) growth of U.S. manufacturing plants. *Journal of International Economics* 68(1), pp 219-237.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J., y Schott, P.K., 2007a. Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives* 21(3), pp 105-130.
- Bernard, A. B., Redding, S. J., y Schott, P. K., 2007b. Comparative Advantage and Heterogeneous Firms. *Review of Economic Studies* 74(1), pp 31-66.

- Bernhofen, D. M. y Brown, J. C, 2005. An empirical assessment of the comparative advantage gains from trade: evidence from Japan. *American Economic Review* 95(1), pp 208-225.
- Brecher, R., 1974. Minimum Wage Rates and the Pure Theory of International Trade. *Quarterly Journal of Economics*, 88(1), pp 98-116.
- Bustos, P, 2008: Multilateral Trade Liberalization, Exports and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinean Firms. Artículo presentado en la conferencia European Research Workshop on International Trade (ERWIT), St. Gallen, Suiza, Junio 2008.
- Casacuberta, C., N. Gandelman, M. Olarreaga, G. Porto y E. Pubiano: 2008. Export Premiums en: P. Fanzylberg, J. Guasch and H. Lopez, eds: *The microdeterminants of Growth*. World Bank Publications.
- Davis, D.R., 1998. Does European Unemployment Prop up American Wages? National Labor Markets and Global Trade. *American Economic Review*, 88(3), pp. 478-494.
- De Melo, J, Panagariya, A. y Rodrik, D., 1994. The new regionalism: a country perspective. En De Melo and Panagariya eds, *New Dimension in Economic Integration*, Cambridge University Press.
- Dixit, A. y V. Norman, 1986. Gains From Trade Without Lump-sum Compensation, *Journal of International Economics* 21(1-2), pp 111-122.
- Gasoriek, M., Augier, P. y Tong C., 2007. Multilateralizing regionalism: relaxing rules of origin or can those PECS be flexed, Artículo presentado en HEI Geneva University-WTO Conference on Multilateralizing Regionalism, Setiembre.
- Grossman, G. y E. Helpman, 1995. The politics of Free Trade Agreements. *American Economic Review*, 85(4), pp. 667-690.
- Grossman, G. y Esteban Rossi-Hansberg, 2006. *The rise of offshoring: it's not wine for cloth anymore*, mimeo, Princeton University.
- Kee, H.L., Nicita, M. y Olarreaga, M., 2004. Import demand elasticities and trade distortions, *CEPR Discussion Paper No. 4669*.
- Kee, H.L., Nicita, M. y Olarreaga, M., 2005. Estimating Trade Restrictiveness Indices, *World Bank Policy Research Working Paper WPS 3840*, Washington D.C.

- Krishna, P. y Mitra, D., 2005. Reciprocated unilateralism in trade policy. *Journal of International Economics*, Volume 65, Issue 2, Marzo 2005, pp 461-487.
- Krugman, P. 1991a. The move towards the free trade zones. En *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Proceedings of a Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming.
- Krugman, P. 1991b. Is bilateralism bad?, En *International Trade and Trade Policy* Elhanan Helpman and Assaf Razin (Eds), Cambridge, MA, MIT Press.
- Helpman, E. ,2006. Trade, FDI, and the organization of firms. *Journal of Economic Literature* 44(3), pp 589-630.
- Irwin, D. A., 2001. The welfare cost of autarky: evidence from the Jeffersonian trade embargo, 1807-1809. *Review of International Economics* 13 (4), pp 631–645.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton, 2006. Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't. *Policy Research Working Paper N° 4046*, The World Bank.
- Mayer, T. y Ottaviano, G. I. P., 2007. The Happy Few: The internationalisation of European firms. *Bruegel-CEPR EFIM2007 Report* Bruegel Blueprint Series.
- Melitz, M. J., 2003. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica* 71(6), pp 1695-1725. The Econometric Society.
- Muendler, M. A., 2004. Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers 1986-1998. *CESifo GmbH. CESifo Working Paper Series*.
- Pavcnik, N., 2002. Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants. *Review of Economic Studies* 69(1), pp 245-276.
- OMC, 2008. Trade in a globalizing World, *World Trade Report 2008*. Geneva.
- Moncarz, Pedro y Vaillant, Marcel, 2007. Measuring the role of MERCOSUR on the Regional Pattern of Import of its Country Members, *GEP Research Paper 07/27, The Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, University of Nottingham, England*.
- Thoenig, M., y T. Verdier, 2003. A Theory of Defensive Skill-biased Innovation and Globalization. *American Economic Review* 93 (3), pp 709–28.

- Torrent, Ramón, 2007. The legal toolbox for regional integration: a legal analysis from an interdisciplinary perspective, *ELSNIT Conference, Barcelona*, October.
- Venables, A.J., 2003. Winners and losers from regional integration agreements. *Economic Journal*, 113, pp 747-761.
- Venables, A.J., 2005. Regional Disparities in Regional Blocs: theory and policy. Artículo presentado en Conferencia BID “Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades”, Río de Janeiro, Brasil.
- Vaillant, Marcel, 2007. Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. Serie de Comercio Internacional N° 87 (LC/L.2777-P) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2007. *Publicación de las Naciones Unidas*.
- Yeats, A., 2001. Just How Big Is Global Production Sharing?. En Kierzkowski, H. and Arndt, S.W. *Fragmentation: new production patterns in the world economy*. Oxford University Press.