

El camino importa:

Análisis de la política de Comercio Exterior en Uruguay (1990-2012)¹

Autores:

Eduardo Cuña

Alejandro Guedes

Marcelo Sosa

Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR

neryguedes@gmail.com

each@montevideo.com.uy

msosagabito@gmail.com

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

El camino importa:

Análisis de la política de Comercio Exterior en Uruguay (1990-2012)

Resumen: Comúnmente la literatura especializada tiende a reservar el análisis de las políticas públicas desde su diseño, evaluación y monitoreo. Sobre esa base los organismos multilaterales han sido propensos a diseñar y exportar a diversos países reformas estandarizadas, al margen de circunstancias domésticas. Sin embargo, esas acciones no han representado soluciones generalizadas.

Desde la perspectiva del presente estudio se propone un viraje en el foco de atención centrándonos en los procesos de toma de decisión. La premisa central, supone que la efectividad en la ejecución y las características centrales de una política pública están fuertemente influenciados por el proceso de elaboración de la misma, adquiriendo particular relevancia los factores institucionales que constriñen ese proceso (Spiller y Tommasi, 2003).

El trabajo analiza la política de Comercio Exterior en Uruguay durante el periodo 1990-2012. Se sostiene que la trayectoria de los indicadores de Comercio Exterior abordados se caracteriza por una alta estabilidad y adaptación a cambios del contexto. A su vez esto se vincula con la existencia de actores institucionalizados que promueven “*consensos intertemporales*”.

Palabras claves: Instituciones; Procesos; Políticas Públicas

1. Introducción

Durante los años 90, la política comercial en Uruguay experimentó diversos cambios orientados a una sintonía fina regional e internacional asociada a la promoción de una mayor apertura de las economías. La fundación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 da cuenta de este proceso internacional, así como el Mercosur daba cuenta de la sintonía de tal proceso en la región. Para Uruguay la orientación de estas reformas no era algo novedoso, sino la continuidad de un lineamiento de la política económica que tenía sus pilares con la instauración del gobierno de facto. Tomando el año 1974, como punto de inicio, hasta el año 2000 pueden identificarse al menos tres etapas de este proceso, siendo el primero de promoción de exportaciones y apertura unilateral (1974-1984), seguido de la profundización de dichas reformas (1985-1994) y la convergencia de la política comercial a través del Mercosur (1995-2000) (Vaillant, 2003). A esta periodización podríamos agregarle una cuarta etapa caracterizada por una mayor fluidez en los indicadores de internacionalización de la economía, el cual se identifica claramente con inicio en el año 2002, extendiéndose hasta la actualidad y que denominamos como etapa de diversificación con anclaje regional. Como veremos al analizar los datos del comercio exterior, es una etapa con un claro crecimiento en el índice de apertura económica, hubo un fuerte crecimiento de nuestras exportaciones con destinos más diversificados que en etapas anteriores y manteniendo, al mismo tiempo, un fuerte anclaje en el Mercosur, el cuál otorga a nuestro comercio exterior, algunas ventajas comparativas en la región a la vez que lo constriñe y le pone un corsé a intentos de acuerdos comerciales por fuera del mismo. Este repaso, por cierto muy grueso, nos remite a preguntarnos acerca de los factores que inciden sobre la estrategia de política comercial de un gobierno. Y en este sentido, interesa en particular la existencia de acuerdos intertemporales sobre esta área en el marco de distintos gobiernos con preferencias diversas en cuanto a política exterior y comercial.

Es menester puntualizar que este trabajo no engloba la generalidad de la política exterior del país, ni tampoco las diversas líneas que hacen a la sub unidad del comercio exterior, como la asignación de recursos o el estudio de los instrumentos que alteran dicha asignación. Sí nos focalizamos en los procesos que son atendibles desde un punto de vista politológico.

Este trabajo se centra en el estudio de la política de comercio exterior en Uruguay durante el período 1990-2012, privilegiando el análisis desde las instituciones y los procesos que guían la orientación de la política pública en esta materia. Para ello se emplea una metodología que no busca caracterizar y evaluar la política pública en sí misma, sino analizar el proceso de formulación de la misma atendiendo a los escenarios, jugadores y transacciones que intervienen en ese proceso. La premisa central, supone que la efectividad en la ejecución y las características centrales de una política pública están fuertemente influenciadas por el proceso de elaboración de la misma, adquiriendo particular relevancia los factores institucionales que constriñen ese proceso (Spiller et al., 2003). Se sostiene que las características claves de esta política en términos de adaptabilidad, volatilidad o rigidez, guardan relación con sus respectivos procesos de negociación política, el peso de los enforcement existentes y las instituciones que hay detrás de ese proceso. Bajo esas coordenadas realizamos entrevistas a informantes calificados (diplomáticos, economistas, politólogos y políticos), lo cual nos permite armar un

mapa institucional para el período. Por otra parte, medimos el flujo de intercambios y la apertura comercial para el período a fin de controlar la fluctuación de nuestra variable dependiente.

2. Enfoque teórico y metodológico

De modo general, la orientación de la política exterior es un elemento clave para la estrategia de desarrollo de un país. Más aún, de un país con las dimensiones económicas y demográficas de Uruguay. En regímenes democráticos asumen particular importancia las preferencias de los actores implicados en el proceso de toma de decisiones, en la medida que, la política exterior es endógena a las negociaciones, definiciones e intercambios entre estos actores. Sobre esta base, al menos para América Latina, hay una fuerte impronta de estudios sobre las relaciones internacionales que analizan temáticas como los conflictos internacionales y los procesos de integraciones bilaterales y multilaterales en el marco de las orientaciones de distintos gobiernos². Todos temas que obedecen a la “alta política”. Sobre Uruguay no podemos soslayar el trabajo de Luján, que ofrece un modelo sobre la orientación del país en materia de relaciones internacionales desde una perspectiva diacrónica (Lujan, 2007). Este autor, señala que, “a nivel teórico la literatura reconoce tres modelos decisorios principales en materia de política internacional de un país”. Los mismos son clasificados como: formal, colegiado y competitivo. En el primero, el formal, el centro de las decisiones está en el ámbito presidencial, dentro de una estructura vertical y jerarquizada en la que el Ministerio de Relaciones Exteriores oficia como ejecutor de las mismas. El segundo modelo, el colegiado, funciona como una red con múltiples agencias que intervienen en la política internacional y que tiene al Presidente actuando como un nodo de la misma. Aquí prevalece la lógica de cooperación interinstitucional. El buen funcionamiento depende del grado de esa cooperación interinstitucional y de la existencia o ausencia de luchas intraorganizacionales. Finalmente, en el modelo competitivo, el Presidente define la orientación de la política exterior en consonancia con lo impulsado por uno o varios de los actores participantes en el proceso y frecuentemente, lo hace en desmedro de las posiciones de otro u otros de los actores involucrados. Esos participantes del proceso que actúan junto al Presidente son diversos Ministerios y agencias. Las relaciones entre estos agentes son de competencia interinstitucional y tienen en disputa el diseño, desarrollo y ejecución de la política internacional. Las decisiones presidenciales pueden favorecer a unos actores y sus preferencias en determinados temas, momentos y/o circunstancias, pero esto no quiere decir que los “ganadores” siempre sean los mismos. Por lo tanto, se trata de un modelo de suma cero en el cuál lo que ganan unos actores lo pierden otros (Luján, 2007).

Otra forma de explicar el proceso decisorio en materia de política exterior es a partir del modelo desarrollado por Rusell, que es tomado por Fernández Luzuriaga (2007, p. 122). Se basa en dos desarrollos conceptuales: diferenciar estructura y proceso decisorio, por un lado, y diferenciar entre las dicotomías unidad-fragmentación y centralización-descentralización. “En Uruguay, consagrado en sus normas constitucionales, la estructura decisoria queda reservada a tres figuras: el Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores, como segundo representante natural del Estado; el Poder Legislativo con un rol de codecisor, y de controlador y fiscalizador de la política exterior ejecutada desde el Poder Ejecutivo” (Fernández Luzuriaga, 2007, p. 123). Estas categorías se retomarán más

² Ver Nolhen y Fernández (1991), Van Klaveren, 1984, Almeida (2000).

adelante al analizar los resultados surgidos a partir de los datos recabados y de las entrevistas realizadas a los expertos.

Mirada desde otra perspectiva, la política de comercio exterior de un país, como parte de su política exterior, está condicionada por factores circunstanciales tales como alianzas políticas en el gobierno, ciclos económicos, coyuntura internacional, entre otros, pero también por las tradiciones político-ideológicas de quienes toman las decisiones. Estas dan cuenta de procesos de larga duración en la construcción y desarrollo de líneas de pensamientos político ideológicas, con sus respectivos discursos y diseños programáticos. En Uruguay, se encuentran con claridad en los tres partidos políticos que estuvieron en el gobierno durante el período 1990-2012 (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2009). Cada uno de ellos tiene un “libreto” profundo, coherente y con largo arraigo. Las tres tradiciones son: la universalista o colorada, la resistente o blanca y la tercerista. La universalista está asociada a una tradición liberal, pero sobre todo batllista, en una clara referencia a la consolidación de un Uruguay moderno, a partir del modelo de principios de siglo XX. Adhiere a una racionalidad universal basada en valores propios de la democracia liberal, de raíces iluministas, como herramienta para la organización de la sociedad. La inserción del país en el sistema internacional es concebida como parte del desarrollo de valores universales. Sus principales categorías son la racionalidad universal y la ideología democrática-liberal. La segunda tradición mencionada es la resistente, que se contrapone y sirve como freno a la universalista. Se sustenta en el romanticismo, con especial estimación de los sentimientos por sobre el pensamiento y por la preferencia de las ciencias del espíritu y de la historia. Sus principales categorías son la salvaguardia de lo permanente y el descreimiento de las ideologías. Se puede agregar otra categoría que es un corolario de las anteriores y que proclama la invalidez de cualquier división de pueblos y gobiernos de acuerdo a categorías. Por último, la tradición tercerista surgió a partir del advenimiento de la Guerra Fría como respuesta a la división entre bloques imperialistas. Fue una visión de política internacional representada por un grupo independiente: no clasificado en una ideología política definida, y sin pertenencia a un partido político nacional o a un movimiento ideológico internacional. Sus principales categorías son: la independencia espiritual ante la propaganda engañosa de las superpotencias de ambos bloques, un arraigado antiimperialismo, la consideración de Estados Unidos como el gran mal latinoamericano, la democracia como valor en sí mismo y ligada a la idea de pueblo como fuente de verdad y progreso. Se agrega otra categoría que tiene que ver con la ecuación nacionalismo/universalismo. En este sentido, si bien el tercerismo tiene algunos visos de universalismo, la interpretación más aceptada lo define como nacionalista por la simple razón que, al ser antiimperialista y luchar por la independencia de espíritu, se proclama a favor de los destinos del país.

Dentro del mapeo de las tradiciones recién descriptas, se puede ubicar con claridad a los tres partidos que tuvieron responsabilidades de gobierno durante el período estudiado. El Partido Colorado, incluyendo los períodos en los que ha estado en la oposición, ha sido fiel a la tradición universalista. Ha hecho una férrea defensa del Derecho Internacional, una fuerte y positiva ponderación de los organismos internacionales (ONU, OMC y OEA, principalmente) con especial referencia a la Carta Democrática Interamericana. En tanto, el Partido Nacional, en grandes rasgos, ha defendido y expresado a carta cabal a la tradición resistente. Ha promovido la inserción internacional del país como forma de promover la defensa de la nación, cómo entidad políticamente independiente, socialmente justa y económicamente próspera. El país debe hacer sentir su voz en la comunidad de naciones y fortalecer su rol en la construcción de un nuevo orden internacional. Finalmente, el Frente Amplio ha definido su política exterior, y

por ende la política de comercio exterior, como instrumento del Estado para la representación y protección de los intereses nacionales y para la inserción internacional del país. Su definición dogmática se expresa como un aspecto clave e inalienable de su proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular, lo cual se identifica con una fuerte impronta tercerista. Estas definiciones remiten, además, a la tradición resistente al proclamar la defensa de los intereses nacionales como aspecto central. Además, el Frente Amplio hace una expresa mención y adhesión a los postulados de la Carta de Naciones Unidas, pero no desde una visión universalista, sino desde la defensa ante el imperialismo que se reconoce en las otras dos tradiciones: la resistente y la tercerista (Fernández Luzuriaga et al., 2009).

La interrogante central de este trabajo atañe a una cuestión teórica fundamental, la problematización sobre el vínculo entre factores político- institucionales, procesos políticos y el contenido de este (Nohlen y Fernández, 1991). Este estudio, de pretensiones más modestas, selecciona un ítem en particular de todo el pool de posibilidades que ofrece el tema. Como es sabido, ello nos obliga a fundamentar una serie de precisiones conceptuales y metodológicas al respecto. La primera y más importante de todas es que analizamos puntualmente el comercio exterior de Uruguay como variable dependiente, concibiéndolo como policy. Esto es, como producto de las decisiones del sistema político. Varios estudios, sobre todo desde la economía política destacan la importancia de la política de comercio en la medida que la misma tiene importantes efectos en la redistribución primaria del ingreso. Por extensión, se torna particularmente relevante centrar la atención en el proceso de formulación de esta política. Sobre esa base se agregan dos decisiones metodológicas básicas. Concentrarnos en la arena del Poder Ejecutivo y no en el parlamento. Sobre esta decisión pesa un costo de oportunidad. Existen estudios que modelizan la política exterior a partir de variables predictoras como la ideología de los legisladores. Para ellos se emplea una técnica conocida como W- Nominates. Básicamente son modelos espaciales de polarización en votaciones nominales. En Uruguay por el momento no tenemos votaciones nominales lo cual tornaría muy ardua la tarea de imputar votaciones a los legisladores sobre cada proyecto de asuntos internacionales votado en el parlamento³. Además, en materia de comercio exterior los lineamientos estratégicos tienden a ser fijados por el Poder Ejecutivo (Vaillant, 2003). Como tercera decisión básica, empleamos el método del Proceso de Formulación de Políticas (PFP) (Spiller *Et, Al*, 2003).

En su origen el esquema conceptual que tomamos es una extensión de los modelos de economía política, que al menos desde la década de los años 70 comenzaron a poner en relieve la importancia que tienen las instituciones y los factores políticos a la hora de abordar políticas fiscales⁴. Este método, que entendemos se adecua al tipo de investigación descriptiva que planteamos, permite analizar los resultados de una política pública a partir del proceso de formulación de la misma. El diagnóstico que se ofrece de la policy, no lo es en términos de si la política es “buena o mala”, sino que el instrumento verifica determinados atributos de los cuales tomamos cuatro:

³ Para un buen ejemplo de esta técnica aplicada al caso chileno véase Feliú (2009: 835:870).

⁴ Al respecto véase entre otros Alesina y Perotti (1994) sobre capacidad de reacción de los gobiernos según su tipo frente a shocks económicos negativos; o Persson y Tabellini (2004) sobre la incidencia de las reglas electorales sobre el desempeño fiscal.

-Estabilidad (hasta qué punto la política es estable en el tiempo)

-Adaptabilidad(hasta qué punto pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias)

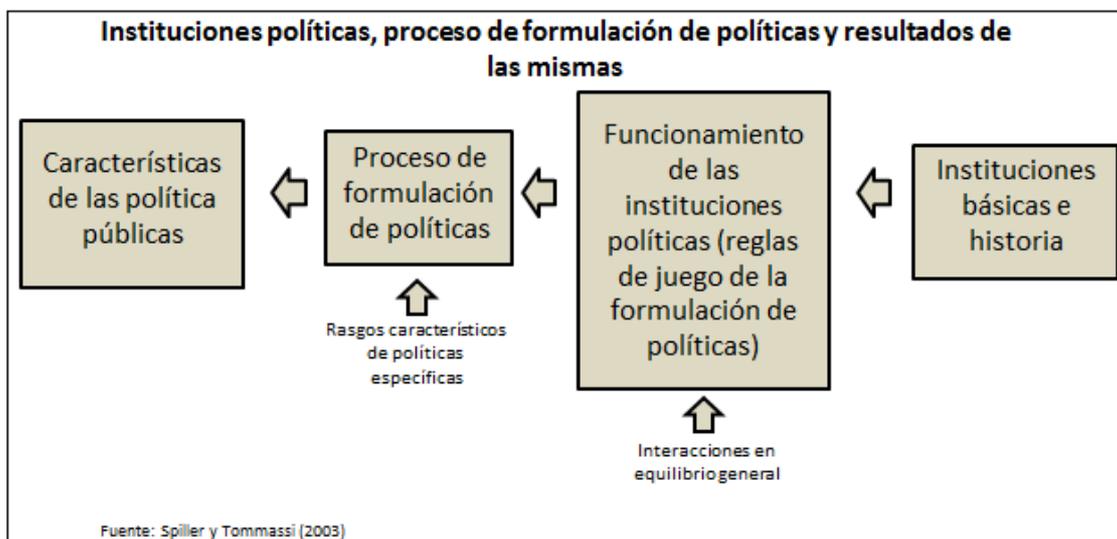
-Calidad de implementación (este punto tiene que ver con la existencia de burocracias profesionales y sistemas de compulsión que viabilicen la implementación de la política)

-Coordinación y coherencia (muchos actores son los que a menudo intervienen en la formulación de políticas siendo necesario tecnologías de agregación y coordinación que permitan cristalizar interacciones cooperativas)

Traduciéndolo a nuestra policy decimos que, no estamos analizando por ejemplo los instrumentos que emplearon los distintos gobiernos en materia de comercio (aranceles, subsidios, etc.), ni tampoco el contenido del intercambio comercial, ni un juicio valorativo sobre esto. En cambio, analizamos en concreto la trayectoria del índice de apertura comercial y los flujos de intercambio con las regiones, bajo las coordenadas de la caracterización genérica anteriormente explicitada. Por otra parte, el análisis del resultado bajo esas coordenadas no se da en términos de las características técnicas de la política pública, sino de su proceso de formulación, el cual en última instancia está íntimamente emparentado con el fundamento institucional y por ende, de equilibrio general que pesa sobre el sistema⁵.

⁵ Los autores ofrecen un ejemplo bien ilustrativo del punto. Dani Rodrik (1995) analizó la política de subsidios a las exportaciones en 6 países encontrando resultados diversos a pesar de tratarse de una política genérica. Ello lo vincula a rasgos diversos de los ambientes donde se formuló y ejecutó esa política, tales como los actores intervinientes, horizontes temporales e incentivos que estos tenían.

Cuadro conceptual



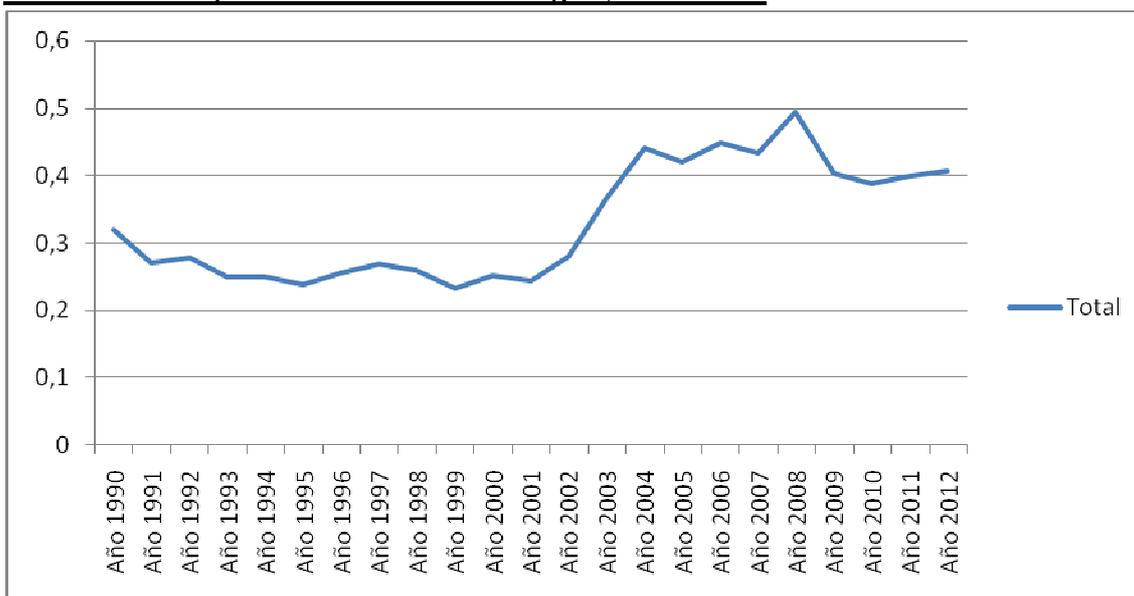
En este sentido algunos de los elementos sobre los que reposa el enfoque metodológico son las condiciones que fomentan o dificultan la cooperación, entendida en la jerga como “*acuerdos intertemporales*”. Destacan entre ellos las “*estructura de pagos dentro del período*”, es decir, la existencia de rentas inmediatas asociadas al desvío de los acuerdos cooperativos; “*número de jugadores políticos*”, al ser más grande el número de jugadores se torna más difícil la coordinación haciendo más difícil cooperar; “*horizontes temporales*”, el patrón tiempo juega un rol fundamental en la medida que individuos específicos con posiciones políticas formales tendrán mayores o menores incentivos para la cooperación dependiendo de la extensión temporal de su posición en el cargo; “*institucionalización de escenarios*” la complejidad de los intercambios y la coordinación requiere de ámbitos institucionalizados que sean percibidos como tales por los actores intervinientes; “*delegación*”, esta opera como *self-enforcement* de los acuerdos en la medida que se transfiere a agencias técnicas, disminuyendo costos de la formulación partidista de los acuerdos; por último tenemos “*tecnologías de enforcement*”, este sería un tercer actor institucional que hace cumplir los acuerdos, como por ejemplo el Poder Judicial (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011).

3. Comercio exterior: diversificación con anclaje regional

De acuerdo con el análisis de los datos y según lo que reflejan los gráficos expuestos, se aprecia que para el período de tiempo estudiado, Uruguay ha tenido una trayectoria de inserción comercial en el sistema internacional que se ha caracterizado por una tendencia aperturista (ver Gráfico 1), con tendencia positiva, con un fuerte crecimiento de sus exportaciones y con una importante diversificación de los mercados de destino de dichas exportaciones (ver Gráficos 3 al 9).

Gráfico 1

Índice total de apertura comercial de Uruguay 1990-2012

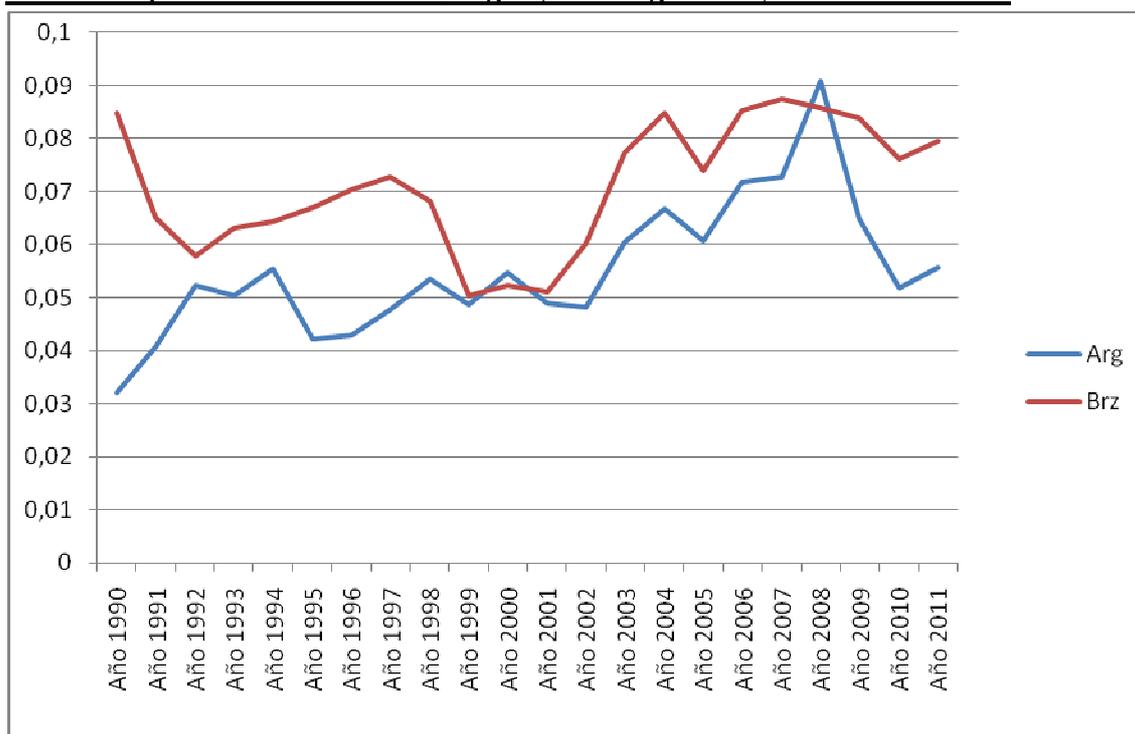


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

Nota: El Índice de apertura comercial se calcula sumando Exportaciones más Importaciones y dividiendo ese total por el PIB total.

Gráfico 2

Índice de apertura comercial de Uruguay con Argentina y Brasil 1990-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

Nota: El Índice de apertura comercial se calcula sumando Exportaciones más Importaciones y dividiendo ese total por el PIB total.

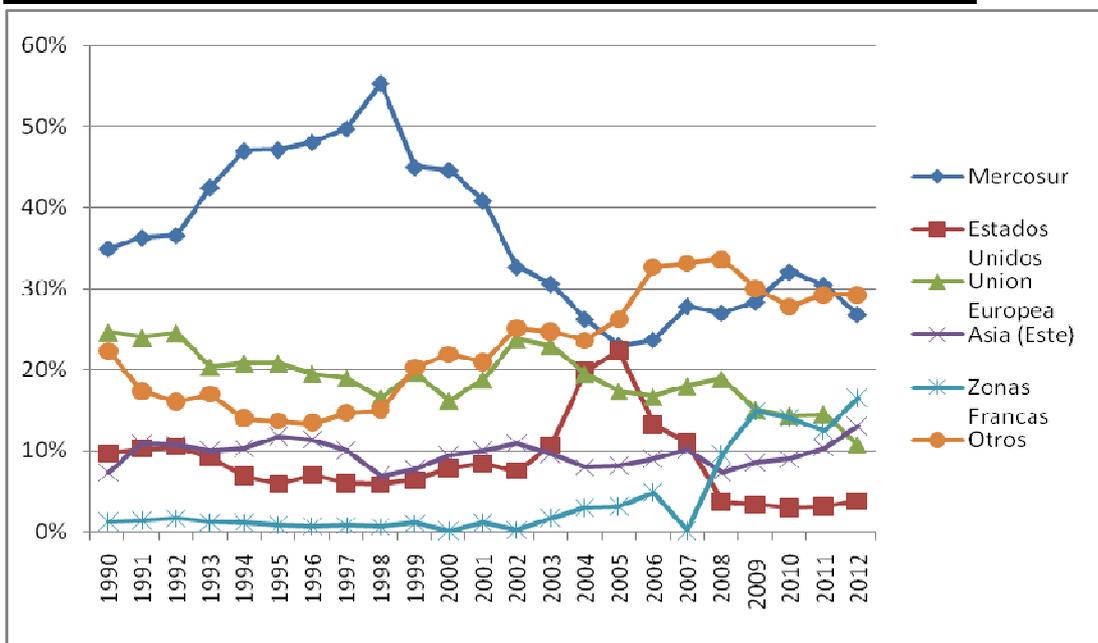
Las exportaciones medidas en dólares norteamericanos se quintuplicaron en el período. Hubo un fuerte crecimiento en las ventas hacia el Mercosur, que se multiplicaron por cuatro, pero hubo otros destinos que crecieron aún más. Los montos exportados con destino a los países del este asiático, fundamentalmente China y Corea del Sur, son entre nueve y diez veces superiores a los del primer quinquenio de los años 90, en tanto, en el destino “Otros” hay un gran incremento de las ventas a Rusia y, en menor medida, a Estados Unidos, México y Venezuela, entre otros. Por último, la mayor diferencia que se detecta al analizar los datos es la exponencial trayectoria de lo que se denomina “Zonas Francas” y que se trata de exportaciones de las que no se conoce los países que fueron su destino final. Este rubro incluye, además, los montos exportados a Oceanía. Esto es así porque esa información no está discriminada en la base de datos que sirvió de fuente a este trabajo, aunque sí puede indicarse que las diferencias ocasionadas son absolutamente irrelevantes. Si se observa el peso relativo de cada destino en el total de exportaciones, se puede concluir que la región sigue siendo el principal comprador de los productos uruguayos. Esto tiene que ver con importantes volúmenes físicos, pero fundamentalmente, por ser el Mercosur el consumidor fundamental de los productos que tienen incorporado un mayor valor agregado.

Los montos exportados al Mercosur entre los años 2010 y 2012 son superiores al total de las exportaciones del país efectuadas en los primeros años del período analizado. Pero si se analizan los porcentajes que en el final del período se vendieron al Mercosur, se aprecia una disminución con respecto al peso relativo que las mismas tenían en los primeros años de la década de los años 90. Esto está indicando que las exportaciones con otros destinos extra región se incrementaron en forma más que destacada (ver Gráfico 3 y Gráfico 4). Por lo tanto, como

corolario de lo anterior se deduce que se registró un aumento en la diversificación del comercio exterior.

Gráfico 3

Distribución de Exportaciones uruguayas por principales destinos (en %)



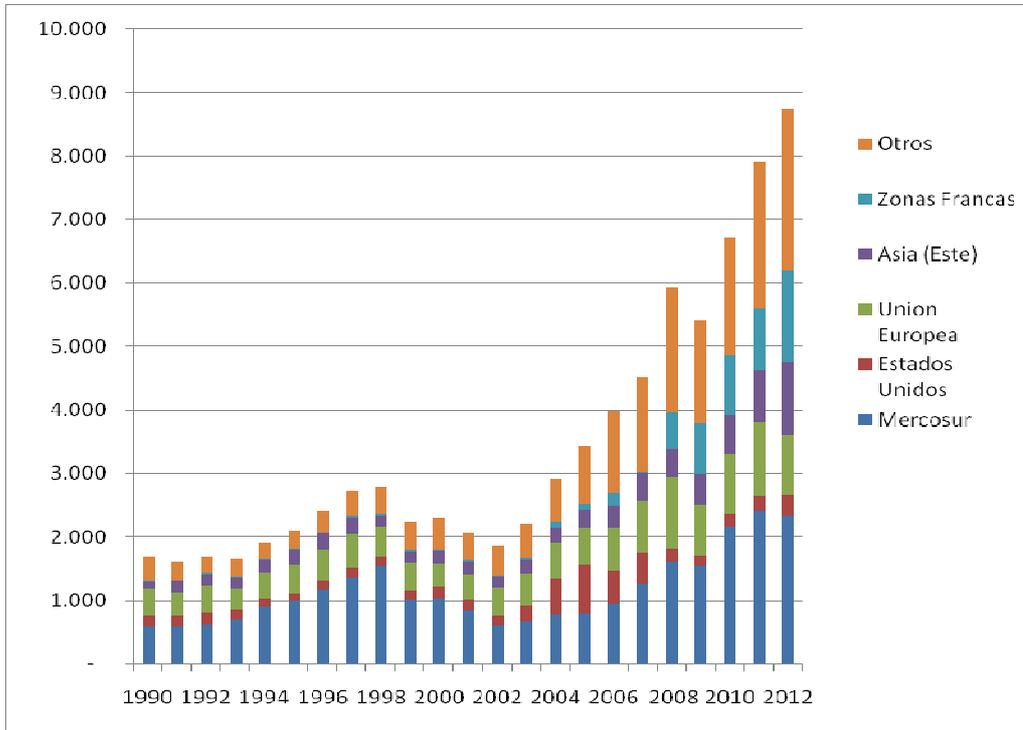
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

Notas: 1 - Debido a los cambios en los ordenamientos territoriales y regiones de acuerdo a O.N.U., algunas compensaciones son aproximadas.

2 - En las exportaciones a Zonas Francas se desconoce el país de destino final.

Gráfico 4

Distribución de Exportaciones uruguayas por principales destinos (en miles de USD)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

Notas: 1 - Debido a los cambios en los ordenamientos territoriales y regiones de acuerdo a O.N.U., algunas compensaciones son aproximadas.

2 - En las exportaciones a Zonas Francas se desconoce el país de destino final.

Distribución de Exportaciones uruguayas por principales destinos (en %)

Por cada período de Gobierno

Gráfico 5

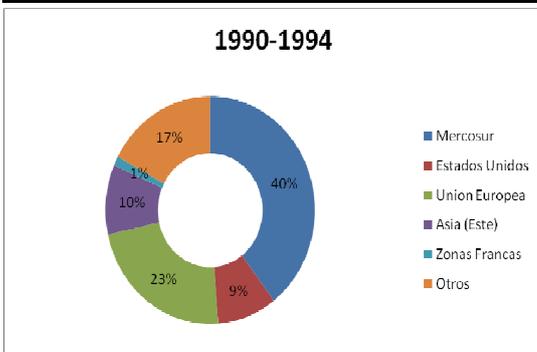


Gráfico 6

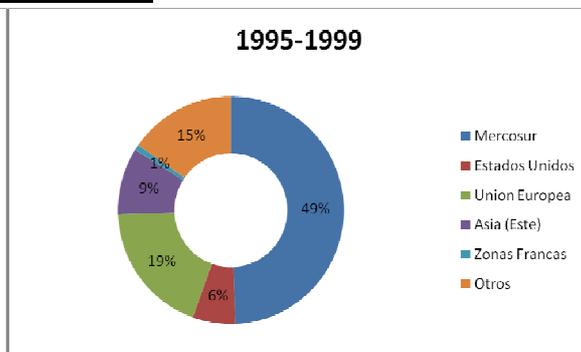


Gráfico 7

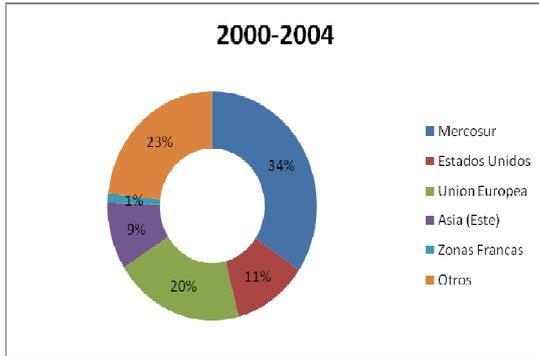


Gráfico 8

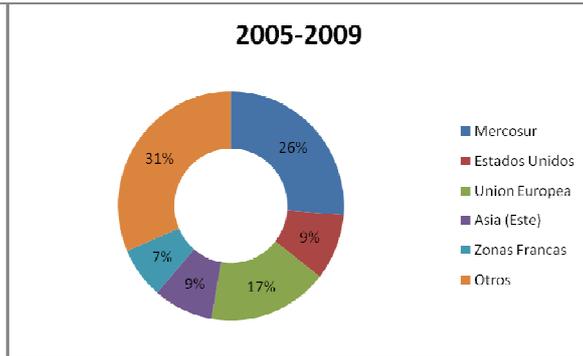
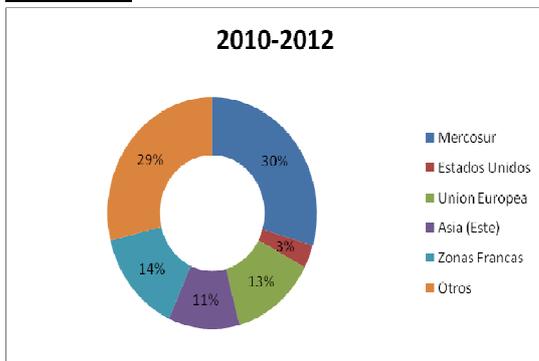


Gráfico 9



4. El Comercio Exterior como policy

En función de los datos, se puede afirmar que la Política de Comercio Exterior del Uruguay ha estado signada por una alta estabilidad en su trayectoria y en sus resultados. Esto no quiere decir que todos los actores intervinientes en el proceso de elaboración y ejecución de dicha política, durante los años estudiados y con diferentes partidos políticos en la titularidad del Poder Ejecutivo, hayan tenido las mismas preferencias ni hayan partido de las mismas concepciones ideológicas ni de los mismos principios programáticos. Sólo refleja, ni más ni menos, que ha sido una política estable de acuerdo a la teoría que usamos para este trabajo. Esa estabilidad está acompañada de un grado de adaptabilidad de la política que está acorde a los diferentes escenarios y circunstancias encontradas en la trayectoria recorrida y que ha sido un ingrediente fundamental para que aquella estabilidad se consolidara.

La adaptabilidad de la política se puede deducir a partir de los datos numéricos, pero se aprecia más claramente al observar otros aspectos que hacen a la toma de decisiones y los objetivos expresamente declarados por los actores intervinientes.

La historia de la apertura económica del país tiene ya varias décadas de desarrollo. Comenzó en los años del gobierno dictatorial y se fue consolidando con los sucesivos gobiernos. Durante el primer gobierno de la redemocratización, con el Partido Colorado como titular del Poder Ejecutivo, se llevó a cabo una política de ampliación del comercio con los dos grandes países vecinos, Brasil y Argentina, a través de los tratados del PEC y del CAUCE respectivamente. Con esos acuerdos Uruguay logró importantes ventajas comparativas para sus productos y a partir de ellos se incrementó mucho el comercio con ambos países. Luego, a partir de la firma del Tratado de Asunción en que se crea el Mercosur, se continuó con la tendencia expansiva hacia la región. Esto tuvo su punto más alto entre los años 1997 y 1998, luego esta tendencia perdió vigor como resultado del deterioro de las economías de los tres países.

Paralelamente, en aquel primer gobierno también se desarrolló la Ronda Uruguay del GATT (organismo antecesor de la Organización Mundial de Comercio) en la que Uruguay tuvo un papel activo, siendo fiel a su tradición y acorde, además, a la tradición universalista que el gobierno colorado quiso inyectarle.

Posteriormente el gobierno de L.A. Lacalle (1990-1995) mantuvo un papel muy activo en la materia, contando con el apoyo de todo el sistema político nacional en la creación del Mercosur. El Presidente Lacalle planteó la necesidad de “pegarse” a los acuerdos que en esos días estaban realizando nuestros dos países vecinos y que dejaban a Uruguay en una situación peligrosa desde el punto de vista de la inserción comercial en la región. El planteo del Presidente, fue de defensa del interés nacional. Sus objetivos fueron netamente comerciales y en ningún momento buscó o sugirió (más bien todo lo contrario) que el tratado tuviera motivaciones de incorporarse a un sistema internacional de corte universalista, ni tampoco como un proceso de hermandad y unidad regional o latinoamericana.

Durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti se continuó afianzando la política de inserción comercial internacional del país. Fue en este período que el Mercosur tuvo su momento de mayor expansión comercial, pero además se siguió buscando diversificar los destinos de las exportaciones uruguayas. Paralelamente, en el año 1995 se crea la Organización Mundial de Comercio (OMC) a la que Uruguay adhiere.

En el año 1999 comenzó un tiempo de recesión en la región. Primero, fue Brasil y luego se trasladó a Argentina y Uruguay. En ese año el Partido Colorado vuelve a ganar las elecciones nacionales y retiene el gobierno. Desde el año 2000, con la asunción del Dr. Jorge Batlle como Presidente, se intensificaron las negociaciones en diferentes ámbitos y con distintos países y

regiones del mundo con el objetivo de incrementar las exportaciones uruguayas y diversificar sus destinos. Se buscaba superar los problemas que generaba la región a nuestra economía y en ese marco se realizaron las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México, al tiempo que se propiciaba un acercamiento con Estados Unidos.

En el año 2002, con una severa crisis financiera y económica, el Uruguay salió al mundo a buscar aliados estratégicos para su comercio y para captar inversiones. A partir de ahí, el país ingresó en una etapa de permanente crecimiento económico, con cada vez mayores volúmenes de exportaciones y persistente e incremental proceso de apertura económica y diversificación del destino de su ventas al exterior. Esta etapa adquiere vigor con la salida de la crisis, y el arribo al poder del Frente Amplio desatando un período que trasciende una década de crecimiento ininterrumpido del Producto Bruto Interno y un destacado dinamismo del comercio exterior.

El cambio de partido en el gobierno, no fue una simple alternancia en el poder. Fue la asunción de un partido político auto proclamado de izquierda, que cómo ya se dijo en un apartado anterior, manifestaba una impronta con fuertes anclajes en la tradición tercerista y otros en la tradición resistente de la política exterior uruguaya. Sin perjuicio de ello, la política de comercio exterior que desarrolló el Frente Amplio fue de continuidad con los grandes lineamientos que ya estaban trazados por los gobiernos anteriores. Le aportó algunos matices que reflejaron algunas de sus preferencias, avanzó en las principales tendencias que ya estaban presentes (apertura económica, diversificación del destino de las exportaciones, entre otras), no sin sufrir tensiones y conflictos entre sus postulados ideológicos-programáticos y el ejercicio concreto del gobierno. En este sentido, de acuerdo a lo que manifiesta Luján en su artículo sobre la inserción internacional del Uruguay durante la primera mitad del gobierno del Dr. Vázquez (primer gobierno frenteamplista), no se perfiló un modelo decisorio predominante en la conducción de la política exterior del Uruguay, dependiendo el modelo de la temática abordada. En algunos casos se concretó un modelo formal, en otros el modelo colegiado y para el resto un modelo competitivo. Según lo estudiado por este autor, para el caso de la política de comercio exterior se aplicó un modelo colegiado, es decir que, la política se formuló y desarrolló con la participación de varios actores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y la agencia Uruguay XXI. Este proceso transaccional tuvo al Presidente de la República como un nodo de la red de actores (Luján, 2007). En forma similar se manejó el relacionamiento con Estados Unidos, con la particularidad que el resultado de dicha política fue la de profundización de las relaciones bilaterales continuando la línea fomentada por el gobierno del Dr. Batlle y en tensión con los postulados históricos del Frente Amplio, especialmente de algunos de sus sectores; de antiimperialismo y antiyanquismo. De modo más genérico, si se observara el volumen de legislación que se ratifica en el Parlamento sobre asuntos internacionales, se aprecia que el flujo de ese tipo de proyectos se ha disparado durante la administración Mujica, dando cuenta de una nueva impronta de internacionalización de la economía uruguaya⁶.

En suma, a través de los indicadores expuestos podemos destacar al Comercio Exterior como una arena donde los resultados de la política pública tienden a ser estables. Incluso destacándose una línea de continuidad de largo aliento que permiten detectar la existencia de “*acuerdos intertemporales*”, sin por ello caer en la rigidez. Esto en la medida, que mantiene la

⁶ Para tener una idea mientras los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo de Vázquez (2005-2008) representaban el 26% (157 proyectos) de los proyectos enviados, durante el gobierno de Mujica (2010-2013) pasaron a representar el 34% (221 proyectos). Véase Chasquetti, Guedes y Zeballos “Pese a todo la 47ª legislatura quedará en la historia”, en Política en tiempos de Mujica, 2014 (en prensa).

adaptabilidad necesaria para que los actores políticos puedan inyectar sus preferencias en un área clave para la redistribución y el desarrollo del país.

4.1 Análisis del proceso de formulación

No es posible analizar la política comercial del Uruguay durante el período de referencia sin el concurso del enfoque de informantes expertos en la materia, ya sea desde la academia como mediante la participación a través de la actividad pública, o la actividad privada. Bajo esta óptica procuramos evaluar con los entrevistados cuatro dimensiones que permitan obtener un panorama más completo sobre el proceso de elaboración de las políticas de comercio exterior: escenario de toma de decisiones, jugadores intervinientes, profesionalización de la burocracia y preferencias de los actores políticos.

Se destaca como escenario clave el Poder Ejecutivo. Dentro de este, los actores institucionales que se destacan son: Cancillería, Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional de Comercio y el Ministerio de Industria, Energía y Minería a través de la Unidad de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. En este marco los actores que conducen la política comercial son el Presidente de la República, junto a los ministros de Relaciones Exteriores y Economía. Como ya hemos señalado la pluralidad de actores en materia de comercio exterior ha derivado en un modelo de gestión colegiada en lo que refiere a Comercio Exterior. No obstante, cuando los liderazgos políticos a cargo de las distintas carteras mantienen preferencias encontradas se ha marcado una pauta más competitiva. Este elemento no ha sido ajeno a la percepción de la clase política, en la medida que, tras asumir Tabaré Vázquez su primer mandato, una de las grandes reformas fue la creación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX). Como señalamos en el apartado teórico-metodológico la “*institucionalización de escenarios*” es un elemento central del PFP en la medida que la complejidad de los intercambios y la coordinación requiere de ámbitos institucionalizados que operen disminuyendo los costos de la coordinación y sean percibidos como tales por los actores intervinientes del proceso. De ese modo, si bien la CIACEX no es percibida por los entrevistados como un ámbito institucionalizado de coordinación, se espera que lo sea en el mediano plazo, permitiendo una mejor gestión en la toma de decisiones en lo relativo a Comercio Exterior.

También se identifican otros actores relevantes del proceso. Tal es así el caso del Instituto Uruguay XXI, persona pública no estatal. Creado en 1996 y concebido como un instituto de promoción de inversiones y exportaciones de bienes y servicios, dicho Instituto operaría dentro de nuestro esquema metodológico como un ámbito de “*delegación*” de cometidos y *self enforcement* en cuanto a los cometidos políticos consensuados por los actores políticos: la búsqueda de la internacionalización de la economía uruguaya.

Otro actor institucional que se desprende de las entrevistas es el Mercosur, asociándolo en mayor medida al rol de un *veto player*. Si bien, como vimos en el análisis de los datos el Mercosur es imprescindible en la estrategia de inserción internacional, al punto de que es el enclave sobre el que se apoya el sector exportador, su carácter de “mercado común” lo convierte en una “*tecnología de enforcement*” externa que opera haciendo cumplir las normativas comerciales de sus miembros. Aunque en este sentido, es frecuentemente cuestionado su status formal de “*mercado común*” el cual a menudo parece estar más próximo a una “*unión*”

aduanera imperfecta” en virtud de que su funcionamiento real permite imperfecciones como la variedad de excepciones al Arancel Externo Común.

En cuanto a la profesionalización del cuerpo burocrático, se puede señalar que Uruguay ha tenido durante el período analizado un nivel relativamente alto de especialización en sus funcionarios de carrera. No obstante su reclutamiento ha respondido mayormente a la lógica clientelar (Jordania y Ramió, 2002). Durante los gobiernos frenteamplistas existen evidencias contradictorias. Por un lado, se destaca un reclutamiento sobre bases técnicas y más democratizadas⁷. Empero, durante el actual gobierno se duplicaron los cargos de confianza política en los niveles de mayor jerarquía de la Cancillería.

Una última dimensión a relevar fue el peso de las preferencias de los actores. Como hemos puesto de manifiesto si bien se aprecian “*consensos intertemporales*” durante el período en estudio, a menudo el liderazgo político puede poner en duda el cumplimiento de los acuerdos. En particular, se vislumbra por parte de los entrevistados cierta tensión en las preferencias de inserción durante el actual período de gobierno. Si bien al momento parece vehiculizarse de buena forma las diferencias existentes, una alta polarización al interior del gobierno podría derivar en un proceso de “*balcanización*” entre las agencias que operan en el policy making del comercio exterior⁸. Sobre esta línea, queda en evidencia una tensión natural y legítima entre lo institucional y lo político, lo cual a menudo puede ir en desmedro de la “*coordinación y coherencia*” de la formulación de políticas públicas.

⁷ Camilo López, (2010). *La Política Exterior Uruguay: ideas, intereses e instituciones*, Tesis de Doctorado (en proceso).

⁸ El término balcanización refiere a la fragmentación en agencias no cooperativas que se produce en la formulación de una política pública (Cox y McCubbins, 1999) citado por Spiller y Tommasi (2003).

5. Consideraciones finales

Como señalamos inicialmente la trayectoria de nuestra variable dependiente parece estar asociada a “*consensos intertemporales*” que se han ido tonificando a lo largo del tiempo. Desde mediados de los años 70 al 2000 se puede establecer una periodización en tres etapas (Vaillant, 2003) a la cual nosotros agregamos una cuarta que se extiende hasta la actualidad e identificamos como “diversificación con anclaje regional”. Este proceso de mayor apertura comercial y diversificación se presenta como corolario de un proceso de apertura unilateral que presentamos y justificamos oportunamente. A su vez en virtud del desempeño de los indicadores que utilizamos para monitorear el Comercio Exterior catalogamos el desempeño del mismo como estable y adaptable en términos del marco metodológico empleado. Ese resultado está íntimamente emparentado con el proceso de formulación de la política; en particular, los actores institucionales y políticos que intervienen así como los *enforcement* existentes. Pero en nuestra opinión, no podríamos cerrar el análisis si no hacemos referencia a algunos elementos que consideramos operan por detrás del proceso de formulación de la política. Desde una perspectiva sistemática, o de equilibrio, no podemos omitir el rol que juegan partidos y especialmente fracciones que tienden a gozar de una alta institucionalización. Si bien este es simplemente un estudio de caso dentro de una línea que pretendemos ampliar, es razonable pensar que la institucionalización de los partidos y en particular las fracciones otorgan cierta estabilidad a las carreras de sus elencos, con lo cual tienden a existir mayores incentivos para establecer “*acuerdos intertemporales*” e inhibir los pagos de las acciones más oportunistas.

Ello no exime a la gestión de la política comercial de los desencuentros naturales en términos de preferencias. De hechos la asignación habitual de las carteras ministeriales por fracciones y con ministros de corte más político que técnico puede derivar en disputas entre las agencias por la “apropiación” de determinados temas en lugar de priorizar la cooperación que por ejemplo se busca desde la CIACEX. No obstante ello, entendemos que esto es parte del juego democrático y el peor escenario sería el de la “delegación” de la toma de decisiones en agencias especializadas, dejando al gobierno sin capacidad de incidir en un área tan sensible.

Bibliografía

Alesina, A. y Perotti, R. (1994). *The political economy of budget deficits*, NBER working paper 4637.

Almeida, P. R. (2003). *A Política Internacional do Partido Dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula*, en Revista Sociol. Política, Curitiba, Brasil, (Junio 2003) (pp. 87-102).

Fernández Luzuriaga, W. (2007). *La política exterior uruguaya desde tres singularidades*, en L. Ferro Clérico, S. Castro, D. Hernández Nilson y A. Soto (Coord.), Seminario Inserción internacional del Uruguay (pp. 121-135). Montevideo: FCS de UDELAR e Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Fernández Luzuriaga, W. y Hernández Nilson, D. (2009). *Tradiciones ideológicas de Política Exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los Partidos Políticos uruguayos*, Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR. Obtenido de: <http://www.laondadigital.info/laonda/laonda/499/A1.pdf>

Jordana, J. y Ramió, C. (2002). *Diseños institucionales y gestión de la Política Comercial Exterior en América Latina*. Buenos Aires: BID (Documento de divulgación 15)

López Burián, C. (2014). *La Política Exterior Uruguaya: ideas, intereses e instituciones*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política (en proceso), FCS, UDELAR.

Luján, C. (2007). *Hacia un programa de reflexión en la acción: toma de decisiones, liderazgo y calidad de la política internacional*, en L. Ferro Clérico, S. Castro, D. Hernández Nilson y A. Soto (Coord.), Seminario Inserción internacional del Uruguay (pp. 75-94). Montevideo: FCS de UDELAR e Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Nohlen, D. y Fernández, M. (1991). *Democratización y Política Exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay*, en Revista Estudios Internacionales N° 94, Año 24, Santiago de Chile, Abril-Junio 1991, (pp. 229-259).

Persson, T. y Tabellini, G. (2004) *Constitutions and economic policy*, en The Journal of Economic Perspectives, Vol. 18, N° 1 (pp.75-98).

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (Ed). (2011). *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*, en El Juego Político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? (pp. 1-32). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Spiller, P. y Tommasi, M. (2003). *Political Institutions, policymaking processes and policy outcomes: An intertemporal transaction framework*, Documento guía para el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes” of the Latin American Research Network (Banco Interamericano de Desarrollo). Obtenido de: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt81.pdf>

Vaillant, M. (2003). *Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay*, en D. Aboal y J. A. Moraes (Org.) Economía política en el

Uruguay, Instituciones y Actores Políticos en el Proceso Económico (pp. 111-136).
Montevideo: TRILCE

Van Klaveren, A. (1992). *Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: modelo para armar*, en Revista Estudios Internacionales N° 98, Año 25, Santiago de Chile, Abril-Junio 1992, (pp. 169-216).

Vreeland, J. (2003). *Buscando condiciones, no dinero: el acuerdo de Uruguay con el FMI en 1990*, en D. Aboal y J. A. Moraes (Org.) Economía política en el Uruguay, Instituciones y Actores Políticos en el Proceso Económico (pp. 73-92). Montevideo: TRILCE