

Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay¹

Marcel Vaillant²

2003 (versión preliminar)

Resumen

El trabajo tiene por objeto analizar la reforma comercial en el Uruguay empleando para ello un enfoque de economía política. La política comercial es especialmente apta para la aplicación de estos marcos analíticos en la medida que la misma tiene efectos importantes en la distribución del ingreso, lo que genere alineamientos muy polarizados en la sociedad. El trabajo se organizó en tres secciones. En la primera se describe el fenómeno de lo que se denomina el sesgo al proteccionismo y se presentan los principales marcos analíticos que permiten explicarlo. En la segunda sección se expone la historia de la larga y gradual reforma comercial en el Uruguay. Finalmente se culmina el trabajo con una sección orientada a explicar los hechos estilizados de la reforma a partir de la aplicación de un enfoque analítico que analiza la interacción estratégica entre el gobierno y los grupos de presión organizados como base para interpretar el diseño de la política comercial.

¹ El presente artículo está basado en varias investigaciones previas la mayoría de ellas no publicadas en Uruguay. De entre ellos se destacan: una investigación realizada hace unos años para UNCTAD y CEPAL sobre la política comercial en el Uruguay (ver Vaillant y Ventura Dias, 2003); el Anexo del capítulo IV de mi tesis de doctorado (ver Vaillant, 2000); un trabajo no publicado hecho en co autoría con Joaquín Oliveras (Oliveras y Vaillant, 1998); unas de las secciones del capítulo III del informe de Desarrollo Humano del PNUD (Vaillant, 2002).

² Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

1. Introducción

A pesar de que existe un amplio consenso sobre los beneficios de una liberalización comercial plena, el libre comercio es una “rara avis” en la economía internacional. En las últimas décadas se ha verificado un cierto avance en materia de reducción tarifaria, sin embargo el proteccionismo esta presente a través de varios otros mecanismos alternativos. Tanto como consecuencia de las aperturas unilaterales como de los procesos de liberalización multilateral las tarifas promedio han decrecido, sin embargo varias formas de nuevo proteccionismo entran en escena, una de las cuales es la protección contingente. Esto implica el uso de un conjunto de instrumentos que la administración de gobierno es capaz de gestionar (de acuerdo o no con las reglas multilaterales de comercio) de una forma que es posible obtener, en el momento oportuno, el nivel de protección deseado. La creación de bloques comerciales, de liberalización discriminatoria es una tendencia menos clara, en virtud que los mismos presentan tanto elementos de liberalización como de protección, y por lo tanto no es posible establecer un enunciado general al respecto.

En particular la experiencia de muchos países en desarrollo muestra que las reformas comerciales no necesariamente llevan a los impactos esperados en la producción y el comercio. Existe una vasta literatura al respecto tanto teórico como aplicada la que se desarrolla en sus líneas centrales en la segunda sección de este trabajo.

Los gobiernos que buscan alcanzar un mayor nivel de bienestar colectivo al aplicar las reformas comerciales esperan que los factores productivos se reasignen de los sectores sustitutivos de importaciones hacia los sectores exportadores, alcanzando mayores niveles de eficiencia en la economía. Además, la política comercial puede tener efectos positivos limitando el poder monopólico de las firmas domésticas, como lo haría una política de competencia tradicional. Sin embargo, el proceso de reasignación entre sectores es muchas veces lento o no tiene lugar. Además, puede ocurrir que los procesos de liberalización comercial generen fuertes desequilibrios macroeconómicos (fuerte déficit comercial) o que por ciertos períodos se observen desempleo de factores productivos. Los ajustes en la producción observados son frecuentemente diferentes de aquellos que se esperan de acuerdo al cambio que se ha producido en los precios relativos.

Este trabajo tiene por objeto realizar una narración de la reforma comercial en el Uruguay que tiene como marco de referencia un modelo de economía política como factor explicativo relevante. La política comercial es especialmente apta para la aplicación de estos marcos analíticos en la medida que la misma tiene efectos importantes en la distribución del ingreso, lo que genera alineamientos muy polarizados en la sociedad. La aproximación analítica no es totalizadora en el sentido que algunos hechos logran ser adecuadamente interpretados en tanto otros son meramente descriptos, sin existir una hipótesis clara sobre su génesis.

El artículo se organizó en esta introducción y cuatro secciones más. En la segunda sección se desarrollan los argumentos a favor y en contra de la apertura comercial combinando la visión general de la teoría como el análisis comparado de los resultados de los procesos de apertura comercial en la economía internacional. La presentación teórica se completa con un resumen que sintetiza el enfoque de economía política aplicado a explicar el fenómeno del sesgo proteccionista de la política comercial. En la tercera sección se presenta la historia de la larga y gradual reforma comercial en el Uruguay. La cuarta sección está orientada a desarrollar algunos hechos estilizados de la reforma relevantes de analizar del punto de vista de un enfoque de economía política. La última sección plantea una síntesis del proceso de reforma comercial que se apoya en la interacción estratégica entre el gobierno y los grupos de presión organizados como base para interpretar el diseño de la política comercial en el Uruguay en las últimas décadas.

2. Argumentos y resultados: visión comparativa de la reforma comercial

a) De la sustitución de importaciones a la apertura comercial

En el marco de los planes de reforma estructural en la mayoría de los países de América Latina, la liberalización comercial ocupó un papel relevante dentro lo que se dio en llamar las reformas de primera generación. Desde principios de la década de los setenta, la sustitución de importaciones como modalidad de crecimiento y desarrollo en la región mostró severos signos de agotamiento. Paralelamente, se inició una etapa de desarrollo con una marcada vocación de apertura comercial. Esa apertura tuvo una evolución oscilante, condicionada a la coyuntura internacional y a las restricciones de balanza de pagos que enfrentaron los países que la emprendieron. En esta primera etapa su cobertura fue restringida a unas pocas economías y su profundidad reducida. En la década de los ochenta la apertura se amplió a más países y se plantearon liberalizaciones más profundas. En los noventa irrumpieron en escena los acuerdos comerciales multilaterales (fin de la ronda Uruguay del GATT en el año 1994) y la simultánea proliferación de acuerdos a escala sub-regional.

Los objetivos de la apertura comercial abarcan diferentes aspectos asociados a la eficiencia productiva de la economía aunque no se agotan en ellos. En primer lugar, se alienta un cambio en el patrón de especialización productiva y comercial más cercano a las ventajas comparativas de la economía de la región. En segundo lugar, en economías pequeñas la apertura comercial cumple un rol importante como política de competencia frente a la existencia de múltiples estructuras de mercado de tipo monopolístico a nivel de la producción de bienes domésticos. En tercer término, la apertura comercial tiene un efecto en el grado de desarrollo del progreso técnico incorporado en los nuevos insumos y bienes de capital importados. Finalmente, los consumidores no solo se ven favorecidos por unos menores precios de los productos sino que además enfrentan un intenso crecimiento en las variedades a consumir, aumentando también el bienestar por este efecto.

En América Latina la liberalización comercial adoptó la estrategia de apertura unilateral, destacándose su carácter no discriminatorio respecto al resto del mundo y el hecho de darse en un contexto de no reciprocidad, a diferencia de lo que ocurre en los procesos de carácter multilateral o bilateral. En segundo lugar, esta apertura unilateral se realizó acompañada, en algunos casos, de otras medidas que procuraron ampliar el acceso a mercados externos, ya sea a través de negociaciones bilaterales o plurilaterales que buscaron desarrollar acuerdos de carácter preferencial con otras economías de la región, o del ingreso al GATT en aquellos países que aún no habían adherido al Acuerdo Multilateral de Comercio.

La nueva tendencia internacional de los noventa referida a los acuerdos preferenciales y la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras produjo en la región una intensificación de los procesos de integración. Merece destacarse el caso de México y el tratado de creación de una zona de libre comercio en América del Norte, dado que registra ciertos rasgos paradigmáticos que muchos gobiernos de la región intentan reeditar. La estrategia de integración regional adoptó muchas de las características deseadas según la óptica predominante: se da a posteriori de una apertura unilateral intensa de la economía mexicana que se superpone a su tardía integración al GATT; el acuerdo de integración permitió consolidar otro conjunto de reformas estructurales desarrolladas en los últimos años en la economía mexicana; la integración se realiza con un país de desarrollo relativo superior lo cual amplía las razones de mejora del bienestar, de la pura creación de comercio, a motivos tecnológicos, institucionales, etc. Otro caso de interés en los noventa, dado que involucra al socio mayor de la región es el MERCOSUR. En efecto esta estrategia de liberalización comercial tiene algunos puntos de contacto con la anterior, pero se diferencia debido a que es un acuerdo de integración profundo entre economías en desarrollo.

En síntesis, el desmantelamiento de las trabas al comercio en los países de la región combinó, de forma diversa, las distintas modalidades de liberalización antes mencionadas. El proceso tuvo ciertas regularidades. En términos generales, las aperturas unilaterales fueron anteriores a otras estrategias de liberalización realizadas en un contexto de reciprocidad (tanto no discriminatorias como preferenciales). Los procesos de integración regional más que opuestos a las aperturas unilaterales se han ido construyendo sobre los resultados de estas, logrando aportar a las primeras mayores niveles de credibilidad, en virtud del compromiso que la reciprocidad tiene

asociado. En los años noventa la liberalización unilateral siguió su curso, pero se dio mezclada con los procesos de integración antes referidos motivo por el cual no ha sido objeto de una atención especial. Es más podría sostenerse la hipótesis de que los procesos de apertura preferencial y recíproca han servido a los hacedores de política con una orientación hacia la apertura para procesar nuevas rondas de liberalización unilaterales, sin recibir tanta atención y consecuentes reclamos del sector privado.

Luego de varios lustros de apertura comercial, los efectos positivos en términos de ajustes en la producción y el consumo han sido importantes. Sin embargo, los costos asociados a las resignaciones productivas se han hecho sentir. Parte del incremento de la persistencia en altos niveles de desempleo puede explicarse por estos cambios en la estructura productiva. Los mismos se han desarrollado en un contexto de fuerte asimetría entre la dinámica de los ajustes contractivos de los sectores sustitutivos de importaciones (antes amparados en las viejas políticas proteccionistas) que se procesaron rápidamente y los ajustes expansivos de los sectores exportadores que se desarrollan con mayor lentitud. La dinámica del comercio internacional en los años noventa comercial ilustra claramente este fenómeno.

Parte del problema es tener las ventajas comparativas convencionales en el lugar equivocado. La región se inserta en el mundo como abastecedora de bienes intensivos en el uso de recursos naturales, muchos de los cuales vienen siendo sustituidos por otros materiales o son fuertemente protegidos en su producción en las economías industrializadas (agricultura).

b) Asociación entre apertura comercial y crecimiento económico

En los últimos años se ha desarrollado un intenso debate a nivel internacional entorno a la validación empírica de los enunciados de la teoría económica respecto a las ventajas de las políticas comerciales aperturistas en relación a las políticas de orientación proteccionista. Varios autores se han cuestionado la validez empírica general que asocia positivamente el crecimiento económico con las políticas comerciales orientadas hacia mayores niveles de apertura comercial y de una mayor liberalidad respecto a los regímenes de la inversión extranjera directa. Rodrik y Rodriguez (1999) lo formula en los siguientes términos: "...do countries with lower barriers to trade experience faster economic progress?...". La respuesta predominante a nivel de los círculos de gobierno y fundamentalmente en los organismos multilaterales de crédito ha sido afirmativa, de lo cual se deriva una fuerte recomendación de política hacia la profundización de las políticas de liberalización comercial. Esta postura encuentra su fundamento en los resultados de la economía normativa de la teoría del comercio internacional tradicional, la cual construye un caso paradigmático de recomendación de política comercial para una economía pequeña, la apertura unilateral al comercio. Así mismo, existe una vasta literatura de estudios de economía aplicada que encuentra evidencia a favor de la misma, en estudios de países específicos o para conjunto de países de la economía internacional.

La crítica de Rodrik se concentra en los enunciados teóricos generales, así como en aspectos metodológicos específicos comunes a este conjunto amplio de trabajos aplicados. Estos estudios están basados en comparaciones entre países y concluyen lo que a priori se espera: la profundización de las políticas comerciales aperturistas implican un mayor crecimiento económico. El objetivo de Rodrik es situar el problema de la asociación entre apertura y crecimiento, como un problema abierto sujeto al análisis específico, conjeturando que esta relación es contingente a un conjunto de características idiosincráticas de cada país y del contexto económico en el cual está inserto. Los argumentos de Rodrik pueden resumirse en dos grandes cuestiones:

- a nivel teórico a partir de los nuevos enfoques desarrollados a partir de la década de los ochenta en la teoría del comercio internacional y en la nueva teoría del crecimiento, es posible mostrar que si existen fallas de mercado (como pueden ser externalidades en la producción) las restricciones al comercio podrían ser una forma de incrementar el producto (quizás no la mejor pero si una posible). En definitiva, no existe una presunción teórica no

ambigua que muestre una relación negativa entre restricciones al comercio y crecimiento económico. Más aún, si la apertura genera un efecto de mayor especialización en sectores tradicionales en donde no se verifican efectos dinámicos en el crecimiento, mayor apertura podría implicar menos tasa de crecimiento en el largo plazo. Rodrik y Rodriguez (1999) citando a los autores del crecimiento endógeno en modelos de comercio internacional (que incorporan fenómenos como aprendizaje, imperfecciones de mercado, cambio técnico) señala que estas son nuevas formalizaciones más sofisticadas del viejo argumento de la industria naciente, que sostenía la necesidad de la protección temporal de ciertos sectores para alcanzar el nivel de productividad de las economías más desarrolladas.

- a nivel metodológico existe un problema entorno a la definición de lo que es una política de apertura comercial y como aproximarse a medirla correctamente. Este es un aspecto central de su crítica retomando argumentos ya referidos en anteriores trabajos (ver Pritchett, 1996 y Edwards 1993). Se plantea que se emplean una diversidad de indicadores de apertura muchos de los cuales se encuentran altamente correlacionados con otras variables que también son capaces de explicar un pobre desempeño económico de un cierto país. Para lograr encontrar en que medida las políticas comerciales afectan el crecimiento en estudios en corte transversal y datos panel para la economía internacional, es necesario controlar adecuadamente por el conjunto de las otras variables que también afectan el desempeño económico de los países. Rodrik y Rodriguez (1999) cuestiona la capacidad que tiene los estudios revisados de cumplir adecuadamente con esta característica, cuestionando de esta forma la validez de sus resultados.

Rodrik y Rodriguez (1999) plantea la advertencia de que los indicadores directos de medidas aranceles nominales e índices de uso de restricciones no arancelarias son escasamente usados debido a que son criticados como medida de los niveles de restricciones al comercio de una cierta política, sin embargo no se reporta trabajos que señalan el sesgo que se introduce al emplear estos indicadores directos.

Estas ideas de un reconocido economista perteneciente al "mainstream" de la profesión económica generaron una fuerte polémica en el ámbito académico internacional en particular en Estados Unidos. Los viejos profesores de Teoría del Comercio Internacional (Srinivasan y Bhagwati, 1999, Jones, 2000) no hicieron esperar su respuesta³. La crítica a la crítica se puede ordenar en los mismos dos puntos antes referidos:

- respecto a la posibilidad de establecer un enunciado general a nivel teórico, Srinivasan y Bhagwati (1999) señalan que no hay nada nuevo en el planteo de Rodrik, que queda atrapado de una visión nihilística en la cual como nada puede ser probado lógicamente, entonces nada puede ser empíricamente creído y por lo tanto no hay acción a recomendar. Al mismo tiempo plantean que las advertencias y calificaciones respecto de la asociación entre políticas comerciales aperturistas y crecimiento, desarrolladas por ellos mismos (entre otros) varias décadas atrás, no deterioraron sino que reforzaron su posición a favor de proponer crecientes niveles de liberalización comercial para las economías en desarrollo.
- en el segundo punto Srinivasan y Bhagwati (1999) proponen apartarse de los nuevos métodos de estudios en corte transversal para países criticando tanto a los proponentes (Sachs and Warner (1995) como a los oponentes (Rodrik y Rodriguez, 1999)⁴. Señalan que tanto la debilidad del soporte teórico de las especificaciones, como la mala calidad de las

³ No directamente inserto en el centro de la polémica pero reiteradamente referido dentro del debate sobre ventajas y desventajas de la liberalización comercial se encuentra el texto de Anne Krueger, 1997.

⁴ La crítica de Jones (2000) toma la metodología propuesta y realiza una reestimación y reinterpretación de sus resultados concluyendo que: "our best estimate is that trade restrictions are harmful to long run incomes, and that the effects are potentially large. ... In addition however, however, there is a large amount of uncertainty regarding the magnitude of the effect; it could be small, and there are some specifications that allow for the possibility that the effects works in the opposite direction..."

bases de datos empleadas y los métodos econométricos inapropiados, fundamentan el descartar los resultados de esta literatura. En cambio plantean que la evidencia más contundente a favor de la estrategias de promoción de exportaciones (apertura comercial) versus la sustitución de importaciones se encuentra en un conjunto amplio de trabajos constituido por estudios en profundidad sobre regímenes de política a nivel de país (programas de la OECD, NBER, BM). Esta evidencia empírica es la que fue moldeando la perspectiva de un amplio y heterogéneo conjunto de economistas que fueron aprendiendo las virtudes de las estrategias de apertura comercial versus las proteccionistas. Tal como señalan Srinivasan y Bhagwati (1999) estos argumentos aún no han sido refutados.

c) La economía política del sesgo proteccionista

La oposición clásica entre libre comercio y proteccionismo ha estado concentrada en los efectos eficiencia (estática y dinámica). En consecuencia, una de las conclusiones principales para las economías pequeñas (términos del intercambio dados), es una evaluación positiva de las políticas orientadas hacia la liberalización del comercio. Sin embargo, como ya se ilustró el proteccionismo es difícil de reducir en todos lados (aún en los países pequeños), y si un gobierno es exitoso en un proceso de liberalización comercial, luego es necesario mucho esfuerzo para sostener las reformas en el tiempo. Este fenómeno sugiere que existen razones profundas en la estructura de la economía y en la forma que las políticas económicas se establecen que permitirían explicar este sesgo proteccionista. Una de los motivos más importantes son los dramáticos efectos que la política comercial tiene sobre la distribución del ingreso⁵.

Tradicionalmente los modelos de política comercial han identificado y medido las ganancias del comercio, pero no le han dedicado tanto atención a la forma en que los distintos grupos en una economía particular son afectados por el proceso de liberalización comercial. Es bien conocido que la política comercial tiene un potencial impacto sobre la distribución del ingreso entre distintos individuos, por lo tanto estos se van a posicionar de forma diferente en el debate entre liberalización comercial y protección.

Los modelos de comercio reconocen en su propia estructura teórica este tipo de efectos. En particular, es el caso del modelo neoclásico de comercio con el vínculo entre precio de los factores productivos y precio de los bienes, como esta establecido en el teorema de Stolper-Samuelson⁶.

La discusión crítica sobre las tendencias recientes de la economía internacional vinculadas con el incremento en el proceso de globalización (más comercio de bienes y servicios como proporción del producto y más movimiento de factores de producción) tiene como un elemento central los efectos distributivos del comercio internacional a un nivel global (ver por ejemplo Leamer, 1995 y Rodrik, 1997).

El sesgo proteccionista es un fenómeno interesante de explicar. Es adecuado adoptar un enfoque de economía política que entiende a las políticas económicas como un resultado de equilibrio de un cierto sistema político. ¿Como y cuales son los mecanismos a través de los cuales

⁵ Helpman (1995) en un texto que resume la literatura sobre Política y Política comercial plantea con claridad el punto: "At the same time another strand of the literature has examined possible explanation for prevailing trade policies. Here efficiency considerations have not played center stage. Many policies - such as quotas and voluntary export restraints- impose large burdens on society. Therefore researchers looked for objectives of the policy makers other than overall efficiency in order to explain them. This literature emphasizes distributional considerations. It views trade policy as a device for income transfers to preferred groups in society. And it explains the desire of a policy maker to engage in this sort of costly transfers by means of political arguments in her objective function".

⁶ El contenido básico del enunciado del teorema es el siguiente: "if there are constant returns to scale and if both goods continue to be produced, a relative increase in the price of a commodity will increase the return to the factor used intensively in that industry and reduce the real return to the other factor" (Markusen, Melvin et al, 1995).

los intereses particulares influyen las decisiones de política comercial? y ¿Cuál es la política comercial endógena que surge como un equilibrio del juego (en el sentido de que nadie tiene un incentivo a desviarse de ese resultado)?

Una de las aproximaciones teóricas de mayor interés explica la política comercial a través del funcionamiento del sistema político. Los gobiernos, cuando definen los impuestos y subsidios sobre las exportaciones y las importaciones, están influenciados por los efectos en la distribución del ingreso y en el bienestar de los consumidores y por la presión que los grupos de interés (lobbies) que son capaces de influir en sus acciones de política. Los gobiernos quieren ganar votos (en forma directa o indirecta) tanto para acceder como para mantenerse en el poder. La economía política de la política comercial construye una teoría positiva de este campo. La política comercial endógena busca explicar el comportamiento del gobierno cuando define la política comercial. Además, estos modelos muestran como se determinan las acciones (esfuerzo) que el sector privado debe realizar para influir las decisiones del gobierno.

Hay distintos tipos de modelos con esta inspiración (ver Rodrik, 1994 y Helpman, 1995):

- En el modelo de votante mayoritario (Mayer, 1984), la política comercial es el resultado de un proceso electoral en el cual cada consumidor tiene que votar teniendo en cuenta su propio interés. Los consumidores son heterogéneos en la dotación relativa de factores de producción que poseen. Esta característica (en una estructura de tipo Heckscher Ohlin) el nivel de tarifa que cada uno prefiere. Mediante un sistema de votación democrático la tarifa que terminará prevaleciendo es la que queda determinado por las preferencias del votante mediano (teorema del votante mediano)⁷. De acuerdo a esta perspectiva, el punto crucial es la distribución de las características individuales (propiedad de los factores) en la población.
- El enfoque de la función de soporte de política (Hillman, 1982) supone que en la función objetivo del gobierno el bienestar los grupos de presión que demandan protección tienen un peso relativo mayor que el otorgado al bienestar agregado de los consumidores. Con este supuesto el modelo explica el sesgo hacia políticas proteccionistas que algunos gobiernos tienen. Este modelo describe el compromiso entre el apoyo que el gobierno de los intereses particulares por un lado y el apoyo de los consumidores por otro.
- El modelo de formación de tarifa (Findlay y Wellisz, 1982) no explicita los mecanismos mediante los cuales los grupos de presión (lobbys) influyen el proceso de determinación de la política comercial. Tomando esta relación como dada estos modelos analizan cual es el esfuerzo en términos de presión que deben hacer grupos de interés opuestos. El nivel de la protección otorgado a una industria particular depende de la cantidad de recursos asignado por un grupo de presión a favor de la protección por un lado y por el esfuerzo realizado por los que se oponen a esa protección por el otro.
- El enfoque de competencia de partidos asume que dos partidos compiten por fondos. Los que pueden proveer los fondos son dos lobbys opuestos (lobby pro exportaciones y el lobby pro sustitución de importaciones) que pueden influir la futura política del gobierno (Magge, Brock and Young, 1989). De acuerdo con esta perspectiva, los grupos de interés le dan contribuciones a los partidos políticos con el objetivo de incrementar la chance de que sean electos. La elección de las contribuciones no afectan el tipo de política que aplicará un cierto partido y su único rol es aumentar la posibilidad de que ese partido sea electo.

Los modelos son diversos en la forma que especifican el lado de la demanda y la oferta de políticas, pero todos tienen en común el hecho de que consideran al proteccionismo como un fenómeno permanente cuyas raíces se encuentran en la estructura del proceso político que la genera.

⁷ De forma alternativa este equilibrio de votante mediano puede implementarse en un proceso de competencia electoral Downsiana entre candidatos (partidos) que maximizan el número de votos. Este tipo de equilibrio son conocidos como equilibrios inducidos por las preferencias debido a que ellos solo dependen de la distribución de las preferencias individuales en la población. Ver Persson y Tabellini, 1999.

El sesgo proteccionista no debe ser visto como un error persistente de los hacedores de política sino como el resultado de los mecanismos de la determinación de la política comercial.

Recientemente, una nueva generación de modelos de política comercial endógena han sido desarrollados, por ejemplo los basados en los trabajos de Grossman and Helpman (1994b). Estos modelos asumen por el lado de la oferta que un gobierno en funciones establece la política comercial buscando maximizar una función objetivo en donde se le dan pesos diferentes a las contribuciones del sector privado organizado en grupos de presión (objetivo político), en relación al bienestar agregado de los consumidores (objetivo económico). Del lado de la demanda, se asume que un número dado de grupos de presión juegan un juego de contribuciones políticas para influir en la política comercial. Los lobby definen el nivel de las contribuciones políticas que deben hacer con el objetivo de maximizar su función de bienestar asegurándose la política comercial más conveniente a cada uno.

La estructura de agencia común es adecuada para especificar al gobierno como un agente que esta sujeto a la influencia simultanea de muchos principales (grupos de interés), cada uno de los cuales reclama una acción específica de política para su propio beneficio. Los instrumentos de política comercial son definidos por los hacedores de política en un ambiente muy similar, donde las contribuciones son diseñadas de forma de influir en la elección de la política más que en el resultado particular de una elección. Existe evidencia en la literatura que apoya la idea que el motivo de influir es el más importante en el caso de la política comercial (see Magelby and Nelson, 1990).

3. Historia de la reforma comercial en el Uruguay

a) Antecedentes

El Uruguay a inicios de la década del 70 era una economía que acumulaba dos décadas de estancamiento. La estructura tarifaria castigaba a las actividades con ventajas comparativas (sector agropecuario) y la estructura de las exportaciones estaba concentrada en unos pocos productos agropecuarios (carne y lana). En ese período el sector financiero se caracterizaba por una fuerte regulación, con frecuentes episodios de salidas de capital, crisis cambiarias y de balanza de pagos. Fue precisamente para enfrentar la vulnerabilidad del sector externo y las crisis de balanza de pagos que se utilizó reiteradamente el expediente de imponer nuevas barreras a las importaciones, cerrando cada vez más a la economía. La política de sustitución de importaciones, que comenzó teniendo una filosofía a favor de la industrialización, quedó atrapada en un efecto simetría de Lerner⁸. El objetivo central paso a ser limitar las importaciones para abastecer con las escasas divisas, una industria productora de bienes finales, demandante de materias primas e insumos intermedios importados. Uno de los límites al desarrollo de este modelo de crecimiento era impuesto por las exiguas exportaciones, prácticamente únicas proveedoras de divisas, que impedían abastecer a la industria, dependiente de insumos extranjeros. Los sucesivos “ciclos viciosos” crearon más restricciones, cupos, tipos de cambio diferenciales, depósitos previos y consignaciones (que se traducían en verdaderas cuotas de importación) y hasta prohibiciones de importar, que cercaron a la economía con barreras comerciales. Paradójicamente el marco jurídico, contenido en la ley de “Reforma cambiaria y monetaria” (ley 12.670 del 17 de diciembre de 1959), que amparó durante toda la década del 60 el impulso proteccionista fue concebido con intenciones de promoción de la apertura comercial, luego de la firma de la primera Carta Intención del país con el Fondo Monetario Internacional.

Más de una década después esta misma ley, fue una de las piezas claves del marco jurídico que posibilitó durante más de veinte años y a partir de 1974, mediante decretos del Poder Ejecutivo

⁸ Las tarifas a las importaciones son equivalente a un impuesto a las actividades exportadoras competitivas lo que contrae su oferta y restringe la capacidad importadora de la economía.

ir cristalizando la apertura unilateral de la economía. En la referida ley se derogan las disposiciones que autorizan a fijar tipos de cambios preferenciales que discriminaban entre importaciones y exportaciones así como entre diferentes clases de bienes dentro de aquellas, se declara la libre la importación de toda clase de mercaderías, se crean medidas para conceder franquicias y para recargar o prohibir las importaciones de carácter suntuario o prescindible, se establece un régimen de ventas de divisas y de detracción para las exportaciones, con destino a finalidades que se especifican, así como se modifican normas sobre valor y equivalencia de la moneda⁹.

Cuando se produce el primer “shock” en el precio del petróleo en 1974, la economía tenía una escasa capacidad de adaptación. Simultáneamente, se perdían mercados para la carne en Europa y se erosionaban sensiblemente los precios de los principales productos de exportación (carne, cuero y lana). El ajuste necesario para absorber el abrupto incremento en la demanda de divisas y la contracción en la oferta (debido al deterioro en la relación del intercambio), marcó el fin del sendero sustitutivo de importaciones, como modalidad de crecimiento de la economía. En un trabajo que analiza la evolución de la política comercial en el Uruguay se señala que para entender el pésimo desempeño de la economía uruguaya hasta mediados de la década del 70 es necesario observar el alto grado de regulación de la economía y las actividades de búsqueda de rentas a que dio lugar (ver Connolly y de Melo, 1994).

Desde antes de la crisis existía, sino un consenso, una fuerte corriente de opinión en los círculos de gobierno, que reconocía el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones. En particular, es de interés ver el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (PND), pieza documental clave para entender la orientación de política económica que se llevó adelante en el período de gobierno de facto durante el resto de la década de los setenta y en el primer lustro de los ochenta. A partir del año 1973, uno de los pilares de la política económica en Uruguay fue una reforma comercial con una orientación aperturista. A pesar de haber ocurrido algunas reversiones y pérdidas de velocidad en la reducción de las tarifas, esta política fue relativamente estable durante el período analizado. A continuación se presentan el proceso de reforma comercial organizado en tres grandes períodos.

b) Promoción de exportaciones (1974-1978) y apertura unilateral (1979-1984)

La primera etapa desde 1974 hasta el año 1978 está caracterizada por un paquete de medidas de promoción de exportaciones. La visión de quienes habían analizado el estancamiento en el PND fue llevada a la práctica por la nueva conducción económica desde mediados del año 1974. La política comercial cambio, se buscó remover el sesgo anti exportador asociado al modelo de sustitución de importaciones.

Durante esta etapa la reforma comercial se basó en un conjunto de medidas de promoción a las exportaciones que abarcó diverso tipo de instrumentos: subsidios y reintegro de impuestos a las exportaciones; importación de insumos en régimen de admisión temporaria; créditos preferenciales; tipo de cambio real alto y estable; disminución de los aportes patronales a la seguridad social; salarios en descenso asociados a la disminución del poder de negociación de los sindicatos que

⁹ La orientación de la ley 12.670 era que el tipo de cambio se determinara por el libre juego de la oferta y la demanda, aunque siguieron existiendo restricciones para la tenencia de moneda extranjera y la mayoría de las operaciones de cambio debían tramitarse a través del banco comercial oficial. Aunque el artículo 2 de la referida ley declara la libre importación de toda clase de mercaderías, artículos, productos y bienes faculta al Poder Ejecutivo a exigir depósitos previos a la importación, establecer recargos no superiores al 300 % del precio CIF de las mercaderías, artículos productos y bienes prescindibles, suntuarios y/o competitivos de la industria nacional, prohibir con carácter general o particular, por un plazo no mayor de seis meses, la importación total o parcial de toda clase de mercaderías, artículos productos y bienes prescindibles, suntuarios y/o competitivos de la industria nacional.

implicaron los cambios institucionales de la época. A las exportaciones tradicionales se les continuó aplicando detracciones (impuestos a las exportaciones) hasta el año 1978.

Los acuerdos comerciales preferenciales con las economías vecinas también fueron importantes. En 1975 y 1976 se firman los acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil - Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) respectivamente. En la medida que Uruguay redujo sus aranceles antes que Argentina y Brasil, estos acuerdos sirvieron para mantener protegidos a muchos sectores domésticos con acceso preferencial a los mercados regionales. Sin duda, esto impuso un límite a la reasignación de recursos que se buscaba con la liberalización comercial, aunque simultáneamente amortiguaron sus efectos negativos, en términos de menos producto y empleo industrial. La política económica tuvo una tensión entre estos dos efectos. En primer lugar, muchas empresas hicieron una experiencia exportadora que ayudó a fortalecer la dinámica del equilibrio liberalizador. En segundo lugar, el acceso a los mercados vecinos protegidos posibilitó la supervivencia de sectores y empresas que de otra forma hubieran sido opositoras al cambio en la orientación de la política comercial. A pesar de que, dado las condiciones político institucionales en que se procesó la reforma, el efecto de la oposición a la política comercial estaba limitado.

Finalmente, como último ingrediente de este paquete pro exportación, se destaca la ley de promoción industrial de 1974 como un instrumento de fomento de la inversión productiva a través de la supresión de los costos de importación de los bienes de capital así como de un conjunto de beneficios fiscales adicionales.

Lo relevante de esta etapa es que todos los instrumentos disponibles fueron utilizados para favorecer a las exportaciones de rubros denominados no tradicionales. Se concedieron exoneraciones fiscales de diversos tipos: de impuestos internos y de comercio exterior, como la admisión temporaria, que permite importar sin aranceles las materias primas necesarias para producir bienes que luego se exportan; reintegros a la exportación en gran escala, así como estímulos crediticios, con tasas de interés bonificadas y devoluciones de impuestos; y el manejo de los precios (incluyendo a los salarios y el tipo de cambio) se orientó a favorecer la competitividad del sector exportador. El objetivo de estas medidas era generar condiciones que hicieran viable la reconversión industrial y permitieran, en el futuro, llevar a cabo una apertura que terminara con el sesgo anti exportador que había caracterizado a la política sustitutiva de importaciones. El paquete de medidas de promoción de exportaciones al tiempo que incrementó en forma notoria la rentabilidad en los sectores orientados a vender su producción al resto del mundo, transmitió el mensaje de que la orientación de política económica había cambiado. El conjunto de instrumentos aplicados en esta primera etapa implicó el abandono de la producción tradicional de exportación como base y motor exclusivo del desarrollo exportador, siendo ampliada a otras producciones agropecuarias y manufactureras de exportación. Las condiciones que creó la política económica permitieron el crecimiento de la inversión, el empleo y la producción de estos sectores, a partir de un gran aumento en su rentabilidad.

En la segunda etapa del año 1979 a 1984 los incentivos a las exportaciones fueron reducidos. Se establece la meta del 5% para los reintegros (término empleado a nivel nacional para denominar a los subsidios a las exportaciones) pero se mantiene y amplía el procedimiento de la admisión temporaria. En 1982 se eliminan los reintegros a las exportaciones no tradicionales y se crea la devolución de impuestos indirectos internos para “cumplir” con la adhesión al Códigos de Subsidios multilateral correspondiente a la Ronda Tokio del GATT. Como se sabe este Código fue de adhesión limitada en esta ronda multilateral de negociación y pocos países en desarrollo lo suscribieron. Uno de ellos fue el Uruguay, que sin embargo no adhirió al Código de Valoración (la mitad de las partes contratantes lo hicieron) ni al de compras del sector público.

Del lado de las importaciones en la primera etapa (1974-1978) se dieron los primeros pasos en el desmantelamiento de la protección a las importaciones. Con la eliminación de las restricciones cuantitativas, las importaciones quedaron reguladas básicamente por los recargos y los derechos de aduana. En el cuadro 1 se presenta una detallada historia de la evolución de la tarifa a las

importaciones que resume los distintos decretos presidenciales que fueron estableciendo la estructura tarifaria del Uruguay en el período considerado¹⁰. En octubre de 1974 y en marzo de 1977 se realizaron dos reducciones en los recargos aunque éstos siguieron siendo muy elevados (ver cuadro 1). Los recargos máximos (en bienes finales) cayeron de un 300% en 1974 a un 110% en el año 1978.

Un decreto presidencial del año 1978 (decreto 736 de diciembre 1978) establece el esquema de reducción tarifaria implementado a partir del año 1979. Se establece un arancel básico meta de un 35%. Este arancel incluirá la unificación de varios impuestos: recargos arancelarios; el Impuesto Aduanero Único (IMADUNI); y otros costos de introducción al país (Tasa Consular (TC); y Tasa de Movilización de Bultos (TMB)). Este decreto es relevante dado que se anuncia un programa de reducción arancelaria gradual de las importaciones. A este conjunto de impuestos y recargos a las importaciones se le denomina tasa global arancelaria. Se crea una comisión encargada de determinar los bienes no producidos en el país a los que se les aplicaría en un sólo salto un descenso a la tasa básica de 35%. El arancel básico debía alcanzarse, según el decreto mencionado, de forma gradual, en 5 reducciones escalonadas anuales de 16% y una final del 20% de la diferencia entre la tasa vigente y el 35%- durante los primeros cinco años (a partir del 1 de enero de 1980). Es decir que en el año 1985 debería estar completa esta etapa de reforma que se programó en el decreto 736/78 antes mencionado. Los bienes de capital gozaban de un régimen especial con un recargo de solamente el 10%.

La evolución en la Tasa Global Arancelaria (TGA) estuvo pautada entre 1980 y 1982 por el programa de reducción arancelaria. El programa de reducción arancelaria se resolvió en un conjunto de decretos (787/79, 687/80 y 654/81) que permitieron, luego de tres rebajas arancelarias, pasar de 28 niveles arancelarios en diciembre de 1979 a ocho en 1982 (75,65,55,45,35,25,15,10). Mientras que, al comenzar el proceso, la TGA máxima era de 116% (recargo, IMADUNI, TMB, TC) y al culminar en enero 1982 era de un 75%. El arancel promedio pasó del 49,4% al inicio de este período (1979) a 36,1% al final (1982). Las rebajas arancelarias decretadas en los años 1980 y 1981, no siguieron estrictamente lo programado pero sí mantuvieron la orientación de la reforma comercial.

En la primera etapa del programa la TGA máxima vigente de 116% pasó a ser del 103%, manteniéndose 27 niveles de alícuotas. En ese mismo decreto 787/79 del 31/12/79 se faculta al poder ejecutivo a fijar precios de referencia. La segunda etapa rigió desde el 1/1/80 y su fuente legal es el decreto 687/80 (24 de diciembre). Por ese decreto la tasa máxima pasó a ser del 90% y los niveles de las alícuotas se unificaron en 10 conglobados arancelarios. Finalmente, la tercera etapa del programa de reducción arancelaria contenida en el decreto 654/81 fijó los niveles arancelarios vigentes para 1982. Se estableció una tasa máxima del 75% y los 8 niveles de alícuotas mencionados en el párrafo anterior. Durante ese período se operó una aceleración aperturista respecto al cronograma inicial. Por un lado, a través del decreto 602/80 del 26/12/80 se fijó un arancel del 35% en el caso de bienes para los que no existiera producción nacional y por otro un arancel del 53% cuando la oferta nacional fuera insuficiente.

El proceso de reducción en la tasa global arancelaria continuó sin embargo en 1983 con un nuevo descenso que llevó la tasa máxima al 55% y a cinco niveles arancelarios. El arancel promedio por franjas era de un 33%.

La regla utilizada para el escalonamiento arancelario consistió en clasificar a los bienes, en diferentes niveles, utilizando dos criterios centrales: su destino económico y su coeficiente de valor agregado. El arancel más bajo de 10% se reservó para las materias primas utilizadas por la industria local. Los niveles de 20%, 35% y 45% se utilizaron para los bienes intermedios y algunos de consumo final de bajo valor agregado. El arancel más alto se aplicó a los productos elaborados de

¹⁰ Este conjunto de decretos presidenciales fueron establecidos en el marco legal de la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria del 17 de diciembre del año 1959 (ley 12670).

consumo final, a productos industriales elaborados y con carácter excepcional a algunos insumos intermedios con alto componente de valor agregado.

En este período, tal como deja clara la crónica realizada se produjo “una revalorización del arancel como medida central”¹¹ de la política comercial, concomitantemente con una pérdida de relevancia de las barreras no arancelarias (CINVE, 1987).

Cuadro 1
Evolución de las tarifas a las importaciones 1974-1984
Recargos y tasa global arancelaria (en %) ¹²

<i>año</i>	1974	1974	1977	1978	1979	1979	1980	1982	1983-84
mes	10	12	3		11	12	12	1	1
materia prima	60	55	55	55	55	0-18		10-15	10
bien intermedio	90	75	65	65	65	22		25-35	20
bien intermedio	150	120	90	90	90			45-55	35
bien intermedio	225	150	110	90	90	94		65	45
bien final	300	200	150	110	90	76-116	90	75	55
Número alícuotas						28	10	8	5
Promedio Simple						49		36	33

Fuente: decretos varios de gobierno (citado por CINVE, 1987).

c) Continuidad de la reforma (1985-1989) y profundización de la apertura unilateral (1990-1994)

El cambio institucional que se comienza a procesar en el año 1984 y que se concreta en el año 1985 con el retorno al régimen democrático de gobierno implicó una fuerte transformación en distintas esferas de la actividad pública, pero no se manifestó en un cambio en la orientación de la política comercial. El aspecto relevante a resaltar en esta tercera etapa (1985-1989) es que la orientación de apertura de la economía se mantuvo a pesar de las presiones políticas para su reversión. No se realizó un gran avance respecto al punto de partida pero no hubo un apartamiento de la orientación aperturista. El nuevo gobierno fue nuevamente flexible en la administración de otros instrumentos de protección no arancelaria en respuesta a las demandas del sector privado, las barreras no arancelarias incrementaron su papel en proveer protección a sectores específicos.

La evolución de la TGA desde 1985 y hasta el año 1995 se presenta en el Cuadro 2. En junio de 1985, fueron aumentados los recargos en todos los niveles en cinco puntos porcentuales como parte de un paquete de ajuste fiscal implementado por el nuevo gobierno. Al año siguiente se revierte ese aumento volviendo los aranceles a los niveles de 1983, salvo el más alto para el que se decreta una reducción mayor, de 10 porcentuales.

Cuadro 2
Evolución de la Tasa Global Arancelaria 1985-1995
(tasa global arancelaria , en %)

¹¹ Esta revalorización se revierte a partir de 1985, cuando las barreras no arancelarias pasan nuevamente a tener una importancia central en la protección de sectores industriales específicos.

¹² Desde octubre de 1974 hasta 1979 los datos están referidos a los recargos a las importaciones (sin incluir a los derechos de aduana) y desde diciembre de 1979 hasta el final del período los datos se refieren a la Tasa Global Arancelaria (recargos+derechos de aduana).

año	1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1995
mes	6	8	8	6	4	9	4	1	1 (*)
materia prima	15	10	10	10	15	10	10	6	0-14
bien intermedio	25	20	20	20	25				
bien intermedio	40	35	30	30	35	20	17	15	0-20
bien intermedio	50	45	40	35	35				
bien final	60	50	45	40	40	30	24	20	0-20
Número alicuotas								3	11
Promedio simple	40			25	30	24	18	17	13
Promedio ponderado	25				24	19		13	

Nota: (*) Arancel Externo Común acordado a partir de la reunión de Ouro Preto.

Fuente: elaboración propia en base a decretos de gobierno.

Una de las ideas fuerza del nuevo gobierno que asumió el poder en 1990 era concluir el largo proceso de apertura unilateral eliminando los vestigios y reminiscencias de la antigua estructura proteccionista, complementando esto con el inicio del proceso de integración regional que permitiera cristalizar vía acuerdos con los socios comerciales los logros alcanzados.

A partir de abril de 1990 el proceso de reducción tarifaria fue acelerado. En ese momento se anunció un cronograma de rebaja en los distintos niveles de la TGA que entraron en vigencia en abril de 1992 y 1993 (ver cuadro 2) lo que redundó en un gran avance en el grado de apertura de la economía permitiendo un descenso en los niveles de protección efectiva que gozaban algunos sectores así como un descenso en la dispersión arancelaria.¹³

Con excepción del aumento de cinco puntos porcentuales, como parte del ajuste fiscal que realizó la nueva administración en 1990, los distintos niveles arancelarios continuaban la tendencia descendente que traían desde la década anterior. Desde 1991 se reduce el número de niveles arancelarios de cinco a tres¹⁴. La evolución de los aranceles promedio evidencia la profundización de la liberalización comercial durante el primer lustro de los años noventa.

d) *Convergencia hacia la política comercial común (1995-2000) en el MERCOSUR*

A partir de 1995 la política comercial del Uruguay en materia arancelaria es la que se acordó en el marco del proceso de integración regional en el cual se encuentra participando desde comienzo de la década. Este proceso a partir de la reunión de Ouro Preto en diciembre de 1994 implica que los países adoptaron una trayectoria para converger a una política comercial común. Durante el segundo lustro de los noventa Uruguay mantuvo una la política comercial propia respecto a terceros mercados, que se vinculó con los dos tipos de excepciones al régimen común: excepciones al arancel externo común; y a la libre circulación en la zona (régimen de adecuación).

Cuando se firma el Tratado de Asunción, constitutivo del MERCOSUR (26 de marzo de 1991) se acordó un Programa de Liberalización Comercial (PLC), para eliminar gradual y automáticamente las barreras arancelarias al intercambio al interior de la zona. El PLC se propuso como meta una desgravación discriminatoria y total cuyo objetivo era mejorar la asignación de recursos productivos dentro de la zona y así alcanzar una mayor eficiencia del mercado ampliado. Se estableció un cronograma de desgravación arancelaria que llevaría los aranceles a cero dentro de

¹³ La desviación estándar de la TGA calculada por ítem arancelario se reduce desde 14,41 en 1988 a 5,82 en 1994, mientras que el coeficiente de variación pasa de 0,53 en 1988 a 0,39 en 1994.

¹⁴ En octubre de 1991 fueron eliminadas la tasa consular y la de movilización de bultos pero sin afectar la TGA. Para mantener los niveles de la TGA se incrementaron los recargos (4 puntos porcentuales) y el IMADUNI (1%) a los artículos afectados por las tasas eliminadas. Actualmente la TGA solamente consta de dos componentes: los recargos y el IMADUNI.

la zona. Además, se planteaba la eliminación de todas las restricciones no arancelarias que dificultaban el comercio dentro de la sub-región, se establecieron reglas de origen y se declaró la voluntad de alcanzar una política comercial común respecto a terceros mercados.

El PLC estableció reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, sobre la base de porcentajes acumulativos de desgravación (ver cuadro 3 a)). El PLC preveía distintos ritmos en el proceso de desgravación para Argentina y Brasil por un lado y para Uruguay y Paraguay por el otro. Estos dos últimos contaban con un año más para la eliminación de las excepciones. Quedaban exceptuados de la desgravación los ítems en las listas de excepciones y los que fueron negociados en acuerdos bilaterales de complementación económica y los acuerdos comerciales y agropecuarios suscritos por los países del MERCOSUR en el marco de la ALADI.

Estaba previsto que las excepciones cayeran (ver cuadro 3 b)) pasando a formar parte del régimen común y desaparecieran después del 1° de enero de 1995 y de 1996 según se tratara de Argentina y Brasil o de Uruguay y Paraguay respectivamente. Este no era el caso de los acuerdos exceptuados del régimen general, ya que el PLC establecía que se continuarían rigiendo por las disposiciones en ellos contenidas.

El cronograma de liberalización comercial se cumplió cabalmente hasta el año 1995. Sin embargo, a partir del año 1993 comenzaron a hacerse sentir presiones del sector privado. Se argumentaba que debían resolverse las heterogeneidad existentes entre los países en materia macroeconómica, antes de proseguir con la liberalización. En Buenos Aires (agosto de 1974), el Uruguay logra una negociación que se evaluó como exitosa por lograr mantener los acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil (CAUCE y PEC respectivamente) así como la importación de insumos en admisión temporaria, durante el nuevo período de transición. El mantenimiento de los acuerdos comerciales bilaterales, era considerado importante para muchos sectores por dos motivos: en primer lugar hay productos negociados en los acuerdos bilaterales que están en la lista de excepciones de Argentina y Brasil; y en segundo lugar estos acuerdos tienen una regla de origen menos exigente.

El cronograma de liberalización comercial se cumplió cabalmente hasta el año 1995. Sin embargo, a partir del año 1993 comenzaron a hacerse sentir presiones del sector privado. Se argumentaba que debían resolverse las heterogeneidad existentes entre los países en materia macroeconómica, antes de proseguir con la liberalización. En Buenos Aires (agosto de 1974), el Uruguay logra una negociación que se evaluó como exitosa por lograr mantener los acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil (CAUCE y PEC respectivamente) así como la importación de insumos en admisión temporaria, durante el nuevo período de transición. El mantenimiento de los acuerdos comerciales bilaterales, era considerado importante para muchos sectores por dos motivos: en primer lugar hay productos negociados en los acuerdos bilaterales que están en la lista de excepciones de Argentina y Brasil; y en segundo lugar estos acuerdos tienen una regla de origen menos exigente.

Cuadro 3

Programa de Liberalización Comercial

a) Evolución de las preferencias (*)

Año	1991	1991	1992	1992	1993	1993	1994	1994	1995
Mes	1	7	1	7	1	7	1	7	1
Preferencia	0	47	54	61	68	75	82	89	100

b) Listado de excepciones del MERCOSUR, % excepciones que caen por año (**)

País	Número de posiciones excluidas	Fecha					
		1/7/91	1/1/92	1/1/93	1/1/94	1/1/95	1/1/96
Argentina	394	20	20	20	20	20	
Brazil	324	20	20	20	20	20	
Paraguay	439	10	10	20	20	10	20
Uruguay	960	10	10	20	20	20	20

Notas: (*) La reducción porcentual se aplicó a los aranceles más bajos vigentes en cada país el 1° de enero de 1991 a la importación desde países no miembros de la ALADI. (**) Las posiciones tarifarias en las listas de cada país son exceptuadas del Programa de Liberalización Comercial (PLC)

Fuente: Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

En la reunión del MERCOSUR de Ouro Preto (diciembre de 1994), se acuerda una desaceleración en el ritmo de liberalización intra zona en relación con el cronograma previsto en el PLC, ya que se extendieron los plazos y se cambió el mecanismo de convergencia. La reunión de Ouro Preto confirmó la estrategia de ir hacia una Unión Aduanera declarada en el Tratado de Asunción, a través del acuerdo sobre el Arancel Externo Común (AEC). Los acuerdos de la reunión fueron exitosos en la medida que se idearon unos mecanismos políticamente aptos, que permitió aumentar la credibilidad del proceso de integración en curso. El 1° de enero de 1995 el MERCOSUR empieza a funcionar como una Unión Aduanera imperfecta. Existe una lista de excepciones a la libre circulación intra zona, establecida en el Régimen de Adecuación al MERCOSUR (RAM) y una lista de excepciones al Arancel Externo Común (AEC).

El RAM es un mecanismo de caídas graduales, progresivas y automáticas de aranceles, similar al que estableciera el PLC, con el objetivo de llegar al 1° de enero del 2000 con una Zona de Libre Comercio completa, es decir, arancel cero para todo el universo arancelario dentro de la zona. La Unión Aduanera estaría completa con un AEC sin excepciones en el año 2006. Los distintos tipo de excepciones y sus fechas de convergencia al AEC por país se presentan en el cuadro 4¹⁵. En la última reunión del MERCOSUR en Florianópolis (diciembre, 2000) hubo un apartamiento de lo acordado en Ouro Preto, otorgándose cada país una lista de cien productos (móvil) en la cual podrían apartarse de la aplicación del AEC.

Hay dos cuestiones centrales que es necesario resolver en el corto plazo. En primer lugar, resta reducir y armonizar los regímenes especiales de comercio que funcionan en los hechos como un sistema de perforaciones nacionales al AEC. En segundo lugar, el régimen de origen debería tender a su desaparición. En los hechos se observa un proceso inverso con una ampliación de los requisitos específicos de origen. Además, quedan pendiente aún, muchos aspectos técnicos importantes para resolver que permitan hacer del anuncio de la Unión Aduanera un acuerdo creíble de política comercial entre los países miembros¹⁶, más allá de una armonización de la política comercial común respecto al resto del mundo, lo que efectivamente se ha venido logrando.

Cuadro 4 Convergencia al AEC

¹⁵ Existen dos regímenes sectoriales especiales para la industria automotriz y la azucarera que no están incluidos en el conjunto general del acuerdo.

¹⁶ Algunas de estas cuestiones son: armonización de las preferencias arancelarias con terceros mercados (CAN-MERCOSUR y MERCOSUR-México); doble tributación del AEC; puesta en funcionamiento del Código Aduanero Común; sistema de cobro y reparto del ingreso de la tarifa de la Unión Aduanera.

<i>producto/ país</i>	<i>Por estar en RAM</i>	<i>Excepciones al AEC Lista Nacional</i>	<i>Bienes de Capital</i>	<i>Telecomunicaciones e Informática</i>
Argentina	1/01/1999	1/01/2001	1/01/2001	1/01/2006
Brasil	1/01/1999	1/01/2001	1/01/2001	1/01/2006
Uruguay	1/01/2000	1/01/2001	1/01/2006	1/01/2006
Paraguay	1/01/2000	1/01/2006	1/01/2006	1/01/2006

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

e) *Política comercial doméstica y acuerdos multilaterales*

A los efectos de realizar un análisis global de los recientes acuerdos de la Ronda Uruguay, desde la perspectiva de la política comercial del Uruguay, es conveniente diferenciar dos etapas. La primera etapa se caracteriza por la ratificación y primera implementación del nuevo arreglo multilateral (1994-1997) surgido a partir del acuerdo de Marrakesh (abril, 1994). La ratificación se proceso rápidamente en el Uruguay. En efecto, en diciembre del año 1994 el Parlamento votó la ley (ley No 16671) internalizando al derecho positivo nacional el acuerdo multilateral. A pesar de que la fórmula y el procedimiento utilizado por el Poder Ejecutivo pueda ameritar ciertas reservas el trámite se cumplió de acuerdo a lo requerido (ver Vaillant, 1995). En su artículo dos la ley de ratificación hace un enunciado defensivo señalando cuales son los artículos del acuerdo que deberán ser especialmente atendidos en virtud de la condición de país en desarrollo del Uruguay.

En esta etapa, los temas comprometidos a nivel de la flamante Organización Mundial del Comercio no fueron percibidos, ni por los actores privados ni por los actores públicos, como condicionantes directos de la política comercial efectiva del Uruguay. En el caso analizado tres conjuntos de motivos confluyeron para lo que se ha dado en calificar la intrascendencia práctica de la negociación multilateral a nivel de la región (Ventura Dias, 1998).

En primer lugar, a nivel arancelario tal como en muchos países en desarrollo en Uruguay se consolidaron aranceles superiores a los vigentes. Es decir, el proceso de apertura unilateral llegó más lejos que lo que se entregó en un contexto de reciprocidad y no discriminación a nivel multilateral. A nivel de reglas si bien existían un conjunto de instrumentos y medidas que requerían un ajuste, que en algunos casos podía implicar eliminación de instrumentos o sustitución por otros, también es cierto que existían plazos y períodos de transición previstos, que el Uruguay usó, ajustándose a las notificaciones establecidas en el propio acuerdo¹⁷.

En segundo término, el proceso de integración regional implicó un nuevo frente de liberalización con vecinos cercanos y grandes. La apertura adicional que esta liberalización discriminatorio implicó fue sin dudas, para muchos sectores y empresas, más dramática que el pausado proceso de apertura unilateral que el país emprendió desde mediados de la década de los setenta y más aún si se lo compara con lo acordado a nivel multilateral. Al mismo tiempo, la integración regional implicó un nuevo e intenso frente de negociación que abarcó los aspectos negociados a nivel multilateral con mucha más profundidad, especificidad y compromiso (reglas del comercio, normas técnicas, estándares, políticas en fronteras, etc.), así como también abordó otros temas propios del proceso de integración regional (integración física, integración energética, etc.). A nivel público, los escasos recursos humanos e institucionales para la negociación internacional fueron rápidamente absorbidos por la temática regional y sus temas conexos. A nivel privado la amenaza o

¹⁷ Esta afirmación no debe entenderse en el sentido de que Uruguay no realizó ningún cambio como consecuencia del acuerdo multilateral. Baste mencionar el hecho de que debió ajustar la nomenclatura arancelaria (adopción del sistema armonizado) y la forma de valoración en Aduana para señalar dos ejemplos importantes de ajuste de las prácticas domésticas a los acuerdos internacionales. mencionados.

la oportunidad del mercado regional concentró la atención de los empresarios, que no supieron hablar de otra cosa en los noventa que del MERCOSUR.

En tercer término, a nivel de la potencialidad de mejora de la inserción internacional asociadas al nuevo arreglo multilateral, los cambios en el acceso al mercado de los productos de interés para el Uruguay (especialmente productos agrícolas) fueron tan marginales, que tampoco implicaron muchas nuevas oportunidades a aprovechar como consecuencia de la mayor liberalización comercial a nivel internacional.

En el año 1998 se observa una inflexión en la relevancia del tema multilateral en el Uruguay. Los motivos que alientan este cambio son casi los mismos que se refirieron al momento de justificar la intrascendencia que ha tenido la negociación multilateral hasta el momento. Lo única diferencia es que los mismos factores están actuando en sentido contrario. Es de interés revisarlos uno a uno.

Referido al primer punto si bien la holgura a nivel arancelario se mantiene, existe un cambio en la capacidad de mantener en forma regular mecanismos de protección o promoción por fuera de lo acordado a nivel multilateral. La practicidad económica y política de los precios regulados de comercio exterior, generando protección a la medida del demandante, se termina. Esto está obligando a comenzar a observar los mecanismos aceptados por el marco multilateral para satisfacer ciertos problemas productivos domésticos y/o legítimos reclamos de daño por políticas externas (públicas o privadas) perjudiciales para los intereses del país. Si bien los ejemplos a enumerar son muy pocos comienzan a indicar un cambio de orientación, de una total prescindencia de los mecanismos multilaterales para resolver asuntos comerciales, a un uso de las nuevas reglas ya sea para defender el mercado doméstico a los sectores substitutivos de importaciones, como para garantizar un mejor acceso al mercado, en algunos sectores exportadores. Este nuevo fenómeno se comienza a percibir tanto por el lado público y como por el privado.

A nivel público, el Uruguay comenzó un proceso de reglamentación en el marco de la ley que ratificó los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En efecto, el marco jurídico integrado al derecho interno es muy amplio, y le otorga un amplio margen al gobierno para reglamentar mediante decretos los diferentes aspectos involucrados en el ámbito multilateral. El gobierno adoptó una política gradualista. En dos áreas han habido avances a nivel regulatorio. La primera refiere al decreto anti-dumping, que habilita un mecanismo de reacción frente a prácticas desleales de comercio a nivel privado. La segunda área esta relacionada al desarrollo de los procedimientos domésticos para aplicar cláusulas de salvaguarda.

Han habido otras dos áreas que han sido consideradas pero en la que no ha habido un avance particular. La primera se vincula con la necesidad de establecer reglas para aplicar las condiciones impuestas por el Acuerdo de subsidios y medidas compensatorias, que trata de defender a la producción doméstica frente al ingreso de mercaderías cuyo precio es abatido en origen por subsidios estatales, explícitos o implícitos; el tercer frente está asociado a la implementación de los compromisos destinados a regular la comercialización de textiles y vestimenta (ATV), substitutivo del acuerdo Multifibras.

En abril de 1996, se promulgó un decreto de gobierno que reglamentó todo lo referido a política anti-dumping (alrededor de 100 artículos). Hasta ahora la operativa del decreto ha sido casi reducida. Por otra parte, debe señalarse que se generó una discusión con el sector privado empresarial (Cámara de Industrias) que se opuso a la estrategia adoptada por el gobierno. El dictado de este decreto por parte del gobierno es coherente con la política establecida de eliminación de los precios mínimos de exportación y por lo tanto, en la necesidad de ir generando mecanismos sustitutos en acuerdo con las nuevas reglas.

La regulación doméstica referida a reglamentos anti-dumping y de salvaguardias (decreto 299/99) no ha sido casi utilizada en Uruguay. En el caso de salvaguardias, la regulación es bastante restrictiva respecto a las condiciones de su aplicación. De acuerdo a las opiniones de los funcionarios de gobierno, este hecho ha desmotivado que se orienten demandas del sector privado en esta dirección, teniendo en cuenta que la posibilidad de que el mecanismo se ponga en marcha

son remotas. En el decreto de salvaguardias se hace referencia, además de las razones sectoriales tradicionales, al requisito de que el interés nacional se vea afectado. Esta última condición le otorga un cierto grado de poder discrecional al sector público cuando determina la situación en la cual el decreto de salvaguarda aplica. En el caso de anti-dumping los procedimientos para el sector privado son más simples, a pesar de lo cual no han sido muy utilizados aún. En más de tres años de aplicación del decreto se han empleado en unos cuatro casos (polímeros, acero, aceites, cemento) y finalmente todos han terminado en etapas conciliatorias previas. Estas etapas conciliatorias suelen producir acuerdos privados de precios (entre el exportador y el sector sustitutivo de las importaciones).

La posición oficial de los últimos gobiernos (Ministerio de Economía y Finanzas) ha sido no distorsionar el proceso de apertura unilateral y de integración regional que ha venido desarrollando en el país. Existe la precaución que estas medidas pueden dar lugar (como en el pasado) a reacciones proteccionistas defensivas encubiertas en algunos de los procedimientos antes referidos. Por el otro lado, desde un punto de vista pragmático, el Uruguay dado que es una economía pequeña, no le resulta beneficioso actuar agresivamente en relación al resto del mundo en asuntos comerciales. La amenaza de represalias por parte de los otros países que tienen un mayor poder de mercado le da sustento a la idea de que es posible generar un daño mayor que el problema que el gobierno desea resolver mediante el procedimiento en cuestión. Por algunas de estas dos razones o por una combinación de ambas Uruguay, ratificó e internalizó a su legislación doméstica las nuevas reglas multilaterales del comercio, pero no las ha utilizado mayormente. Finalmente, como resultado de los anteriores motivos, el Uruguay está relativamente sub desarrollado en esta materia (tanto a nivel institucional como de dotación de recursos humanos), que no le permite al gobierno reaccionar de forma técnicamente solvente y oportuna, a una potencial ampliación de la demanda del sector privado, para un uso más intensivo de los procedimientos antes referidos.

Respecto al segundo punto, pasado el primer período de intensidad en la negociación y en la integración regional, el tema del MERCOSUR cobró un lugar más natural y menos hegemónico. Por otra parte, comienzan a surgir problemas a nivel de la región y se empiezan a mirar otros mercados como forma de fortalecer la inserción internacional del país. Además, en el año 1998 a Uruguay le tocó cumplir con el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales previsto en el Anexo 4 del Acuerdo de Marrakesh, lo cual también centró nuevamente la atención del gobierno y del sector privado en los asuntos multilaterales. Aunque tan solo sea por una necesidad de tipo formal y burocrática (necesidad de elaborar informes y atender a las misiones) el tema OMC volvió lentamente a tener un lugar. A nivel de la negociación internacional los temas que compiten hoy siguen siendo los regionales pero a un nivel más multilateral, ya sea en el tema ALCA (el cual concentra recursos humanos y económicos) o en el de la negociación entre bloques comerciales que se viene dando entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Finalmente, en lo que refiere a las oportunidades que se abren a nivel internacional, la postergada ronda multilateral del milenio iniciada en Doha el año pasado comienzan a alentar expectativas en relación a las posibilidades de una profundización en la liberalización multilateral en los sectores más afectados por las políticas proteccionistas de los países industrializados. En este sentido, el tema agrícola se vuelve a instalar como elemento central reivindicativo del país frente a las eventuales concesiones que puedan hacerse en otros sectores y/o temas de interés para los países industrializados.

4. Economía política de la reforma comercial

a) La protección insular

El primer decreto de gobierno que estableció la reforma comercial en el Uruguay (ver III.2.1) señaló la necesidad de avanzar simultáneamente con el proceso de liberalización comercial en el desarrollo de instrumentos de defensa contra prácticas desleales de comercio. La legislación uruguaya de los

ochenta recogió las definiciones propuestas en el GATT¹⁸, a pesar de que no se suscribió el Código Anti-Dumping de la Ronda Tokio. Se considera que existe dumping *“cuando el precio de exportación de la mercadería que se importe sea menor al precio comparable de ventas efectuadas en el curso de operaciones comerciales normales, de mercaderías idénticas o similares, destinadas al consumo en el país exportador o de origen”* (art.2 de la ley No. 15025 de junio de 1980). En esa época Uruguay fue relativamente ágil en la incorporación en su marco legal doméstico de las orientaciones de normativa comercial a nivel multilateral. Sin embargo, como señaló un integrante de la Comisión Asesora del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *“las dificultades que aparejaba la aplicación de la ley antidumping, especialmente en lo que respecta a la prueba de los hechos denunciados, determinaron que aquella norma casi no tuviera aplicación práctica”* (Nattino,1990).

Los primeros precios de referencia (PR), herederos de los aforos que buscaban evitar la sobre y sub - facturación para el cálculos de los aranceles, se establecieron a fines de 1981, aunque su creación legal era anterior. A partir de entonces, y durante todo 1982 fueron sancionándose resoluciones similares, en la mayoría de los casos ante gestiones de la parte interesada en las que se formulaban denuncias de prácticas desleales de comercio. El decreto que crea los PR no estableció criterios para la determinación de niveles, otorgando una gran discrecionalidad al MEF. En enero de 1983 se eliminan los aforos prácticamente sin excepciones¹⁹ pero se mantienen los precios de referencia declarándose una motivación anti-dumping. El PR establece el mínimo valor sobre el cual debe aplicarse la tasa arancelaria.

En enero de 1983 se crean los *Precios Mínimos de Exportación (PME)*. a través del decreto no. 5/983. El PME se aplicará *“en aquellos casos en que la fijación de precios de referencia como precio representativo no sea suficiente para evitar los perjuicios que provocan las prácticas desleales de comercio”*. En el decreto no se exigen pruebas de la existencia de prácticas desleales. Estas se pueden presumir *“al comprobarse una acentuada disparidad de precios de las mercaderías importadas”*. Tampoco se prevé *“la publicidad de la iniciación de los procedimientos, por lo tanto, los interesados, con excepción del que formula la denuncia, recién pueden tomar conocimiento cuando la resolución ya está tomada y publicada”* (Nattino 1990).

El PME agrega a la forma de cálculo del arancel que establece el PR un recargo móvil que se determina como la diferencia entre el precio CIF del bien y el que establece el propio PME. Con este procedimiento el precio doméstico del bien resulta de aplicarle el arancel, no al precio CIF de importación, sino al PME.

La reglamentación que rigió la fijación de PME estaba contenida en el decreto no. 141/984 donde se establecieron los mecanismos de funcionamiento. Podían fijarse inicialmente con carácter provisional, por un período que no podía superar más de cuatro meses previo asesoramiento de una Comisión Asesora- y luego prorrogarse por un máximo de dos meses, suspenderse, o fijarse de forma definitiva por un plazo máximo de un año por decreto del Poder Ejecutivo. Al cabo de un año podían prorrogarse, modificarse, derogarse tácita o explícitamente o transformarse nuevamente en provisionales. En lo que tiene que ver con el nivel de los PME, una resolución ministerial del 31/5/89 estableció que *“los niveles deben ser determinados de forma tal que se cumpla con el objetivo de neutralizar el daño sin superar niveles de precios considerados normales, evitando de esta forma otorgar protección adicional a la arancelaria a través de la aplicación de estos instrumentos”*.

Desde 1984 decrece el número de los PR y se incrementa el número de los PME. El total de productos con PR y PME creció hasta alcanzar un máximo de 154 en 1984-85. Desde 1986 el número de nuevos PR o PME se vuelve inferior al número de los que no se renuevan, por lo que

¹⁸ Las normas del GATT incluyen como prácticas desleales de comercio al dumping y las subvenciones y autorizan a los estados miembros a utilizar medidas para defenderse, cuando tales prácticas producen un perjuicio potencial o efectivo en la esfera productiva.

¹⁹ Excepto para los kits de autos.

comienza a disminuir en número. En la mayoría de los casos en que se utilizaron dichos instrumentos no existía evidencia que legitimara su uso o la misma dejaba un margen de duda. Asimismo muchas veces se aplicaban precios que podían contradecir el informe de la comisión asesora, fijándose sin relación alguna con los precios internacionales, en niveles muy superiores.

A partir del decreto del año 1993 (315/93 modificado por el decreto 207/94) que reglamenta la aplicación de los precios mínimos de importación se precisan más los procedimientos a seguir para conceder un PME y simultáneamente se define la forma de establecer el nivel del mismo, con relación a la reglamentación anterior (decretos 523/90, 465/91 y 71/92). Se establecen también mayores exigencias al solicitante de las medidas. En los sucesivos decretos que regularon la aplicación de estos instrumentos se fue dotando de mayor transparencia al proceso de concesión. Se creó una comisión técnica encargada de asesorar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los perjudicados por la medida (como los importadores del producto) fueron habilitados a contraponer su evidencia con la del demandante de instrumentos anti dumping. Fueron estas modificaciones institucionales, promovidas por el propio MEF, las que dificultaron cada vez más la aplicación de precios administrados. Precisamente estas son las modificaciones que sugiere la literatura de protección administrada en la actualidad (Tharakan, 1996).

La mayor transparencia fue haciendo cada vez más costosa la concesión de protección con este expediente²⁰. Debe señalarse que a pesar de que la administración de la protección a través de precios regulados operó como un freno de la liberalización, acompañó a la misma en su evolución y funcionó como un amortiguador de sus efectos en los sectores más sensibles. En el marco de la apertura arancelaria puede considerarse que la utilización intensiva de PR y PME desde 1985, implicó revertir el efecto de la reducción de aranceles para un conjunto de productos específicos. Esta barrera no arancelaria se tradujo en una alta protección formal en estos casos. Sin embargo, para los empresarios afectados no es lo mismo obtener la protección mediante un arancel que con el uso de un instrumento como el descrito mucho más dependiente de la contingencia de la administración del gobierno en funciones.

En los años noventa, los precios mínimos de exportación se siguieron aplicando para el sector textil, el de la vestimenta y el azúcar: En esta década se sucedieron reiterados anuncios de eliminación de los precios mínimos de exportación. De hecho lentamente se fueron reduciendo. Primero fueron eliminados en el comercio regional y arancelizados en el RAM en el año 1995 (ver III.2.1). El acuerdo de integración regional ha servido como una herramienta que se orienta a disciplinar este aspecto de la política comercial. La utilización de barreras no arancelarias con fines proteccionistas, da lugar a reclamos en la Comisión de Comercio del MERCOSUR por parte de los socios que se sienten perjudicados. En este sentido, resulta más difícil la utilización de estas instrumentos como sustitutos de los aranceles para conceder protección. La disciplina que ha impuesto el MERCOSUR contrasta con la sustitución de aranceles por barreras no arancelarias que operó durante los 80, cuando se utilizó profusamente a los precios regulados de comercio exterior para dar protección a los sectores anteriormente más protegidos y especialmente afectados por el proceso de reducción programada en los aranceles. En los años noventa los sectores con niveles arancelarios más altos en el pasado, los tradicionalmente más protegidos, siguieron siendo los beneficios a través de los instrumentos de la protección administrada pero en una magnitud relativa y con una duración mucho menor.

Según el BCU en el año 1998 (abril) quedaban unos 156 PME (a nivel de ítem arancelario del sistema armonizado (azúcar, vestimenta, textil). El arancelizar los PR y PME en el RAM, significó una reducción importante de la protección a estos sectores en la medida que el arancel implícito en los PR o PME superaba en todos los casos el 40% (Changanaquí y Messerlin, 1994). En el año 2000 (diciembre) inserto en el proceso de regularización de la política comercial

²⁰ En el caso de la industria del papel, los propios importadores pudieron impugnar y obtener la anulación de un decreto del MEF que fijaba PME para el sector debido a la posibilidad, brindada por la regulación de participar en el proceso.

doméstica a los nuevos reglas multilaterales, los PME aplicados a importaciones de extrazona son finalmente eliminados, culminando de esta forma la historia de más de 20 años de precios regulados en el comercio exterior del Uruguay.

b) Gobierno y grupos de presión privados

Instituciones públicas y diseño de la Política Comercial

Los ámbitos institucionales involucrados en la definición de la política comercial. En Uruguay son múltiples (ver GATT, 1992 b)). Un organigrama de estas instituciones no logra informar adecuadamente de quienes y de que forma se toman las decisiones a nivel público en lo referido a la política comercial. Este fenómeno se debe a dos conjuntos de motivos.

En primer lugar, la administración del gobierno central ha sufrido un lento y permanente proceso de desgaste y reducción que ha venido afectando las diversas áreas de gobierno. Este proceso es una manifestación del proceso de reforma del estado y de la necesaria austeridad fiscal en la que se han acostumbrado a vivir los gobiernos en el país como forma de prevenir los temidos desequilibrios macroeconómicos y lograr mantener los programas económicos de estabilización durante los años noventa.

En segundo lugar, los temas y los ámbitos de la negociación comercial han ido cambiando de una forma radical durante la última década. En este sentido, ha sido necesario dar respuestas ad-hoc (tanto a nivel institucional como en relación a los de recursos humanos) adaptadas a cada una de las nuevas circunstancias. Estas respuestas han ido moldeando una nueva institucionalidad real que permitió afrontar unas demandas crecientes en el plano de la política comercial. En este sentido, es necesario observar como es la práctica real del diseño de la política comercial para poder realizar una descripción adecuada de la situación actual.

Las dos agencias de gobierno centrales en el proceso de diseño de la política comercial son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). El MEF ha sido tradicionalmente quién estableció la política comercial unilateral del país. Las dependencias de esta Secretaría más vinculadas a la definición de estos temas son: Dirección de Política Comercial; la Asesoría Económico- Financiera; la Comisión Arancelaria Asesora. Tal como se describió previamente en el Uruguay todo el proceso de apertura unilateral y el paquete de medidas de promoción de exportaciones fue resuelto en términos jurídicos institucionales mediante decretos de gobiernos amparados en leyes de fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. Esto continuó siendo así en los noventa tanto en la nueva caída de los aranceles de principios de la década, como en el nuevo ajuste dado al paquete de medidas de promoción de exportaciones y de la inversión de los últimos años. Este último requirió un nuevo esfuerzo en materia legal.

Existe un ámbito institucional especial dentro del Ministerio de Economía, que es la Dirección de Comercio Exterior. A lo largo de su historia, esta institución ha venido cumpliendo distinto tipo de funciones, todas ellas vinculadas con aspectos de vínculo entre el sector privado y público, o entre distintas agencias del sector público. El rol fundacional de esta dirección estuvo vinculado con la promoción de la inserción internacional del país (tanto en el ámbito regional como en el extraregional) lo que le dio un privilegiado relacionamiento con el sector privado. En la pasada década, fruto del surgimiento de otras áreas públicas exclusivamente dedicadas a este objetivo, como por que las propias cámaras empresariales comenzaron a desarrollar estas tareas, se debilitó el rol en esta dimensión de su actividad. Simultáneamente, se multiplicaron las demandas asociadas a la negociación internacional, agregándose a los foros multilaterales, los sub regionales (MERCOSUR), los regionales (ALADI), los continentales (ALCA) y los intercontinentales (MERCOSUR-UE). Por otra parte, dado que la Dirección tiene una relación privilegiada con el Ministerio de Relaciones Exteriores (esto también es una característica fundacional en virtud que físicamente está ubicada dentro de la Cancillería), resultó natural que la misma se orientara a

atender las demandas surgidas a partir de la multiplicidad de foros internacionales de la negociación comercial. En general, el rol ha sido de asesoramiento en lo técnico a los negociadores de la Cancillería y/o el propio papel de actores protagónicos en las distintas negociaciones comerciales en desarrollo.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores tradicionalmente ha tenido un rol más vinculado a los procesos de negociación comercial en el ámbito internacional. A nivel multilateral, Uruguay, cuenta con una larga tradición concretada en la existencia de un conjunto de recursos humanos capacitados para la negociación en este ámbito. Existen distintos lugares en la Cancillería que atienden estos asuntos. En particular, es necesario mencionar la Dirección de Organismos Internacionales la que se encarga de la articulación entre la Organización Mundial del Comercio y el Gobierno Uruguayo. Desde este ámbito se realizan las distintas notificaciones a la OMC y se recibe la información desde la institución multilateral y desde las múltiples dependencias públicas involucradas temáticamente en los asuntos negociados. Las diversas tareas de coordinación, información e incluso de asesoramiento que se desarrollan en esta dirección no están en relación con el reducido tamaño de la dependencia.

La negociación en el MERCOSUR se llevó adelante en el contexto de una nueva institucionalidad que obligó a un esquema de coordinación mucho más permanente dentro del sector público. Si bien la misma siguió distintas etapas, lo característico y permanente fue el funcionamiento de la representación nacional al Grupo Mercado Común, la cual se conforma con integrantes de: Ministerio de Economía; Ministerio de Relaciones Exteriores; Banco Central del Uruguay; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Oficina Asesora de la Presidencia de la República).

El Ministerio de Economía ha tenido un papel rector en el funcionamiento del grupo y en la orientación general de la negociación. Este papel se vio favorecido, durante un largo período, por la continuidad del equipo que el Ministerio especializó para esta tarea. La Cancillería, por su parte, que comenzó con un perfil no muy alto en este frente de negociación ha venido crecientemente involucrándose más en el tema. Prueba de ello, es que durante los últimos años procesó un cambio institucional que implicó la creación de una nueva Dirección de Integración y MERCOSUR. En rigor es uno de los pocos ámbitos institucionales del sector público del Uruguay especializado en el MERCOSUR por definición formal. Sin embargo, una de las características del funcionamiento de la Cancillería que le ha inhibido de un rol mucho más activo es la permanente pérdida de acumulación institucional y humana a la cual se ve sometida en virtud del frecuente cambio de destino diplomático de su personal profesional.

Descripción de los ámbitos de organización y representación de los intereses corporativos

Una característica peculiar de las formas de organización del sector privado en el Uruguay es la multiplicidad de ámbitos de representación de los intereses en juego. En primer lugar, se encuentra la Cámara de Industrias del Uruguay añosa institución (con más de un siglo de vida) que nuclea y representa al sector industrial. Tradicionalmente se la asoció con una actitud defensiva del mercado interno, a favor de instrumentos que permitieran sostener una política de sustitución de importaciones. Luego de casi tres décadas de firmes anuncios y algo menos firme práctica de la política de apertura comercial en el Uruguay, esta posición ha venido cambiando muy lentamente, dando cuenta de los procesos de ajuste y especialización a nivel de la industria manufacturera en el Uruguay. No obstante ello, la Cámara mantiene una posición de demanda de intervención del sector público en la esfera comercial orientada a compensar supuestos perjuicios que las prácticas desleales de los otros podrían tener en los intereses de los empresarios locales (sean exportadores regionales y/o orientadas al mercado interno). Del punto de vista institucional la Cámara se encuentra fortalecida en la medida que ha venido cubriendo espacios, que el sector público ha venido cediendo (promoción, capacitación, etc) apoyándose, en muchos casos, en recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo. Además, es una de las entidades que

expide certificados de origen, siendo esta una fuente de financiamiento importante de su actividad. La Cámara de Industrias es una organización en la cual están afiliadas grandes empresas industriales (públicas y privadas) y alrededor de 60 Cámaras Sectoriales.

En segundo lugar, se encuentran las Agrupaciones Gremiales de Productores agropecuarias que en el Uruguay están divididas en la Asociación Rural y la Federación Agropecuaria. El Uruguay si bien es un país abundante en recursos naturales para la producción de alimentos y materias primas, y que consecuentemente tiene una especialización exportadora en estos sectores, esta no se ve enteramente reflejado en una posición totalmente aperturista por parte de las agrupaciones de productores agropecuarios, debido a la heterogeneidad de intereses que agrupa. Estas gremiales concentran su accionar en el tratamiento fiscal con el Gobierno. El tema de política comercial se ha restringido a la reivindicación histórica de poder exportar los bienes agropecuarios sin industrialización (cueros brutos, lana sucia, ganado en pie, leche fluida directamente del tambo, etc) y de esta forma poder disminuir el poder oligopsónico que las agroindustrias tienen en su relación con la base agropecuaria.

En tercer término se encuentran los intereses comerciales. La Cámara Mercantil de Productos del País agrupa a los intereses de diferentes sub sectores de comercializadores de productos agropecuarios (barraqueros), a veces asociada la comercialización a una mínima transformación en la materia prima agropecuaria (por ejemplo acondicionamiento y clasificación de la lana) Es también una institución de larga tradición en el país. Otra cámara que agrupa los intereses comerciales es la Cámara de Comercio. En el caso de la política comercial esta cámara que representa el interés de importadores y comerciantes tiene una posición más favorable a la liberalización comercial.

En cuarto lugar, la Unión de Exportadores del Uruguay es una institución fundada a principios de la década de los setenta. Si bien es una institución que su directorio está integrado por las otras organizaciones empresariales de cúpula (Industria, Mercantil, Comercio, etc), el mayor peso y el sostén de la organización esta en sectores orientados a la exportación (en rubros tradicionales y no tradicionales). Esta organización empresarial ha venido perfilando un discurso y un accionar propio vinculado a los intereses productivos exportadores y a la gestión de los instrumentos de política comercial que históricamente han conformado el paquete de promoción de las exportaciones del Uruguay. La relación con las otras Cámaras ha venido siendo conflictiva por un conjunto variado de motivos, que han venido cercando el accionar de la institución. Sin embargo, la entidad mantiene su actividad y ha venido generando los ámbitos propios de coordinación a nivel interno y en la región. En este último plano es de destacar la conformación del MERCOEX junto a las otras gremiales exportadoras del MERCOSUR.

El Consejo Superior Empresarial (COSUPEN) agrupa a todas las cámaras empresariales mencionadas (salvo la Unión de Exportadores) más algunas cámaras sectoriales de mucha importancia, como es el caso de la Asociación de Bancos del Uruguay. Este Consejo oficia como interlocutor del gobierno o de otros sectores sociales en algunos ámbitos específicos. En particular en los últimos años ha empezado a tener un rol más visible, tanto en la representación de los sectores empresarios en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, como en la negociación a nivel del ALCA.

Los trabajadores en cambio muestran en lo institucional una mayor homogeneidad de organización y representación. En el Uruguay existe una central única (PIT-CNT) conformada a su vez con la agregación de asociaciones sindicales sectoriales (tanto del sector público como privado). A nivel de los asuntos referidos a la política comercial, el tema es seguido desde la Comisión de Integración. La participación de la central sindical, en los foros de negociación internacional que se han venido generando a nivel regional (tanto a nivel del MERCOSUR como del ALCA) ha sido regular y en muchos casos protagónica. Prueba de lo anterior fue la instancia de creación del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR. En lo programático la central se ha manifestado como una ferviente defensora del proceso de integración regional a nivel del MERCOSUR, al tiempo que mira con más recelo los otros procesos de integraciones continental (ALCA) o la propia

negociación multilateral de la OMC. De alguna forma, esta posición muestra que la central sindical no tiene una postura favorable al proceso de liberalización comercial del país en forma general, ni a los ámbitos de negociación internacional que favorecen su profundización. A pesar de ello ha aceptado la mayor liberalización comercial que la integración sub regional trajo como un costo necesario a pagar por un objetivo superior que es la integración con nuestros vecinos.

Organizaciones e intereses: formas de influir en el diseño de la política comercial y en la negociación internacional

En el clásico dilema de la acción colectiva se señala que los grupos de interés que logren organizarse serán aquellos que puedan resolver el problema del polizón (aquel que se beneficia de la organización pero no paga sus costos). Pequeños grupos de interés, de fácil organización, con un interés específico definido y bajos costos de monitoreo sobre la acción de sus miembros tenderán a estar organizados y se expresarán en el caso de la política comercial, en la existencia de altos niveles de protección concentrados en la defensa de un sector específico. La observación de la organización de los intereses plantea además la necesidad de interpretar otro nivel diferente de la organización, en grupos de presión, que es la que se da cuando estos últimos, a su vez, se agrupan en instituciones de representación más complejas que agregan un conjunto diverso de sectores.

En la literatura sobre contribuciones políticas, grupos de presión y su relación con los gobiernos en la definición de la política económica se señala que los incentivos a organizarse, en un ambiente de interacción estratégica de esta decisión, es una estrategia dominante para los grupos de presión (en ausencia de costos de organización o cuando estos son muy bajos, ver Vaillant, 2000). Es decir organizarse y defender el interés particular, es mejor que no hacerlo dado que nadie se organizó, por lo tanto es posible obtener una ventaja en la relación con el gobierno. Por otra parte, dado que los otros grupos están organizados en grupos de presión, es posible disminuir el perjuicio de verse sometido a las distorsiones creadas cuando los grupos de interés antagónicos están organizados. De la aplicación de esta lógica surge el resultado de que muchas veces en sociedades, muy corporativizadas entorno a múltiples intereses específicos, todos terminan en una situación peor que si no estuvieran organizados, típicamente llegando a una situación dilema del prisionero para los grupos de interés organizados.

En el caso del Uruguay se destaca el hecho de los intereses privados a nivel empresarial difícilmente se pueden resumir en unas pocas posiciones respecto a los asuntos de la política comercial. Las posiciones son distintas y muchas veces muy antagónicas. Lo más general que se puede inferir respecto a los mecanismos de influencia es que existen al menos dos niveles diferentes de presión que a su vez implican formas distintas de hacerlo. Por un lado existe la presión general sobre las reglas, cuales son las cosas que se pueden hacer. Este nivel se resuelve a través de las grandes corporaciones, las cuales muchas veces están definidas entorno a la defensa del funcionamiento y la gestión de alguna de estas reglas. Otro nivel distinto de presión y de influencia se refiere al nivel más concreto del grado de aplicación de la intervención, el cual se concreta a un nivel más directo y descentralizado, y por este mismo motivo resulta mucho más complejo de analizar.

La Cámara de Industrias queda en parte definida por la presión entorno a la existencia de reglas (conjunto de instrumentos disponibles) que permitan hacer una defensa efectiva del mercado interno frente a la amenaza de los productos importados. Del mismo modo es imposible no asociar a la Unión de Exportadores con el conjunto de medidas especialmente diseñadas para favorecer la actividad exportadora. Este sería el primer nivel de la presión y la influencia, la cual en general tiene un cierto grado de visibilidad pública.

Otra manera de observar el fenómeno es analizar el problema desde la perspectiva de un instrumento concreto de política. Un ejemplo interesante es el de los precios mínimos de exportación ampliamente analizado en la sección previa. Como regla general los industriales en el Uruguay están de acuerdo con la existencia del mecanismo porque les permite la posibilidad del uso

de un instrumento ágil de defensa frente a problemas en los mercados en que actúan. Esto no implica que en el acto concreto de fijación de los precios mínimos de exportación (dictado del decreto respectivo) la Cámara como corporación busque influir en la acción del gobierno, seguramente esto no es así. Entre otros motivos, aunque quizás este sea el central, porque no existe un interés común respecto al modo concreto de aplicar el instrumento, incluso los intereses pueden ser contrarios.

Desde la perspectiva pública la capacidad de ser influido por los intereses específicos, tiene muy diversos orígenes, y suele ser diferente cuando se trata de asuntos unilaterales del país no mediados por algún compromiso internacional (cada vez es más chico este conjunto) que cuando el tema está inserto en un proceso de negociación. En este último caso, se observa la ausencia de una postura negociadora global que sirva de orientación y enmarca las decisiones que se toman en estos ámbitos. Por lo tanto, el criterio negociador sigue una pauta que queda claramente expresada con la fórmula dada por un ex negociador del Uruguay y asesor del sector privado en el presente: "... en los negociadores prima la idea de defender el interés de algún uruguayo, que eso estará bien., el que identifique claramente su lugar e interés tiene asegurada su consideración al momento de la negociación".

5. Conclusiones

Luego de la descripción realizada interesa sintetizar el conjunto de hechos estilizados que caracterizaron la reforma comercial en el Uruguay. En primer lugar, se observa que la política comercial en la cuatro últimas décadas (de 1958 hasta ahora) ha sido fijada por el Poder Ejecutivo a través de un amplio conjunto de decretos y muy pocas leyes elaboradas con la participación del Parlamento. Este hecho señala que la política comercial (sea esta arancelaria o administrada) no ha sido influenciada mayormente, por los mecanismos de representación parlamentaria, por el contrario ha sido fijada por el gobierno en funciones con un alto grado de discrecionalidad.

En los años noventa, la intervención parlamentaria se observó en los asuntos de la política comercial, pero exclusivamente a través de la ratificación de acuerdos internacionales (MERCOSUR en 1991 y OMC, Acuerdo de Marrakesh en 1994). Hoy en día los márgenes del gobierno son mucho más estrechos para imprimirle cambios a la política comercial. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a los acuerdos internacionales mencionados y no la intervención parlamentaria.

Una característica del proceso de reforma en Uruguay fue la administración de la protección hacia sectores particulares. La protección administrada refiere a un conjunto de instrumentos de política comercial que influyen sobre los precios domésticos pero no de una forma directa y transparente como lo hace un arancel. Estos instrumentos están caracterizados por mecanismos indirectos que generan una discriminación entre el producto importado y aquel que se produce domésticamente. La naturaleza del instrumento utilizado (tarifario o no tarifario) está frecuentemente asociada (en forma implícita o explícita) con el mecanismo por medio del cual la legitimidad jurídica es establecida, y por lo tanto con la capacidad que el gobierno tiene, de emplear estos instrumentos de protección en respuesta a demandas particulares.

Tradicionalmente los instrumentos de política comercial son clasificados como instrumentos tarifarios y no tarifarios de acuerdo a la forma en que estos afectan a los precios de los bienes. Es importante relacionar esta clasificación con la forma en que se adoptan las decisiones sobre uno u otro tipo de instrumento. Existen tres criterios generales a considerar: la contingencia; la cobertura (la generalidad en la aplicación del instrumento); discrecionalidad (posibilidad que tenga el gobierno de manejar la aplicación del instrumento sin o con pocas restricciones).

La política comercial arancelaria es más transparente y menos contingente en el tiempo, en la medida que ella en general responde a un programa que involucra un período de gobierno o incluso lo trasciende. Así mismo, en general requiere de mecanismos más exigentes de legitimidad pública. En el caso del Uruguay esto se ha dado en el contexto de decretos de gobiernos amparados

en la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria del año 1958. Simultáneamente, el Uruguay contó con otros instrumentos que podría ser clasificados en el otro extremo de la tipología: instrumentos de uso contingente, administrados con discreción y orientados a sectores específicos. Los precios regulados de comercio exterior presentaron estas características. Estos instrumentos que se habían creado con la finalidad de defender a ciertos sectores contra prácticas desleales de comercio permitieron un cierto nivel de sustitución de la protección brindada por los aranceles. Esto fue así durante la década de los 80 y parte de las de los noventa. Estos instrumentos permitieron, proveer de protección a ciertos sectores agrícolas y manufactureros (en general productores de bienes finales) bajo la cobertura de defensa contra eventuales prácticas de dumping y con un trámite bastante expeditivo y específico (a nivel sectorial y/o de empresa) Está aceptado a nivel público y privado que la gran mayoría de la protección concedida durante la década de los 80 y el primer lustro de los 90 fue a través de estos instrumentos.

La revisión realizada referida a los mecanismos de organización del sector privado en grupos de presión, señalan que este es un fenómeno maduro y difundido en la sociedad uruguaya. Existen múltiples ámbitos de representación de los grupos de interés. Del punto de vista de la política comercial es posible identificar dos tipos de grupos: aquellos favorables a la reforma comercial aperturista (los exportadores); aquellos en contra de la reforma que expresan demandas proteccionistas (los sectores sustitutivos de importaciones)²¹. La existencia de permanentes canales de comunicación entre el gobierno, es observable en todos los casos. En esta relación los temas de política comercial ocupan un lugar muy destacado. En este sentido, es razonables aceptar la idea de la que la reforma comercial tal como se dio en Uruguay puede ser pensada como un equilibrio político en un juego entre el gobierno en funciones y el sector privado organizado en grupos de presión.

Cuando la reforma comenzó a mediados de los setenta el status quo de la política comercial claramente no constituía una situación de equilibrio. En términos de un modelo de economía política no era una situación que contara con una compatibilidad de incentivos del conjunto de actores estratégicos del juego (grupos de presión privados y gobierno). La política comercial a comienzos de los 70 era el legado de todo el proceso de sustitución de importaciones. El conjunto de reglas y regulaciones surgía de la mera superposición de instrumentos creados con distintos propósitos (fiscales, externos, protección a sectores particulares, etc). Las caóticas regulaciones del comercio exterior generan rentas que atraen la asignación de recursos a actividades improductivas creando costos adicionales de la protección que se suman a los tradicionales asociados a la distorsión de precios relativos. Seguramente, que existía un sector favorecido que era capaz de capturar algunas de las rentas que las distorsiones de política comercial generaban. Sin embargo, estos intereses mínimos y concentrados no llegaban a compensar las distorsiones en el bienestar agregado.

La idea que interesa motivar es que la reforma comercial se realizó porque la misma se constituyó en un nuevo equilibrio político de política comercial. Este nuevo equilibrio político implicó apertura unilateral en general pero también aislamiento de ciertos sectores de la competencia internacional (protección insular)²². Este aislamiento de ciertos sectores (mediante el uso de distintos tipos de instrumentos) fue un mecanismo clave para obtener el apoyo suficiente para que al reforma prosperara. Es decir que la reforma se realizó con un conjunto de sectores que de hecho fueron exceptuados de la misma. En los años noventa, los compromisos de liberalización

²¹ En el caso del Uruguay la organización corporativa parece más cercana a ser modelizada por el modelo de factores específicos que por el modelo estándar de comercio (Vaillant, 2000).

²² Otro fenómeno persistente de la estructura tarifaria en Uruguay es el escalonamiento arancelario (alta protección para los bienes finales de consumo, intermedia para los semi-manufacturados y muy baja para las materias primas). En la literatura se señala (Cadot, De Mello y Olarreaga, 1998) este aspecto como una característica endógena en un modelo de contribuciones políticas para la determinación de la política comercial.

comercial recíproca (tanto a nivel regional como a nivel multilateral) fueron modificando esta situación reduciendo en parte el margen de discrecionalidad del gobierno para ofrecer protección a ciertos sectores particulares. En este sentido, los acuerdos internacionales han profundizado el proceso de liberalización comercial al ampliar la cobertura de sectores afectados por la misma y disminuir la posibilidad de un uso discrecional de los instrumentos de política comercial.

Bibliografía

- Anichini, J.S., J. Caumont and L. Sjaastad, 1978: "La Política Comercial y la Protección en Uruguay", Montevideo, Banco Central del Uruguay.
- Ben-David, Dan, 1993: "Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3).
- Cadot, Olivier, De Mello, Olarreaga, Marcelo, 1998: "Lobbying and the structure of protection", mimeo, unpublished.
- Centro de Investigaciones Económicas, 1982: "Uruguay 1978-82: Industria y Protección en un Contexto de Apertura Externa". Ministerio de Economía y Finanzas.
- Changanaquí, F. y P. Messerlin, 1994: "Administered Protection. reference prices and minimum export prices" en M.B. Connolly and J. de Melo (eds.) *The Effects of Protectionism on a Small Country. The Case of Uruguay. Regional and Sectoral Studies*. World Bank.
- Comisión de Asuntos Internacionales, 1994: "Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Aprobación de los acuerdos resultantes, cubiertos por el acta final suscrita en Marrakesh el 15 de abril de 1994, Mensaje y Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo.
- Connolly M.B. and J. de Melo, 1994: "The Effects of Protectionism on a Small Country. The Case of Uruguay". *Regional and Sectoral Studies*. World Bank.
- De Brun, J. and Gustavo Michelín, 1993 "Trade Policy, Regional Trade Arrangements and Macroeconomic Environment: 1985-1992". Unpublished.
- Dollar, David, 1992: "Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Culture Change*, 523-544.
- Edwards, S and S van Wijnbergen, 1987: "Tariffs, the real exchange rate and the terms of trade: on two popular propositions in international trade" *Oxford Economic Papers*, 39:458-64.
- Edwards Sebastian, 1993: "Openness, Distorsions, and growth in developing countries", *Journal of Development Economics*, 39, July, 31-57.
- Edwards Sebastian, 1998: "Openness, Productivity and growth: what do we really know?", *Economic Journal* 108, March, 383-398.
- Findlay, Robert and Stansilaw Wellisz, 1982: "Endogenous tariffs, the political economy of trade restrictions, and welfare", in Jagdish Bhagwati (ed) *Import Competition and Response*, Chicago, University of Chicago Press.
- Fischer, Ronald, 1997: "Las nuevas caras del proteccionismo", Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería.
- GATT, 1992 a): "Examen de Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría", GATT, Ginebra.
- GATT, 1992 b): "Examen de Políticas Comerciales, Informe del Gobierno", GATT, Ginebra.
- Jones, Charles, 2000: "Comment on Rodriguez and Rodrick Trade policy and economic growth: a skeptics guide to cross-national evidence", Stanford University prepared for the presentation at the NBER Macroeconomics Annual Conference.
- Grossman, Gene and Elhanan Helpman, 1994: "Protection for sale", *American Economic Review*, 84: 833-850.
- Helpman, Elhanan, 1995: "Politics and Trade Policy", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Papers Series, WP No 5309, Cambridge, USA, October.
- Hillman, Arye, 1982: "Declining industries and political support protectionist motives", *American Economic Review*, December 1982, 72, 1180-7.

- Krueger, Anne, 1997: "Trade policy and economic development: how we learn", NBER Working Papers Series No 5896.
- Leamer, Edward, 1995: "The Heckscher-Ohlin Model in Theory and Practice", Princeton Studies in International Finance, No 77, February.
- Magariños, Gustavo, 1997: "Política Económica Externa, Pautas de negociación", Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Magee, Stephen P., William A. Brock and Leslie Young, 1989: Black hole tariffs and endogenous policy theory, political economy in general equilibrium, Cambridge University Press.
- Magelby, David and Nelson Candice, 1990: "The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform", Washington DC: The Brookings Institution.
- Markusen, James, James Melvin et al, 1995: International Trade, Theory and Evidence, McGraw Hill International Editions.
- Mayer, Wolfgang, 1984: "Endogenous Tariff Formation", American Economic Review, 74, 970-85.
- Nattino, E, 1990: "Política antidumping o aranceles diferenciales?". CERES. Serie Descripción e Índices, Uruguay.
- Oliveras, J y Vaillant M, 1997: "Protección administrada en el Uruguay: el caso de los precios regulados del comercio exterior", trabajo presentado en el las Jornadas del BCU, no publicado, Noviembre.
- Oliveras, J, 1997: "Una aplicación de la teoría de la Protección endógena", trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini, 1999: "Political Economics and Public Finance", prepared for the Handbook of Public Economics, Vol III, ed by Alan Auerbach and Martin Feldstein, March.
- Pritchett, Lant, 1996: "Measuring outward orientation in LDCs: can it be done?", Journal of Development Economics, Vol 49, 307-335, Elsevier.
- Rodrik, Dani, 1997: "Has globalization gone too far?", Institute for International Economics, Washington , DC, march.
- Rama, Martín, 1994. "Trade reform and manufacturing", en Conolly y De Melo, The effects of protectionism in a small country. The case of Uruguay, IMF.
- Rodrik Dani, 1994: "What does the political Economy Literature on Trade Policy (not) tell us that we ought to know?", NBER, Working paper No 4870.
- Rodrik, Dani, 1997: "Has globalization gone too far?", Institute for International Economics, Washington , DC, march.
- Rodrik, Dani y Rodriguez Francisco, 1999: "Trade policy and economic growth: a skeptics guide to cross-national evidence", NBER, Working Paper 7081.
- Rodrik, Dani, 1999: "Globalisation and labour, or: if globalisation is a bowl of cherries, why are there are so many glum faces around the table?", en Market integration, regionalism and the global economy Baldwin, R., Cohen R., Shapir A., Venables T., Cambridge University Press.
- Romaniello y Terra, 1998. "Ajuste en patrones de comercio, producción y empleo en Uruguay 1990-96", inédito.
- Sachs Jeffrey y Warner Andrew, 1995: "Economic reform and the process of global integration", Brookings Papers on Economic Activity, 1,1-118.
- SELA, 1997: "La agenda de los países industrializados y los organismos internacionales", Documento de la XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, octubre.
- Srinivasan T. N. y Bhagwati, Jagdish, 1999: "Outward-orientation and development: are revisionists right?", Economic Growth Center, Yale University, September.
- Tansini, Ruben y Rossi, Máximo, 1989: "Ordenamiento y diferenciación salarial en la industria manufacturera en Uruguay, 1989".
- Tharakan, P.K.M, 1996: "Political Economy and Contingent Protection", The Economic Journal. November pp:1550-1564.

- Torello, M. y Casacuberta, C., 1997: "La medición del capital humano en Uruguay", Jornadas de Economía, BCU, 1997.
- Ventura Dias, V., 1998: "The building up of a positive trade agenda in plural societies: convergence and conflict between national interest, public interest, and group interests in selected Latin American countries", draft, Countries specifics studies on the implications of the Uruguay Round: build in agenda and new issues. Joint ECLAC-UNCTAD Project.
- Vaillant, M. 1992: "Inserción internacional, competitividad y tecnología" en Competitividad, Políticas Tecnológicas e Innovación Industrial en Uruguay, CEPAL, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, Oficina de CEPAL en Montevideo.
- Vaillant, M. 1995: "El GATT 94 y la Organización Mundial del Comercio: una nueva agenda para el Uruguay", Oficina de CEPAL en Montevideo, LC/MVD/R.125 Rev. 1.
- Vaillant, M. 2000: "Limits to trade liberalisation: a political economy approach", September, Universiteit Antwerpen, Phd Thesis, Promotor: Prof dr P.K.M. Tharakan, UFSIA, Belgium.
- Vaillant, Marcel, 2002: "Inserción internacional, empleo y desarrollo humano", Informe de Desarrollo Humano del Uruguay , 2001, UNDP-ECLAC, investigador principal autor del capítulo I y III, Uruguay.
- Vaillant, M. y Ventura Dias, V. 2003: "Trade policy in a small country" in Trade Policy Reform in Latin America Miguel F. Lengyel and Vivianne Ventura Dias (eds), Latin American Trade Network, forthcoming.