

Escuela de Gobierno - 2016

Trabajo sobre política comercial e integración regional del Uruguay

(Seudonimo Vaquita)

Introducción

Es un hecho que el proceso de globalización ha producido una transformación sustancial en la humanidad. Como tal afecta todas las áreas del comportamiento y por lo tanto sus políticas. Los Estados se han visto ante la necesidad de dar respuesta a diferentes fenómenos internacionales para garantizar el bienestar y el crecimiento de la sociedad. Uno de los tantos desafíos que se plantean hoy son las políticas comerciales en la nueva configuración internacional del siglo XXI. Para que el desarrollo de Uruguay sea sustentable en el tiempo y permita una adecuada inserción internacional una pregunta clave sería la siguiente: ¿cuál es el lugar de Uruguay en las “cadenas globales de valor” (CGV)?

Nos proponemos indagar sobre la inserción que ha tenido el Uruguay y la región ante el avance del fenómeno de las Cadenas Globales de Valor, sus posibilidades y posibles consecuencias. Para ello, vamos a utilizar una estructura de preguntas guías establecidas para facilitar el abordaje en la temática.

1. ¿Cuál o cuáles orientación/es de política comercial se propone analizar?

Se propone realizar una aproximación primaria a las Cadenas Globales de Valor, sus posibilidades e impactos posibles en Uruguay. Se entiende por Cadena Global de Valor al modelo teórico que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización generando valor al cliente final¹. Este modelo resalta las actividades específicas, que al aplicar estrategias competitivas, es más probable que tengan éxito.

Dentro de las cadenas de valor, el mayor valor agregado radica en las actividades intensivas en conocimiento, como el diseño, la investigación y desarrollo, en tanto que en

¹ Se toma el concepto desarrollado por Michael Porter en *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1985)

otro extremo se sitúan la provisión de materias primas y las actividades de ensamblaje. Para los países en desarrollo, integrarse a las cadenas de valor (especialmente en sus actividades más intensivas en conocimiento) puede traer diversos beneficios. (CEPAL, 2014)

Tomando en cuenta la realidad del Uruguay, país básicamente agroproductor, con bajo nivel de desarrollo industrial en bienes y proveedor de servicios es necesario desarrollar y fortalecer las PYMES.

El foco en las pymes resulta muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, ya que son agentes fundamentales del entramado productivo y del empleo. No obstante, tienen un menor acceso al financiamiento en comparación con las empresas de mayor tamaño. Además, en los casos en que acceden a financiamiento bancario, su costo es sustantivamente más elevado, los plazos de vencimiento más cortos y los requisitos de garantía más exigentes que los que se establecen para las empresas de mayor envergadura (Avendaño, Daude y Perea, 2013).

2. ¿Cuáles son los problemas que la política comercial elegida para su análisis busca solucionar?

Hay escasos datos en materia de política comercial, legislativa o de agenda pública referidas al fenómeno en sí, siendo materia de estudio de la academia en nuestro país, pero su presencia atraviesa transversalmente muchas de las decisiones que se adoptan, siendo insoslayables en materia de políticas comerciales, financieras.

Así mismo la existencia de las cadenas de valor ha dado origen a una renovada atención en el carácter central que tiene la región. En gran medida por la importancia que de la proximidad geográfica para organizar procesos productivos fragmentados entre varios países, ya que la proximidad es condición necesaria relevante, pero no suficiente, para el desarrollo de redes de producción modernas.

Según Cattaneo, Gereffi y Staritz, (2010) *“el redespliegue y la localización de la producción mundial que cobró cuerpo en los últimos 20 años son de tal magnitud que resistieron la prueba y la tentación del expediente proteccionista. La producción mundial está ahora dispersa geográficamente y organizada por redes y cadenas con empresas de dimensión y alcance global que estructuran el proceso.”*

Las políticas CGV no solo apuntan a la promoción comercial o a la especialización de la producción sino que influyen en la logística, el transporte, la seguridad y la trazabilidad de los bienes. La transformación productiva está ligada, a una inserción internacional inteligente.

3. *¿Qué impacto sobre los procesos de integración regional tiene dicha política?*

Para la mayoría de los países de la región, las posibilidades más inmediatas de insertarse en la dinámica de las cadenas de valor están radicadas en el propio mercado regional, dada su importancia para las exportaciones industriales. Por otro lado, la integración se ha vuelto indispensable en el contexto de una economía mundial que se estructura de manera creciente en torno a macrorregiones. (CEPAL, 2014)

La realidad nos dice que la mayor parte del comercio y de la producción mundial se realizan hoy en día dentro de las CGV, asociadas a las empresas multinacionales, en lo que corresponde con bienes y servicios. La auto-conciencia de este hecho permite que podamos tratar de incidir en la manera en que nos integramos en estas cadenas, y como nos relacionamos en la región y el mundo.

Para llevar adelante una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades se requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las pymes, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, resulta preciso establecer un entorno propicio para una mayor integración productiva entre las economías de la región. (CEPAL, 2014)

4. *La política comercial analizada, ¿forma parte de la actual agenda parlamentaria?*

Se produce un fenómeno ambiguo, las CGV no están presentes *per sé* en la agenda parlamentaria, pero sobrevuelan en todos los discursos relativos al desarrollo país, en particular en la discusión del presupuesto y en las rendiciones de cuentas.

Es en la aplicación de políticas fiscales mayoritariamente donde se evidencia su presencia. Subsidios, exoneraciones y estímulo a las Pymes como también fomento para mayor producción en innovación y tecnología, otorgan herramientas para la inserción en dichas cadenas.

Las políticas desarrolladas a través de leyes como la Reforma Tributaria, acuerdos bilaterales de doble imposición fiscal con varios países y convenios para desarrollar conocimiento son fundamentales para las políticas comerciales adecuadas a este fenómeno.

Mencionamos otras leyes que a nuestro entender están fuertemente ligadas, no siendo las únicas:

Biotechnología. Ley N° 19.317

Actividad Turística. Ley N° 19.253

Industria de la vestimenta. Ley N° 18.846

Uso Eficiente de la Energía en Territorio Nacional. Ley N° 18.597

Cadena de Producción Láctea. Ley N° 18.242

Fondo de Fomento de la Granja. Ley N° 18.827

Sistema Nacional de Competitividad. Proyecto de ley.

Ley General de Cooperativismo. Ley N° 18.407

Y la instalación de la INACOOOP.

5. ¿Cuáles son los posicionamientos político-partidarios en torno a dicha política?

A grandes rasgos, la temática genera amplios consensos discursivos. ¿Quién va a estar en contra del desarrollo del comercio y las posibilidades de mejora para el país? Por lo que es difícil establecer distintas posturas ante algo positivo, sin embargo, existen algunos matices que se pueden arriesgar en base al comportamiento parlamentario de los partidos políticos del Uruguay.

Sin entrar en las divergencias que se plantean de hecho en la definición ideológica de los Partidos Políticos, en sus plataformas programáticas podemos encontrar diferencias conceptuales de sus políticas fiscales, productivas y comerciales.

La visión de apertura internacional, políticas de inclusión y desarrollo social y liberalización laboral, son capítulos con propuestas manifiestamente diferentes.

Destacamos que las leyes de promoción y fortalecimiento de las Pymes, empresas recuperadas, creación de centros de educación tecnológico y descentralizado, son de los

últimos 12 años durante el gobierno del Frente Amplio. Así como el posicionamiento integracionista en la región y la política económica financiera de inclusión.

6. ¿Qué incidencia sobre el bienestar de los uruguayos tiene la política analizada?

El Gobierno de un Estado, tiene como función principal alcanzar el más alto nivel de bienestar de sus ciudadanos (personas físicas o ideales), utilizando todos los recursos que dispone como máxima autoridad existente. Administra la generación de riqueza dentro del territorio, regula el empleo, mantiene una distribución justa del ingreso, asegura el crecimiento, mantiene un nivel equilibrado de los precios y también, garantiza un flujo adecuado del comercio internacional. Todo esto, es considerado dentro de la Política Económica de un país. (Zonaeconómica, 2009)

En este sentido, las políticas comerciales y económicas del país impactan directamente en el bienestar de los uruguayos. En particular, la política comercial no se limita a la promoción del comercio o de las exportaciones sino que busca incrementar la participación de la capacidad productiva nacional en la producción mundial.

La diversificación en el mercado y producción, cuidando la distribución equitativa de la riqueza, fomentando la capacitación y formación de los recursos humanos, agrega valor a la producción, generando crecimiento real y sustentable.

7. ¿Es una política que impacta sobre la estrategia de inserción internacional del país?

El Uruguay ha construido en las últimas tres décadas un imaginario de país natural y productor de materias primas que probablemente se remonte a la idea del Uruguay de las vacas gordas que marcó el bagaje colectivo cultural como estadio máximo de felicidad y éxito nacional. Sin embargo, este imaginario está lejos de ser real, el desarrollo del sector de servicios empata o gana en la consideración de importancia en las balanzas comerciales del país, el turismo, los servicios económicos y tecnologías de la información, son los sectores que cualitativamente más han dinamizado la economía uruguaya.

Sin desconocer la realidad de país agropecuario e incluyendo esto en el mercado global, implicaría quizás no un cambio en la estrategia de inserción internacional, sino un sinceramiento de la realidad, la construcción de otro imaginario país, y la apuesta a la

excelencia en la calidad antes que la cantidad.

El principio se aplica a todos los rubros de producción. Adecuarnos a las nuevas normas y exigencias del mercado requiere que reubiquemos nuestras prioridades políticas y se logre un acuerdo entre los distintos actores, públicos y privados, para una reconversión productiva racional. Sin desconocer que existen algunos ejemplos en el país de producciones que han llevado adelante exitosos modelos de cambio; La industria vitivinícola, la producción láctea, la industria del software, las empresas recuperadas en los rubros de látex, vidrio, cerámica, molinos, entre otros.

Para un país pequeño, en territorio y población, sin desarrollo industrial de gran porte es vital la apuesta a la excelencia por sobre la cantidad.

8. ¿En qué medida la adopción de la política comercial elegida supone una reorientación de las políticas llevadas adelante hasta el momento?

Como se ha expresado, las políticas llevadas adelante por el actual gobierno responden satisfactoriamente a las necesidades del comercio para una correcta inclusión en las CGB. El cambio cultural que se requiere para un mayor desarrollo de esta orientación llevara tiempo y sin lugar a dudas una mayor inversión de recursos y voluntades políticas. Tanto como para obtener resultados más tangibles como ofrecer mejor protección a las reales consecuencias negativas que este fenómeno conlleva.

Conclusiones

Las CGV son un elemento importante para el desarrollo comercial del Uruguay, como país agro productor, sin industrias líder en el mercado y una industria de servicios en expansión. Para plantearnos incursionar en este fenómeno debemos profundizar sustancialmente nuestra educación y formación; desarrollar conocimiento en ciencia, innovación y tecnología. Requiere también adecuar nuestra infraestructura vial, terrestre, marítima y aérea. Potenciar las comunicaciones y las TICS, entre otros grandes emprendimientos que podemos afirmar que son esenciales para el desarrollo tanto de estas políticas como del país. Es cierto que estas condiciones se aplican a cualquier política comercial que se estudie; pero esta opción nos exige obligatoriamente estos requerimientos y nos plantea a cambio la posibilidad de ser algo más que exportadores de materia prima o de bajo valor agregado.

La agregación de valor presupone una ganancia real y conceptual. En el análisis con la matriz FODA de la temática podemos descifrar algunos aspectos a considerar en el camino de las Cadenas Globales de Valor, sus posibilidades y posibles consecuencias.

<p><u>Fuerzas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> .Normas jurídicas claras .Marco tributario solido .Reglas comerciales claras y estables .Recursos humanos calificados .Fomento de nuevos emprendimientos .Estímulos y protección de Pymes .Marco Cooperativo legal .Presencia regional e internacional con marca país 	<p><u>Oportunidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> .Demanda mundial de productos alimentarios .Ingreso a mercados con producción de calidad con valor agregado .Ingreso a nuevos mercados sin acuerdos vinculantes con otros gobiernos .Acuerdos comerciales con gobiernos o países en producciones puntuales.
<p><u>Debilidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> .Ausencia de industrias líder nacionales. .Carencias en infraestructura y logística .Un marco jurídico específico que regule las relaciones de las CGV en nuestro país 	<p><u>Amenazas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> .Desregulación laboral .Dependencia productiva con empresas multinacionales

En síntesis, se puede decir que las CGV proponen un desafío comercial a los gobiernos y actores sociales en el mundo. Eso implica para Uruguay adoptar políticas concretas en este sentido, a riesgo, de no hacerlo, de quedar relegado en el mercado global.

Fuentes consultadas

Angarita, Mendoza, Numa, Pastran, Riaño y Rodríguez. *¿QUE Es Una Política Comercial?* Consultado en: <http://www.zonaeconomica.com/politica-comercial>.

Avendaño, Daude y Perea. *Internacionalización de las PYMES mediante las cadenas de valor : Cuál es el rol del financiamiento?* Revista Integración y Comercio (Integration and Trade Journal), 2013

Cattaneo, Gereffi y Staritz. *Global value chains in a postcrisis world, a development perspective*. Washington, 2010

CEPAL. *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, 2014.

De Negri, Garrido, Rodrigues Peçanha, y Stanley. *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, Victor Prochnik (coordinador), Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo, 2010.

Flores y Vaillant. *Cadenas globales de valor y sofisticación de la canasta de exportación en América Latina*, Departamento de Economía, Universidad de la República.

Información de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR de Uruguay (COMISEC), el 8/8/95 la misma fue actualizada al 24/2/95. Consultado en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/faq/pre20.merco.htm>

Instrumentos de Política Comercial, consultado en: <http://www.mitecnologico.com/Main/InstrumentosPoliticaComercial>.

Laguardia Martínez. *Economía Internacional*, Colectivo de Autores, La Habana: Editorial Félix Varela, 2004.

Pontioli y Ochoa. *Políticas Comerciales Y De Inversiones En Argentina, Brasil, Paraguay Y Uruguay (ABPU)*, Hacia Demandas De Coordinación Flexibles.

Porter. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. 1985

REDIU. *Uruguay en su laberinto: la inserción económica internacional en disputa (1) Primera parte: La Problemática*. Consultado en: <http://www.redu.org/uruguay-en-su-laberinto-la-insercion-economica-internacional-en-disputa-1/>

Tipos de Políticas Comerciales. Tendencias recientes, consultado en: <http://www.monografias.com/trabajos97/instrumentos-politica-comercial/instrumentos-politica-comercial.shtml#ixzz4FR8pQP2>

Zonaeconomica.com - landh71 - Agosto Del 2009, consultado en <http://www.zonaeconomica.com/politica-comercial>