

## ***En el debe del MERCOSUR: inversiones y agenda externa***

*Dr. Luis Almagro*<sup>1</sup>

---

**El MERCOSUR es más que un proyecto económico y, por ello, sin el debido compromiso político respecto al mismo es que hasta ahora no ha dado los resultados esperados como espacio comercial y económico. Sólo la decisión política de llevar adelante la integración permitirá advertir la viabilidad efectiva del MERCOSUR y la obtención de resultados concretos para los países.** La estrategia de Uruguay dentro del MERCOSUR empieza por estudiarse a sí mismo y consolidar los procesos de cambio que se han iniciado a nivel nacional. Es fundamental que su inserción internacional sea la continuación de su política agropecuaria y de su política industrial y no que éstas se vean condicionadas en función de la primera.

En ese sentido, los mecanismos de coordinación productiva a nivel nacional deben participar más activamente en la elaboración de políticas concretas sobre inteligencia comercial interna y externa, así como en la articulación de los propios procesos productivos a través de:

- potenciar eficientemente el trabajo nacional y la utilización de los recursos existentes, sobre la base de un modelo integrado de comercio exterior, esto quiere decir que contemple tanto una estrategia de exportaciones como de importaciones;
- vincular la oferta con la demanda tanto interna como externa; y
- fortalecer la cadena de distribución y comercialización entre las grandes empresas, las MYPES y los sectores de pequeña producción agropecuaria.

**Si bien la propuesta de País productivo tiene una naturaleza proactiva, debemos tener fundamentalmente en cuenta que las estructuras formadas en los últimos treinta años no responden a esta estrategia y, por lo tanto, para avanzar en su instrumentación y ejecución va a ser fundamental el desarrollo de políticas de cambio con relación:**

- al crecimiento del PBI y las exportaciones con desempleo
- al “país de servicios financieros”
- al crecimiento financiado por el Ahorro Externo
- a un modelo educativo elitista y fundamentalmente desintegrado
- al modelo de capacitación laboral polivalente, sin especialización.

---

<sup>1</sup>*Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP.*

## 1. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NACIONALES

El proceso del país productivo debe emprenderse con los rubros de recursos disponibles, los cuales tienen una enorme potencialidad en la medida que sean utilizados con eficacia en la estrategia productiva privada y existan las políticas que favorezcan sus capacidades.

La optimización de la función productiva refiere a la tasa máxima de producción que puede lograrse a partir de los factores de producción disponibles. Los mismos son en general medidos en el contexto internacional por su costo. Todo el mapa de producción de un país se puede alterar si cambian las proporciones de los precios, pues los mismos son generalmente el punto donde la competitividad de los países se altera y sus condiciones productivas también. Los precios altos de las *commodities* y el precio de la moneda en relación al dólar son elementos que afectan directamente la posibilidad de agregar valor en las cadenas productivas.

Las características productivas de un país y, por lo tanto, las condiciones en las que se inserta en el comercio internacional están dadas en las diferencias relativas existentes respecto a la cantidad y precio de los factores de producción. Estos factores, por otra parte, son muy maleables y cambiantes, más aún en su proporcionalidad entre países y en su proporcionalidad respecto a las condiciones productivas internas.

El porcentaje que Uruguay tiene de capital financiero, la mano de obra de media-alta calificación y las especializaciones técnicas en rubros como la agricultura, IT y electrónica, así como la disponibilidad de los recursos productivos inmediatos son cruciales para un proyecto actual de desarrollo.

El primero y más importante de los recursos de los que dispone Uruguay, en el marco productivo actual, **son los recursos humanos**. Estos han sufrido un marcado declive, tanto a nivel laboral como a nivel educativo. Las evidencias al respecto se ven en las cifras que marcan los niveles de pobreza y los porcentajes de jóvenes menores de dieciséis años viviendo en zonas marginales. Es sintomático también el descenso de algunas de nuestras facultades en su categorización a nivel sudamericano y la falta de capacitación técnica que se brinda a adultos. Esto, indudablemente, se ha tornado en un ciclo vicioso con consecuencias negativas en la relación entre la acumulación de capital y los niveles de trabajo, especialmente el productivo. De aquí surge la necesidad de una política de Estado de invertir en la gente, principal recurso estratégico nacional y el cual debe maximizarse no sólo en su rendimiento económico sino en su calidad de vida. No hacerlo o hacerlo mal es ser ineficientes y afecta la viabilidad del país. Este es inviable sin un proceso de inclusión social. El esquema actual, el heredado, en definitiva, está estructurado para consolidar un tercio de jóvenes con un alto-medio alto nivel de formación y que van a constituir la clase profesional dirigente a nivel público y privado, capaz de brindar servicios de alta calidad y de insertarse en la economía internacional; otro tercio, que tendrá

solamente la aptitud de ser mano de obra barata y el tercio final, que no tendrá la capacidad de salir de su situación de marginalidad o exclusión. Este modelo debe ser roto a través de las políticas sociales, económicas y educativas de justicia social y un cambio substancial en la reasignación de recursos que modifique completamente el contenido y la naturaleza de este esquema.

**El segundo factor es la tierra.** De la misma deriva la esencia de la producción nacional y especialmente la que constituye la oferta exportable del país. De allí se produce la carne, leche, lana, cueros, madera, arroz, cítricos, etc., etc. La misma, constituye por lo tanto un bien estratégico esencial que determinará la capacidad económica de Uruguay y su bienestar social. Las tendencias de extranjerización incidirán de manera substancial sobre la tasa de retorno que tenga el país sobre los principales bienes que produzca y la de concentración influirá determinantemente sobre cualquier política futura de redistribución.

**El tercer factor es el capital.** En este rubro el país ha arrastrado el pesado lastre de su deuda externa. Para tener una idea de la dimensión de la misma y cómo ella afecta el gasto social, las políticas de vivienda, educación y salud, basta comparar el pago de intereses de la deuda externa (US\$ 700 millones) con el total del Plan de Emergencia (US\$ 100 millones). Los US\$ 13.000 millones que debe Uruguay pueden ser pospuestos en el tiempo, mediante el reperfilamiento de los vencimientos de la deuda; esta medida nos permite alejar el problema pero no lo soluciona, obviamente, en el proyecto de largo plazo.

Al mismo tiempo, es necesario profundizar el proceso para revertir la preponderancia de las medidas financieras sobre las medidas económicas, la política financiera es capaz de paliar situaciones pero no genera la riqueza necesaria que necesita la concreción de un país productivo. Pero en relación a este factor encontramos otros problemas que son cruciales y que surgen fundamentalmente de la incapacidad de nuestro sector empresarial de reinvertir en el ciclo productivo nacional.

La falta de proyectos privados de inversión con una dimensión atractiva han inducido la colocación del Banco República de US\$ 2.000 millones en el exterior; ello es sintomático de la realidad por las siguientes razones:

- la acumulación de capital se hace sin sentido productivo, o sea que a partir del ahorro no se generan nuevas actividades económicas de nuevos o ya existentes actores económicos;
- se corta la retro-alimentación financiera en el sistema productivo, lo cual tiene consecuencias sobre el empleo, la producción y el comercio exterior (exportaciones e importaciones);
- se interrumpe el papel que debe tener el sistema financiero público para la competitividad del sector productivo;

- se genera una desproporción muy alta entre el ahorro y la inversión, lo cual genera enlentecimiento económico ya que el altera la constante que debe haber del capital con el trabajo y las materias primas.

## 2) ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES DEBILIDADES DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Se identifican en un principio:

### a) rigidez de la oferta exportable

Como fuera explicado anteriormente, nuestra producción exportable (especialmente fuera de la subregión) está limitada a unos pocos bienes de transformación primaria. Ello ha condicionado absolutamente nuestra estrategia de inserción comercial internacional. Los análisis que se aplicaron en el pasado a negociaciones generales, no han tenido en cuenta (o las han visto tarde) la dimensión de las asimetrías, que son las que terminan, en definitiva, la relación costo-beneficio de la inserción comercial, **sea a nivel de integración regional (cuando existen socios con economías de diferente tamaño relativo)** o bilateral. Estas asimetrías pueden ser observadas esencialmente en la mayor diversificación y las diferencias de escala. **Las mismas marcan también que nuestros intereses defensivos sean menos que los intereses defensivos que presenta la contraparte.** La situación puede, como ha sucedido en el marco del MERCOSUR, consolidar déficit comerciales estructurales muy difíciles de resolver fuera de un esquema de integración o complementación económica siempre y cuando prevean mecanismos para enfrentar estos problemas, que obviamente no pueden ser negociados en un marco que simplemente contemple excepciones.

### b) Disfuncionalidades de las cadenas productivas

La estabilización y crecimiento requieren medidas permanentes para absorber los efectos negativos que son inducidos a la economía, ya sea desde los mercados externos, ya sea por disfuncionalidades supervinientes dentro del MERCOSUR. Estas generan condiciones muy difícil de superar para las economías menores que, por esta condición, son también las más dependientes de la subregión.

La salida de las crisis subregionales ha sido muy difícil y complicada al existir vínculos débiles entre el sector exportador y el resto de la economía dadas las estructuras de producción, empleo y empresa; los crecimientos de exportación generalmente constituyen enclaves dentro de las estructuras económicas de los países en desarrollo. Este crecimiento no es un motor de reducción de la pobreza si no se desarrollan complementariamente los vínculos entre la agricultura y sectores económicos y sociales no vinculados a la misma, para lo cual se necesita una agenda interna que contemple esta situación.

El despegue del sector exportador en relación al empleo en la etapa posterior a la pasada crisis doméstica nos demuestra que la falta de instrumentación de políticas concretas para las MYPES, las cuales dependen de variables que no forman parte de cifras y resultados sino de políticas concretas de reasignación de recursos y de estímulos productivos.

**Por otra parte, existe un problema de escala productiva que debe ser resuelto a partir de nuestra integración internacional, empezando por la regional. Por ello, las variables de perfeccionamiento de la Unión Aduanera deben ser mejoradas, pero también las garantías que deben dar las economías mayores para la utilización de las mismas.**

### **c) Debilidades económicas estructurales**

La política comercial no tiene más opción que profundizar en soluciones para los problemas vinculados a la incapacidad del mercado uruguayo en reasignar eficientemente los recursos, con políticas que permitan fortalecer los ciclos productivos, especialmente optimizar la deficiente relación existente entre el capital, cambio tecnológico, materias primas y trabajo, encontrando las formulaciones que permitan contrarrestar los efectos negativos de las fluctuaciones económicas y la falta de retroalimentación desde el ahorro a la economía. Estas políticas son las que permitirían sostener a los sectores más vulnerables, económica y socialmente. La crisis del año 2002 muestra con claridad como transcurrió sin ningún paliativo político y económico para la pobreza de primera generación que surgía. Se debe tener en cuenta que el impacto social es siempre más duro y más difícil de resolver que el impacto económico. Si se analizan las cifras anteriores a la crisis vemos la correspondencia que existía entre el PBI y el empleo; esta correspondencia desaparece a partir del proceso de recuperación, donde el despegue del PBI no guarda ya relación con los niveles de empleo y salario real.

### **d) debilidades empresariales**

Es necesario dar un impulso cualitativo a las políticas productivas públicas con el fin de lograr un avance substancial en materia de trabajo y producción. Se debe tener presente que la principal empresa exportadora uruguaya de 2004-2005 es una creación pública en un marco de ordenamiento de recursos privados y que este camino probablemente sea el que haya que seguir para lograr los objetivos mencionados. **Otra situación que merece consideración en el análisis es la creciente extranjerización de la cadena cárnica, lo cual revela las dificultades que se plantean por las diferencias de escala dentro y fuera de la sub-región. Este es un problema esencial que debe ser atacado en el contexto MERCOSUR.**

De la extranjerización de la cadena cárnica se desprenden algunas consecuencias que incidirán sobre el desarrollo del país:

- Este sector estratégico de la economía pasa a formar parte de una estrategia productiva empresarial ajena al medio, lo cual implica que en el mediano plazo esta planta puede ser removida, cerrada o trasladada en función de decisiones de gestión intra-firma y su manejo de utilidades.
- Se ve afectada la extensión de las cadenas productivas (por ejemplo, en relación al procesamiento de los cueros).
- Se puede ver afectado por las políticas económico-empresariales de otro Estado, quedando expuestos a procesos de incentivos o subsidios que pueden afectar las decisiones señaladas en el literal anterior.

### **3. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL**

“Las negociaciones económico-comerciales del MERCOSUR deben contener definiciones más precisas y eficientes respecto a Acceso a Mercados, Arancel Externo Común, Coordinación macroeconómica, Defensa comercial y de la competencia, Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales, Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra Subvenciones concedidas por países no miembros del MERCOSUR”.

El país productivo debe formar parte esencial y determinante de esta estrategia de inserción; con planes existentes al presente en cuanto a desarrollo lechero, carne ovina, mejora en la calidad de la cadena cárnica, piscicultura, pero fundamentalmente una participación mayor en los procesos industriales del MERCOSUR.

#### **Inversiones**

**La armonización de políticas económicas es un proceso dinámico que requiere compromiso político de todos los socios para comenzar por el intercambio y consulta de información y experiencias, para luego avanzar hacia una compatibilización gradual del uso de ciertos instrumentos de política financiera, empezando por aquellos más vinculados con el comercio exterior y la competencia en el mercado ampliado y frente a terceros.**

**La coordinación de políticas macro-económicas debe ser un proceso, gradual y progresivo, cuyas formas actuales deben ser re-dimensionadas a fin de poder avanzar hacia formas más elaboradas.**

Se debe dar impulso a una política de inversiones del MERCOSUR con el fin de favorecer la complementación productiva en sectores que sean especialmente importantes para nuestro país, a través de prácticas diferenciales en materia de

financiamiento, normas de origen e incentivos y ventajas para la producción y comercialización intra y extra bloque. O sea, revertir completamente las políticas de incentivos actuales de las economías mayores.

A partir de ello es necesario trabajar a nivel de MERCOSUR en pro de inversiones concretas en las economías menores en cadenas industriales como azúcar, aceites, textiles, plásticos, químicos, comidas preparadas, agroenergía, así como en el sector del software y en los servicios turísticos, por ejemplo. **Pero, por encima de todo, debe explorarse de qué manera la importante producción pública industrial que existe en los socios mayores integre a Uruguay.**

**Asimismo, el MERCOSUR debe prever mecanismos para la protección de la radicación de inversiones de fuera de la subregión en las economías menores.**

### **Agenda externa**

Hasta el presente el MERCOSUR ha sido completamente incapaz de tener una Agenda Externa consolidada y orientada hacia los principales mercados mundiales. Esta situación lo ha llevado a perder competitividad arancelaria en relación a los principales competidores del hemisferio sur, como ser Australia, Chile, Sudáfrica y Nueva Zelanda.

En cuanto a la agenda externa del MERCOSUR, corresponde señalar que la misma debería concentrarse en los principales mercados mundiales. Si la agenda externa no es funcional a mejorar las condiciones de acceso a los mismos, entonces la misma pierde sentido en la práctica. Estimamos que se debe desarrollar en función de estas variables:

#### **i) negociaciones MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA (UE)**

**El MERCOSUR debe dar un impulso político que posibilite un mayor dinamismo de las negociaciones y que las mismas puedan avanzar substancialmente hacia un Acuerdo MERCOSUR-UE que mejore las posibilidades comerciales para las partes. La actitud de las economías mayores en el marco de la agenda externa del MERCOSUR ha sido de completa cautela, situación que es, en esencia, contraria a los intereses de los socios de menor tamaño.**

#### **ii) negociaciones con los Estados Unidos de América (EUA)**

**Deben darse los pasos necesarios para comenzar una negociación comercial MERCOSUR-EUA. El marco de esta negociación debe ser lo suficientemente flexible como para permitir a los socios menores avanzar bilateralmente si las condiciones son más favorables para que los mismos puedan consolidar un proceso negociador más dinámico. Estas medidas de flexibilidad son**

**absolutamente necesarias para evitar ser rehenes de proyectos económicos que no son convergentes.**

**iii) Abrir negociaciones comerciales con China (con similares características que la que pudiera abrir con los EUA).**

**iv) Permitir a los socios menores profundizar negociaciones comerciales bilaterales en el marco de las negociaciones MERCOSUR-SACU y MERCOSUR-India.**