

## LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

*Cristina Zurbriggen*

### I. LA INCERTIDUMBRE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El sistema internacional ha experimentado en las últimas décadas importantes cambios que impactan en la realidad sociopolítica y económica de los Estados y, en consecuencia, desafían a la política exterior de los países a un proceso de adaptabilidad permanente. La economía mundial se ha visto sometida a una reestructuración, a partir de la consolidación de un modelo de economía mercado que ha generado la apertura de las economías nacionales, la internacionalización de los mercados financieros, la globalización de los procesos productivos. Estos cambios han generado el surgimiento de nuevos actores globales, los cuales han borrado las líneas divisorias entre la política doméstica y la política exterior, y se han ido creando y expandiendo redes de vínculos geográficos y funcionales.

Aunque muchos autores afirman que el panorama internacional caracterizado por la incertidumbre esta sometido a un proceso de reorganización permanente tras la búsqueda de un nuevo ordenamiento internacional, otros sostienen que es posible identificar determinados patrones de acción que responden a la naturaleza propia del proceso de internacionalización de la economía mundial, entre los que destacan los fenómenos de integración e interdependencia.

Los conceptos sobre el orden internacional se han puesto en cuestión y no es evidente dónde se definen los regímenes internacionales que puedan ser capaces de otorgar gobernabilidad global. Asociado a lo anterior se encuentra la renovada urgencia de concordar los bienes públicos internacionales que todos los actores deben promover y respetar; en especial los Estados que continúan siendo los principales actores en el sistema internacional. Lo anterior será posible en la medida en que se efectivice un multilateralismo cooperativo, el cual ponga énfasis en la construcción de iniciativas a partir de diagnósticos compartidos y un accionar concertado. Este tipo de multilateralismo es lo que puede asegurar

una reinstitucionalización y un fortalecimiento del sistema multilateral global y regional (Rojas, 2003).

Sin embargo, si hay un concepto que resume adecuadamente la escena política y geopolítica de América Latina es la “incertidumbre”. La incertidumbre se refiere a la condición de imprevisibilidad general que parece dominar los comportamientos de los actores regionales latinoamericanos, ante la variabilidad de sus posturas políticas y geopolíticas. Ya sea por factores internos o globales, América Latina ha perdido presencia en la agenda internacional y en las prioridades de las potencias. Mientras el orden mundial se vuelve cada vez más imprevisible en un contexto de creciente rivalidad hegemónica entre Europa, China y Estados Unidos, por la dominación de mercados globales, la región no ha sido capaz de definir una clara estrategia de inserción en el concierto internacional. Por su parte, los bloques regionales de Latinoamérica (MERCOSUR, CAN) no han logrado consolidarse como actores políticos fuertes en el escenario global ni en el propio continente.

## II. EL PRINCIPAL DESAFÍO: EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

Estamos frente a un nuevo mundo más interdependiente en el que necesitamos pensar globalmente y actuar globalmente. En este contexto debemos repensar las bases de la gobernabilidad regional y su vinculación con la gobernabilidad global. América Latina tiene nuevamente una oportunidad para aportar a la cooperación y ello puede evitar que la región se marginalice y pierda relevancia. No se perciben soluciones efectivas y eficientes en la acción unilateral. La estrategia debería centrarse en construir cooperación, desarrollar coaliciones que tengan un sentido estratégico. Es decir, generar una visión y un sentido a las acciones con una proyección de largo plazo. Esto ordena y subordina los intereses particulares para alcanzar intereses compartidos que incluyan la satisfacción de parte importante de dichos intereses particulares. Lo estratégico es la variable que posibilita: 1) Formular, coordinar y aplicar políticas, 2) Orientar la definición de objetivos y fines, 3) Establecer un rol coordinador al delimitar los cursos de acción y buscar coherencia entre ellas, y finalmente, definir la asignación de recursos (Rojas, 2003).

Para avanzar en esta dirección, se hace necesario, en primer lugar, repensar la política exterior de cada uno de los Estados latinoamericanos al servicio de una estrategia de desarrollo. En este contexto deben destacarse la necesidad de un nuevo diseño institucional que incluya los siguientes elementos: i) la necesidad de articulación de la política exterior con otras políticas públicas, como políticas de competitividad, de medio ambiente, de

inversión, ciencia y tecnología; ii) la centralidad de un diseño institucional apto y flexible para implementar en esta materia iniciativas vigorosas y adaptadas a la realidad cambiante del mundo global; y iii) el fortalecimiento de los espacios de articulación público-privado los cuales se han convertido en componentes centrales para impulsar el comercio exterior y lograr una inserción exitosa en un nuevo contexto internacional.

Sin embargo, en las debilidades institucionales está el mayor problema como el principal desafío. Problemas viejos, en un nuevo contexto. Quizás al respecto son muy ilustrativas las conclusiones de un informe realizado por el Banco Mundial titulado: *Planificación para el Desarrollo. Lecciones de la experiencia*, que plantea las debilidades de los Estados de la región. Entre las principales conclusiones se destacan:

- Divorcio entre la planificación de largo plazo y la programación presupuestaria de corto plazo.
- Divorcio entre los aspectos económicos y los sociales del desarrollo.
- Divorcio entre los planificadores y los políticos (los planes servían básicamente para apoyar préstamos externos, y después no eran seguidos disciplinadamente por los superiores políticos).
- Divorcio entre los planificadores economistas y la viabilidad organizativa y gerencial de las instituciones (se veía la planificación como un asunto de hacer el plan por expertos, y esperar luego que la “burocracia” los ejecutara efectivamente).
- Los planificadores economistas utilizaban variables, perspectivas y métodos muy economicistas y macro, poco compartidos y entendidos por el resto de tecnócratas}
- Los procesos de formulación de tales planes eran poco participativos, y menos de representantes de la sociedad civil ni a nivel nacional, ni sectorial, ni regional ni local (Waterston, 1964)

Este informe fue publicado en el año 1964, por lo tanto, antes que paralizarnos, es importante comenzar a explorar caminos en la búsqueda de soluciones al problema, es importante señalar que es en lo institucional donde está el mayor déficit, y también es a la vez el área de mayor desafío. El fortalecer las capacidades institucionales de los Estados Latinoamericanos podría ser un primer paso para responder a los desafíos de la región. En consecuencia, el aporte de este trabajo será reflexionar sobre un caso nacional, el caso uruguayo, analizando las debilidades político-institucionales del país en la definición de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo de largo plazo, lo cual nos servirá de

plataforma para repensar acciones concretas a la búsqueda de soluciones al problema.

### III. POLÍTICA EXTERIOR Y LAS DEBILIDADES INSTITUCIONALES

El cuadro de interdependencias globales no supone que el Estado esté siendo eclipsado por el hecho de estar volviéndose más dependiente del comercio y de las inversiones privadas extranjeras. Los indicadores internacionales muestran que la "credibilidad" del mercado está asociada, por el contrario, a un papel diferente pero no menos relevante del Estado. Si se observa con detenimiento el panorama internacional, las naciones que han obtenido mayor éxito económico en una economía globalizada coinciden con aquellas que han logrado mantener un mayor poder de control sobre la misma. Esto se ha logrado principalmente a través del fortalecimiento de las capacidades político-institucionales<sup>1</sup>. Como afirma Castells (2001), el Estado constituye el principal instrumento para controlar la globalización y su flexibilidad estará dada por la capacidad de articular autónomamente políticas tanto domésticas como externas, que beneficien a sus intereses.

En consecuencia, la importancia de los factores político-institucionales para el éxito de la política exterior ha recibido especial atención en la literatura reciente,<sup>2</sup> enfatizándose por parte de los principales autores que los Estados nacionales tienen que fortalecer sus capacidades políticas y técnicas en el área de comercio exterior para actuar con eficacia en un entorno donde el comercio internacional responde a una agenda negociadora cada vez más compleja, dinámica y tecnificada. La nueva estructura emergente ha creado un conjunto de nuevas reglas de juego que inciden no solo en el comercio mundial de bienes y servicios, sino también en las políticas públicas nacionales - comerciales y productivas- y en las actuales y potenciales ventajas competitivas que puedan desarrollar los distintos países. Temas como medio ambiente, propiedad intelectual, inocuidad, condiciones de trabajo, inversiones, servicios, ciencia y tecnología, han agregado nuevos ingredientes al comercio y a la competitividad que se suman en el marco de las clásicas negociaciones comerciales de acceso y reglas claras en materia arancelaria y no arancelaria de la década de los 80, cuando comenzó la Ronda Uruguay del GATT.

En este nuevo escenario, los gobiernos nacionales deben desarrollar instituciones públicas eficaces y flexibles, dotadas de personal técnicamente competente para llevar adelante las negociaciones comerciales. Sin embargo, la capacidad institucional del Estado de conducir tal proceso no radica sólo en la eficacia de los instrumentos de

gestión, sino que también se juega en el consenso básico que se pueda lograr entre los actores estratégicos (públicos y privados) acerca de la estrategia de inserción internacional a seguir. Por lo tanto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales no solo debe ser pensado en su dimensión técnica, administrativa y financiera, sino también en su dimensión política. En ese sentido, las relaciones de poder entre los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo o el papel de los partidos políticos y su articulación con la sociedad civil, constituyen temas centrales que deben ser analizados con especial atención.

La mayoría de los países de América Latina, sin embargo, se encuentran lejos de poseer un diseño institucional adecuado para responder a los nuevos desafíos (con la excepción de Chile y aunque en otro nivel, también de Colombia). La creciente complejidad de las agendas de negociación y la simultaneidad en que se desarrollan los foros bilaterales y multilaterales han determinado que diversos negociadores y cancilleres de la región adviertan de los peligros que representan para América Latina las negociaciones “a ciegas” y con escasos recursos humanos, técnicos y financieros, para hacer frente a una agenda de negociaciones internacionales que continúa incrementado su nivel de complejidad (Nogués, 2003).

Las concesiones negociadas en un amplio abanico de temas como inversión, compras públicas, propiedad intelectual o medio ambiente pueden conducir a fuertes restricciones en el margen de maniobra en el diseño e implementación de políticas nacionales, entre ellas políticas de competitividad. Asimismo, tampoco se han evaluado las consecuencias económicas que pueden tener estos nuevos temas incluidos en los acuerdos comerciales. En este sentido, se señala la importancia de superar el déficit institucional para que los países de la región sean capaces de llevar una posición más firme, conjunta, y consistente a los diversos foros de negociación. Por ejemplo, en ámbitos de negociación como es la OMC, o con respecto a los Tratados de Libre Comercio, o en relación a temáticas como es la relación entre inversión y medio ambientes, entre otros tantos temas. (Opertti, 2002; Amorín, 2003).

#### **IV. LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY A PARTIR DE LOS AÑOS 90 Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES**

La realidad de Uruguay no es diferente al resto de los países de América Latina. Nuestro país ha sufrido un deterioro de su liderazgo político y la carencia de una visión estratégica que limita las posibilidades de llevar adelante una posición negociadora unificada. Probablemente esta falta de liderazgo y visión no sea ajena al deterioro del proceso de

integración del MERCOSUR (Tratado de Asunción, 26/03/91) y su pérdida relativa de legitimidad como vehículo de crecimiento y liberalización.

A la largo de la década de los 90 se privilegió y se profundizó la apertura regional. Para el país, el MERCOSUR representaba una oportunidad única para estrechar los vínculos comerciales con los países vecinos, así como para mejorar la inserción del bloque en el mundo, de acuerdo a una filosofía de “regionalismo abierto”. Durante la Presidencia de Luis A. Lacalle (1990-1995), la política exterior se puede concebir como una estrategia de “círculos concéntricos”. En primer lugar, encontramos el relacionamiento con los Estados partes del MERCOSUR, con una fuerte dinámica integradora que tiene un hito de avance con la consolidación del proceso en el tratado de Ouro Preto en diciembre de 1994. En un segundo círculo, vemos el relacionamiento hemisférico del país, en particular la relación con Estados Unidos. Por último, un énfasis menor fue puesto en la relación con la Unión Europea y Japón.

La segunda administración del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000) continuó en la misma línea que la anterior, aunque las diferencias cada vez más crecientes dentro del MERCOSUR obligaron a mirar más y más hacia otras latitudes. Los primeros acercamientos sobre el ALCA y una relación más estrecha con la UE constituyeron iniciativas orientadas en esa vía. A fines de los 90, el proyecto de integración entró en crisis, con la devaluación brasileña de enero de 1999 y la recesión posterior de la Argentina. A partir de ese contexto es que comienza a deteriorarse la relación con los socios del bloque regional, lo que se tradujo por ejemplo en la creciente imposición de barreras no arancelarias de diferente tipo. Esta situación exigió replantearse la estrategia comercial de Uruguay.

La administración del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) constituyó un quiebre importante en el relacionamiento externo del país. La nueva administración adoptó una posición crítica frente al MERCOSUR y la Unión Europea, y llevó a un acercamiento con los Estados Unidos y a un relacionamiento bilateral con otros países, como demuestran la firma del Tratado de Libre Comercio con México en el 2003 y el acuerdo de Inversiones con Estados Unidos en el año 2005. Este periodo se caracteriza también por el comienzo de la búsqueda de mercados no tradicionales para el país, caso de China y el Medio Oriente (Irán).

El nuevo gobierno de izquierda que asumió en marzo del 2005, se enfrentó de inmediato a enormes desafíos ante una negociación multitemática y en varios frentes, así como por la necesidad del cumplimiento de las nuevas reglas y compromisos. En el ámbito multilateral de la OMC, las negociaciones son poco auspiciosas para países exportadores de productos agrícolas, que se expresa en el fracaso reciente

de las negociaciones al no lograr que los países centrales reduzcan sus subsidios a sus productos agrícolas.

Por su parte, la situación actual del MERCOSUR, dado los cambios en las reglas de juego, la demora en la constitución de la unión aduanera, la inestabilidad macroeconómica y los conflictos ambientales con Argentina constituyen circunstancias que generaran incertidumbres en el bloque regional. Asimismo, la incertidumbre política y geopolítica de América Latina, esta conduciendo a Uruguay, al igual que otros países latinoamericanos, a un aumento de interés por realizar acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Idea que si bien ha generado fuerte polémica en la fuerza política gobernante, parece haberse reforzado en los últimos tiempos, entre otras cosas, por el hecho que EE. UU se ha convertido en uno de los destinos principales de nuestras exportaciones<sup>3</sup>

En este escenario, Uruguay se enfrenta a enormes desafíos para lograr una inserción exitosa en el contexto internacional, a lo que suma una estructura exportadora poco diversifica y fuertemente ligada a productos de base agrícola y agroindustrial<sup>4</sup>, de bajo valor agregado y de reducidas potencialidades tecnológicas (Bértola et. al., 2005).

Asimismo, en los últimos años el debate sobre la inserción internacional del país se centró en si el MERCOSUR permitió, o no, una mayor apertura comercial y se midió el éxito en función del incremento, o no, del comercio intra-Mercosur. Desde esta perspectiva se argumenta que en los años 90, dado que el mismo representaba un 50% de las exportaciones se lo consideraba un éxito y luego de su caída en la actualidad a menos de un 30% deja de ser un instrumento útil para el desarrollo. El problema es que la política comercial aparece como sinónimo de apertura, y la apertura aparece como fin y no como medio para la mejorar de la competitividad. Se tiene una visión de que una cosa es cómo se comercia y otra cómo se produce. Por lo que no aparece la política exterior al servicio de una política de desarrollo, y por lo tanto, articulada a otras políticas públicas.

Uno de los retos que enfrenta el país, al igual que otros países de la región, es el diseño y la implementación de una clara estrategia de inserción externa, así como lograr un marco institucional adecuado para su consecución. Esto nos remite a preguntarnos acerca de las capacidades político-institucionales que tiene el país para responder a estos desafíos.

## V. LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

### **La política sin política**

La política exterior como cualquier otra política pública contiene y requiere, explícita o implícitamente, principios orientadores, un marco estratégico, una dirección que le de sentido. Dichos principios son centrales para el desarrollo de las capacidades estatales (la dimensión política de las capacidades institucionales). Sin embargo, Uruguay ha sufrido un deterioro de su liderazgo político y la carencia de una visión estratégica que limita las posibilidades de llevar adelante una posición negociadora unificada. Probablemente esta falta de liderazgo y visión no sea ajena al deterioro del proceso de integración del MERCOSUR y su pérdida de legitimidad como vehículo de crecimiento y liberalización. Los caminos cada vez más accidentados del Uruguay dentro del MERCOSUR han promovido debates en la sociedad, pero más importante aún, dentro de las propias esferas gubernamentales, sobre cual debe ser la ruta a seguir. Las propias discrepancias dentro del Ejecutivo, la incapacidad para lograr consensos y mantener compromisos a largo plazo con los otros actores políticos, el descreimiento de la opinión pública, son tantos aspectos de una misma cara, la imposibilidad de aunar esfuerzos detrás de un liderazgo fuerte y desarrollar una visión estratégica que comprometa a los diferentes actores estratégicos de la sociedad.

Así lo afirman los directores de las unidades ejecutoras que participan de las negociaciones comerciales: *“se carece de objetivos claros, de instrucciones precisas o de la información necesaria”*. En palabras de un alto jerarca del Ministerio de Economía: *“entiendo que falta una coordinación en el nivel que está por encima del de los coordinadores nacionales, el nivel que está por encima de los directores nacionales, que es el nivel de los Ministros. Nos falta allí una instancia política en la cual se bajen ideas claras, se bajen pautas, se escuche a los negociadores, se interactúe, y se decidan algunas cosas porque a veces es necesario tener un respaldo político más específico sobre determinados puntos”*.<sup>5</sup>

La ausencia de una clara estratégica hace que primen muchas veces las distintas visiones que poseen, el Presidente de la República, los ministros o los directores de las unidades ejecutoras acerca de la posición nacional en los distintos ámbitos de negociación –multilateral, regional y bilateral - y en los nuevos temas de la agenda negociadora. Por esa razón, se torna más complejo el proceso de toma de decisiones y se obstaculiza alcanzar una visión común sobre aspectos sustantivos de la negociación.

La experiencia, la práctica y la dedicación por parte de ciertos funcionarios han logrado disminuir la brecha, no obstante, las disparidades siguen siendo importantes. Por su parte el desconocimiento de ciertos temas de negociación es a menudo atribuido por parte de los actores a una escasez de recursos que les imposibilita abarcar todas las temáticas. También subyace bajo esta pobre asignación de recursos una falta de visión y compromiso de los encargados de fijar los lineamientos máximos en la política comercial e instancias de coordinación.

### **De la distribución funcional formal a la informal. “Llámame, yo te llamo”**

Dentro del Poder Ejecutivo, aquellas Secretarías con mayor participación en la arena comercial, tanto en la formulación de dicha política como en su implementación, son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Sus competencias respectivas se encuentra legalmente delimitadas, el MEF tiene la conducción superior de la política comercial, mientras que la potestad de planificar, dirigir y ejecutar la política exterior y las relaciones internacionales del Uruguay es competencia del MRREE. La Cancillería es quien representa al Estado en los foros internacionales, a la vez que se encarga, en conjunto con otros Ministerios, de hacer cumplir los compromisos emanados de acuerdos internacionales.

Sin embargo, por encima de las disposiciones legales, en los hechos, existe cierta rivalidad entre ambos Ministerios, a la que se suma una ausencia de una clara definición de responsabilidades en materia de negociaciones comerciales, que en algunos casos promueve la indefinición de qué entidad está realmente a cargo de las negociaciones comerciales, tanto en lo relacionado con los ámbitos de negociación, como en lo relativo a los temas de la agenda negociadora. Asimismo, en varias oportunidades han participado actores del sector privado en relevantes negociaciones comerciales, nombrando en algunas ocasiones por el Presidente de la República, lo cuales no tienen ninguna inserción institucional en los organismos del Estado. Nombramientos justificados por la falta de recursos humanos en la Cancillería para atender negociaciones, cada vez más complejas en diferentes temáticas y ámbitos de negociación.

No puede hablarse de la presencia de una bicefalia en la representación del Estado en los ámbitos internacionales, porque ello le compete -por ley- a la Cancillería. Más bien, la indefinición (y consecuente rivalidad interministerial) acecha a la esfera de elaboración de la política comercial. Por lo tanto, si bien puede no tratarse de una debilidad institucional tan acentuada como la que ocurre en otros países

latinoamericanos, tampoco puede hablarse de una situación óptima en el diseño organizacional del Estado uruguayo. Es decir que, existe una suerte de zona gris, donde termina primando la voluntad de aquel que se muestre más activo. En ciertos momentos históricos ha ejercido el liderazgo el MEF, en otros la Cancillería y en otros el propio Presidente de la República.

Por su parte, a la rivalidad entre ambos ministerios se suma la inexistencia de una única unidad de negociación y de mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional que incluyan tanto al sector público como al privado. La mayoría de los entrevistados coincide que *“sería sano que, en algún momento, haya un solo polo de negociación y de definición de los grandes lineamientos estratégicas en política comercial”*. El país no cuenta con instancias de coordinación institucionalizadas a nivel político-estratégico, entre el MEF y el de MRREE, así como con otros ministerios sectoriales que están involucrados en temas comerciales, y fundamentalmente con la Presidencia de la República. Los mecanismos de coordinación existentes son de nivel medio, pero superponiéndose y dominando la coordinación informal, basándose particularmente en contactos personales y espontáneos, operando bajo la lógica del *“llámame, yo te llamo”*. *“Siempre hay un simple llamado telefónico, si hay un tema importante, nos encontramos”*.

En consecuencia, la carencia de una estructura de coordinación interinstitucional con reglas de juego claras dificulta la actuación de forma ordenada en los distintos niveles políticos y técnicos, impide racionalizar propuestas, tomar decisiones articuladas y evaluar las medidas adoptadas. Este problema se aún más grave en el área de promoción de exportaciones.

### **La promoción de exportaciones y sus 30 organismos**

La promoción de las exportaciones, es hoy en día, un recurso clave, no solamente para ayudar a los productores nacionales, sino que un modelo de promoción de exportaciones llevado adelante eficientemente, es una puerta que abre el país al mundo, es también una cuestión de *“imagen país”*. Sin embargo, en el área de promoción de exportaciones encontramos más de 30 organismos públicos y privados encargados de cumplir con tales funciones, no existiendo mecanismos de coordinación entre ellos.

En primer lugar, la Dirección General de Comercio Exterior (MEF) fue creada en la década del 70 con el objetivo de promover la integración internacional dentro y fuera de la región con una importante articulación con el sector privado. Sin embargo, luego otras agencias públicas pasaron a cumplir tales funciones y también las cámaras empresariales comenzaron a desarrollar tareas similares, por lo que la misma perdió peso.

En la década del 90, se crea la Dirección de Programación Comercial, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de coordinar la promoción de la política comercial. Para ello ofrece diversos servicios de información, de comercio exterior, de programación y realización de misiones comerciales y rondas de negocios en el exterior, así como de apoyo a empresas uruguayas en la participación de ferias internacionales entre otras funciones.

En 1996, nace URUGUAY XXI (Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios), como una empresa pública no estatal, regida por el derecho privado, bajo la órbita del MEF, en la actualidad esta bajo la dependencia del MRREE. Este instituto procura afianzar la Imagen País en el exterior para promover las inversiones en el País y brindar servicios a las empresas uruguayas para la promoción de exportaciones.

Asimismo, existen una serie de organismos públicos no estatales que realizan promociones sectoriales como INAVI en los vinos, INAC en las carnes y SUL en las lanas. Por su parte, las cámaras empresariales como la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Asociación Rural, la Cámara de Industrias, la Unión de Exportadores del Uruguay, la Cámara de las Tecnologías de la Información ofrecen servicios a sus asociados sobre exportación (OMC, 2002).

En resumen, en el área de promoción de exportaciones existen más de 30 organismos públicos y privados, incluyendo las oficinas que funcionan en los gobiernos departamentales, que promueven o apoyan dichas actividades. En general, no existe una división formal o especialización entre estas instituciones, aunque la reducida escala del medio facilita una interacción informal entre las mismas. Asimismo, es muy difícil evaluar el alcance de las actividades realizadas por estos organismos. En las entrevistas realizadas, como en las páginas Web, se describen el tipo de actividades y servicios que ofrecen, pero no se difunden indicadores del impacto de sus acciones y del alcance de las mismas con relación a los objetivos establecidos. Así, se puede concluir en forma primaria que, falta coordinación institucional, hay superposición de redes de información, inexistencia de indicadores de desempeño que permita evaluar la eficacia de los instrumentos, predominio del diseño de actividades, programas e instrumentos diseñados sin tener en cuenta la demanda empresarial.

### **Una burocracia sin memoria: “¿Quién lee los informes en la Administración Pública?”**

Una de las grandes debilidades de los procesos decisionales internos de la Administración Pública es la informalidad, dada la falta de documentación tanto sobre los tratados comerciales ya firmados, su instrumentación, así como las diferentes temáticas que abarca las negociaciones comerciales que el país está llevando adelante. Ello dificulta sensiblemente todo intento por reconstruir la política comercial uruguaya (OMC, 1998).

Los jerarcas públicos manifestaron que la elaboración de informes es un proceso regular en la Administración Pública, pero estos son utilizados más en las etapas intermedias que en la post-negociación. Por su parte, si bien los funcionarios han declarado como costumbre realizar informes periódicos sobre las instancias de negociación, en muchos casos no han podido ser suministrados informes específicos sobre la evaluación de las etapas pre y post negociación. Incluso, muchos de los funcionarios entrevistados manifestaron que “*no informan de sus actuaciones por escrito salvo pedido expreso de las autoridades o de su interés personal*”, y agregaron, “*¿quién lee los informes en la Administración Pública?*” (...) “*Hay una evaluación diaria. Pero no hacemos estudios concretos sobre los resultados. De repente alguna vez existe alguno externo, pero nosotros no lo hacemos, no nos da el tiempo, no nos da la gente. A veces recibimos de organismos externos, como ALADI*”.

Esta carencia de un seguimiento técnico y evaluación de las negociaciones representa un problema de memoria institucional, llevando a que la acumulación de información y experiencia esté estrechamente ligada a la persona, y que esta información y experiencia se resientan con cada cambio de personal. Tal vez sea éste uno de los más grandes déficits institucionales del Uruguay, tanto que este marcado personalismo y asimilación de la persona al cargo y a la temática se repiten en casi todas las instituciones del Estado. Esto se debe principalmente a dos motivos. En primer lugar, una permanencia en el cargo muy larga por parte de ciertos jerarcas de alto nivel. En segundo lugar, debido en parte a la escasez de recursos, los altos funcionarios son la cara visible de los Ministerios responsable de las políticas y los únicos que participan permanentemente en las instancias relevantes de las negociaciones comerciales.

Por otro lado, cabe mencionar que estos funcionarios adquieren una invaluable experiencia en materia de negociación y sus temáticas, así como en el manejo y en la elaboración de la política comercial, experiencia que puede ser de gran utilidad para los cuadros futuros en la medida que sea correctamente canalizada. Sin embargo, tiene como desventaja el

desarrollo de un fuerte personalismo, concentración de poder y al mismo tiempo les otorga un alto grado de autonomía en la decisión a esos funcionarios.

### **La información un bien escaso**

Negociaciones tan complejas como las que se están desarrollando en los diversos foros internacionales exige la disponibilidad de la información suficiente y adecuada a disposición de los negociadores. Sin embargo, Uruguay presenta una serie de falencias dadas por la inexistencia de instancias institucionalizadas de producción y análisis de información técnica dentro del Estado, que sirva de insumo para los negociadores y que, en consecuencia, colabore a los fines de tener un equipo negociador más capacitado y profesional.

En lo que respecta a los académicos, debe señalarse que existe reticencia, por parte del sector público nacional, a tomar en cuenta propuestas de aquellos, por considerarlas inviables en tanto que están exentas de toda responsabilidad gubernamental y, en consecuencia, suelen ser ambiciosas. Por su parte, no tiene lugar un nexo intenso y estable entre el Estado y los centros de investigación que desarrollan investigaciones en política comercial, como el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) u otras instituciones como la Red MERCOSUR.

La creciente demanda de *expertise* en las negociaciones comerciales muchas veces es subsanada contratando a expertos individuales. Sin embargo, este cuerpo de expertos entra y sale aún dentro de un mismo gobierno, sin generarse espacios institucionalizados de generación de conocimiento para la toma de decisión.

Los organismos públicos, a lo largo de las últimas décadas, no han logrado establecer un puente estable y fecundo entre los centros generadores de conocimiento y la política. Faltan canales de interacción entre académicos, expertos y jerarcas públicos, afectando negativamente el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, y limitando de insumos técnicos a los tomadores de decisión que impone una agenda externa compleja y multitemática.

### **La ausencia de formación de cuadros técnicos**

La escasez de recursos humanos ha sido valorada por las autoridades públicas como otro problema que impide trabajar correctamente, específicamente se señala como problemático un desbordamiento de los equipos negociadores que deben atender diferentes temáticas a la vez con especialización técnica y en diferentes ámbitos. Sin embargo, ante las necesidades que impone la simultaneidad de negociaciones económicas la

cancillería y los ministerios han contratado funcionarios jóvenes que no poseen la experiencia y, en algunos casos, el conocimiento técnico necesario para participar activamente en las negociaciones. Ello se explica en parte por las bajas remuneraciones del sector público que se traducen en dificultades para captar profesionales con experiencia y una formación técnica adecuada para integrar los cuadros burocráticos.

Por otra parte, en ciertos casos debido a la falta de presupuesto, y en otros casos de prioridades, los funcionarios de los organismos técnicos no pueden asistir a las reuniones de los grupos de negociación. Ello tiene como consecuencia importante, que debido a la no asistencia a la negociación el país deja de tener capacidad de decisión en el proceso de negociación y enajena la posibilidad de influir sobre su agenda y el contenido de la misma. Asimismo se imposibilita de aprovechar las reuniones de los grupos y comités para capacitar in situ y brindar experiencia negociadora a los funcionarios, en particular a los más jóvenes o los recientemente contratados. Tal es el caso, entre otros, de los especialistas en cuestiones aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, compras gubernamentales y reglamentos técnicos.

Es importante señalar que con respecto a la dotación de recursos humanos –en lo que refiere al MRREE– se ha venido produciendo una mejoría en los cuadros de funcionarios con la introducción del concurso de oposición y mérito como vía de ingreso. El concurso de ingreso existe desde la década del 70. En ciertos momentos en la década del ochenta se interrumpió su realización, pero desde la década del 90, se retomó de forma regular y ha venido realizándose ininterrumpidamente todos los años, excepción hecha del año 2002.<sup>6</sup>

Si bien el MRREE dispone de un régimen especial al establecer la carrera del servicio exterior se pueden detectar las siguientes debilidades:

En primer lugar, la política de recursos humanos adolece de falta de continuidad de los procesos debido a la corta permanencia en los cargos por parte de los funcionarios diplomáticos. El período durante el cual un funcionario diplomático permanece en el Uruguay no excede en general los 3-4 años, sin mencionar que existe una rotación importante de los cuadros medios-bajos dentro de la propia cancillería. Por lo tanto, la formación de profesionales especializados se resiente, porque además nada garantiza que en el exterior el funcionario siga llevando los mismos temas, ni que cuando retorne se le reasigne a la misma dirección o a la misma temática.

En segundo lugar, en las posiciones altas de la administración se evita la promoción por el sistema de méritos basada en una selección objetiva. Asimismo no tiene lugar una articulación entre expertise y las funciones que efectivamente tiene que desempeñar el directivo. El diseño

de puestos no se basa sobre criterios de gestión, es decir, puestos “enriquecidos” en términos de competencias, sobre estudios técnicos, y manuales con competencias definidas técnicamente. Por su parte, la gestión del empleo oscila entre la politización y los intentos de respetar el sistema de mérito, lo que genera dificultades en su implementación. De igual manera, la evaluación de rendimiento individual no se aplica y cuando se aplica, es formal y sujeta a comportamientos adaptativos. Por tanto, no tiene lugar una evaluación integral del rendimiento (individual, grupal y organizacional).

En tercer lugar, si bien la formación del personal se encuentra relativamente presente, salvo excepciones es orientada estratégicamente. En general, se constata un bajo porcentaje de diplomáticos con formación económico-comercial y la alta rotación existente de éstos últimos a causa de sus traslados desde y hacia el exterior, reciente fuertemente a la misma. Asimismo, la actualización profesional depende de la motivación de los propios funcionarios y dichos esfuerzos no son premiados.

Por último y más importante, la interrogante que surge es cómo se puede saber claramente que recursos faltan o son necesarios si no se dispone de metas organizacionales claras, a lo que se suman los problemas de introducir cambios debido a las relaciones de poder que se van gestando al interior de las burocracias.

### **La rendición de cuentas una asignatura pendiente**

La rendición de cuentas es un componente fundamental del funcionamiento de un sistema de gobierno democrático. Las dimensiones básicas, incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

En nuestro caso de estudio, en cada de las unidades gubernamentales relacionales como la política en cuestión, tiene lugar un sistema de control político y jerárquico frente al Ministro correspondiente. Se cuenta también con la supervisión del Poder Legislativo mediante mecanismos de llamado a sala e interpelación, según se establece en la Constitución. Sin embargo, la totalidad de los entrevistados resaltan la ausencia de control político a nivel parlamentario, dada la escasa profesionalización de los cuadros parlamentarios que permita un seguimiento y evaluación de las negociaciones comerciales.

En lo que puede observarse en relación a las formas de accountability frente a los destinatarios de las políticas no es un proceso establecido, y por su parte, los controles por resultados no son obligatorios. En el marco de la

Reforma del Estado, en el año 1996, se buscó implantar una estrategia organizacional que implicara la elaboración de planes de mediano plazo con metas e indicadores de gestión de los Centros de Actividad y que sirvieran para evaluar el desempeño de las organizaciones. Sin embargo, la misma ha tenido un carácter ritual para cumplir con una imposición del MEF y la Presidencia.

La interrogante que surge es si es posible desarrollar una política exitosa si no hay un plan de acción del que se pueda aprender tanto por sus aciertos como por sus errores y que pueda informar mediante una evaluación más institucionalizada de las decisiones adoptadas. Las tradicionales Memorias Anuales que envían los Ministerios al Poder Ejecutivo para elaborar el informe al Parlamento, son un racconto de sucesos y no un análisis de gestión ni tienen la función de establecer un plan prospectivo.

En relación al control social, existe un bajo nivel de participación institucionalizada en el aparato estatal para incidir y ejercer cierto control en las negociaciones comerciales. Más grave aún, no se han consolidado espacios institucionalizados legítimos de participación del sector empresarial, que estimule la cooperación y la confianza.

Al respecto se puede afirmar que la participación del sector empresarial es predominantemente de carácter ad-hoc y consultivo. Los jefes públicos han manifestado que principalmente consultan a las principales cámaras empresariales sectoriales: Asociación Rural del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio y Unión de Exportadores del Uruguay. No obstante, algunos actores empresariales por su conocimiento en la temática son consultados a título personal. En términos generales la consulta se ubica en el nivel de las medidas concretas, como desgravación de aranceles, volúmenes, bienes, servicios, desregulación específicas, dando por sentado los principios orientadores e instrumentos de la política de comercio exterior.

Hay quienes, dentro de las autoridades de gobierno argumentan asimismo que la participación del sector privado podría ser superior si no fuera que ellos mismos se abstienen de participar; y quienes, por otro lado, consideran que su incidencia es deficiente por la lentitud (en el proceso de consulta intra-cameral) o falta de profesionalización de los gremios empresariales. Por su parte, el sector privado percibe pobremente los beneficios de participar en estas instancias de consultas, pues consideran que el verdadero poder decisorio no se encuentra en estos ámbitos sino en una estructura informal semi-oculta y les es difícil obtener información. En cuanto a la falta de conocimiento de la mecánica de negociación por parte

el embajador Lacarte Muró (actual presidente de la Cámara de Comercio del Uruguay) argumentó que "...de la misma manera que hay pocos negociadores del Uruguay (buenos, pero pocos), en el sector privado también hay poca gente que conoce los mecanismos...".

La capacidad de incidencia del conjunto del sector empresarial uruguayo sobre la definición de las negociaciones comerciales es limitada. Pudiéndose mencionar dos factores que convergen: por un lado, una cuestión idiosincrática de las elites gubernamentales nacionales, referida a la baja propensión de estas a consultar al sector privado para la elaboración de las distintas medidas de políticas; y por el otro, la dificultad del empresariado nacional para organizarse en cámaras de cúpula con capacidad de representación y presión (Zurbriggen, 2002). Sin embargo, es posible afirmar que existen ciertos mecanismos informales de consulta que permiten a algunos empresarios ir más allá de la consulta y conocer las principales decisiones de política comercial, así como incidir en dicho proceso.

No obstante, la ciudadanía en su conjunto tiene escaso acceso a la información relativa a las negociaciones comerciales, poder de participación y control. El único ámbito formalizado de participación de la ciudadana tiene lugar en la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (Comisec). Dicho organismo fue creado en 1991 para asesor al gobierno en todas las etapas de la política de integración regional. En el mismo se encuentran representados las principales entidades privadas empresariales y sindicales, las empresas públicas, y en sus distintos organismos del Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Sin embargo, a pesar de su existencia, la misma ha perdido el dinamismo inicial y es valorada como ineficaz por los actores involucrados pues no tienen lugar instancias de consulta y comunicación con los tomadores de decisión.

En términos generales, se constata una gran debilidad de los mecanismos de *accountability* político, gerencia y social, funcionando ciertos mecanismo de *accountability* burocrático y legal.

En consecuencia, los débiles mecanismos de control democrático, en parte explican porque la conformación de la posición negociadora del Uruguay es elaborada por un reducido número de actores y con poca alternancia de los mismos, constituyendo en una pequeña comunidad política informal que se superpone a los espacios formalmente constituidos. En dicha red están representados actores del sector público, en general algún integrante del MEF o el MRREE, y actores empresariales. El hecho de que, por el lado privado, sea el empresariado quien provee los actores a la comunidad, es congruente con lo expresado por Smith (1993), puesto que el gobierno, ciertamente, depende de dicho sector social para la

implementación de los acuerdos a los que se arribe en la esfera internacional. Además, la capacidad que el empresariado tiene para determinar el éxito o el fracaso de un gobierno, lo hace contar con importantísimos recursos intercambiables, factor que también contribuye a la emergencia de una comunidad política (Coll y Hodara, 2005).

El reducido número y la poca alternancia de los actores que participan de la elaboración de la posición negociadora de Uruguay parece ser un factor que ha incidido en el alto grado de continuidad de la red. Si bien este hecho contribuye a la existencia de valores compartidos que facilitan la construcción de un consenso al interior de la comunidad política, consenso que se expresa en las siguiente frase: “Uruguay país exportador de productos agrícolas”. En la generación de esta posición no debe minimizar la incidencia de cuestiones objetivas que se expresa en la estructura productiva del país. Sin embargo, ello dificulta pensar en estrategias alternativas y poner la política exterior del país al servicio de una estrategia de desarrollo, en un mundo donde domina un nuevo paradigma tecno-productivo basado en el conocimiento. En esta nueva realidad, el conocimiento y la investigación se transforman en factores estratégicos para propiciar el desarrollo de los países y mejorar su posición en la nueva división internacional del trabajo. Por lo tanto, los países latinoamericanos deberían esta diseñando estrategias para articular la política exterior a las demás política internas que hagan posible transitar por estos caminos (Castells, 1999).

### **Déficit institucional un diagnóstico conocido**

El fortalecimiento institucional es un paso imprescindible para la definición de una clara estrategia de inserción internacional, donde Uruguay, como los países latinoamericanos han de sentarse a la mesa con los big players- y aprovechar las condiciones de acceso más favorables que puedan devenir de ellas. Eso supone organizar al sector público, asignarle un espacio mayor de participación al sector privado y evitar el aislamiento de la sociedad civil. Por su parte, las fortalezas y debilidades institucionales de un país son indisociables del contexto macroeconómico y político. Tampoco puede divorciarse del nivel de preparación que aquél tenga para la negociación internacional, ni de la capacidad de traducir los eventuales resultados de esta última en oportunidades reales de crecimiento y desarrollo.

En términos generales, en nuestro caso de estudio, se constató una débil institucionalidad de las estructuras administrativas, la cual se explicaría por la carencia del vínculo entre las decisiones que se toman a

nivel del sistema político y las elaboradas por la administración pública, así como la débil incorporación del conocimiento experto en el aparato estatal.

En primer lugar, es posible resaltar la falta de liderazgo político y de visión estratégica de las autoridades de gobierno que limita las posibilidades de definir una posición negociadora al país en los grandes temas de comercio exterior. En la decisión política domina una visión parroquial de la realidad con una falta de visión a mediano y largo plazo del país.

En segundo lugar, en relación a la organización institucional se constató la delimitación ambigua en la operativa de trabajo entre los organismos del sector público responsables de las negociaciones comerciales. Es de destacar la ausencia de una unidad de negociación y de coordinación interministerial, así como público-privada que obliga el carácter multitemático, técnico y complejo de las negociaciones comerciales.

En tercer lugar, los procesos decisionales internos de la administración pública se caracterizan por su informalidad. La ausencia de un seguimiento sistemático y de evaluación de las negociaciones como de los acuerdos comerciales representa un problema de memoria institucional, llevando a que la acumulación de información y experiencia esté estrechamente ligada a la persona, y que esta información y experiencia se resientan con cada cambio de personal. Esto conduce a la excesiva dependencia en la gestión pública de los liderazgos personales más que de las estructuras institucionalizadas, y a fenómeno del mito fundacional. Cuando un nuevo funcionario asume un cargo en la administración pública debe comenzar y empezar de nuevo por la falta de procedimientos formalizados de información.

En cuarto lugar, en relación a la anterior, otro gran déficit es la inexistencia de una instancia institucional de producción y análisis de información técnica que instruya a los negociadores y los prepare para aquellas, pero también a los empresarios y a la sociedad en general de los tratados comerciales firmados. Hoy en Uruguay, un empresario o el director de un organismo público les es difícil acceder a información precisa sobre los tratados comerciales que el país tiene y sobre condiciones de acceso al mercado, y aquí se hace referencia al sector cárnico, principal rubro de exportación del país.

En quinto lugar, estas reglas de juego impactan en la gestión de los recursos humanos y su formación, constatándose la demora en constituir una capa burocrática suficientemente consistente, debido al arrastre de una cultura poco proclive a la profesionalización,<sup>7</sup> que dificulta la inserción estable del conocimiento especializado en el sector público. Ello no implica

negar que Uruguay tiene buenos negociadores y calificados pero el país para fortalecer su posición en el contexto internacional no puede basarse en pocos y buenos negociadores, sino que necesita una estructura que lo respalde y articule al conjunto de actores públicos y privados para definir una clara política exterior al servicio de una estrategia de desarrollo.

## **VI. LA NECESIDAD DE TRANSITAR NUEVOS CAMINOS PARA LA ACCIÓN**

La complejidad y la importancia que adquiere la formulación, negociación, ejecución y seguimiento de las políticas comerciales exigen grandes desafíos a las administraciones nacionales involucradas. Es importante reconocer que el núcleo de los problemas de la gestión pública, y por lo tanto, impacta en la gestión pública se ubica en el plano interinstitucional lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad (Metcalfé y Richards, 1990). La gestión pública (hoy) consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones, lo que suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de conducir una red interinstitucional. Así se enfatizan las situaciones de interdependencia entre los diferentes actores públicos y privados con interacciones en las diversas fases de formulación, implementación y control de las políticas públicas.

A diferencia de lo que ocurría en el período de sustitución de importaciones, en este contexto de creciente retiro del Estado el mismo debe desarrollar nuevas capacidades típicamente de elaboración de orientaciones generales y promoción, articulación, regulación monitoreo y evaluación de las políticas desarrolladas en el mismo. Esto requiere de una inteligente estrategia de estímulo para que las redes de organizaciones públicas y privadas que se forman en torno a determinados intereses y políticas del sector, desarrollen sinergias tendientes a complementar sus esfuerzos con el objetivo de elevar la competitividad del mismo.

La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública en las sociedades actuales y evitar la fragmentación (Metcalfé y Richards, 1990, Mandell, 2003). En el trasfondo de esta premisa es central el desarrollo de una capacidad estratégica, como primer paso para lograr coordinación entre los diferentes actores involucrados. Ahora bien, la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a 'hacer compatibles' unas acciones gubernamentales implica lograr integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo (Garnier, 1999). En

consecuencia, la coordinación implica una definición estratégica y es un proceso eminentemente político, dado que significa definir prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental que den cierta coherencia a las metas gubernamentales.

Como señalamos al inicio, un elemento primario y anterior a los demás, la capacidad institucional estará en primera instancia determinada por la capacidad de los actores estratégicos de lograr grandes consensos y líneas de acción para solucionar los problemas que enfrenta una sociedad en un momento histórico. En consecuencia, la conducción estrategia es un componente central que permita articular la política exterior al resto de las políticas públicas. Ello plantea la necesidad de una Estado con una estructura en torno a objetivos estratégicos de mediano y largo plazo. En este ámbito sería relevante trabajar en las políticas y programas estratégicos y que el máximo nivel de dirección cuente con un equipo pensando y generando insumos que apoyen esta visión.

En este escenario, sería relevante discutir posibles ejes prioritarios de reformas para fortalecer las capacidades institucionales:

En primer lugar, ello plantea la necesidad de una Estado con una estructura en torno a objetivos estratégicos de mediano y largo plazo. En este ámbito sería relevante trabajar en las políticas y programas estratégicos en política comercial y que el máximo nivel de dirección, contando con un equipo pensando y generando insumos que apoyen esta visión. Algunas formas posibles de incorporar el conocimiento experto en la elaboración de políticas podrían ser a través de la creación de una unidad de prospectiva o dirección especial de análisis y estudios comerciales. La misma podría integrar la estructura orgánica del ministerio encargado de las negociaciones, o bien, ser en realidad una red de consultoras o institutos académicos que colaboren con el gobierno, en aspectos puntuales de la negociación, realizando estudios o efectuando recomendaciones sobre esos aspectos.

El objetivo de este ámbito institucional debería ser poder contar con equipos de profesionales suficientemente entrenados y capacitados en la formulación, elaboración y supervisión de estudios técnicos, especialmente para conocimiento, entre otros temas, del impacto de las futuras negociaciones en la economía doméstica y orientar sobre la posible reconversión de algunos sectores productivos. Esto contribuiría a la generación de análisis menos coyuntural y más prospectivo; incorporación de especificidades que no están cubiertos por los funcionarios/as del ministerio, y puede aportar mayor flexibilidad y oportunidad a las respuestas frente a temas internacionales, al tiempo que ayudan a reducir

las inequidades en los conocimientos técnicos frente a la negociación con países centrales.

En segundo lugar, la mejor de la gestión es otro de los grandes desafíos del Estado uruguayo. La experiencia comparada demuestra que no existe un modelo organizacional único para responder a los nuevos desafíos. Sin embargo, un primer paso imprescindible es crear un sistema de información adecuado que permitirá: 1) Articular la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, permitiendo un análisis de consistencia de las posiciones nacionales en cada uno de los ámbitos y temas que participa el país, 2) Establecer mecanismos de comunicación y difusión de información entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad en general.

En este proceso de transformación es de gran importancia articular los distintos niveles técnicos y de conducción del Estado, así como con el sector privado. Por su parte, consolidar el papel coordinador del organismo que tiene a su cargo la conducción de las negociaciones, es central, así como brindar señales claras a los actores sociales y en particular, al mundo empresarial, sobre qué entidad ejerce el rol de interlocutor en el proceso de decisión sobre las propuestas de negociación.

En tercer lugar, se necesita fortalecer la formación básica centrada, en comercio exterior, particularmente en los instrumentos de política comercial, en los acuerdos comerciales y en los métodos de negociación. Los funcionarios necesitan capacitación técnica especializada debido a la complejidad temática que hoy posee la agenda de negociaciones cada vez más vinculados con las políticas domésticas. En este sentido, trabajar en generar nuevos incentivos de la carrera pública es otro de los grandes desafíos. Idealmente el salario debiera darse a partir de una ecuación que combine costo de vida, asignación de responsabilidad y desempeño profesional.

En este contexto, uno de los desafíos que enfrenta el país, al igual que otros países de la región, es el diseño y la implementación de una clara estrategia de inserción externa y con ello un diseño institucional capaz de llevar adelante tal política. La política de comercio exterior debe transformarse en un proceso dinámico para responder a un entorno cambiante, mejorando la calidad de inserción internacional de un país, siendo un puente para la inversión y la innovación tecnológica, así como conciliar la competitividad y la innovación social (dimensión política de las capacidades estatales). Para ello se requiere mayor coordinación de los esfuerzos en los distintos frentes, contar con equipos técnicos profesionales altamente calificados involucrados en la negociación y establecer metas y políticas consistentes. Para ello Uruguay necesita fortalecer las capacidades

de la Administración Pública para la formulación, seguimiento e implementación de las negociaciones comerciales, mejorando la visión estratégica y política, los espacios de coordinación, así como mecanismos de participación de los intereses de la sociedad civil.

Resulta clave a este respecto un diseño moderno, matricial, interdisciplinario e interinstitucional, con espacios propios para actores y ámbitos públicos y privados, insertos dentro de un mismo "sistema", que por momentos se acoplen y funcionen juntos y que en otro tipo de circunstancias se separen, formulando y desplegando en cada caso su estrategia y espacio de análisis. Este "sistema matricial" debe ser flexible, no rígido y permitir el cruzamiento de expertos, para así poder darle a los negociadores la verdadera visión no solo de las necesidades de mercados actuales o coyunturales, sino también aquellas perspectivas de mediano y aún largo plazo, en función de las inversiones estratégicas del país y de la línea de construcción de sus ventajas competitivas". La institucionalidad debe básicamente constituirse en una gran autopista que permita con rapidez circular flujos de información y tener nodos de decisión, algunos permanentes, otros "ad hoc", en función de las necesidades de la negociación.

A partir de las tendencias y variables analizadas, en la medida que los Estados de la región tiendan en sus políticas exteriores hacia la articulación y la concertación de políticas, América Latina verá el fortalecimiento de sus instituciones e instrumentos regionales y subregionales de integración y concertación, tendiendo a la regulación diplomática y política de los conflictos pendientes y hacia el fortalecimiento de la presencia y protagonismo internacional de la región. De lo contrario, uno de los escenarios alternativos puede ser una tendencia centrífuga, en que los Estados tenderán a la disociación y a generar formas de articulación que salgan de los límites de las estructuras internacionales y regionales actuales. Los Estados de mayor peso específico regional buscarán generar condiciones propias de una mejor y más ventajosa inserción internacional y en general, las estructuras de integración se verán afectadas y debilitadas por la creciente competencia intra-regional y por el resurgimiento de los conflictos territoriales y fronterizos pendientes desde el pasado.

## Notas

- <sup>1</sup> World Economic Forum (2005), Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi (2005).
- <sup>2</sup> Véase Rodrik (1999, 2000), Intal (2002), Cepal (2004b), Devin y Estevadeordal (2003).
- <sup>3</sup> En los noventa, en buena medida asociado con el proceso de integración económica del MERCOSUR, las exportaciones tendieron a concentrarse en Argentina y Brasil, siendo su participación en ese periodo siempre superior al 40%. Sin embargo, en el año 2004, el MERCOSUR dejó de ser el principal destino de las exportaciones uruguayas, alcanzado solo el 25,85%, mientras que el NAFTA ascendía al primer lugar con 27,37%. En este caso, la relación comercial con Estados Unidos merece una mención especial puesto que el promedio oculta un comportamiento de rápida expansión de ese destino, que pasó de representar 8% en 2001 a configurar el 20% en 2004.
- <sup>4</sup> Las exportaciones de Uruguay están concentradas en productos agropecuarios (30 a 35%), entre los que se destacan carne bovina, lácteos y pesca), productos vegetales (12 a 15% de arroz y frutas cítricas), lana y sus manufacturas (19% con participación de tops, tejidos y confecciones), cueros, pieles y sus manufacturas (también un 10%).
- <sup>5</sup> El trabajo de campo fue realizado entre julio y noviembre del 2004 e incluyó entrevistas con los funcionarios que se nombran a continuación. En el *Ministerio de Relaciones Exteriores*: Embajador Carlos Pérez del Castillo, Embajador Agustín Espinosa, Hugo Cayrús Maurín, Embajador William Ehlers, Eduardo Casabó y Pablo Tapié. En el *Ministerio de Economía y Finanzas*: Cra. Graziella Bonfiglio, Isabela Masoller, y Ec. Pedro Arbilla. En el *Ministerio de Industria, Energía y Minería*: Ing. Quím. Washington Durán. En el *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*: Ing. Galdós Ugarte. En la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*: Cra. Angélica Peña. Asimismo, se entrevistaron a los *actores empresariales* Jaime Cardoso y Cr. Julio Franco y a los *académicos y consultores* Ec. Daniela Alfaro Asesora, Embajador Julio Lacarte Muró y Ec. José Manuel Quijano.
- <sup>6</sup> Por su parte, la carrera diplomática (escalafón M en la administración pública) cuenta con una división jerárquica de 7 rangos. Respectivamente 3er Secretario; 2do Secretario; 1er Secretario; Consejero; Ministro Consejero; Ministro; Embajador. Se accede por concurso de oposición y mérito, y los ascensos se logran concursando en períodos regulares de oposición, mérito y antigüedad. El ascenso por concurso se da hasta el rango de Ministro Consejero, siendo los dos últimos cargos designados por el Ministro de Relaciones Exteriores y/o el Presidente. Durante la Administración de Dr. Operti, se redujo el número de Embajadores Políticos a un máximo de 10 y en la actual administración se duplicó a 20.
- <sup>7</sup> Los partidos políticos no se han desarrollado como formadores de cuatro técnico-políticos. Como afirma Peters (1999) los valores culturales de una sociedad influyen en la cultura política administrativa. En primer lugar, la burocracia no es reconocida por la sociedad como un actor central en la elaboración e implementación de las políticas públicas, y menos aún una como forma de actividad gerencial. Esto se asocia a ciertos valores en la cual están presentes valores como respaldo impersonal y universalización de las reglas. En concreto, se consta una cierta distancia entre la autoridad formal y autoridad derivada de saber cómo hacer.

## Referencias bibliográficas

- Amorim, Celso (2003), *O Brasil em Cancún*. Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na revista 09/09/2003, <http://www.mre.gov.br>.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D. C.: BID.
- Bértola, Luis (coordinador) (2005), *Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: Diagnóstico, perspectivas y políticas*. Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Castells, M. (1999), *La era de la información. Volumen 1: La sociedad red*. Madrid: Editorial Alianza.
- Castells, M. (2001), “Para o Estado- Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação”, en Pereira, L.C.B. y otros (coord.) *Sociedade e Estado em transformação*. Sao Paulo: UNESP.
- CEPAL (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, 28 de Junio al 2 de Julio de 2004, San Juan, Puerto Rico.
- CEPAL (2004b), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- CIMOLI, Mario y Jorge KATZ (2001), *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coll, Shyra y Eliana Hodara (2004), *La Construcción de la Posición Negociadora del Estado Uruguayo Para la Ronda de Doha*. Tesis de Grado, Licenciatura en Estudios Internacionales, Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Montevideo: Universidad ORT.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal (2003), *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Development*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo Evaluation Studies, WDC: World Bank Institute.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal (2004), “Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach”, en A. Estevadeordal, Brian Frantz y Tam Robert Nguyen (eds.) *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo Evaluation Studies, WDC: World Bank Institute.
- Garnier, Leonardo, (1999), Función de coordinación de planes y políticas. Ponencia *presentada* en el Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones de Planificación, organizado por CEPAL y el ILPES en Santiago de Chile: 7 y 8 de octubre, 1999.
- GATT (1992), *Examen de las políticas comerciales – Uruguay*. Informe GATT.
- Hilderbrand, M. y M.. Grindle (1997), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”, en M. Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Intal (2002), *El Proceso de Formulación de la Política Comercial. Nivel I de un Juego de Dos Niveles: Estudios de Países en el Hemisferio Occidental*. INTAL ITD- STA. Documento de divulgación 13. Disponible en Internet: <http://www.iadb.org/intal>.

- Jordana, Jacint y C. Ramio (2002), *Diseños Institucionales y Gestión de la Política Comercial Exterior en América Latina*. INTAL ITD-STA, Documento de divulgación 15. Disponible en Internet: <<http://www.iadb.org/intal>.
- Jordana, Jacint y C. Ramió (2003), “Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 26.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2003*. Policy Research Working Paper 3106. Washington D. C.: World Bank.
- Mandell, M. (2003), “Collaboration Through Network. Structures form Community Building Efforts”, *National Civic Review* 90(3).
- March, J. G. y J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Metcalf, L. y S. Richards (1990), *Improving Public Management, 2ª edición*. London: Sage.
- Mizrahi, Y. (2003), *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. Evaluation Studies No. EG03-72. WDC: World Bank Institute.
- Narbond, P., C. Ramos y C. Zurbriggen. (2003), *Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas*. Ponencia presentada en el Seminario Globalización y Transformación Estatal: un análisis comparativo: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, organizado por UDELAR, ORT, PNUD y BID, 18-20 de diciembre 2003. Punta del Este.
- Nogués, Julio (2003), *Reciprocity in the FTAA: The roles of market access, institutions and negotiating capacity*, Working Paper Special Initiative on Trade and Integration, INTAL, ITD, STA.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OMC (1998), *Examen de las políticas comerciales – Uruguay*, Informe OMC.
- OMC (2002), *Repertorio mundial de las organizaciones de promoción de comercial y otros organismos de apoyo al comercio*. Centro de Comercio Internacional.
- Operti, Didier (2002), “Reflexiones sobre el Mercosur”, en Cloaldo Huguene y Filho y Carlos Henrique Cardim (org.) *Grupo de Reflexao Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasilia: Ministerio de Relacoes Exteriores, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Pesquisas de Relacoes Internacionais..
- OPP-CEPRE (1998), *La reforma administrativa del Estado*. Montevideo: OPP-CEPRE.
- Ospina, Sonia (2002), *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, 8-11 Octubre. Lisboa.
- Oszlak, Oscar (2003), *Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31Oct. Panamá.
- Oszlak, O. y E. Orellana (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires: Top.
- Pérez Antón, Romeo (2003), “Un Siglo de Política Exterior”, en Benjamín Nahum, (director) *El Uruguay del siglo XX. Tomo II: La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Quijano, José M. (2002), "La Integración y la Sociedad Civil: Algunas Experiencias del Caso Uruguayo", en *El Proceso de Formulación de la Política Comercial. Nivel I de un Juego de Dos Niveles: Estudios de Países en el Hemisferio Occidental*. INTAL ITD-STA. Documento de divulgación 13. Disponible en Internet: <<http://www.iadb.org/intal>>
- Ramió, Carles (2000), *Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina*. Documento presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Oct. Panamá.
- Repetto, Fabián (2004), *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documento de trabajo I-52. Washington D.C.: BID-INDES.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington DC: Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani (2000), "Institutions for High-Quality Growth: GAT They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative International Development* 35(3)
- Rojas, Francisco (2003), "Una comunidad de seguridad en Las Américas: Una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad", *Revista Foro* 21(30).
- Romzek, Barbara y Melvin Dubnick (1987), "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review* 47(3).
- Smith, Martin (1993), "Pressure Power and Policy", *Society and History* 10:376-400.
- Tobelem, Alaim (1992), *Institutional capacity analysis and development system*. ICADS. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series.
- Universidad de la República (2005), *Las exportaciones uruguayas: evaluación y fuentes de competitividad*. Montevideo: Banco República.
- Vaillant, Marcel (2003), "Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial en Uruguay", en Diego Aboal y Juan Andrés Moraes (eds.) *Economía Política en Uruguay. Instituciones y Actores Políticos en el Proceso Económico*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Waterston, Albert, 1964, *Development planning. Lessons of experience*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Willianson, John (1990), *The progress of Politics Reforms in Latin America*. Washington D.C: Institute for International Economics.
- World Economic Forum (2005), *Global Competitiveness Report 2004-2005*. Disponible en <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf>.
- Zurbriggen, Cristina (2002), "Estado y Empresarios en América Latina", en Manuel Alcántara (comp.) *Política en América Latina. Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Zurbriggen, Cristina (2004), "Redes, actores e instituciones", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 30: 67-188.