

La Industria y el Desarrollo

Por Luis Bértola



LUIS BÉRTOLA

Posee un doctorado en Historia Económica por la Universidad de Gotemburgo (Suecia), es Profesor de Historia Económica y Social y Desarrollo en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Entre sus obras más recientes destaca "El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia", junto a J. A. Ocampo. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores, miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay y director de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación. Ha dictado seminarios y cursos de posgrado en más de 40 universidades de las Américas y Europa y sido consultor de BID, CEPAL, OIT, OPP, MIEM, entre otros.

La industria manufacturera jugó un rol decisivo en el llamado desarrollo económico moderno, transformando radicalmente la estructura económica, social y política de los países que lograban industrializarse. La industria fue el motor del crecimiento, de los cambios tecnológicos y del impresionante aumento de los niveles y calidad de vida.

Muchos estamos convencidos de que nuestro atraso relativo (no olvidemos que nuestro PIB per cápita es bastante menos que la mitad del de los países desarrollados) tiene que ver con nuestra incapacidad de haber desarrollado una buena base industrial y con los errores que cometimos y las limitaciones que encontramos cuando quisimos industrializar al país.

Aun así, la industria manufacturera jugó un rol muy importante en el desarrollo económico de Uruguay. La información con la que contamos indica que antes de la década de 1930 el valor agregado de la industria manufacturera no pasaba del 10-15% del total. Entre la década del '30 y mediados de la de los '50 trepó a aproximadamente el 23% del total, el verdadero período de industrialización. Esos niveles se mantuvieron hasta la década del '80. Durante la década de los '90 vivimos un proceso de desindustrialización muy marcado, bajando la participación a

los niveles anteriores a 1930. En este siglo nos hemos mantenido fluctuando entre el 11 y el 15% del PIB.

Desde el punto de vista del empleo, las tendencias han sido parecidas: menos del 10% de la PEA antes de los '30, cerca del 25% en el auge de la industrialización y caída posterior. Sin embargo, a diferencia del producto, que fluctúa en torno a niveles estables en el Siglo XXI, la caída de la participación del empleo manufacturero se produjo en los años '90, se estabilizó en torno al 15% en la primera década del Siglo XXI, pero volvió a caer en el último lustro hasta el 11%. Esto indica que las industrias que sobreviven, lo hacen aumentando el valor agregado por trabajador, sin generar empleo. Incluso, se ha sostenido, ese proceso iría de la mano de una fuerte inversión en bienes de capital, con un escaso aumento de la productividad total de los factores.

El rol de la industria en el desarrollo económico, y su importancia para los países en desarrollo, ha sido puesto en entredicho por los recientes procesos de desindustrialización de las economías desarrolladas y la expansión de los servicios. También ha sido cuestionada la vocación por el desarrollo industrial, debido al auge



de los precios y demanda de materias primas de la última década.

Es claro que la desindustrialización no ha sido un fenómeno limitado a Uruguay o a América Latina, sino que es un proceso que han experimentado también los países desarrollados. Sin embargo, las características e impacto de la desindustrialización son sumamente diferentes según se haya alcanzado o no un importante desarrollo previo. En los casos en que un país deslocaliza actividades por cuestiones de costos y cercanía de mercados, se mantiene un importante control de la cadena productiva y de los núcleos más dinámicos de su desarrollo. Por el contrario, la reversión hacia etapas iniciales o finales de la cadena, en las que el agregado de valor y la inserción dinámica en complejos innovadores es menor, parece generar menos oportunidades de desarrollo.

Es en ese sentido que se sostiene que lo que ha sucedido en nuestros países es una desindustrialización precoz, que se produce sin haber logrado alcanzar el pleno desarrollo de las potencialidades industriales y sin haber podido construir sus ecosistemas más dinámicos.

Sin embargo, aun en los países desarrollados, las recurrentes crisis económicas, las dificultades para mantener

altas tasas de empleo y la competencia de los países emergentes, llevan a que las políticas industriales sigan estando en el orden del día y actualmente estén recuperando un mayor protagonismo y se vuelvan a desplegar un conjunto de argumentos a favor del desarrollo industrial. Ese fenómeno no puede reducirse a la idea del resurgimiento de los nacionalismos, sino que va mucho más allá de eso. Más aún, de hecho, los países desarrollados jamás abandonaron sus políticas industriales.

Por otra parte, el éxito reciente de muchos países emergentes se ha basado en un fuerte despliegue industrial, como en China, Corea, Hong-Kong, Singapur y Taiwan. De forma más amplia, es notoria la necesidad de importantes cambios estructurales para avanzar en los procesos de desarrollo, que hoy en día no solo se expresan bajo la forma de la más tradicional industria manufacturera, sino en un amplio espectro de actividades productivas innovadoras, que se mueven en el difuso campo entre la industria y distintos tipos de actividades: logística, informática, comunicaciones, biotecnología, nanotecnología, infraestructuras y transportes, diseño, servicios financieros y culturales, etc. Más aun, el fuerte despliegue de la productividad agropecuaria no puede ser entendido sino en el entorno de importantes desarrollos científicos,



tecnológicos y de innovación, que no se producen en el propio ámbito de la producción primaria, sino en el contexto de un sistema científico-tecnológico mucho más amplio, que integra la producción y desarrollo de maquinaria y equipamiento por parte de las industrias y de cada vez más sofisticados aportes de las biotecnologías y la informática.

La bibliografía reciente ha renovado muchos argumentos en favor del desarrollo industrial. Se ha venido revalorando la importancia de la producción manufacturera y, en especial, de algunos de sus sectores más transversales, con mayores capacidades para promover el cambio tecnológico y su difusión a diferentes sectores de actividad.

Al analizarse el patrón de desarrollo prevaleciente en América Latina, y en Sudamérica en particular, se ha insistido en la escasa profundidad del cambio estructural y el fuerte componente de volatilidad que se asocia al crecimiento liderado por los booms de demanda y precios de *commodities*, lo que no quita mérito a los avances realizados en términos de fundamentos económicos, como el control de la inflación, el gasto público, la estabilidad institucional, etc. Estas características de escaso cambio estructural, contrastan con las del patrón asiático.

Como ha sido señalado, el crecimiento rápido, estable y sustentable está asociado a buenos fundamentos y cambio estructural, en tanto la ausencia de ambas condiciones genera falta de crecimiento. A su vez, cambio estructural con malos fundamentos genera lento crecimiento, en tanto buenos

fundamentos sin cambio estructural genera crecimiento espasmódico.

La importancia del cambio estructural y de la necesidad de desarrollar una estructura productiva compleja ha sido reconocida incluso en el campo de los economistas neoclásicos, no como un punto de llegada, sino como una precondition para alcanzar mayores niveles de productividad e ingreso. Diferentes medidas de complejidad económica vienen siendo utilizadas para demostrar cómo el nivel de desarrollo está asociado a la diversidad de la estructura económica. Se afirma que los países ricos tienen ventajas de especialización en cierto tipo de bienes propios de países ricos, aunque sepan producir de todo, y sobre cómo existen posibles trayectorias de desarrollo a lo largo de la compleja trama de estructuras productivas, por lo que en tipo de especialización inicial puede facilitar o debilitar las posibilidades de progreso. La densidad del tejido productivo, su diversidad, tanto como el de las formas de organización empresarial, constituyen un recurso que aumenta la capacidad de adaptación y evolución del tejido productivo.

A su vez, se ha señalado cómo el desarrollo industrial ha ido de la mano de diversas formas de organización y participación social, estando asociado a la consolidación de procesos democráticos y a la construcción de Estados de Bienestar. En términos más generales puede hablarse de que difícilmente se puedan obtener logros estables en términos de reducción de la desigualdad sin cambios profundos en las estructuras productivas. Ello por distintos motivos. Por un lado, porque si el crecimiento se basa en el buen

desempeño de unos pocos sectores, que a su vez basan su competitividad en el acceso a recursos naturales, y se despliegan muy pocas capacidades en otros sectores, las brechas de productividad seguirán aumentando, permeando a las retribuciones personales. Esa realidad ejercería una enorme presión sobre las políticas de regulación de los mercados de trabajo y las políticas sociales, si es que se pretende tener bajos niveles de desigualdad. Por ende, la diversificación productiva y la diversificación de oportunidades de empleo de calidad parece ser una precondition para mejores niveles de equidad. Además de ello, es claro que mayor diversidad y complejidad productiva está asociada a mayores niveles de ingreso y que, con mayores niveles de ingreso, han aumentado las posibilidades de recaudación fiscal y de llevar adelante políticas sociales y educativas. Y ello ha sucedido sin comprometer el crecimiento económico, sino, por el contrario, potenciándolo.

Un nuevo volumen publicado por CEPAL en estos días, que lleva el título *Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina*, con contribuciones de Stiglitz, Dosi y Mazzucato, entre muchos otros. El volumen contiene partes de reflexión general y otras con estudios de caso.

El libro parte de reconocer que hoy en día, a diferencia de lo vivido en la época de las reformas estructurales, parece haber mayor consenso en torno a la necesidad de políticas industriales o de desarrollo productivo. Sin embargo, persisten diferencias sobre cuáles políticas impulsar.

Uno de los dilemas tradicionales de las políticas ha sido el de las políticas transversales o las políticas sectoriales. Los defensores de las primeras remarcan la dificultad de elegir ganadores y la necesidad de ofertar políticas sin preselección, viendo a posteriori quiénes eran los que tenían potencial. La crítica de los defensores de las políticas sectoriales consiste en decir que las transversales terminan por confirmar lo pre-existente y no logran generar cambios.

A su vez, entre quienes concuerdan en que las políticas sectoriales son importantes, uno de los principales dilemas es el de si las políticas de desarrollo productivo se deben plantear moverse a lo largo de las cadenas productivas ya existentes, o si deben buscar rupturas. En el primer caso, se argumenta que las estrategias deben apoyarse en las capacidades acumuladas existentes en las cadenas en las que se cuenta con ventajas comparativas, de tipo estático. Eventualmente, se puede dar pequeños saltos a trayectorias cercanas, aunque ello puede suponer retraerse a eslabones menos dinámicos de la nueva cadena, para luego avanzar. Quienes proponen los cambios disruptivos argumentan que no debe darse por fácil avanzar en las cadenas existentes, que los cambios a lo largo de ellas pueden ser aún más grandes y exigentes que los que supone iniciar otras actividades, y que las cadenas existentes muchas veces están lejos de aquellas que logran estar en la frontera tecnológica y de los núcleos más dinámicos de cambio productivo.

Línea con este último enfoque Cimoli, Dosi y Stiglitz parten de la base de reconocer el rol central de las políticas

industriales y tecnológicas para promover el desarrollo de los países hoy avanzados y enfatiza la importancia de apostar decididamente a la promoción de los nuevos sectores productivos emergentes, que están generando muchas nuevas oportunidades, antes que a aquellos en los que se han tenido ventajas comparativas estáticas. Destacan que las normas de comercio internacional y de propiedad intelectual dejan hoy menos espacios a los países que quieren hacer *catching up*, comparado con los que tuvieron en su momento quienes lograron converger. Sin embargo, existen muchos vacíos legales que pueden ser aprovechados, vacíos que a veces se intentan llenar en tratados bilaterales más restrictivos. A su vez, hacen énfasis en la necesidad de aplicar políticas de estímulo y castigo en lo referente a la redistribución de rentas para fomentar industrias nacientes, a la vez que destacan la importancia de poder desmontar esas políticas cuando han cumplido su función o si degeneran. Finalmente destacan la importancia de tipos de cambio competitivos y estabilizados para promover los nuevos sectores.

En una dirección similar argumenta la ya famosa Mariana Mazzucato. Ella ha venido sosteniendo que más que corregir fallas de mercado y seleccionar ganadores de forma estática, el Estado debe construir el entramado de relaciones público-privadas, para dar origen a nuevas innovaciones y paisajes industriales. Por ello, no se trata solamente de elegir sectores y trayectorias tecnológicas, sino de definir qué se pretende de ellos. Para ello, el Estado debe desarrollar capacidades para fijar rumbos, evaluar resultados, desarrollar sus propias



capacidades para cumplir esas funciones y ser capaz de ser parte de los beneficios que resultan de sus políticas, es decir, que las políticas no conduzcan solamente a una apropiación privada de sus resultados. En esa misma dirección argumenta el alemán Lütkenhorst, al discutir las políticas de su país orientadas específicamente a direccionar el desarrollo tecnológico hacia la sustentabilidad ambiental.

¿Dónde estamos hoy en materia de política industrial en Uruguay?

A pesar de muchos discursos en contra de las políticas sectoriales, hay que reconocer que hoy en día se están desarrollando en Uruguay un conjunto de políticas sectoriales.

No es necesario dar muchos ejemplos para reconocer que la prioridad ha estado puesta en las cadenas de base primario-exportadora, que ese ha sido el modelo ampliamente dominante en nuestra política. Los resultados en este campo son variados. En algunos casos, las apuestas han sido exitosas, y el país ha logrado ir diferenciando y agregando valor a sus *commodities* de exportación, hacia lo que algunos llaman *commodities* inteligentes. El arroz y la carne son ejemplos de cadenas en las que los niveles tecnológicos y de productividad son muy altos.

También existen casos con resultados más ambiguos. El complejo forestal-madera es uno de ellos. Ha existido un eslabón exitoso en la cadena de transformación química, con las dos plantas de celulosa y la inminente construcción de la tercera. Sin embargo,

dado el salto de producir celulosa, la cadena no ha seguido desarrollándose en nuestro territorio. Y eso ha sido así a pesar de que los inversores dominan toda la cadena, la escala, los conocimientos, los mercados y realizan otras múltiples actividades de la cadena fuera de fronteras. Debemos preguntarnos si la negociación reciente por la tercera planta ha intentado superar este déficit notorio de la expansión del complejo hasta ahora. Tal vez más notorias sean las carencias del desarrollo de la cadena en lo que refiere a la transformación mecánica. En este campo los avances han sido muy discontinuos, se presentan grandes limitaciones y estamos exportando grandes cantidades de madera sin prácticamente ningún procesamiento. Estos ejemplos podrían dar argumentos a quienes descreen de priorizar el desarrollo a través de las cadenas de valor o, al menos, sostienen que no es ni el obvio ni el único camino a recorrer.

Las apuestas a nuevos sectores disruptivos han sido tímidas. Tenemos el valiosísimo ejemplo de la producción de software en Uruguay, que difícilmente pueda decirse que sea el resultado de la apuesta a las cadenas tradicionales de valor, aunque se hagan intentos por conectarlas. Han existido importantes políticas para respaldar el desarrollo de esta industria en Uruguay, pero podríamos decir que este sector aún no ha hecho contribuciones decisivas para la transformación de otros sectores de la economía, algo en lo que se busca avanzar con las iniciativas sobre TICs verticales.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) impulsó, especialmente en el período de gobierno anterior, la

política de Consejos Consultivos Sectoriales para avanzar en el desarrollo de políticas de algunos sectores. Sin embargo, los consejos, más allá de promover articulación entre actores no llegaron muy lejos en definir estrategias y planes de desarrollo, contaron con muy pocos recursos y probablemente abarcaron demasiados sectores.

Actualmente el MIEM tiene ciertas prioridades establecidas en el desarrollo de la biotecnología, la electrónica y la robótica además de las TICS, aunque aún no están muy claras las estrategias. Las industrias 4.0 están llamadas a jugar un rol decisivo y en el nuevo concierto tecnológico se abren un sinfín de posibilidades de desarrollo que no enfrentan las limitaciones tradicionales de las industrias a gran escala.

Hemos tenido un gran éxito en algunas políticas que Mazzucatto no dudaría en llamar de creación de mercados y construcción de nuevas relaciones público-privadas con claras visiones de desarrollo. Me refiero a la transformación de la matriz energética y, en particular, al desarrollo de la energía eólica. Aquí el Estado construyó un nuevo mercado, introdujo un nuevo producto e innovó en las formas de involucramiento del sector privado. Puede decirse que fue una política de compra pública a gran escala. Se ha logrado desarrollar capacidades, al punto que hoy no solamente exportamos energía, sino también know-how en el campo de su producción, por parte de privados, y el propio modelo es mirado con interés en el exterior. No se trata de replicar esta experiencia en otros sectores, pero sí aprender de ella.

En Uruguay se han venido desplegando muchas políticas industriales sectoriales, a la vez que se han impulsado muchos instrumentos transversales. Desde mi punto de vista, lo que ha faltado es una conducción firme, al más alto nivel de gobierno, para construir una visión de futuro, apostar decididamente al surgimiento de nuevos sectores, articulándolo con la necesaria innovación en las cadenas existentes. Algunas buenas noticias hay, como la creación de la Dirección de Planificación en la OPP y la creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Si estas dos iniciativas convergen hacia una articulación de las políticas de largo, mediano y corto plazo, y si se logra también articular las políticas de Ciencia y Tecnología (hoy un tanto desconectadas a partir de la creación de una secretaría paralela que no termina de ponerse a funcionar), podríamos estar dando pasos que ayuden definitivamente a revertir la pérdida de peso de las políticas industriales que se constató en los años de 1990. Para ello, será necesario conseguir un amplio respaldo político, para que estas políticas sean duraderas y de largo plazo.