

¿Pueden las empresas industriales uruguayas integrarse a cadenas de valor?

# La trampa de los ingresos medios

Por José Manuel Quijano

Muchos son los que creen que la transformación manufacturera es un componente esencial del desarrollo. Pero pocos, en Uruguay, los que piensan que la industria manufacturera puede recuperar un papel protagónico de primera línea. En el imaginario de parte de la sociedad uruguaya la industria se asocia con la protección permanente, los subsidios y los créditos bancarios incobrables. Y el fenómeno de la pérdida de densidad industrial no es meramente nacional sino que alcanza a la región y a varios países desarrollados.

-en particular se enfoca en ciertas transformaciones determinantes de los últimos cuarenta años- y no se detienen en el otro componente, también relevante para el desarrollo económico: la expansión de los servicios. En las páginas que siguen se hará referencia a algunos de los rasgos del desarrollo industrial asiático en el entendido de que este es un fenómeno irrepetible en Uruguay y la región, aunque contiene muchos elementos donde extraer enseñanzas.

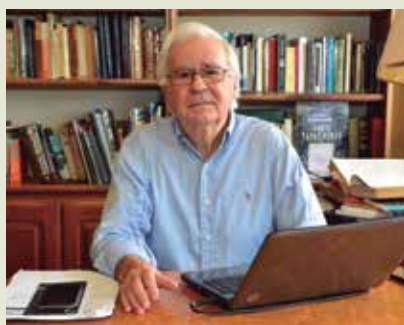
1.

El Valor Agregado Manufacturero según grado de desarrollo y ubicación geográfica muestra una distribución muy desigual. Banga Rashmini ha estimado -a comienzos de esta década- que 67% correspondía a los países de la OCDE, 9% a China, 8% a los NIC de primera generación (Singapur, Taiwan, Hong Kong y Corea), 5% a los BRICS excluida China (Brasil, India, Rusia, Sudáfrica), 3% a los NIC de segunda generación (Malasia, Tailandia y Filipinas) y 8% a otros países en desarrollo. (Banga Rashmini Measuring value in global value chains, UNCTAD, 2013).

Ahora bien, es interesante observar cual es la tendencia en un período largo. La información disponible sobre el Valor Agregado Manufacturero (VAM mundial, en el período 1990 - 2014),

En los hechos Uruguay puede seguir, como hasta ahora, con industrias manufactureras alimentarias, químico-farmacéuticas, agroindustriales u otras, donde no es difícil encontrar empresas que trabajan con seriedad y sólida implantación. Pero si quiere ingresar al dinamismo económico con una producción diversificada y de más complejidad, que transforme a la sociedad, cree empleos bien remunerados y exporte bienes y servicios de primera calidad, en suma si quiere emprender el camino al desarrollo no puede eludir la pregunta: ¿qué se debe hacer para incorporarse al pequeño grupo de países que superó la trampa de los ingresos medios?

Este texto está centrado en algunos aspectos del desarrollo industrial



## JOSÉ MANUEL QUIJANO

Ha sido Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República, asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay (1994-1999), Director de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC) y de la Secretaría del MERCOSUR. Realizó estudios de Derecho en Uruguay (procurador), de Economía en Chile (s/t), de Economía en México (magister) y de Economía en Francia (Doctorado de tercer ciclo).



### Evolución Valor Agregado Manufacturero (VAM) - Mundial Período 1990- 2014

Fuente: Información de UNCTAD y ONUDI

	AÑO		
	1990	2000	2014
<b>VAM Mundial</b>	100	100	100
<b>Países industrializados</b>	82	78	64
<b>Países en desarrollo</b>	18	22	36
<b>Países en desarrollo</b>	100	100	100
<b>Emergentes</b>	84	88	90
<b>Otros en desarrollo</b>	16	13	10

### Evolución Valor Agregado Manufacturero (VAM) - Países en desarrollo. Período 1990- 2014

Fuente: Información de UNCTAD y ONUDI

	AÑO		
	1990	2000	2014
<b>VAM Países en desarrollo</b>	100	100	100
<b>De Africa</b>	9	7	4
<b>De Asia Pacifico</b>	37	54	71
<b>De Europa</b>	18	12	9
<b>De América Latina</b>	36	28	15

medido en dólares constantes de 2005 y expuesto en %, presenta la siguiente evolución:

Si se observa la evolución, para el mismo periodo, del VAM de los países en desarrollo según ordenamiento por regiones, es claro que Asia es el protagonista principal de esta historia, pues ha incrementado su participación a expensas de todas las demás regiones.

De manera que hay un formidable ascenso en la participación en los países en desarrollo de Asia Pacifico y una muy significativa pérdida de participación de África, Europa del Este y América Latina. Esta es, así mismo, una evidencia indirecta de que existe una relación entre la expansión de

las Cadenas Globales de Valor (CGV) asiáticas y su extraordinario desempeño en los últimos treinta años. Y es también una evidencia del muy pobre resultado de América Latina, al tiempo que vivía la euforia de los precios de los bienes primarios.

## 2.

Este desempeño asiático -que en análisis largo se verá como iniciado en Japón, continuado en Corea y otros Nuevos Países Industriales (NICs) y culminado en los últimos 30 años en China- tiene pautas precisas. Primero, la producción industrial es, cada vez más, el resultado de un esfuerzo conjunto de aglomerados de empresas. En Cadenas Globales de Valor (CGV)

empresas de distinto tamaño y especialización apuntan a la conectividad, a los esfuerzos conjuntos y sincronizados. Participar en CGV es importante para el desempeño económico de los países en desarrollo. De hecho, los países con mejores resultados en el sector industrial han logrado integrarse a cadenas. No debería sorprender según la UNCTAD las CGV, controladas por las Empresas Transnacionales (ET), representaban alrededor del 80% del comercio mundial. (UNCTAD: "Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial", Ginebra, 2013).

Segundo, la relevancia de los servicios es creciente en la economía y el



comercio internacionales, en buena medida porque las CGV hacen un amplio uso de los mismos. Mientras que la parte correspondiente a los servicios directos en las exportaciones mundiales de bienes y servicios asciende aproximadamente al 20% del total, la mayoría de las exportaciones de manufacturas están asociadas a la exportación de servicios indirectos. Los trabajos más recientes (OCDE) indican que “las empresas que venden simultáneamente bienes y servicios representan una proporción mayor de las ventas y las exportaciones totales”. Agrega que los servicios, nacionales o extranjeros, representan el 37% del valor de las exportaciones manufactureras. Si se añaden servicios adicionales en las empresas manufactureras, esta proporción aumenta hasta el 53% y la contribución de los servicios a las exportaciones totales es próxima a dos tercios. (Sébastien Miroudot, Charles Cadestin: “Services In Global Value Chains from inputs to value-creating activities” OECD Trade Policy Papers No. 197, 2017).

### 3.

La trampa de los ingresos medios. ¿Qué hacer? Los estudios empíricos señalan que pocos países de medianos ingresos han podido ingresar al grupo de los elegidos, las naciones de altos ingresos. Esto sugiere que, en niveles medios de ingresos, la transformación estructural y el pasaje a etapas más complejas de desarrollo se vuelven más difíciles. Si bien los países de ingresos medios han arribado a cierto nivel todavía carecen de la estructura de conocimiento adecuada en la fuerza de trabajo y la combinación de factores

institucionales y de producción que les permitan competir, en su mercado y en el mercado internacional, con productos de conocimiento intensivo. También sugiere que hay “barreras a la entrada” institucionales, regulatorias, comerciales que no son fáciles de superar. Como resultado, estos países de ingreso medio no pueden continuar el proceso de convergencia con las economías ricas y permanecen atrapados en lo que se ha llamado la “trampa de los ingresos medios”.

Un estudio del Banco de Desarrollo Asiático brinda apoyo empírico a que los países que no logran actualizar, profundizar y diversificar sus exportaciones pueden quedar atrapados en la trampa de los ingresos medios. Clasifica a los países según dos características de sus exportaciones: la complejidad del producto (valor agregado, innovación, diferenciación) y conectividad entre las empresas (actuación como parte de un mismo sistema) que los exportan. Encuentra que 120 de 154 países estudiados se han estancado en una trampa de “productos malos” ya que exportan principalmente productos sin elaboración y sin conectividad. Concluye que para escapar de esta trampa se requerirían intervenciones de política destinadas a abordar las fallas del mercado que son omnipresentes en muchos países en desarrollo. (Felipe J., Abdon A., Kumar U “Tracking the middle-income trap”. Asian Development Bank, 2012).

Como han señalado Fortunato y Razo los países en desarrollo exitosos cambian progresivamente su estructura de producción: apuntan a bienes con

más valor agregado reemplazando los bienes de bajo valor y a una gama más diversificada de productos. A medida que los países experimentan esta transformación, se observan tres cambios importantes. En primer lugar, la diversificación de la producción aumenta en consonancia con el aumento de los niveles de ingresos. En segundo lugar, para la mayoría de los países en desarrollo, los vínculos entre un ritmo rápido de inversión y la adaptación tecnológica son cruciales para una diversificación exitosa. En tercer lugar, los sistemas educativos cambian su enfoque junto con las transformaciones estructurales en la economía, apuntando al desarrollo de las habilidades de los trabajadores para adoptar y adaptar la tecnología y la preparación para desarrollar nuevos procesos y productos.

Estos cambios no ocurren automáticamente y, por lo tanto, muchos países de ingresos medios no logran aumentar la complejidad de sus estructuras de producción y exportación. Desarrollar el conjunto adecuado de capacidades contribuye a que los países de ingresos medios, se incorporen a mercados de rápido crecimiento para productos y servicios basados en el conocimiento y la innovación y, si sus empresas forman parte de CGV, que asciendan hacia los eslabones de mayor exigencia. Las políticas industriales, en particular, pueden jugar un papel importante, facilitando el avance a lo largo de trayectorias de complejidad progresiva en los productos de exportación. (P Fortunato y C Razo: "Export sophistication, growth and the middle-income trap" en I Nuber et al: "Transforming economies Making Industrial Policy", 2014).

#### 4.

El impacto de las CGV en el desarrollo. Las CGV no son un invento asiático. Pero es ahí donde países hasta hace poco muy atrasados dieron un salto formidable y, en pocas décadas, cambiaron su inserción en el mundo. En esta transformación las CGV tuvieron un papel destacado. Se ha estimado que las tasas de crecimiento del PIB per cápita de las economías cuyas empresas participan en las CGV se sitúan alrededor de 2 puntos porcentuales por encima de la media. La investigación de UNCTAD -que procesa información para el periodo 1990/2010- clasifica los países en desarrollo en cuatro grupos y utiliza dos variables de diferenciación: la Inversión extranjera acumulada y la participación de las empresas en CGV. El primer grupo conformado por países con fuerte presencia de IED acumulada y elevada vinculación de las empresas en CGV muestra, en el período, una tasa media de crecimiento del PBI per cápita de 3.3%. A medida que ambas variables descienden también lo hace la tasa de crecimiento del PBI per cápita. Para el segundo grupo el crecimiento es 2.1%; para el tercero es 1.2% y para el cuarto 0.7%. Esto confirma que los vínculos internacionales extendidos y la incorporación a cadenas, están íntimamente vinculados a los mejores resultados empresariales y de crecimiento per cápita. (UNCTAD: "Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial". Ginebra, 2013).

#### 5.

El lugar en la cadena. La conectividad entre las empresas que integran

una cadena es un aspecto clave. Las CGV están compuestas por eslabones y es relevante la ubicación para una empresa que se integra. ¿Quién determina la asignación de espacio y, por tanto, la participación en los beneficios del conjunto? Este es un tema central que remite a cómo se gobierna la cadena y que lugar se le asigna (o esta logra conquistar) a la empresa que se incorpora.

En las CGV las ET son las que disponen de mayores recursos financieros y tecnológicos y, a la vez, las que promueven la organización de la cadena. Disponen de poder de gobierno y asignación lo que, a su vez, les permite reservar para sí los eslabones neurálgicos y de mayor rentabilidad. En la misma dirección se ha señalado que la distribución de los beneficios dependerá de varios factores pero, sin duda, de la especialización que aporte cada firma a la cadena; o sea si la empresa en cuestión aporta una especialización "única" o "difícilmente reproducible", entonces se beneficiará captando una porción mayor de los ingresos generados. Pero si se trata de una actividad sujeta a competencia entre muchos abastecedores, entonces puede ocurrir que ese eslabón se apropie de una porción menor de los resultados. (Sosa Arencibia, Mahé: *El papel de las cadenas globales de valor en la inserción externa y su relación con el desarrollo local. Centro de Investigaciones de Economía Internacional. Cuba 2016*)

Algunos autores diferencian entre cadenas jerárquicas y cadenas tipo red (network). Las cadenas serán más jerárquicas cuando los costos de internalizar las actividades sean menores que los riesgos implícitos en la relación de la



empresa líder con sus proveedores en la cadena; estos riesgos dependen, en última instancia, de las capacidades de estos últimos y son, por ejemplo, factores asociados a la calidad, tiempo de entrega, fiabilidad del producto, etc. Se ha señalado que dadas las carencias en materia de capacidades de innovación y de avance tecnológico que exhiben, en general, las redes de proveedores en los países en desarrollo “es más factible que las firmas de estos países tiendan a insertarse en cadenas con estructuras cuasi-jerárquicas o jerárquicas, mientras permanecen excluidos de los sistemas tipo red (network) o participan de este último tipo de arreglos en forma marginal o únicamente a nivel local”. (Humphrey, J. y H. Schmitz, “Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research”, IDS Working Paper No. 120, University of Sussex, 2000).

El concepto de gobernanza refiere, según Humphrey y Schmitz, al proceso mediante el cual una firma establece y/o impone los parámetros bajo los cuales operan las otras firmas en la cadena. Estos autores entienden que la coordinación de la cadena abarca el establecimiento de tres parámetros esenciales: (a) Qué se produce (involucra el diseño y las especificaciones del producto), (b) Cómo se produce (refiere al proceso de producción, en particular a la tecnología utilizada, y a los estándares de calidad, de trabajo y de cuidado de medio ambiente); y (c) Cuánto y Cuándo se produce (refiere al plan de producción y la logística). La imposición de parámetros puede darse a través de un sistema de inspección y monitoreo o simplemente mediante la decisión de mantener o cambiar una empresa proveedora.

## 6.

*Upgrading.* Lo interesante de una CGV, para una empresa que se integra, es la potencialidad de movilidad ascendente. ¿En qué medida, entonces, se abren oportunidades de *upgrading* (mejora que permite subir de categoría) para las empresas ubicadas en los distintos eslabones de las CGV? Es decir, ¿cómo se desarrolla el proceso que permite pasar de actividades simples a más complejas dentro de la cadena de valor? Una parte significativa de las empresas pequeñas y medianas enfrentan grandes dificultades para superar etapas iniciales y aprovechar las oportunidades de *upgrading*. Varias experiencias sugieren que el tipo de relación entre grandes y pequeñas empresas es de gran importancia en este proceso (Japón, en los primeros treinta años posteriores a la segunda postguerra; los distritos industriales italianos). Las aglomeraciones productivas son muy efectivas para aportar las economías de escala a las que las Pymes, por su tamaño, no tienen acceso en el ámbito de la empresa. Las aglomeraciones combinan cooperación y competencia entre empresas; actividades de innovación conjunta; relación con grandes empresas para aprovechar la difusión de tecnología y aprendizaje en controles y exigencia; capacidad para gestionar y solucionar los conflictos de intereses; creación de un ambiente de dinamismo y confianza. Una aglomeración industrial dinámica (no todas las experiencias lo han sido) ya lleva recorrido una parte importante del camino hacia la conectividad.

El *upgrading* puede incluir la producción con más eficiencia (*process upgra-*

ding), orientarse hacia productos con mayor valor agregado (*product upgrading*), desplazarse hacia tareas que demandan mayores capacidades -por ejemplo, diseño o marketing- (*functional upgrading*) o aplicar la competencia adquirida en una función particular para trasladarse hacia otro sector (*intersectoral upgrading*). (López A., D Ramos y Torres I.: "Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor" CEPAL, 2009).

En este sentido Montalbano et.al. señala que puede ser relevante también si la empresa que se inserta en una CGV eslabona "hacia adelante" o "hacia atrás". Se estima que las empresas que fabrican productos que se incorporan en las exportaciones de otros países ("hacia adelante" en la CGV) tienden a obtener mayor provecho de la cadena que las empresas cuyo valor agregado proviene principalmente de insumos importados ("hacia atrás" en a CGV). El suministro a otras empresas, a menudo más grandes o transnacionales, ofrece oportunidades para el aprendizaje y el acceso al conocimiento y a la tecnología ("aprendizaje de suministro") porque debe satisfacer los reglamentos y controles de la empresa que recibe el suministro. (Montalbano P., S Nenci y C. Pietrobelli: "Apertura y vinculación: empresas, cadenas de valor globales y productividad en América Latina" Universidad de Roma y Universidad de Maastricht, 2017).

### 7.

Varias enseñanzas se desprenden del "modelo asiático" aunque, como queda dicho, es irreplicable en el país y muy probablemente en la región. ¿Qué cabe esperar entonces? Ante

todo se debe recordar que Uruguay lleva varios lustros de pérdida de "densidad" industrial, fenómeno que aqueja, también, a otros países vecinos. Y es de señalar que si bien las estimaciones no son todas coincidentes (sobre todo cuando el análisis se realiza por cadenas específicas) hay una percepción extendida en cuanto a que América Latina (excluido México) participa "poco y mal" en las CGV: son solo algunas empresas de unos pocos países las que intervienen en esas cadenas y lo hacen generalmente en los eslabones de menor valor agregado. (López et Al. *op cit* y Gomez de Almeida: "Pouco brasileira industria acumula entraves", *Folha*, 2013).

Se percibe, además, una tendencia a la fragmentación internacional de los productos de la cadena. El estudio de Bart et. Al. cubre 40 países y 14 grupos de productos y los autores han encontrado que en todas las cadenas de bienes, el porcentaje de valor agregado que se aporta por fuera del país en el que se termina el producto, ha ido en aumento desde 1995. Perciben también una transición desde un sistema de producción regional a uno de "factoría mundial" ("Factory World"). Esta tendencia fue sólo brevemente interrumpida por la crisis financiera en 2008. Por lo tanto, sin excluir el papel que puedan desempeñar las cadenas regionales de valor, la tendencia parece apuntar a cadenas globales (mundiales). (Bart Los, Marcel P. Timmer, Gaaitzen J. de "How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation", *Journal of Regional Science*, 2015, Vol 55).

Correspondería preguntar, además, ¿en cuáles industrias es más frecuente

que se organice la producción y la distribución por medio de cadenas? No hay pautas claras que indiquen a priori en cuales es más factible se integren los países en desarrollo. Se ha clasificado a las cadenas en dos grandes grupos: las que son controladas por el comprador (*buyer-driven*) y las cadenas que son coordinadas o controladas por el productor (*producer-driven*). Las controladas por productores incluyen las industrias intensivas en capital y tecnología (automóviles, aviones, computadores, semiconductores y maquinaria pesada). Las cadenas coordinadas por los compradores están compuestas por empresas dueñas de marcas de gran consumo, por grandes distribuidores y redes minoristas, que controlan las operaciones de subcontratación (generalmente bienes de consumo que son intensivos en trabajo como prendas de vestir, calzados, artículos del hogar, electrónica, electrodomésticos). (Gereffi GHumphrey J, Kaplinski R, Surgeon T.: *Introduction: Globalisation, Value Chains and Development, Institute od Development Studies, 2001; and Gereffi G, Humphrey J y Surgeon T: The governance of Global Value Chains, Review of International Political Economy, Vol 12, 2005*).

### 8.

Algunas de las principales trabas. Lo que ha ocurrido en Uruguay con la producción y el empleo en la industria manufacturera depende, sin duda, de condiciones regionales e internacionales. Pero también, a no dudarlo, de las trabas que, de manera endógena, se han generado al desarrollo industrial. Hasta el momento se ha querido sortear el problema recurriendo a zonas francas (ahí producen las fábricas de celulosa y Megafarma) que crean



condiciones especiales, a las cuales no acceden las demás empresas industriales. Este es un reconocimiento indirecto de que si una empresa quiere producir y exportar manufacturas (fármacos) o aun commodities (celulosa) no lo hará, si tiene capacidad de negociación, bajo el "régimen uruguayo".

Es un hecho que la industria tiene que producir para el mercado interno pero, en la actualidad -y según la experiencia de los países más exitosos- produce también y de manera creciente para el mercado externo. La participación de ventas externas con relación a las internas suele ser creciente y un indicador de competitividad. Si bien es poco probable que un gran número de empresas nacionales se integren, de manera pujante, a CVG o a CVR, nada indica que, en otras condiciones, la actividad industrial este impedida de expandirse y exportar. El punto es, entonces, ¿qué se requiere?

Sin la intención de una referencia exhaustiva se hará mención a algunos de los principales impedimentos que nos apartan de la dinámica global. El foco se dirigirá aquí a cuatro aspectos: el papel de las empresas públicas, la política salarial, la política macroeconómica y el desenfoco en la inserción internacional. No se abordarán in extenso sino apenas como una mención de ciertas preocupaciones.

En cuanto a las empresas públicas (sobre todo UTE y ANCAP) hay bastante consenso, y evidencia empírica, en cuanto a que operan con tarifas relativamente elevadas con respecto a otros países de la región. Si bien existen ciertos mecanismos de compensación, esto afecta la capacidad de

competencia de las empresas privadas. Para que las empresas públicas vuelvan a ser un activo para la competitividad nacional tienen que sujetarse a ciertas reglas básicas que son, por lo demás, las que rigen a los monopolios en todas partes donde existen. Desde siempre parte minoritaria de la población y del sistema político estuvo en contra de ésta empresa pública y su monopolio. Se ha argumentado, una y otra vez, que los monopolios acompañan serios problemas. Y la verdad, los traen. Pero también es cierto que en economías pequeñas, donde toda solución de competencia tiene peores resultados que el monopolio, el mejor camino es el monopolio público. Así lo ha creído la mayoría de la población y del sistema político.

Ahora bien, ocurre que para que esto sea verdad se requiere que se cumplan esas reglas básicas a que se ha hecho mención. Primero, que la empresa se dedique a sus objetivos específicos, con competencia, ejecutividad y probidad, y se diversifique tan solo para maximizar el objetivo principal. Segundo, que disponga del número y especialización de los empleados que le son estrictamente necesarios. Tercero, que el gobierno central se abstenga de utilizar a la empresa como instrumento de recaudación, según las necesidades del presupuesto, y las tarifas reflejen los costos y las utilidades necesarias para la reinversión y modernización de la planta. Y si estas reglas básicas no se cumplen, el monopolio público se desvirtúa y empieza a ser un lastre para la competitividad de la economía. Esta compleja situación -que hace a hábitos muy arraigados en el país- es precisamente la que se debe corregir.

Durante los últimos lustros los salarios públicos y privados aumentaron en términos reales cada año. No hay duda que había una gran masa de asalariados con remuneraciones muy modestas y que la crisis de 2002 agudizó ese problema. La recuperación salarial impactó favorablemente en la situación y contribuyó a una política de inclusión social que fue común a varios países de la región. Ha impactado también de manera favorable en quintiles con buenos ingresos de partida, al punto que en la actualidad perciben remuneraciones (sobre todo en el expandido sector público y también en el privado) que eran desconocidas en el Uruguay del pasado. Por momentos surgen dudas acerca de si persiste, en ciertos niveles medios y altos del estado uruguayo, la sobriedad y austeridad republicana que, si bien con algunos tropiezos, parecía ser la distinción del país en el pasado.

No se aboga aquí, por cierto, por la reducción de las remuneraciones salariales. Tampoco por una flexibilización que vuelque la balanza hacia el otro lado. Pero vale preguntar: ¿Habrà crecido la productividad a ese punto? ¿Sin una ampliación significativa de la diversificación y complejidad productiva y exportadora hemos logrado un incremento tan importante en la productividad del trabajo? La política de incremento salarial debería contemplar la evolución de la productividad (a partir de una medición más estricta y más focalizada) y aquellos sectores y empresas que se propongan incursionar en caminos nuevos o inserciones internacionales de alta exigencia deben contar con flexibilizaciones consensuadas que las viabilicen. Y por últi-

mo, aunque no menos importante, la política de incrementos salariales debe estar relacionada con el comportamiento de otras variables de la economía. Porque la combinación de rezagos cambiarios y ajustes permanentes de remuneraciones, conduce muy probablemente a euforia corta y penuria prolongada.

En cuanto a la política macroeconómica la visión más frecuente en la literatura latinoamericana preocupada por el desarrollo industrial pone énfasis en cómo debe actuar, y con qué instrumentos, el gobierno para generar condiciones favorables y neutralizar las tendencias adversas. Varios autores en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se han ocupado del tema. Frenkel y Rapetti, en un texto de 2011 elaborado para CEPAL, sostienen que en los años 2000 varios países de la región instrumentaron políticas macroeconómicas que combinan prudencia en el manejo fiscal, una política monetaria con esquemas de metas de inflación, una política cambiaria de flotación administrada y la acumulación preventiva de reservas. En opinión de los autores "la mayor debilidad de esa orientación de política macroeconómica es que el tipo de cambio real TCR tiende a ser muy volátil y a exhibir un sesgo hacia la apreciación. Este comportamiento del TCR, al reducir y hacer más volátil la rentabilidad de los sectores transables dinámicos, dificulta su expansión y la acumulación de capital físico y humano, desalentando el desarrollo económico. Creemos, entonces, que el manejo de la política macroeconómica debe incorporar como objetivo intermedio el mantenimiento de un TCR competitivo y estable".





En el esquema propuesto las políticas monetaria y cambiaria son ambas activas. Su instrumentación simultánea requiere de intervenciones de esterilización y controles a los flujos de capital. Las intervenciones pueden interpretarse como dos instrumentos que se utilizan secuencialmente. Primero, para evitar la apreciación del TCR, la intervención compradora en el mercado de cambios mantiene el tipo de cambio en el nivel deseado y expande la cantidad de dinero. Luego, la esterilización en el mercado monetario absorbe la liquidez creada por la intervención cambiaria para mantener la tasa de interés en su nivel deseado. (*Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década? Roberto Frenkel Martín Rapetti CEPAL nov 2011*).

En los hechos se ha recurrido, en varios países, a una "liberalización vigilada" (vigilancia respecto a lavado, al ingreso especulativo de capitales de corto plazo, a desplazamientos con fines de elusión fiscal). Y un tipo de cambio libre "correcto" debe asociarse al y es resultado del adecuado comportamiento de otras variables. En la práctica, no ha conducido a un TCR competitivo y estable. Para ello se requiere la coordinación de las políticas cambiaria, monetaria, fiscal y salarial. Estas propuestas han estado en aplicación en algunos países latinoamericanos. Pero la aplicación ha sido parcial, con frecuencia esporádica y sin el objetivo de TCR competitivo y estable.

En un documento reciente Bresser Pereira abunda en estas ideas y se sostiene que la política industrial ya no es la principal herramienta para lograr el crecimiento, sino un complemento

estratégico de una política macroeconómica activa capaz de asegurar el "equilibrio" de los cinco precios macroeconómicos básicos (la tasa de beneficio, las tasas de interés, tipo de cambio, la tasa salarial y la tasa de inflación).

*"Para lograr la estabilidad y el crecimiento", dice Bresser, "el gobierno debería, por un lado, asegurar que las dos cuentas principales, la cuenta fiscal y la cuenta corriente, están bajo control, y, por otro lado, debería mantener los cinco precios macroeconómicos correctos". (...)*

Dada la correspondencia entre la cuenta corriente y el tipo de cambio, el objetivo debe ser una cuenta corriente equilibrada. O, si hay enfermedad holandesa, el objetivo debe ser una cuenta corriente con excedente, porque solo un excedente hará competitivo el tipo de cambio". (*Luis Carlos Bresser Pereira: "The economics and the political economy of the new developmentalism" Sao Paulo School of Economics WP 464, oct 2017*).

El mérito de esta aproximación -como también la de Frenkel y Rapetti- estriba en que cambia el enfoque desde el crecimiento de la industria "hacia adentro" y lo sustituye por el crecimiento manufacturero "hacia afuera" y, consecuentemente, modifica los ejes de la política económica para hacerlos compatibles con la exportación de manufacturas. La debilidad de este enfoque radica, puede sugerirse, en que no profundiza en las dificultades para alcanzar el equilibrio en los cinco precios macroeconómicos básicos. Estos precios, en países democráticos, no son meras elaboraciones técnicas

sino construcciones sociales y políticas. No se puede ignorar, por cierto, que la apreciación de la moneda local ha sido, con mucha frecuencia, un instrumento colateral para cumplir la meta prioritaria: el control de la tasa de inflación. Es decir, la subordinación del TCR compatible con el desarrollo industrial al objetivo de la estabilidad de precios con el daño colateral de fomentar importaciones y desestimular exportaciones industriales.

Es bueno preguntarse, además, cual es el camino más apropiado de inserción internacional para contribuir al crecimiento de la producción y exportación de manufacturas. Uruguay ha enfrentado con herramientas muy livianas un tema extremadamente serio y con consecuencias en el corto y largo plazo. No toda apertura es favorable al desarrollo ni hay evidencia de que los TLC (como el que se propuso firmar Uruguay con EEUU en 2005, primer acto del nuevo gobierno y manifestación contundente del rumbo errático) contribuyan a diversificar la exportación y fomenten las ventas de bienes con más valor agregado. La evidencia es en sentido contrario. Es posible que Tratados de Inversión (cuyos inconvenientes también son conocidos) contribuyan a la IED y, por esa vía, si se negocia bien con el inversor, a una relación provechosa para las empresas locales.

Es bueno notar también que no hay un entorno regional que apunte a un proyecto estratégico industrial, con exportaciones de creciente complejidad y una agresiva internacionalización. El país más grande de la región, con gran mercado interno y más avance industrial refleja, sin embargo, debilidades

evidentes. Como se ha señalado *la industria brasileña se ha vuelto menos capaz de competir: poco innovadora y ajena a las cadenas globales de valor, tanto en el mercado doméstico como en el externo, "la industria brasileña está poco internacionalizada, exporta poco y no tiene incentivos para innovar, con lo que no están aquí los segmentos más modernos que han crecido en los últimos años"*, sectores de punta de la electrónica, tecnología de la información y químico. (Julio Gomes de Almeida es profesor de la Unicamp y ex secretario de Política Económica del Ministerio de Hacienda." *Pouco brasileira, indústria acumula entraves*". 2013 - Folha).

Es muy poco probable, por lo tanto, que Brasil pueda convertirse en locomotora que arrastre el desarrollo industrial regional alentando, por ejemplo, hacia la formación de Cadenas de Valor Regionales (CVR) y hacia una pujante inserción internacional. La propuesta de Brasil al MERCOSUR, durante el gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva, de promover la Integración Productiva a partir del abastecimiento regional a grandes industrias brasileñas, no prosperó por razones que escapan -por espacio y tiempo- a este escrito. Pero es un antecedente de una iniciativa bien intencionada que ni llegó a despegar. En suma, es poco probable que, en un futuro razonablemente próximo, pujantes cadenas regionales convoquen a empresas uruguayas al trabajo conjunto.

Se requieren, por lo tanto, tratados de nuevo tipo que recojan varios de los avances que se habían logrado (o estaban en discusión) en la OMC, avances que motivaron el abandono airado de esa organización, hacia los TLC bilaterales, por parte de EEUU. Y se debería comenzar por saber qué es

lo que espera Uruguay de un tratado, cuales son los resultados que, con realismo, a la sociedad uruguaya le resultarían satisfactorios. En el horizonte cercano hay tres tratados en vista y, si quedara claro que se propone obtener Uruguay, en cada caso, con respecto al desarrollo industrial, no hay motivo para descartar alguno. Dos de esas negociaciones se tienen que llevar a cabo con los otros tres socios del MERCOSUR: con la UE ya va para dos décadas y con China, luego de un intento bilateral, la potencia asiática se inclina, según todos los indicios, por una negociación con MERCOSUR. El tercero es un TLC con Chile, país al que nos unen lazos estrechos, comercio creciente y amistad sólida pero en sus TLC con terceros ha incorporado cláusulas (por ejemplo sobre propiedad intelectual) problemáticas. En los tres casos la dificultad no proviene solo de los otros y las propuestas que lleven a la mesa. El problema es también Uruguay y su falta de claridad en cuanto a los objetivos que persigue.