

Uruguay: Industria para el Desarrollo

Por Roberto Kreimerman



ROBERTO KREIMERMAN

Profesor universitario. Ingeniero Químico por la Universidad de la República, cuenta con una Maestría en Finanzas y Comercio Internacional por la Universidad de Barcelona. Fue Ministro de Industria, Energía y Minería de Uruguay (2010- 2015).

Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al Producto Interno Bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.

(Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 9 punto 2)

El sector manufacturero es un impulsor principal del desarrollo económico, el empleo y la estabilidad social. En todo el mundo, el valor agregado de la manufactura como porcentaje del Producto Interno Bruto aumentó del 15,3% en 2005 al 16,2% en 2016. En 2016, el valor agregado del sector per cápita ascendió a 4621 dólares en Europa y América del Norte, en comparación con unos 100 dólares en los países menos adelantados.

(Naciones Unidas, Situación 2017 del Objetivo 9 de Desarrollo Sostenible)

La industria es el elemento esencial en la transformación estructural de la economía y el desarrollo. Históricamente, el mayor valor agregado que la industria da a las materias primas ha elevado la producción de bienes con valor agregado y generado empleo de mayores ingresos. La industria emplea más de 500 millones de personas en el mundo, 16% de la fuerza laboral mundial, mientras que la evidencia indica que por cada trabajo en la industria se crean entre dos y tres puestos de trabajos adicionales relacionados con el sector¹.

La industria se está transformando rápidamente en la actualidad, producto de los cambios tecnológicos y de la organización social del trabajo a nivel nacional e internacional. En las últimas décadas, un nuevo sistema global de producción ha implicado la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización en eslabones situados en diferentes países y regiones, conformando cadenas globales o regionales de valor, de forma de aprovechar las ventajas de localización según las características productivas del eslabón considerado: dotación de mano de obra barata, acceso a recursos naturales abundantes, disponibilidad de tecnología con recursos técnicos capacitados

¹ Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Informe de Desarrollo Industrial 2013.



y cercanía de los mercados de consumo según el caso².

Los avances científicos tecnológicos en áreas como la química, el transporte y las tecnologías de la información y la comunicación han posibilitado esta fragmentación de los procesos y su reconfiguración en cadenas globales o regionales de valor. Especialmente, está teniendo un fuerte impacto la creciente digitalización en la producción de bienes y servicios, incluyendo el diseño de productos, la administración de la cadena de abastecimiento logística y el monitoreo de la demanda y las modalidades de distribución. Estas innovaciones han reducido el costo de coordinar operaciones internacionalmente, y han permitido una creciente sofisticación en la fragmentación de la cadena de valor, refinando y multiplicando la división de trabajo a nivel de la empresa, pero también en el ámbito local, nacional y especialmente internacional aprovechando economías de especialización y escala.

El fuerte crecimiento de los servicios relacionados con la producción es el otro cambio significativo que ha acompañado, complementado y potenciado el nuevo sistema global. Los

servicios que se relacionan más directamente con el sistema de producción son los que representan mayor valor agregado: servicios de tecnología de la información y comunicación, financieros, de negocios, de ingeniería y diseño, ambientales, legales entre otros. Este tipo de servicios ha incrementado además el contenido de servicios en las exportaciones y con ello el valor agregado de las mismas. Además, el desarrollo de los servicios de mayor valor agregado en países específicos ha estado fuertemente ligado al alto nivel de industrialización de esos países.

El nuevo sistema de producción es uno de los factores de mayor fuerza explicativa del ciclo de alto precio de minerales, alimentos y energía de la primera década del presente siglo, con la integración de China y otros países asiáticos a las cadenas globales de producción y la demanda directa y derivada que ello generó. También es factor explicativo del enlentecimiento del crecimiento del comercio mundial y de la caída de los precios de los commodities ocurrida a partir de 2012/2013, al madurar el nuevo sistema global llegando las cadenas de valor a cubrir el 80% del comercio mundial. Un mundo con la mayor cantidad de bienes y servicios de la historia, pero también con la mayor concentración de la riqueza e impac-

² Gereffi, G. (2015). Global value chains, development and emerging economies.



to ambiental negativo es otra de sus consecuencias.

Debido a estas transformaciones, durante los últimos 20 años la producción industrial creció en forma significativa con importantes cambios en sus características geográficas: el Valor Agregado Manufacturero (VAM) que mide la actividad industrial se duplicó a nivel mundial, con un promedio de crecimiento anual del 3%. El nuevo sistema globalizado de producción implicó un crecimiento diferenciado entre países: el VAM de los países desarrollados se incrementó a un ritmo más bajo (1,8% anual), mientras que fue mayor el del VAM de los países en desarrollo (6,4% anual), con una gran influencia en esta cifra del crecimiento de China (7,8%) e India (7,4%). De esta manera, los países en desarrollo han prácticamente duplicado su participación en el VAM global, del 18% al 35%, siendo en la actualidad China el país que genera la mayor proporción del VAM mundial (24,4% en 2016) seguido por Estados Unidos (16,0%), Japón (8,7%) y Alemania (6,3%). De todas formas, al medir el VAM per cápita, se observa que los países desarrollados conservan la delantera por gran distancia en cuanto a grado de industrialización se refiere (estando entre los primeros lugares varios países de pequeño tamaño y población)³.

En este marco, el grado de industrialización actual de América Latina, medido por el VAM per cápita por país

es en promedio inferior a 1000 dólares: bajo en la comparación con los países desarrollados, aunque existen diferencias entre los países de la región. La débil industrialización de América Latina también ha creado una estructura industrial deformada y mal integrada, a diferencia del denso tejido industrial generado en los países desarrollados. La dependencia de los mercados de consumo externos a la región impulsó con mayor fuerza la producción de bienes de consumo (especialmente alimentos) e insumos (minerales y energéticos), para los cuales América Latina tiene una importante dotación de recursos naturales, mientras que la dependencia tecnológica implicó una carencia importante en la producción de bienes de capital sustituido por la importación de equipamiento y maquinarias. Sin escapar a estos problemas estructurales, Uruguay se encuentra en el grupo de países de industrialización más alta en la región, con un VAM per cápita en 2016 de 1.631 dólares per cápita (a valores constantes de 2010), pero que sólo es aproximadamente un tercio del promedio de los países desarrollados.

Lograr una industrialización inclusiva y sustentable significa para un país de América Latina, Uruguay en particular, un desafío no sólo técnico sino también político y cultural: la experiencia histórica y actual de los países antes llamados industrializados y hoy desarrollados demuestra la necesidad de una conciencia colectiva sobre la industrialización como camino al desarrollo económico y social, con un papel fundamental de trabajadores y empresarios. De la misma forma que es imposible ignorar los cambios

3 Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Informe de Desarrollo Industrial 2016 y Statistical Country Briefs 2017.

del sistema de producción global al momento de trazar las políticas de promoción de la industrialización, también debe tenerse en cuenta que la inserción de empresas o sectores en el sistema de producción global es un proceso sumamente selectivo y restrictivo que no implica, necesariamente, derrames automáticos para las redes empresariales nacionales ni territoriales, en particular para la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y el sector cooperativo. Ya que lo que se trata no es de crear enclaves productivos sino de un tejido industrial equilibrado y diversificado que genere empleos de calidad en la producción y los servicios.

En el actual contexto, la política industrial es el instrumento idóneo para promover los cambios hacia una mayor industrialización con alto contenido tecnológico y de trabajo nacional, por medio de cuatro roles fundamentales del Estado: como regulador, estableciendo aranceles, incentivos o subsidios; como financiador, influyendo sobre el mercado crediticio y asignando recursos financieros públicos y privados, según el caso, a los proyectos industriales; como productor, participando en forma directa en la actividad económica a través de empresas públicas; y por último como consumidor, garantizando un mercado para industrias estratégicas a través de programas de contratación pública. La política industrial requiere una sólida coordinación con otras políticas, en particular las políticas sobre ciencia y tecnología, desarrollo de capacidades, complementación regional, comercio e inversión, y de tipo de cambio, que

siendo fundamentales por sí mismas deben jugar además un importante papel de soporte al proceso de industrialización⁴.

La política industrial parte de las oportunidades que el país tiene de acuerdo a sus capacidades y características: escalar la trayectoria tecnológica de las actividades basadas en recursos naturales creando productos de alto valor diferenciándolos de los tradicionales mercados de "commodities", apoyar a las industrias actuales y en particular dirigir esfuerzos para moverse hacia los segmentos medio y altos de las cadenas de valor que integran, lograr una completa integración de las tecnologías de la información con el sistema industrial, impulsar las industrias de base y desarrollar gradualmente segmentos de la industria de bienes de capital de avanzada, propulsar la construcción de capacidades de investigación, desarrollo e innovación en tecnología ambiental, estimular la creación, crecimiento y maduración, según el caso, de servicios orientados hacia la industria. En la actualidad, en muchos de estos temas están en aplicación medidas de política industrial mientras que en otros el análisis prospectivo y la evaluación estratégica específica permitirán definir las acciones adecuadas.

Uruguay debe esforzarse por promover la industrialización inclusiva y sostenible para cumplir con el objetivo marcado por Naciones Unidas que

encabeza este artículo, profundizando los avances que se han obtenido y eliminando o reduciendo las restricciones que los dificultan. Pero este objetivo es en verdad una motivación para una meta de mayor profundidad y alcance: la transformación de la sociedad para lo cual la industrialización es una herramienta necesaria, aunque no sea suficiente.

⁴ Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Informe de Desarrollo Industrial 2013