

LA POLITICA INDUSTRIAL:

¿es posible?

Jose Manuel Quijano
1 de noviembre de 2010

(c)"El autor agradece a Gabriel Papa por sus valiosos comentarios y sugerencias y a Raul Gadea por sus reflexiones sobre la visión de conjunto de estas notas. La responsabilidad por el contenido es toda del autor."

**PARA LA CAMARA DE INDUSTRIAS DEL
URUGUAY**

LA POLITICA INDUSTRIAL ¿es posible?

José Manuel Quijano

La política industrial se corresponde con un enfoque sobre el desarrollo que contempla la diversificación de la producción en los tres sectores clásicos de Colin Clark. La evidencia internacional sugiere que el éxito de tal enfoque requiere de políticas sectoriales o, lo que es lo mismo, que no es suficiente establecer el marco macroeconómico adecuado, para que la industria se expanda y crezca de manera sostenida, abastezca a su mercado interno y conquiste mercados externos.

Esto lleva a preguntarse, en primer lugar, en que consiste el marco macroeconómico adecuado y, en segundo, cuales son los rasgos más salientes de una política industrial en el contexto de un país pequeño y de ingresos medios, que tiene experiencia acumulada en ciertos instrumentos de fomento de la industria y cuyo entramado institucional de soporte económico es relativamente débil, aunque en proceso de mejora.

La hipótesis central de estas breves líneas es que Uruguay ha tenido – en parte y solo en parte por presión de la economía internacional – un marco macro hostil a la diversificación de la producción y de las exportaciones y que ha tratado de suplir esta deficiencia recurriendo a diversos instrumentos de alivio al sector industrial, sin llegar a constituir un todo coherente, debidamente articulado, que merezca denominarse política industrial y esté inserto en una estrategia de desarrollo industrial.

Algunos elementos de contexto macro

En un breve lapso de treinta años Uruguay vivió dos grandes crisis financieras y cambiarias (1982 y 2002) y una mini crisis cambiaria (2008), esta última pronto superada para regresar al camino previo. Las dos grandes crisis tuvieron fuerte impacto sobre el aparato productivo, jaquearon la supervivencia de gran cantidad de empresas¹, redujeron el salario real y la calidad de vida de muchos trabajadores, provocaron una caída de la inversión pública y derivaron en ajustes fiscales de mala calidad. Las crisis y los sacudones que provocaron no pueden desvincularse de la indiscriminada apertura financiera desde mediados de los años setenta, que provocó una volatilidad (entradas y salidas intempestivas de capitales financieros) como Uruguay no recordaba desde la crisis de 1890, y con la cual no ha sido posible lidiar con eficiencia en las últimas tres décadas.

¹ Para calibrar la magnitud del impacto téngase en cuenta que con posterioridad a 2002 el número de bancos en Uruguay se redujo y desaparecieron todos los de capital privado nacional. Por su parte, muchas de las empresas industriales desaparecieron, otras acentuaron su transformación a importadoras o se vendieron a capitales del extranjero

Las políticas fiscal, monetaria y cambiaria se han adaptado a los vaivenes internacionales absorbiendo capitales financieros desde el exterior cuando las cuentas externas del país no eran alarmantes, y espantándolos con los primeros signos de desequilibrio. El señuelo fue siempre la tasa de interés y el diferencial entre la tasa en moneda extranjera y en moneda nacional así como la previsible evolución – por un cierto periodo – del tipo de cambio administrado. Y los instrumentos fueron o bien los depósitos bancarios o bien los títulos públicos, o ambos. En este contexto debieron elaborar y adaptar la política macro los sucesivos gobiernos.

Con crisis cíclicas **la política fiscal** se torna inevitablemente crítica. Mientras ingresan capitales y el producto y la recaudación crecen, el gasto también lo hace. En parte para realizar inversión pública pero, sobre todo, para mejorar – siquiera modestamente – la remuneración de los funcionarios y la jubilación de los pasivos y atender el gasto público social. Como estos últimos son gastos rígidos a la baja en términos nominales, cuando los capitales se evaporan y el producto y la recaudación se desploman, las empresas enfrentan problemas para pagar sus deudas y los salarios y pasividades se derrumban en términos reales. El ajuste fiscal se realiza precipitadamente, recurriendo a impuestos fáciles de recaudar y al recorte indiscriminado de inversiones.

En este recorrido de treinta años, ¿hubiera sido posible aplicar una política fiscal contra cíclica? Casi con seguridad puede responderse que no. El Uruguay nunca tuvo holguras fiscales antes de 1982 y de 2002 para ahorrar para la hecatombe y, vista la magnitud de esas crisis, los recursos requeridos para soportarlas excedían las posibilidades. Máxime cuando el temor a la crisis bancaria sistémica y la opción por sostener la plaza financiera condujo a asumir, bajo la forma de incremento de la deuda pública, las gravosas consecuencias de las reiteradas crisis bancarias.

Pero algo ha cambiado ahora, con este prolongado auge de los precios internacionales de las materias primas. Este auge de precios ha provocado efectos sumamente positivos en el agro y en la economía en su conjunto.² No obstante, también hay que contemplar que la producción y las exportaciones han ido sesgándose hacia los bienes primarios, lo cual permite vislumbrar algunas debilidades.

La política fiscal contra cíclica suele mencionarse en la literatura como un camino adecuado, y hasta muy recomendable, para solucionar los problemas asociados a la nueva inserción internacional, mas orientada a los bienes primarios. Aquellos países que, por voluntad política o porque las circunstancias internacionales así se lo han impuesto, se han convertido en importantes y eficientes exportadores de minerales, de materias primas y de alimentos, podrían atenuar la alta volatilidad de su especialización en bienes

² Basta mencionar la incorporación de tecnología y el incremento de la productividad por hectárea, el avance de la organización empresarial en los establecimientos, la ampliación de rubros según la calidad de la tierra y el nuevo ritmo de la inversión y la reinversión. La transformación del agro es un activo, que debe ser preservado y tiene que ser visto como uno de los puntales necesarios de un proyecto de desarrollo

primarios con una política fiscal contra cíclica. Es la especialización, que los ha hecho más vulnerables, lo que podría conducir a esos países a buscar, con buen criterio, políticas e instrumentos para reducir esa vulnerabilidad.

Es de consignar que la política fiscal contra cíclica es, en principio, una buena política, aunque se vuelve más necesaria en condiciones estructurales de volatilidad elevada. Ahora bien, dos alcances pueden resultar de utilidad. El primero, que si bien la política fiscal contra cíclica es recomendable, de aquí no se desprende que puede considerarse como opción equivalente, (y con resultados neutros ambas) a la diversificación de la producción y de las exportaciones, que ha sido un objetivo constante del pensamiento y de la práctica de la mayoría de los países de la región y del mundo.

Un planteo semejante implica comparar la estructura diversificada de la producción y las exportaciones con un instrumento de política fiscal al cual se recurre para paliar aquella carencia. Mas bien por el contrario, aquellos países cuyos gobiernos, en aplicación de buena política, consideran (y disponen de recursos para hacerlo) que se debe perseverar en la diversificación de la producción y de las exportaciones, deben recurrir a la política fiscal contra cíclica para sostener, entre otros objetivos, el ingreso de los trabajadores y la actividad de las empresas, que resultarán amenazados en los periodos recesivos.

El segundo alcance explora en el realismo. No hay duda que la situación de Uruguay en el presente es la mejor de los últimos treinta años. Por una parte, la gestión de gobierno ha tendido a mejorar – sobre todo después de la catástrofe que concluyó con el derrumbe de 2002 - y el muy prolongado periodo de “buenos precios” internacionales es inédito para todos los uruguayos vivos y con buena memoria. Pero, ¿cuál es el margen de maniobra de un gobierno democrático con respecto a los incrementos de salarios y pasividades luego de grandes pérdidas reales en cada crisis seguidas de recuperaciones siempre insuficientes?³

Además, ¿a diferencia de otros países donde el Estado es el principal exportador de la materia prima exitosa, a que procedimiento recurriría el Estado uruguayo para construir un fondo en las buenas para emplearlo en las malas?⁴ Y, por último, un fondo de algunos millones ¿cuanto ayudaría a paliar la situación cuando los “buenos precios” desaparezcán?

³ En la literatura económica el tema está presente. L. Cardoso y M. Holland (2010) así como C. Calderon y P. Fajnzylber, (2009), por ejemplo, indagaron en cuál es el espacio de que disponen los países de la región para aplicar políticas contra cíclicas

⁴ Se podría mencionar a los impuestos sobre las exportaciones (detracciones) de aquellos bienes con precios internacionales relativamente elevados. Un impuesto de estas características, con una tasa moderada y relacionada al tamaño de la explotación, podría haber sido la fuente de financiamiento del fondo. Con el agregado que se hubiera convertido en un recurso antiinflacionario. Pero la muy conflictiva experiencia argentina en 2008, con un gobierno que pretendía detracciones cuasi confiscatorias, y el rechazo unánime de las gremiales rurales y de todo el sistema político uruguayo, muestran a las claras que no constituye un instrumento aceptable en el Uruguay.

Lo que parece atinado reclamar es que en el presente se actúe con prudencia; que los compromisos que se asuman sean, en la medida de lo posible, moderados; y que en periodos de elaboración y aprobación del presupuesto público y en las rendiciones de cuentas el gobierno mantenga firme los topes máximos que ha fijado. También parece de buena política, en este periodo de bonanza, abatir el déficit fiscal y, en equilibrio, reducir las emisiones de títulos públicos en moneda nacional. Y hasta ahí. Pero esto no nos conduce, lamentablemente, hacia una situación de menor volatilidad, ahora alentada por la primarización de las exportaciones y por el continuo tembladeral de los desplazamientos de capitales financieros. Es decir, no nos conduce a general condiciones estables de producción industrial.

En el mundo de hoy, cuando los aranceles cumplen un papel cada vez menos relevantes y los instrumentos para arancelarios tienden a reducirse, **la política cambiaria** se ha ido convirtiendo en uno de los principales instrumentos de política industrial. Ahora bien, la política cambiaria esta sometida, en el presente, a dos influencias que la vuelven cada vez menos compatible con la producción y exportación de bienes industriales en general, y aquellos de origen no agropecuario en particular.

Por una parte se ha hecho presente “la enfermedad holandesa”. Un incremento en el valor de las exportaciones de recursos naturales induce una apreciación del tipo de cambio que vuelve más difícil exportar otros bienes. Si el sector manufacturero ha tenido cierto desarrollo previo, como en Uruguay, y queda sometido a las dificultades para competir con los bienes importados y para exportar al resto del mundo, los efectos sobre el desarrollo global del país serán adversos. En el pasado, puesto que los precios de los bienes primarios se elevaban relativamente por periodos cortos, “la enfermedad holandesa” no llegaba a hacer erupción. Pero ahora, luego de mas de un lustro de “buenos precios” internacionales, está plenamente instalada entre nosotros.

“La enfermedad holandesa” no depende solamente del incremento en el valor de las exportaciones de recursos naturales. Su impacto se multiplica con políticas monetarias restrictivas, tasas de interés locales relativamente elevadas e ingreso de capitales financieros desde el resto del mundo. También aquí la situación se ha hecho más compleja porque de la mano de las políticas monetarias laxas implementadas por los países desarrollados para enfrentar la gran recesión, se han intensificado los movimientos de capitales a la búsqueda de rentabilidad en economías emergentes, lo que constituye una nueva dinámica que consolida la apreciación de la moneda local.

En este contexto, algunos bancos centrales, y el Banco Central del Uruguay no es una excepción, actúan con cierta ambigüedad: emiten letras con rendimientos en pesos atractivos (sobre todo si es altamente probable que la moneda nacional continúe revaluándose), anuncian y llevan a la práctica – en un decisión que alienta la revaluación - pequeñas subas de las tasas de referencia en sus reuniones especializadas de política monetaria, y reiteran que nada puede hacerse ante el desorden cambiario pues este es un fenómeno que afecta a todas las economías del mundo por igual.⁵ Esta afirmación es, en

⁵ Sin duda la política económica de Estados Unidos ha alentado la depreciación del dólar, con graves consecuencias para Europa y América Latina y un punto de resistencia notorio: China

parte, una falacia porque hay evidencia de que nuestra apreciación es superior a la de otras economías, quizá como reflejo del apego de nuestra autoridad monetaria a la estricta ortodoxia, donde no tienen cabida medidas regulatorias de los movimientos de capitales financieros.

Eso no quita que cuando la moneda extranjera agoniza, el Banco Central (o algún banco asociado) salga resueltamente a comprar, pero el propio Banco y todos los comentaristas afines al BC aseguran enfáticamente que esas compras nada podrán contra la voluntad del mercado. En suma, las expectativas son (y se alimentan) a la baja de la moneda extranjera – con lo cual se contemplan las metas de inflación - y Uruguay practica una política cambiaria que queda sujeta a los vaivenes y al aluvión de capitales financieros.

En el extremo, se llega al tipo de cambio flotante – sin compromisos fijos o de banda por parte de la autoridad monetaria – pero no porque resulte la mejor política, tampoco porque brinde mayor certidumbre a la actividad real, sino porque sería aquella que tendría menos costos para las reservas, pero, por cierto, costos máximos para un proyecto de desarrollo diversificado.

Si bien “la enfermedad holandesa” es un fenómeno relativamente nuevo en Uruguay, el de la política monetaria es histórico: en los setenta, en los noventa y en la primera década del nuevo milenio – con prescindencia del signo político del gobierno - Uruguay ha perseverado cíclicamente, y con postura del BC pro cíclica, en la moneda nacional fuerte, en el subsidio a las importaciones y el desestímulo a las exportaciones que se derivó de esa política, y en la burbuja de consumo de bienes importados

Esto se ha hecho en detrimento de la producción de bienes industriales, sobre todo de aquella de origen no agropecuario, que perdió espacio en su propio mercado y tropezó con dificultades para exportar. No existe ninguna posibilidad de construir un proyecto industrial sólido y de largo plazo – capaz de diversificar la producción y las exportaciones hacia bienes de valor agregado y de alto y medio contenido tecnológico y ajustado a las ventajas competitivas de la economía uruguaya - si no se corrigen las distorsiones en los precios relativos que están asociadas a las políticas monetaria y cambiaria en aplicación.⁶

Y hay un solo camino para obtener resultado: regular el movimiento y controlar el ingreso de capitales financieros

El sustento de la Política Industrial

⁶ El tema cambiario es solo uno de los elementos a tomar en cuenta cuando se analiza la competitividad de una empresa. Pero hay que tener en cuenta tres elementos, que se desprenden de la experiencia nacional e internacional, relacionado con un tipo de cambio adverso y persistente. Primero, horada la competitividad global, es decir afecta a los demás componente de la competitividad. Segundo, a menor tamaño de empresa, en un país como Uruguay, resulta más difícil remontarlo. Tercero, todas las experiencias exitosas de desarrollo y de diversificación de la producción y la exportación (verbigracia Estados Unidos en el siglo XIX, Japón y el sudeste asiático en la segunda mitad del siglo XX y China en la actualidad) se han montado sobre monedas nacionales subvaluadas.

Toda política, como se sabe, debe contar con sus objetivos, con sus instrumentos y con el conjunto de acciones que en definitiva permiten implementarla. Sin embargo, puede sostenerse también que para que estos objetivos y estos instrumentos conduzcan a un efectivo desarrollo del sector manufacturero, deben insertarse en un contexto nacional que haga viable el rápido avance de la industrialización.

Las características de este contexto son lo que se puede denominar los grandes sustentos de la política industrial, a los cuales será útil referirse a continuación.

Desde la perspectiva que se está analizando, los sustentos principales de una política industrial son

- a) un marco definido y, en lo posible, estable de relaciones comerciales con el exterior;
- b) un sistema nacional de innovación, que sea de utilidad para innovar o para “saber comprar”, y que significa la interacción tres instituciones (Estado, Empresas, Universidades) y una red de conexiones entre productor y consumidor para que el aprendizaje se realice "haciendo", "usando", e "interactuando" (Andersen y Lundvall, 1988);
- c) alguna modalidad de selección por la positiva de actividades que, sea por su prospectiva de crecimiento en el mercado regional y mundial, sea por la potencialidad de ese rubro en el país o por ambas razones, merecen ser diferenciadas como de "apuesta nacional", o una selección por la negativa apoyando a aquellas actividades con escasas posibilidades de fracasar (o “descartar a los perdedores” Rodrik, 2005);
- d) una relación industria-banca-mercado de capitales, que en la mayoría de los países proviene de vínculos históricos (y que Uruguay la ha perdido en los últimos treinta años), y que está organizada de forma de centralizar los recursos necesarios para emprendimientos industriales y para inversiones selectivas en innovación;
- e) una política de ingresos que sea expresión de acuerdos básicos entre capital y trabajo acerca de cómo distribuir el crecimiento del producto entre los factores, sin la cual la conflictividad se exagera, los costos se elevan y la incertidumbre retrasa a las nuevas inversiones
- f) una nueva relación entre estado y empresas que debería traducirse en emprendimientos conjuntos, debidamente evaluados y transparentes, bajo la modalidad de proyectos publico-privados

Los cinco primeros componentes están presentes, con diverso grado de articulación, en todos los países industriales. En Estados Unidos o en la Unión Europea se regula el ingreso de bienes importados a los mercados (v.g. Ronda Uruguay del GATT); se selecciona y se estimula la actividad aerospacial o la informática; la inversión en I y D, con fondos públicos, significa un porcentaje elevado del PBI; la pugna capital-trabajo está siempre presente pero regulada por acuerdos de mediano o largo plazo; y los mecanismos de centralización de capitales están ampliamente desarrollados. El quinto componente (la relación publico- privada) esta en plena expansión.

Por ultimo, entre los sustentos de la política industrial podría mencionarse la proximidad al gran mercado brasileño; la existencia de fondos de financiamiento (FOCEM) no

retornables para proyectos nacionales y regionales; la voluntad, nunca concretada pero latente, de realizar emprendimientos conjuntos con empresarios de la región; es decir las posibilidades de expansión industrial que se abren en Uruguay, a partir de un adecuado aprovechamiento de la integración regional

Uruguay esta avanzando, lentamente, en algunos de los sustento de la política industrial. Pero en otros, como la relación industria-banca- mercado de capitales y la política de ingresos, queda mucho por hacer

La política industrial en el Presente: el Estado

Varios autores han enfatizado la necesidad de experimentar un camino original para el desarrollo industrial para los países que llegan "tarde" a la industrialización. Tal es el caso por ejemplo de Christopher Freeman, de Alice Amsden, de A. Madison y de Sangaya Lall. El argumento central es que la industrialización tardía requiere un activo papel del Estado que permita cerrar la brecha con los países que tienen el control de la tecnología y trabajan en la frontera en materia de productos, de procesos y de organizaciones.⁷

El Estado en los países de industrialización tardía, entre los cuales se puede mencionar a Japón y más recientemente a otros del sudeste asiático y China, ha fijado objetivos; ha seleccionado sectores con potencialidad; ha fijado normas de desempeño generalmente vinculadas a los logros en materia de exportación; ha otorgado subsidios selectivamente y ha generado una adecuada infraestructura sobre la cual se cimentó el rápido desarrollo industrial. Desde esta concepción el Estado ha actuado para corregir las imperfecciones del mercado así como para contrarrestar el poder de mercado relativamente mayor de los países de industrialización previa.

Es altamente probable que siempre exista un elemento de discrecionalidad en la fijación de objetivos y en la selección de actividades. Puede argumentarse, entonces, que cuanto más precisos sean los criterios a los cuales tengan que atenerse quienes toman las decisiones, cuanto más transparentes sean los mecanismos a través de los cuales estas decisiones se adoptan y cuanta más colaboración exista entre el sector privado y el sector público para determinar objetivos nacionales en cuanto al desarrollo industrial, menores serán los riesgos de las designaciones desacertadas o, peor aún, inducidas por el mero interés individual.

Por otra parte, existe un consenso bastante admitido en cuanto a que la asignación que hace el mercado puede ser imperfecta. Hay dos clases de limitaciones con respecto a los mecanismos de mercado. La primera, cuando la óptima asignación de recursos no se puede lograr en un mercado libremente competitivo (fracasos del mercado); la segunda cuando objetivos de interés públicos no pueden ser logrados a través de mecanismos de mercado.

⁷ . De ahí se desprende que "una de las condiciones necesarias para la industrialización del siglo XXI es una intervención sistemática y bien coordinada del Estado tendiente a promover la inversión en la industria manufacturera "(T. Hikino y A. Amsden, 1995).

Un análisis de los costos y beneficios, podría, sin embargo, demostrar que los recursos asignados hoy, si redituán a posteriori en incrementos sustanciales de exportaciones o de empleo, y en inserciones sólidas en mercados externos a través de la exportación de bienes dinámicos, posiblemente resulten una de las mejores inversiones que puedan realizarse contemplando el interés nacional.⁸

La política industrial en el Presente: la implementación

Si bien se ha avanzado en Uruguay en la capacidad de formular políticas, aún son necesarios significativos esfuerzos para mejorar su implementación y desarrollar metodologías que permitan evaluar su impacto adecuadamente. (W.Peres, 2006). En lo que sigue se hará referencia a algunos aspectos de la implementación y la evaluación que pueden ser de utilidad

Capacitación de la burocracia y estímulos transitorios.-Así como hay evidencia empírica de que los grupos de interés se imponen sobre la burocracia estatal y terminan orientando a los instrumentos de la política industrial hacia el servicio de empresas individuales (“capturando al regulador”), también hay experiencias que muestran que una burocracia estatal altamente capacitada, bien remunerada, valorada socialmente y en relación constante (aunque no en dependencia) con representantes del sector privado, puede elaborar un conjunto coherente y eficiente de instrumentos orientados al interés general y por lo tanto a un efectivo desarrollo manufacturero.

Una de las claves de la política industrial exitosa consiste en otorgar estímulos transitorios. La transitoriedad es especialmente importante porque significa que el beneficio se le otorga al empresario tan sólo por un período acotado en el tiempo, de forma que éste debe montar una empresa capaz de subsistir a posteriori sin el estímulo.

La evaluación de resultados.-Además de la transitoriedad es preciso evaluar los resultados del estímulo que se otorga. La evaluación implica, por un lado, la capacidad de parte de quien la realiza (que pueden ser funcionarios del sector público o agencias especializadas del sector privado) de determinar si el beneficio fue debidamente aplicado y si el objetivo que se perseguía con el mismo ha sido alcanzado. Además, permite también que el empresario que recibe el beneficio esté al tanto a priori que los resultados de su gestión serán evaluados.

La contrapartida.-Es especialmente importante que todo estímulo que se otorgue sea acompañado de una contrapartida. Es decir se otorga un estímulo pero quien lo recibe se

⁸ Por cierto, la intervención del Estado tiene un costo. Pero si la política industrial está destinada a impulsar la creación o consolidación de actividades competitivas que reciben beneficios transitorios no hay razón valedera para pensar que la sociedad se verá perjudicada. Desde una perspectiva dinámica, la empresa competitiva, si no esta sometida a distorsiones artificiales, podrá exportar o vender en su mercado en competencia con los bienes que ingresan desde el extranjero.

compromete a alcanzar algún resultado que será de provecho para la sociedad y para la propia empresa.

Quien recibe el beneficio, entonces, no es un rentista que aprovecha de los instrumentos de política industrial para beneficio individual sino un agente económico capaz de contribuir al interés colectivo.

En suma

Entonces: ¿es posible que Uruguay se comprometa seriamente con la política industrial? En verdad, el autor de estas líneas no tiene una respuesta clara para esa pregunta. Dos dudas acechan: ¿hay energía empresarial en Uruguay, luego de las experiencias vividas, para impulsar y montarse sobre un programa ambicioso de desarrollo industrial? ¿Hay voluntad política en Uruguay para asumir ese compromiso cuando, cualquiera sea el signo de quien gobierne, el contexto macro sigue siendo el mismo?

Pero es convicción profunda de quien esto escribe que el retorno hacia el camino del desarrollo industrial requiere de un fuerte liderazgo político que conduzca el proceso, lo priorice como una necesidad nacional impostergable, lo haga visible para el conjunto de la sociedad y asegure el éxito de las coordinaciones institucionales que se harán necesarias.