El desarrollo industrial, de vuelta en la agenda global

Varios países desarrollados han decidido instrumentar una política industrial sistémica para ganar competitividad en el cada vez más exigente mercado internacional. Lo central es el desarrollo de sectores e insumos estratégicos y la innovación tecnológica aplicada al proceso de producción, mientras China aparece como una amenaza para las potencias industriales.

Por Magalí Brosio y Marianela Sarabia, economistas del CEU-UIA

Durante los últimos años, y en particular tras la crisis de 2009, se han ido gestando importantes cambios en la industria manufacturera global. Existen al menos dos indicadores clave que permiten dar cuenta de ello. Por un lado, la ralentización del crecimiento industrial se convirtió, prácticamente, en un patrón mundial, aunque sus efectos más drásticos se manifestaron en los países tradicionalmente industrializados, en particular entre los miembros de la OECD. Por el otro, el desempeño divergente en materia de actividad industrial contribuyó al cuestionamiento de los roles hegemónicos y a la aparición de nuevos actores dentro del podio de las potencias industriales (ver tabla debajo). Esta reconfiguración de la producción manufacturera mundial ha venido de la mano de la deslocalización. De hecho, países con tradición manufacturera de larga data -como Estados Unidos, Reino Unido y Japón, entre otros- encontraron ante sus ojos la irrupción de China en el escenario global, que en apenas una década quintuplicó su participación en la producción industrial, lo que le valió ostentar el primer puesto del ranking en 2011-2012. Es en este contexto de importantes cambios en el escenario mundial que, de manera generalizada, la actividad industrial recupera una posición privilegiada dentro de la agenda global, con especial énfasis en los países más desarrollados. La necesidad de contar con una política industrial estratégica que guíe el crecimiento en forma coordinada, armoniosa y sostenible en el largo plazo es común a la mayoría de los países más allá de sus objetivos puntuales. Adicionalmente existen otros ejes compartidos por una gran cantidad de economías: la importancia de la participación y la coordinación de actores de diversa naturaleza (universidades, empresas, agencias de gobierno, trabajadores calificados, etc.), mientras la innovación productiva como motor del crecimiento industrial adquiere una centralidad dominante. La política industrial fue tomando diversas formas concretas hasta convertirse en el plan estratégico de varias economías desarrolladas, con objetivos y plazos específicos.

	Participación % sobre producción manufacturera mundial - *dólares corrientes*		
	1991-1992	2001-2002	2011-2012
China	4,1	↑ 9,7	↑ 21,4
Estados Unidos	21,8	↑ 24,7	↓ 15,4
Japón	19,4	↓ 13,4	↓ 9,6
Alemania	9,2	↓ 6,9	↓ 6,1
Corea del Sur	2,4	↑ 3,1	↑ 4,1

Fuente: CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA en base a Global insight. SCENARI INDUSTRIALI N° 4; Publicado en Boletín TECHINT N°341 (Mayo-agosto 2013).

1. ESTADOS UNIDOS

Advanced Manufacturing Partnership 2.0

La *Advanced Manufacturing Partnership* se implementó en 2011 con el objetivo de "identificar e invertir en tecnologías emergentes que tengan potencial para generar empleo de alta calidad y fortalecer la competitividad global de la industria local". Dentro de esta "alianza" es clave la existencia y colaboración de actores de distintas características, como el Gobierno Federal, organismos vinculados al sector industrial, y universidades y centros de investigación. Después de haber ocupado el lugar de primer productor mundial de manufacturas por más de un siglo, Estados Unidos ha cedido su lugar a China. Incluso ha sido sobrepasado por Alemania, Corea del Sur y Japón en el ranking de intensidad manufacturera. Uno de los principales problemas que ha enfrentado los Estados Unidos es la deslocalización de firmas nacionales, ya que durante las últimas décadas han optado por erigir sus fábricas en regiones con menores costos relativos (principalmente salariales). La lejanía de las áreas de innovación y producción desencadenaron un problema

46-49CEU.indd 46 06/08/14 09:43

para este país, puesto que la actividad industrial aún tiene un gran peso en la producción interna, las exportaciones y, principalmente, en el empleo (el sector manufacturero no solo genera una gran cantidad de puestos de trabajo, sino que estos además suelen ser formales y con altos salarios en términos relativos). Los esfuerzos por revitalizar la industria a nivel local por parte del gobierno de Obama están focalizados tanto en conservar la hegemonía en términos de innovaciones como en reactivar la generación de puestos de trabajo y estimular el mercado doméstico.

2. REINO UNIDO

Plan for Growth

CATAPULT/High Value Manufacturing

El Reino Unido, por su parte, ha perdido competitividad en múltiples aspectos, por lo que a partir de 2011 se anunció un plan integral denominado *The Plan For Growth* con miras a realizar "reformas estructurales para eliminar las barreras al crecimiento económico y equipar los instrumentos británicos para competir con el resto del mundo". A su vez, dentro de este extenso programa se destacan las secciones destinadas a la industria manufacturera en general, y a la de alto valor agregado en particular. Esto se debe a que, si bien la pérdida de participación en la producción industrial global fue una tendencia generalizada en los países avanzados frente a los BRICS, el Reino Unido cayó más que la media. Ante este diagnóstico, el gobierno consideró necesario intervenir para fomentar el desarrollo industrial y revertir la tendencia actual. Muestra de ello es la implementación estratégica de la red *CATAPULT-High Value Manufacturing*, conformada por siete centros de tecnología e innovación controlados por *The Technology Strategy Board*. El eje principal es fomentar la producción industrial de alto valor mediante la protección y la promoción de la innovación productiva (por ejemplo, garantizando financiamiento y conocimiento aplicado) con el fin de cerrar la brecha entre tecnologías en edad temprana e industrias de escala, que es donde se producen las verdaderas ganancias. Su financiamiento consiste en una combinación de fuentes públicas y privadas, cuya longevidad está garantizada por un respaldo mutipartidario.

3. JAPÓN

Abenomics

Consejo de Competitividad Industrial

Japón, por su parte, anunció recientemente un programa integral

[1] *Mientras que los países avanzados incrementaron su producción industrial a una tasa casi nula del 0,24% entre 2001 y 2013 (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), en Inglaterra la actividad manufacturera se contrajo un 1,24% en el mismo período (Eurostat).*

46-49CEU.indd 47 06/08/14 09:43

denominado Abenomics -en honor a su primer ministro- con dos objetivos explícitos: combatir la deflación y reducir las deudas del gobierno al mismo tiempo que se enfrenta la problemática de poseer una población envejecida (reducción de la fuerza laboral). Para lograr esta multiplicidad de objetivos, se plantea como fundamental alcanzar un crecimiento económico sostenido y robusto, en particular, crecimiento de la actividad industrial. Al analizar el plan de manera más detallada queda claro que lo que realmente interesa al gobierno japonés es mejorar aún más la posición de su país ante el resto de las potencias industriales y consolidarse como la referencia indiscutible a nivel global de la innovación productiva, a tal punto que se describe como meta a cinco años que Japón se convierta en el bench-

ESTAS ESTRATEGIAS APUNTAN A LA DIFERENCIACIÓN DE PRODUCTOS Y PROCESOS MEDIANTE LA AGREGACIÓN DE VALOR, EL DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS E INNOVACIONES EN SIMULTÁNEO CON MÁRGENES DE GANANCIAS PRÁCTICAMENTE GARANTIZADOS.

mark de innovación global. El plan está compuesto por tres ejes o "flechas": política monetaria audaz, política fiscal flexible y reforma estructural de la economía. Este último ítem se basa en cuatro estrategias: 1. promoción de inversiones; 2. aumento del empleo del factor trabajo, incentivando la participación femenina y la migración de recursos humanos altamente calificados mientras se reduciría el desempleo de largo plazo; 3. creación de nuevos mercados en materia de salud y medicamentos; y 4. profundización de la integración global a través de acuerdos comerciales y de inversión extranjera. En esta línea, también se ha dado origen al Consejo de Competitividad Industrial, con el objeto de discutir el fortalecimiento de la competitividad industrial japonesa, y la realización y promoción de la estrategia de crecimiento hacia la expansión internacional.

LA NUEVA OLA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

En resumidas cuentas, esta nueva ola de política industrial se distancia, en gran medida, del paradigma acuñado tras el Consenso de Washington. A su vez, desafía al actual sistema multilateral de comercio, basándose en dos pilares intrínsecamente vinculados:

1. Fuerte articulación público-privada con un esquema de intervención activa: cuenta con un aval incuestionable por parte de todos los sectores, haciendo hincapié en su claridad y previsibilidad de metas y variables clave; en la planificación simultánea del corto y del largo plazo con metas objetivas con un gobierno capaz de trabajar transversal e integradamente con/entre diversas jurisdicciones y con el sector privado.

2. Política industrial multidimensional con un rol dual: (i) estratégico: vía innovación y competencia por la incorporación de tecnología en sectores clave para el desarrollo y la seguridad nacional (diferenciación, tecnología de punta y/o nicho de mercado, compras gubernamentales y/o desarrollo de proveedores), además del mayor potencial para incorporar valor agregado. Grandes inversiones en energía y transporte que llevan al *insourcing;* (ii) defensivo: sostener directa o indirectamente firmas y puestos de trabajo con foco en el mercado doméstico y/o socios estratégicos. Estos objetivos, de hecho, impulsaron un rebrote del proteccionismo a escala global (libre albedrío en uso de subsidios, créditos, barreras paraarancelarias, etc.).

Los países relevados, por su parte, se destacan por un diseño de políticas más consolidado y mejor orientado al logro de objetivos estratégicos en comparación con sus pares emergentes, dejando implícita cierta brecha en términos de diseño e implementación de políticas estratégicas. De hecho, un estudio reciente de la CEPAL ha planteado que los patrones emergentes de comercio y crecimiento conllevaron a incluir la acumulación de capacidades tecnológicas, el crecimiento de las exportaciones y el cambio estructural como eje de todo análisis, planteando desafíos, por ejemplo, en materia de construcción institucional y de política

46-49CEU.indd 48 06/08/14 09:43

Fuente: elaboración propia

económica, relacionado con la política industrial. En este sentido, una de las claves subyacentes para diseñar la política industrial de forma multidimensional y estratégica radica en la construcción institucional y en la coordinación de actores/conocimientos donde la interacción y el aprendizaje se constituyen como bases.

En términos de políticas específicas aunque sistémicamente integradas, también existen ciertos rasgos en común entre las distintas experiencias analizadas. Siguiendo el esquema superior se observan dichos ejes que, lejos de estar jerarquizados, trabajan armónicamente hacia la consecución de objetivos estratégicos. Entre ellos se observa la preocupación por el financiamiento del capital productivo y del capital de trabajo, y la importancia asignada a la infraestructura común en materia de comunicación, energía y transporte. Por otro lado, la calificación del personal en conjunto con la gestión y el desarrollo de conocimientos y tecnologías opera para generar innovaciones aplicadas al mundo productivo tras haber identificado sectores estratégicos y garantizar la consolidación de un mercado capaz de absorber una oferta creciente (donde se incluye tanto al gobierno como consumidor como un importante énfasis en la promoción de las exportaciones).

Por último, a nivel macro, cabe destacar la estrategia comunicacional de la mayoría de estas políticas que, a simple vista, desdibujan parcialmente su eje de acción directa sobre el sector productivo. Parece quedar de manifiesto la centralidad del sistema tributario en tanto recaudador como compensador explícito de elevados impuestos corporativos, planteando reformas contundentes. También se tiende a mostrar la imperiosa necesidad de supervisar constantemente la deuda pública con miras a evitar el incremento del déficit fiscal, mientras que el manejo de la política monetaria se orienta a reducir tasas de interés con el objetivo de aliviar los problemas de financiamiento y, en los países emergentes, también para operar sobre el tipo de cambio.

De todo esto se desprende una búsqueda constante por la una disminución radical de los costos de producción como medio para alentar la relocalización de empresas on shore y, en consecuencia, revertir la defragmentación de la producción. Estas estrategias no conciben reducciones de los costos laborales, sino que apuntan a la diferenciación de productos y procesos mediante la agregación de valor, el desarrollo de tecnologías e innovaciones en simultáneo con márgenes de ganancias prácticamente garantizados y sustentabilidad fiscal. Esto se debe, particularmente, a la capacidad de realizar una lectura compleja sobre la importancia de estimular al sector productivo en su conjunto: cuidar la rentabilidad tanto del empresariado como del propio Estado en simultáneo al salario real, concebido como motor de la demanda doméstica que, a su vez, tracciona las ventas y -en última instancia- la oferta, nuevas innovaciones e inversiones. ■

[2] Para una descripción del XII Plan Quinquenal en China y del Plan Maior en Brasil, ver el informe "Política industrial: análisis comparado de la estrategia de desarrollo", marzo 2014, CEU-UIA.

[3] Cimoli, M. y Porcile, G. (2011). Technology, Structural Change and BOP Constrained Growth: A Structuralist Toolbox.

46-49CEU.indd 49 06/08/14 09:43