

# LA INDUSTRIA OLEAGINOSA EN URUGUAY DESDE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO

**Roberto Horta  
Andrés Jung  
Primavera Garbarino**

Se presentan en este  
documento los dos primeros  
capítulos del libro.

Marzo, 2017  
Montevideo – Uruguay

Instituto de  
Competitividad



Universidad  
Católica del  
Uruguay

## 1 Introducción

La evolución experimentada por los cultivos oleaginosos a nivel mundial y regional, junto con su procesamiento a nivel industrial, tanto para la elaboración de aceites y otros sub productos alimenticios, como para la producción de biocombustibles, ha sido muy significativa en la última década. Ello ha derivado en una dinámica de producción, comercialización y consumo muy superior a décadas pasadas.

Así se destaca una importancia creciente de China en el mercado mundial de oleaginosas, junto con una concentración de operadores y diversas estrategias dirigidas a fortalecer las capacidades de procesamiento de la materia prima en diversos países.

En dicho contexto, la región del cono sur de América Latina se ha convertido en el primer productor mundial de oleaginosos, dando lugar a una red integrada de producción, procesamiento y distribución, donde países como Argentina y Brasil han pasado a constituirse en actores significativos en el mercado internacional de oleaginosos, superando como es en el caso de la soja, a países del hemisferio norte que anteriormente lideraban la producción y el comercio global.

El procesamiento industrial se ha expandido en forma considerable, con importantes desarrollos en Argentina y Brasil y avances en Paraguay y Bolivia. Uruguay no escapa a este contexto.

Con este marco de referencia, el presente estudio tiene por objetivo principal poner el foco sobre el sector industrial oleaginoso en Uruguay, buscando generar diversos aportes para la definición de su posicionamiento estratégico, a partir del análisis de las tendencias internacionales y regionales, los posibles escenarios futuros y la visión de su importancia en la incorporación de valor agregado, en tiempos de mayor vulnerabilidad e incertidumbre en los mercados internacionales.

Con dicho objetivo, y luego de esta introducción, en el capítulo segundo se analiza la importancia que tiene para un país el desarrollo de sectores considerados estratégicos, a partir de un enfoque sistémico sobre los conceptos de competitividad, estrategia y la denominada “especialización inteligente”.

A continuación, en el capítulo tercero, se profundiza en el estudio de la evolución del sector oleaginoso a nivel mundial, regional y nacional, focalizando el análisis en el comportamiento de tres de los cultivos principales, soja, girasol y canola, y su procesamiento industrial. Se analiza la producción, la comercialización y el consumo, como así también el posicionamiento de las regiones y los principales actores.

A partir del análisis realizado, en el capítulo cuarto se presenta el diseño de dos escenarios internacionales posibles, estudiándose los impactos que tendrían tanto en la región como a nivel nacional, en lo que respecta a su dimensión, los actores, el factor de relocalización industrial y la especialización de la demanda. Este análisis permite resumir los principales aportes que se consideran clave para el posicionamiento estratégico de la industria oleaginoso en el país.

Por último, el quinto capítulo se centra en el análisis de los lineamientos estratégicos para el Uruguay, comenzando con la identificación de la dinámica regional a partir de la aplicación del diamante de la ventaja competitiva, la posición de Uruguay para mejorar la captura de valor, y los requerimientos en materia de especialización y diferenciación.

## 2 La importancia del desarrollo de sectores estratégicos: El eslabón industrial y los enfoques sistémicos

El presente capítulo busca mostrar la importancia que tiene para un país el encarar el desarrollo de sectores considerados estratégicos, mediante enfoques sistémicos contemplando la incorporación creciente de valor agregado en condiciones de competencia.

Partiendo del concepto de competitividad y su relación con la estrategia, se especifica el estrecho vínculo de ambas con un desarrollo industrial competitivo, para centralizarse finalmente en la importancia que llevan consigo las construcciones competitivas hacia adelante priorizando en este caso las denominadas “especializaciones inteligentes”.

### 2.1 Competitividad y Estrategia.

La competitividad es un tema que desde principio de los años noventa ha adquirido una relevancia creciente no solo en el debate académico sino también en las prioridades de las políticas económicas, tanto en países industrializados como en aquellos en desarrollo, entre los que se encuentran los países latinoamericanos y en particular el Uruguay.

Este mayor énfasis en el análisis de la competitividad ha planteado, a su vez, una profunda discusión teórica sobre la mejor forma de enfocar este tema, ya sea desde una perspectiva macroeconómica, centrándose en los aspectos vinculados con los equilibrios ingresos-gastos y el tipo de cambio real, o enfocándose en los aspectos meso económicos o microeconómicos relacionados con los factores que posibilitan que los sectores y las empresas sean más exitosas en los mercados nacionales o exteriores.

A su vez, dado que la competitividad nacional es un fenómeno complejo con múltiples dimensiones y variables, y que involucra relaciones de causalidad muchas veces difíciles de definir, intentar medirlo a través de índices o indicadores, se ha convertido también en una tarea compleja y delicada.

Una variedad grande de definiciones sobre el concepto de competitividad se ha planteado en la literatura económica y de los negocios. Entre ellas se encuentran los aportes de la OCDE, del BID, del Banco Mundial, entre otros, los cuales han buscado avanzar hacia definiciones abarcativas del amplio espectro que el vocablo conlleva.

El Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay (IC) ha venido trabajando desde hace más de 10 años con la temática desarrollando una definición sobre la misma que considera que:

***“una nación, sector y/o empresa es competitiva si posee la capacidad para generar en forma sustentable altos niveles de ingreso y empleo, procurando un equilibrio justo en la distribución de lo creado, en la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de su gente, interactuando en el mercado internacional”.***<sup>1</sup>

A su vez importa destacar el estrecho vínculo de la competitividad con dos temáticas en especial:

**La primera hace referencia a la vinculación entre competitividad y productividad e innovación:** la competitividad requiere para su desarrollo de dosis crecientes de productividad y su maximización y sostenibilidad solo se alcanzan si se aplican continuos esfuerzos de innovación.

---

<sup>1</sup>Instituto de Competitividad, Universidad Católica del Uruguay.

**La segunda busca resaltar el enfoque sistémico que toda construcción competitiva requiere,** ejemplificado a través de la necesaria sinergia entre los tres niveles a contemplar: el empresarial, el meso y el macro económico. Dado un determinado contexto macro, es en la interacción de las empresas y su entorno donde se juega la productividad y el crecimiento.

A partir de este enfoque conceptual, puede afirmarse que contar con un contexto macroeconómico, institucional, legal y social adecuado, es una condición necesaria pero no suficiente para aumentar la competitividad. Resulta clave, además, trabajar a nivel meso económico, de forma de poder generar ventajas competitivas y entornos amigables que contribuyan con los desafíos que en materia productiva y de innovación continua necesitan incorporar las empresas, sean estas públicas o privadas, para tener un lugar en un mercado cada vez más globalizado.

Las construcciones competitivas de las organizaciones son procesos cuyas maduraciones son de mediano y largo plazo, por lo cual se hace imprescindible el contar con **estrategias** que permitan su consolidación en tiempo y forma.

Pero además, las incertidumbres que le plantean los entornos a sus organizaciones llevan a valorizar aún más, los enfoques estratégicos que actúan una vez consensuados como verdaderos senderos aglutinadores de las acciones individuales. Donde se destaca, por un lado, la necesidad de compartir visiones y valores, y por otro, la importancia de compartir conocimiento. La información y el conocimiento no pueden ser de unos pocos iluminados, sino que deberá ser de acceso de la mayoría, solo así se comparte la estrategia y se logra la unión de voluntades orientadas hacia las acciones consensuadas.

Es así que el enfoque estratégico orientado a contemplar la focalización de recursos en sentido amplio, tiene como fin el constituirse en la “caja de herramientas” que colabora en la modificación del equilibrio actual ante la búsqueda de uno mejor.

Ello se concreta colaborando en focalizar los recursos escasos hacia un nuevo posicionamiento futuro, valorizado mediante fuertes procesos de abstracción, estimulados por las acumulaciones realizadas y la adquisición de nuevos conocimientos.

La experiencia muestra además, la necesidad de reconocer desde el vamos, los diferentes roles de los actores involucrados en las construcciones a realizar, debiéndose respetar el “ganar-ganar” entre las relaciones e interacciones entre todos y cada uno de ellos.

Las construcciones competitivas de las organizaciones son procesos con fuerte énfasis en aspectos estratégicos y cuyas maduraciones son de mediano y largo plazo. Por ello es que los procesos de elaboración y análisis para su construcción son de gran importancia, poniéndose especial cuidado en contemplar aspectos formales y de contenido de dichos procesos que colaboren en el arranque con los cambios propositivos que todo Plan Estratégico y Agenda, llevan implícitos.

## **2.2 Diversificación productiva.**

Cada vez más los procesos de desarrollo se miran como procesos de diversificación y construcción de capacidades. De alguna manera, ‘los países se transforman en lo que producen’, y lo que impulsa el crecimiento es la reasignación de recursos de actividades de menor productividad a otras de mayor productividad. En todo caso, el tipo de bienes que un país produce tendría implicaciones importantes para los resultados económicos posteriores (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007).

Para avanzar en este camino, los países deben entrar en un proceso de diversificación productiva (Imbs y Warciarg, 2003). En los países en desarrollo, este proceso de diversificación opera a través de la

acción de emprendedores que exploran su capacidad de producir eficientemente productos que presentan ventajas comparativas o ventajas competitivas de arranque, Estos emprendedores ‘descubren’ si los niveles de productividad que pueden alcanzar les permiten competir en una economía abierta, dada la estructura de costos subyacente en sus economías (Hausmann y Rodrik, 2003).

Este enfoque del desarrollo como ‘auto descubrimiento’, puede verse también como un proceso de construcción de capacidades, que son las que permiten el desarrollo de actividades de mayor productividad.<sup>2</sup> En definitiva, para que una economía tenga mayor probabilidad de ingresar a una senda de mayor crecimiento sostenido, es necesario recorrer un proceso de construcción de capacidades. Obviamente, en este proceso juega un rol preponderante la calidad de la política industrial (Rodrik, 2004).

La política industrial, comprendida como construcción de carácter estratégico, articula de manera consensuada acciones orientadas a aumentar la productividad y promover el crecimiento en la economía. En la actualidad, no es suficiente buscar comprender el comportamiento sectorial, y menos intentar definir estrategias, analizando sólo lo que ocurre dentro de fronteras. Resulta fundamental analizar lo que ocurre en el entorno regional e internacional, y aprender de las experiencias de desarrollo de otros países. En todo caso, parece claro que si no se cuenta con estrategias adecuadas, difícilmente un país se embarque en un proceso de diversificación productiva.

Analizar el proceso de desarrollo como uno en que los países tienden a diversificar su matriz productiva a través de un camino de auto descubrimiento de su tejido empresarial, permite concluir que los países que se instalan en sendas de desarrollo sostenido son aquellos que desarrollan capacidades que les permiten producir bienes asociados a mayores niveles de productividad y bienestar.

De esta manera, el proceso de construcción de capacidades está asociado a procesos de diversificación, y de mayor complejidad de los tejidos económicos. Como afirman Hausmann et al (2011), la ‘complejidad económica’ está asociada al nivel de prosperidad de los países. Incluso, aquellos países cuya complejidad económica sea mayor a la que se podría esperar dado su nivel de ingreso, tienden a crecer más rápido. En este sentido, la complejidad económica no es sólo una expresión de prosperidad, sino un impulsor (driver), que aporta información acerca del crecimiento económico futuro de los países.

Las actividades de mayor complejidad en su producción involucran diversos niveles de actividad industrial. Una economía dinámica y diversa requiere de un tejido industrial de base que sustente no sólo la actividad de producción de bienes, sino también de la generación de servicios de valor agregado. De acuerdo a la clasificación que desarrollan Hausmann et al (2011), las comunidades de productos se caracterizan por su complejidad asociada al grado de conectividad con otros productos (que es más intensa dentro de estas ‘comunidades’). La complejidad es un indicador de la necesidad de capacidades, mientras que la conectividad nos dice algo respecto a la amplitud de su aplicación.

En todo caso, el desarrollo de un tejido de actividades económicas complejo, conectado y dinámico requeriría de actividades industriales de base que generen sinergias entre sectores de producción de bienes y de servicios asociados a ellas.

La construcción de capacidades y la complejidad económica de los países está a su vez asociada a los niveles de conocimiento. La clave es la especialización de los individuos unida al compartir su conocimiento con otros. Los países producen lo que pueden, dado el conocimiento de que disponen y

---

<sup>2</sup> Conferencia del Prof. Ricardo Hausmann, organizada por el Departamento de Economía de la Universidad Católica del Uruguay, 2 de setiembre de 2010.

la capacidad para articular redes de personas y organizaciones para generar una mezcla diversa de productos intensivos en conocimiento. La única manera en que las sociedades pueden expandir su base de conocimiento es facilitando la interacción de los individuos en una crecientemente compleja red de organizaciones y mercados (Hausmann et al 2011).

**Figura 2.1: Estrategia, diversificación y construcción de capacidades para el desarrollo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Secciones 2.1 y 2.2

### 2.3 La Especialización Inteligente. Construyendo posicionamientos.

Partiendo de la necesidad de buscar la mejora continua de los posicionamientos competitivos de un país o sector, acordando el hecho de la importancia de delinear una estrategia para ello y establecida la relación que existe entre una economía dinámica y diversa y la necesaria presencia de un tejido industrial de base que sustente no sólo la actividad de producción de bienes, sino también de generación de servicios de valor agregado, es que en muchos países y economías enfrentadas a la hora de en donde poner el énfasis en materia productiva, han venido desarrollando una serie de respuestas contenidas en lo que se ha dado en llamar: **la especialización inteligente**.

Las experiencias en materia de procesos de industrialización que es posible reconocer en diferentes países a lo largo del tiempo, presentan características muchas veces comunes de denominadores de éxito.

Si bien estas experiencias están contextualizadas a los momentos específicos que determinan los entornos en las cuales se desarrollan, los elementos comunes de éxito hacen referencia a una combinación mancomunada entre el accionar del Sector Público y el Sector Privado buscando mejores posicionamientos competitivos para sectores considerados prioritarios dentro de estas políticas, junto a instrumentos meso económicos alineados a la búsqueda de dichos posicionamientos.

Por un lado, la presencia activa del Estado se observa como indispensable para conjugar esfuerzos y canalizar recursos en especial en sociedades con estructuras económicas débiles. Sin embargo, la mera intervención pública no es por sí sola garantía de éxito, como lo prueban numerosas prácticas fracasadas. Las empresas son las que crean el valor, las que producen y exportan, por lo cual éstas

deberán conjugar sus esfuerzos con organizaciones intermedias y con el sector público, de forma de lograr las posiciones competitivas deseadas.

Las estrategias seguidas por muchos de los países del sudeste asiático son una prueba fehaciente de las ventajas de una buena articulación entre el sector privado y el público.

La empresa privada fue el agente económico protagonista del quehacer productivo pero el Estado tuvo una intervención decisiva, tanto en la definición de los sectores que motorizaron el despegue como en la creación de las condiciones macro, meso y microeconómicas, necesarias para dotarlos de ventajas competitivas. Además, en casi todos los casos, previamente se analizaron y priorizaron las posibilidades de los diferentes sectores y empresas.

Como se destacaba anteriormente, las construcciones competitivas de sectores/regiones son procesos con fuerte énfasis en aspectos estratégicos y cuyas maduraciones son de mediano y largo plazo. De allí la importancia de analizar y enfatizar las estrategias base para la consecución de dichos procesos.

Dentro de dichas estrategias aquella que se ha dado en denominar como la “Especialización Inteligente” de sectores/regiones hace referencia a la necesidad de que frente a recursos limitados, tanto referidos a los recursos físicos, como a los seres humanos y al tiempo, se hace necesario generar procesos de selección tanto del “qué”, es decir a que sectores elegir, como al del “cómo”, cuáles serán los instrumentos a aplicar.

La especialización inteligente es un concepto de reciente aparición tanto a nivel académico como de política pública. Las referencias existentes se relacionan con autores como D. Foray y P. McCann, ambos asesores de la Unión Europea.<sup>3</sup>

Se define como Especialización Inteligente aquella priorización que se realiza de sectores/regiones potencialmente competitivos y generadores de nuevas actividades en un contexto global. Contexto global donde la especialización se configura como parte de una cadena de valor global, donde en uno de sus eslabones el sector/región o país puede alcanzar un lugar de destaque. Vinculado al punto anterior (diversificación, complejidad, creación de capacidades), no sólo es elegir un sector para priorizar sino evaluar y aplicar instrumentos que permitan avanzar en esa dirección de construcción de capacidades y mayor complejidad. No se trata de asignar recursos para profundizar una especialización existente, sino para diversificar a futuro a partir de ventajas competitivas existentes. Hay un componente de diversificación a partir de la especialización.

En consecuencia, la definición hace referencia y pone énfasis en el contexto global donde el país/región están insertos, para luego y a partir de la lectura inteligente de su posición actual lograr identificar sectores donde dicha competitividad de arranque encontrada se le puede sumar la priorización de esfuerzos, aplicaciones tecnológicas e innovación, posibilitando generar con la mezcla de conocimiento hacia nuevas actividades de futuro.

Para ello la política de especialización inteligente reconoce tres fases principales a la hora de su construcción:

**Fase 1.** Partiendo de un abanico sectorial como punto de partida se identifican las acumulaciones, sistematizaciones y conocimiento sobre la situación actual y potencialidades en materia de recursos en sentido amplio, trabajándose en forma participativa y consensuada en la búsqueda de la identificación y selección de aquellos

<sup>3</sup> Foray, D. et al (2009) y McCann, P. et al (2015).

sectores y dominios tecnológicos sobre los que se van a priorizar los esfuerzos y los recursos disponibles.

**Fase 2.** Definición e implementación de las prioridades identificadas a través de objetivos realistas y mensurables.

**Fase 3.** Seguimiento y evaluación, de forma de posibilitar actualización e intensificación.

La estrategia de la Especialización Inteligente propone tener en cuenta, tanto para la selección de los “qué”, así como para identificar los “como”, es decir cuáles serían las principales estrategias para facilitar mejores posicionamientos competitivos de los sectores que se seleccionen, aspectos relacionados con:

- la necesidad de visualizar las tendencias a nivel global
- las posibilidades de la diferenciación
- la aplicación de un proceso de innovación permanente
- la preocupación por una necesaria y cuidadosa intervención en el conjugar el mejor equilibrio entre la gobernanza del actor público y las aspiraciones, necesidades y apuestas de los gestores privados, sea cual sean sus roles específicos.

Todos esos aspectos son de importancia relevante a la hora de tomar decisiones. Y he aquí uno de los aportes centrales de la estrategia de la Especialización Inteligente: la posibilidad de generar un proceso que disminuya riesgos y arbitrariedades a la hora de elegir donde focalizar.

Sin duda que el seleccionar y el elegir son hechos incontrastables a la hora de la definición de políticas, por más horizontalidad que se le quiera proporcionar a las mismas.

También el no elegir, o la frase famosa sobre la “mejor política industrial es la que no existe” son parte de una elección. Con el consecuente perjuicio que, quien o quienes eligen en estos últimos casos, son otros distintos a los que luego sufren esas elecciones, la mayoría de las veces externas y con parámetros que no siempre tienen en cuenta el bien común.

Por lo cual, gobiernos y actores privados deben de generar procesos de selección lo más participativamente que sea posible, y con las mayores dosis de unión de intereses y aportes de conocimientos sobre tendencias futuras.<sup>4</sup>

La especialización inteligente apunta a generar esas bases metodológicas orientadas a mejorar esa imprescindible toma de decisiones. Y más aún, cuando se hace referencia a regiones o países relativamente pequeños, donde los recursos y mercados son chicos y los riesgos se multiplican.

**El presente estudio busca entonces generar aportes para evaluar la importancia estratégica del sector oleaginoso para el país, a partir de los aspectos conceptuales identificados anteriormente.**

---

<sup>4</sup> Aranguren et al (2015)