



SECTOR: Productivo

GRUPO: Industria

**NOMBRE: Aportes (II) para la definición de
Lineamientos Programáticos en Industria**

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.

INDUSTRIA

El enfoque global de la propuesta requiere de dos pasos fundamentales: una visión compartida de la sociedad a la que se aspira y se quiere llegar, y la construcción de instituciones y procesos que hagan posible dicha visión. Esto último es posible en base a un enfoque sistémico, conformado por una institucionalidad fuerte y cohesionada, una política macroeconómica que garantice la estabilidad, una integración productiva basada en cadenas de valor y un conjunto coherente de políticas activas que fortalezcan la competitividad macroeconómica.

Para esto es esencial tener presente las siguientes premisas básicas:

1. El sector industrial es absolutamente indispensable para el desarrollo productivo de la sociedad.
2. Es un factor esencial en la generación de empleo, de valor agregado y de posibilidades de crecimiento hacia el exterior.
3. Es imposible un desarrollo industrial aislado, por lo que se parte de la premisa de que habrá que coordinarlo e interrelacionarlo con muchos otros aspectos del desarrollo de un país.
4. Se considera que ese desarrollo necesariamente va a estar vinculado al incremento sostenido de la productividad, por un lado, y a una adecuada inserción en el marco internacional, por el otro.

Es a partir de éstas premisas, que se entiende imprescindible que el gobierno establezca las condiciones necesarias que permitan el desarrollo de una plataforma competitiva en el país, para lo cual, a su vez, deberá liderar un proceso que involucre:

- Una visión o proyecto movilizador adoptado por la sociedad.
- Políticas para mejorar la competitividad del país como receptor de inversiones nacionales e internacionales.
- Políticas para favorecer el desarrollo de los negocios en los mercados locales.
- Políticas agresivas de inserción internacional, en especial desde el punto de vista comercial.
- Correcciones logísticas: infraestructura (principalmente energía, como desarrollo del transporte multimodal, importancia también de las Telecomunicaciones).
- Políticas científico-tecnológicas en I+D (investigación y desarrollo) que faculten un mayor desarrollo e actividades en materia de CTI (ciencia tecnología e innovación), el porcentaje que representan las mismas en el PBI ha sido sumamente bajo, situándose por debajo de la región y lejos de las economías desarrolladas.
- Políticas de fuerte inversión en el desarrollo de sus recursos humanos.
- Políticas para asegurarse que el dinamismo económico se traduzca en mejores condiciones de vida para la población.

Visión

Uruguay tiene necesariamente que encarar una estrategia de este tipo, pues a pesar de haber sufrido una importante pérdida de peso relativo en la región y en el mundo, posee muchas de las condiciones que le permitirían alcanzar niveles de desarrollo muy superiores a los registrados hasta la fecha.

Esta visión tiene que consolidarse en un marco-país caracterizado por: estabilidad (jurídica, económica, política, social), transparencia en la gestión, una favorable disposición a ofrecer a las empresas un adecuado clima de negocios, el impulso a la innovación y el emprendimiento, y un incuestionable liderazgo que pueda transmitir a la sociedad los propósitos de esta visión para que la misma la haga suya.

La visión de un Uruguay competitivo internacionalmente, que genere oportunidades para todos sus ciudadanos en el marco del desarrollo social, sólo se logra a partir de un enfoque sistémico, conformado por:

- Una Institucionalidad fuerte y cohesionada.
- Política microeconómica. Equilibrio en materia de riesgos microeconómicos constituídos principalmente en torno a los derechos de propiedad, protección a los inversores y costos de cumplimiento de contratos. Presión impositiva e impuestos.
- Una política macroeconómica que garantice la estabilidad (balance externo y fiscal, sistema financiero –principalmente riesgo cambiario- y distribución del ingreso).
- Un conjunto de políticas activas que fortalezcan la competitividad macroeconómica.
- Establecer medidas en torno a las fallas de mercado: nuevas actividades de exportación, autodescubrimiento de éstas, información acerca de nuevas actividades, como externalidades de coordinación entre instituciones y organismos, coordinaciones público/privadas.
- Una integración productiva basada en cadenas de valor.
- Financiamiento de actividades (problemas de acceso, costo, rapidez de desembolsos en proyectos, presencia marginal del mercado de capitales, etc.).

POLITICA INDUSTRIAL NACIONAL (PIN)

1. Definir e implantar acciones orientadas desde el Estado, a través de programas específicos que faculten la adopción de instrumentos para generar iniciativas empresariales de innovación de productos, modernización industrial, calidad y productividad, exportación de nuevos productos y servicios, descubrimiento de mercados, desarrollos individuales para PYMES, como también para emprendimientos de negocio en forma asociativa, (clusters, redes horizontales y verticales) y la promoción de exportación de ambas modalidades empresariales.

2. Desarrollar el sector industrial en todo el territorio nacional, para lo cual es esencial:

2.1. Establecer un mapeo industrial nacional.

2.1.1. Identificar los principales centros donde la actividad y la deslocalización han provocado una merma en la actividad y desempleo.

2.1.2. Determinar y establecer polos de desarrollo prioritarios, de modo de establecer políticas e instrumentos que reorienten la actividad en todo el territorio nacional.

2.1.3. Adoptar criterios de descentralización que faculten las oportunidades de actividad y empleo calificado en todo el territorio nacional.

3. Es fundamental la coordinación entre los diversos organismos e instituciones: quienes planifican e implementan las políticas (MIEM, MEF, MTSS, Intendencias), establecen condiciones para el desarrollo (MTOPE, MVOTMA, MTSS, planificando políticas de empleo y servicios básicos: telefonía, electrificación, servicios de agua y saneamiento), brindan asistencia técnica, realizan investigación tales como la ANII, INAVI, INIA, LATU, Universidades (debe existir mayor aproximación entre centros de investigación y necesidades industriales), brindan información, ayudan a promocionar productos y servicios en el exterior (Uruguay XXI, LATU), como promueven su competitividad (INAC, LATU) y efectúan controles.

MECANISMOS

Los instrumentos empleados para promover la competitividad nacional y la inversión refieren a,

1. Régimen de promoción de inversiones:

Ley de Inversiones N° 16.906 y decretos reglamentarios (el más reciente Decreto 455/007, que establece medidas para la promoción de proyectos de inversión, así como beneficios asociados en particular a la exoneración de un porcentaje del IRAE, los cuales dependen del monto de la inversión, como de su potencialidad en referencia a las variables: empleo, innovación tecnológica, localización, etc.), como las modificaciones incluidas en la Reforma Tributaria. Beneficios especiales para la importación de bienes de capital, informática, etc.

2. Régimen de promoción de exportaciones:

Los mecanismos más empleados han sido: régimen de admisión temporaria, devolución de impuestos a las exportaciones, régimen de financiación de exportaciones, programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas, programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa, régimen de Zonas Francas.

3. Implementación de Parques Tecnológicos:

La Corporación Nacional para el Desarrollo puede desarrollar parques industriales (ej. Pando emprendimiento en sector farmacéutico, alimentario y ambiental), los Gobiernos Departamentales pueden también instaurar parques industriales en su Departamento.

4. Financiamiento específico: PYMES (se han desarrollado líneas de crédito en BROU) y la figura del Fideicomiso (instrumento que ha sido poco empleado).

5. Capacitación en innovación y desarrollo. Ha de tener una mayor relevancia y se ha de tener especial cuidado en no duplicar competencias entre organismos.

PROPUESTAS

INSTITUCIONALIDAD FUERTE Y COHESIONADA

1. Fortalecer y reforzar las instituciones fundamentales de la democracia participativa y las que contribuyen a la racionalidad macroeconómica, así como el “capital social”, ya que constituyen un determinante fundamental del desempeño de una sociedad.

2. Fortalecimiento de las instituciones que promuevan la calidad de los mercados de factores y la infraestructura necesaria para su funcionamiento, como por ejemplo, el funcionamiento del mercado de trabajo, la calidad y profundidad del sistema financiero y del mercado de capitales, la infraestructura física, la seguridad y el funcionamiento de la Justicia.

3. Creación y fortalecimiento de las Instituciones que fomenten la innovación, principal vía hacia la mejora de la productividad y en consecuencia hacia una mayor competitividad y calidad de vida, entendiendo la innovación en un sentido amplio, buscando una adecuada organización social de los flujos de conocimiento en el interior de la empresa y en las redes sociales de colaboración.

POLÍTICA MACROECONÓMICA QUE GARANTICE LA ESTABILIDAD.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para lograr un Uruguay más competitivo, dado que al reducir la volatilidad y la incertidumbre, facilita el planeamiento de largo plazo, aspecto imprescindible para que los recursos productivos se movilicen a los sectores potencialmente dinámicos de la economía.

Pero la política macro por si sola no es suficiente para lograr una economía competitiva y con niveles crecientes de desarrollo económico y social. Se requiere mejorar sustancialmente la capacidad microeconómica de la economía.

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA BASADA EN CADENAS DE VALOR

1. Generación de mecanismos de competencia en los mercados de carácter cooperativo, en función de alianzas estratégicas de proveedores, competidores y clientes, procurando una mayor participación a través de procesos productivos y de marketing integrales e inteligentes, donde se impulse la innovación y el aprendizaje permanente.
2. Implementación de un sentido económico caracterizado por la flexibilidad, velocidad de respuesta, pensamiento global y capacidad de persistencia.
3. Desarrollar acciones y políticas en cada nivel (región, país) con un enfoque de capacidad sistémica a lo largo del eje empresa-rama productiva-sector industrial-economía nacional, a los efectos de elevar las capacidades de un sector determinado.
4. Implementación de un modelo de negocio basado en un sistema integral de cadenas de valor, buscando maximizar la eficiencia operativa al interior de cada eslabón de la cadena.
5. Generar una fluida y acoplada relación entre eslabones de la cadena de valor, teniendo siempre presente que la demanda -principalmente la demanda externa, es la que condiciona totalmente el funcionamiento de los encadenamientos productivos.
6. Propiciar “sistemas integrados de cadenas de valor”, donde los requerimientos de mercado, sean el detonante para que los actores de la cadena interactuando coordinadamente desde: la innovación, la cadena de abastecimiento, la manufactura, la logística y distribución, y el marketing generen un modelo de negocio, que desarrolle eficientemente el sistema de las 5 “C”: haciendo el producto Correcto, en la cantidad Correcta, entregando en el tiempo Correcto, en el lugar Correcto y al precio Correcto.
7. Promover industrias de bienes intermedios que pueden ser proveedores de empresas internacionales y así pasar a integrar cadenas de valor que trascienden las fronteras del país. Esta estrategia permite que el país gane escala participando en cadenas productivas de países más grandes.

POLÍTICAS ACTIVAS QUE FORTALEZCAN LA COMPETITIVIDAD MACROECONÓMICA.

▪ Cooperación público privada

1. Instrumentación de ámbitos de encuentro que podrían denominarse mesas sectoriales de valor, donde se traten simultáneamente las problemáticas de los diferentes planos que impactan a lo largo de la cadena de valor, correspondiéndole al Estado un rol de promotor, facilitador y articulador del desarrollo de la competitividad, siendo el sector privado el actor y gestor fundamental de la misma.

2. Creación del marco propicio para un entorno favorable donde se puedan debatir diferentes alternativas, procurando lograr una visión compartida de sus distintos componentes.
3. Optimización de las relaciones entre los actores estratégicos, dinamizando su voluntad y capacidad de cooperación, a fin de producir efectos sinérgicos y uniformizar criterios de conducción a veces dispersos.
4. Analizar y entender adecuadamente el mundo nacional e internacional, y generar los mecanismos que permitan una mejor inserción.
5. Establecer políticas consensuadas de mediano y largo plazo, en detrimento de un exagerado cortoplazismo.
6. Maximizar la utilización de los recursos existentes de forma eficiente y eficaz; sean estos recursos: naturales, físicos, humanos, tecnológicos, económicos-financieros, políticos, diplomáticos, culturales.
7. Generar un espíritu de colaboración en cada cadena, como forma de afrontar con solidez los desafíos de este mundo globalizado y cambiante.

- **Innovación**

1. Desarrollar una cultura sistemática de innovación en los ámbitos público y privado.
2. Alinear la investigación e innovación con las necesidades de la demanda.
3. Apoyar la transferencia de tecnología a las empresas, asegurando adecuados canales de comunicación entre los actores del sistema de ciencia y tecnología y el sector empresarial.
4. Establecer programas orientados a fomentar la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las empresas por el impacto en la productividad de las mismas.
5. Desarrollar estrategias de cooperación regional, MERCOSUR, establecer una red regional, como también acuerdos con instituciones internacionales especializadas, teniendo especial cuidado en que los modelos deben de adaptarse a los requerimientos y necesidades nacionales.

- **Desarrollo empresarial**

1. Creación de programas de extensión de la cultura emprendedora en toda la sociedad.
2. Fomentar la colaboración interempresarial, la formación de procesos asociativos, sean clusters, redes empresariales, consorcios de exportación,

entre otros, que posibiliten aumentar las capacidades competitivas y la presencia activa en los mercados internacionales.

3. Desarrollar programas de apoyo al desarrollo de iniciativas cluster a nivel de pequeñas y medianas empresas del interior del país.

4. Reforzar y consolidar mecanismos e instrumentos de financiación, para apoyar el surgimiento y crecimiento de proyectos competitivos de las empresas.

5. Consolidar una cultura de cooperación entre empleadores y trabajadores con el objetivo de desarrollo de las unidades productivas.

6. Establecer programas de apoyo a la internacionalización de las empresas, contribuyendo a que no sólo las grandes empresas, sino también las pymes puedan acceder adecuadamente a los mercados exteriores.

▪ **Institucionalidad**

1. Conformar una institucionalidad que apoye y soporte el desarrollo productivo en el marco de un esquema sistémico de la competitividad. Se trata de desarrollar la institucionalidad, básicamente, a nivel meso económico.

2. Revisión de las funciones y actividades específicas, actualización de procedimientos de acuerdo a las nuevas y cambiantes realidades, complementado esto con la dotación de herramientas modernas e indispensables para cumplir su labor eficientemente.

3. Capacitación permanente del personal, fomentando una vocación de servicio a veces latente y no debidamente estimulada, que se traduzca en un orgullo funcional y de pertenencia de la institución, lo que jerarquiza una función en muchos casos no bien posicionada en la sociedad uruguaya

▪ **Mercados**

1. Incrementar la dinámica de comercialización de la producción del país bajo distintas formas y destinos, tanto en el mercado interno como en el externo, aumentando las posibilidades de que se visualice a Uruguay como una plaza atractiva para invertir en actividades productivas.

2. Posicionamiento de Uruguay como fuente de productos de calidad y excelencia, ya sea en la elaboración de bienes como en la prestación de servicios.

3. Desarrollar una política de atracción de la inversión extranjera que identifique todo aquello que las compañías exigen para radicarse y que fundamentalmente se sintetizan en: mano de obra muy calificada, fuerza laborable adaptable, excelencia profesional, atractiva política tributaria, instituciones de alta calidad educativa (básica y superior), comodidades (cultura, recreación, centros de compras), seguridad jurídica y pública efectivas, suministro de energía

confiable y al menor costo posible, instituciones tecnológicas de excelencia (técnicamente compatibles con sus necesidades), comunicación acorde a la época actual, incentivos que generen ventajas respecto a otros países, buena infraestructura logística y ambiente de negocios propicio respaldado fuertemente por las gremiales empresariales.

4. Desarrollo de una política de apoyo a la inserción internacional de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas empresas, mediante un conjunto de medidas coordinadas que apunten a cubrir las necesidades de financiamiento, promoción, acceso a mercados, desarrollo de la innovación.

5. Desarrollar un sistema de información precisa y oportuna tanto dentro del sector privado como público, punto clave en el proceso de decisiones de los diferentes agentes que forman la sociedad y tienen interacción en el mercado.

6. Generar espacios de integración y cooperación en la región.