

PROPUESTA PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Introducción

La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) cree que es necesario emprender un proceso de fortalecimiento de la capacidad competitiva de la economía uruguaya y, particularmente, de la industria manufacturera. Este proceso debe ser encarado con un horizonte de mediano y largo plazo y con la participación del sector público y el sector privado, dentro de un enfoque nuevo, que constituya no un intento de encontrar soluciones mágicas de corto plazo sino un camino de trabajo conjunto. Para ello, desde ya, la CIU compromete su esfuerzo no sólo para participar en el proceso sino para asumir los compromisos que le correspondan como institución intermedia representativa del sector productivo.

Este documento pretende ser un primer aporte, realizado dentro del espíritu mencionado. No se trata de pedir medidas al gobierno, sino de proponer caminos de búsqueda de soluciones conjuntas, más difíciles de lograr pero más duraderas, que ofrezcan una base para que las empresas industriales uruguayas puedan generar procesos sostenidos de mejora de su competitividad que les permitan alcanzar una inserción internacional adecuada.

La CIU reconoce que el sector público ha hecho y hace esfuerzos, desde su propia visión, para lograr una mejor competitividad industrial. Sin embargo, se entiende necesario avanzar hacia una visión común de una estrategia industrial, a través de un trabajo conjunto que integre a los diversos actores involucrados. El esquema tradicional de un sector empresarial que demanda y de un Estado que otorga o no beneficios es obsoleto en el mundo actual, no sólo conceptualmente sino también en los hechos. Las experiencias exitosas se basan en una visión compartida, en un trabajo conjunto, en la construcción de una mutua confianza entre los protagonistas y, particularmente, entre el Estado y los empresarios. Esto requiere asumir que los resultados se darán en plazos largos y que cada uno debe asumir compromisos. Como primer paso se requiere la construcción de ámbitos institucionales aptos para este trabajo. Algunas actividades orientadas al largo plazo recientemente desarrolladas por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), pueden ser una base para este nuevo estilo de diálogo y para avanzar hacia estas definiciones, siempre que integren a los actores relevantes en un ámbito de trabajo eficaz.

Estos planteos requieren de una nueva visión, de un nuevo relacionamiento y de nuevos horizontes de trabajo por parte de todos los actores:

- Por parte de las empresas, asumir el marco y trabajar para mejorar su gestión y concretar estrategias competitivas, introduciendo los ajustes necesarios.
- Por parte del Estado, modificar su rol, su enfoque de política y la forma de relacionarse con el sector privado, promoviendo una cultura de calidad en la sociedad uruguaya y asumiendo sus compromisos de cambio en el sentido de un funcionamiento más eficiente y una disminución del peso de su actividad para las empresas.
- Para las organizaciones intermedias, y en particular la CIU, esto implica asumir un nuevo liderazgo a favor de un desarrollo empresarial (y de una industria competitiva) basado en una visión compartida de largo plazo, sin abandonar la natural defensa de los intereses de sus asociados.

El primer paso es la búsqueda de la visión compartida y del establecimiento de un marco de trabajo operativo, pragmático y profesional bajo esta nueva visión de “buscar conjuntamente”. Y este paso debe darse en lo inmediato, como forma de abrir caminos que puedan ser recorridos durante la próxima administración, cualquiera que sea. Si no es posible lograr esto, seguramente se seguirán produciendo documentos de reflexión sobre la política industrial, planteos de medidas específicas y negativas más o menos fundamentadas, pero no avances reales en las condiciones de desarrollo de la industria. De no adoptarse decisiones cruciales rápidamente, es muy probable que se agudice la crítica situación actual.

1. La industria en una situación difícil

La economía uruguaya se encuentra hoy en una coyuntura particularmente difícil, en buena medida debido a la crisis regional. Sin embargo, más allá de la coyuntura actual¹, el Uruguay se encuentra en un sendero de crecimiento de casi el 4% acumulativo anual desde hace más de 10 años, con logros significativos en materia de estabilización (al punto que en 1998 por primera vez en 40 años se registró una variación de un dígito en el índice de precios del consumo), de manejo de las restricciones externas, con recomposición de actividades, sin un mayor agravamiento de los niveles de desocupación y avances en varias áreas de reformas, con una gran continuidad en los criterios de política económica de las tres últimas administraciones, aunque con distintos énfasis y modalidades de gestión.

Esta evolución favorable de la economía uruguaya en los últimos años se ha dado en un contexto de creciente apertura y sobre todo, marcada por el proceso de integración en el Mercosur. Tanto debido a las características de la política macroeconómica como a las exigencias del proceso de integración, se ha dado una mayor liberalización en el sector de bienes que en el de servicios y una evolución desfavorable de los precios relativos que enfrenta el sector industrial. En particular, se registra en todo este período un fuerte aumento del salario real y del peso del Estado sobre los sectores productores de bienes.

Durante este mismo período la industria manufacturera muestra un crecimiento muy inferior al de la economía en su conjunto, con un comportamiento muy dispar a nivel de las diferentes ramas industriales. En general, se observa asimismo una disminución importante de la ocupación en el sector y un crecimiento fuerte de la productividad. En este contexto, hay sectores en dificultades para reconvertirse hacia una situación competitiva sostenible, y otros que están creciendo y deben generar las condiciones para el mantenimiento de su desarrollo futuro.

De hecho, dentro de este contexto de reestructura, junto a sectores que enfrentan dificultades y fuertes caídas de actividad, se observa que algunas ramas han crecido en forma importante tanto en términos de su volumen de producción como de sus exportaciones. En este sentido, se verifica una “industria viable”, en función de ventajas comparativas, escala, diferenciación o calidad, todo lo que involucra nuevas estrategias.

Además de los casos exitosos basados en estrategias innovadoras, se constata que existe dinamismo en la creación de empresas, aunque tal vez muchas de ellas no tengan escala suficiente para desarrollarse en forma sostenida.

¹ En anexo se presenta un comentario sobre la evolución del sector industrial y, particularmente, sobre la situación actual con posterioridad a la crisis brasileña.

Este sector industrial en reestructura, con una realidad diversa, enfrenta un contexto internacional y regional cada vez más competitivo. La coyuntura actual acentúa esta situación dado el efecto que ha tenido la situación regional, derivada de la crisis de Brasil, sobre la situación industrial, lo que en algunos casos ha llevado a una disminución grave de la actividad o de los ingresos de las empresas. Todo ello se ve agravado por el proceso de competencia internacional, la lenta transformación del sector público y el proceso de apertura, que ha llevado a la industria a ser relativamente competitiva sólo en la región.

Esta coyuntura crítica, más que hacer olvidar la necesidad de trabajar para el largo plazo, debe generar un incentivo para iniciar el camino.

2. El marco y las condicionantes para el desarrollo industrial

2.1 El marco: una realidad compleja, cambiante y competitiva

Las tendencias generales a nivel internacional están cambiando el entorno en que se mueven las empresas, principalmente en el sentido de mayor intensidad y globalización de la competencia, una orientación creciente de las actividades hacia la demanda, así como mayor velocidad de los cambios tecnológicos y organizacionales en las empresas y en las cadenas productivas.

Estos cambios aumentan la importancia de la innovación, de la gestión y, por tanto, del conocimiento aplicado. Si bien surgen rápidamente redes de información, se desarrollan las comunicaciones y se digitalizan bienes y procesos, en este contexto, el rol del empresario es cada vez más relevante.

Algunos aspectos básicos de esta situación son los siguientes:

- *El mundo está cada vez más globalizado*, constituyendo un todo dentro del cual las partes están cada vez más intensamente vinculadas. Desde el punto de vista económico, ello se expresa y puede enfocarse desde diversas dimensiones: *comercial* (mercados abiertos); *productiva* (localización de grandes empresas en función de criterios globales); *financiera* (movilidad de capitales cada vez mayor); *tecnológica* (la tecnología se difunde y está a disposición de las empresas más fácilmente).
- *Se da una valoración creciente de la estabilidad*, lo que implica la necesidad de preservar los equilibrios macroeconómicos y atender con mayor intensidad aspectos sociales.
- *Se observan cambios en las características de la demanda y de las formas de comercialización*. En primer lugar, ha producido un cambio en las formas de comercialización, con una importancia creciente de la "distribución moderna" centrada en hiper y supermercados, centros comerciales y centrales de distribución nacionales e internacionales. Esto está determinando cambios en la dirección estructuradora de las cadenas de valor, ya que estos operadores articulan hacia atrás en las cadenas. En segundo lugar, se están dando cambios en el comportamiento de los consumidores, lo cual hace que la calidad sea un requisito de participación en el mercado más que un elemento de diferenciación. Finalmente, se percibe una tendencia al crecimiento del comercio electrónico, asociadas a la difusión de las tecnologías de información y telecomunicaciones.

- *Las innovaciones y los cambios tecnológicos afectan a toda la cadena de valor.* El cambio tecnológico, que habitualmente se asocia a cambios en productos y procesos técnicos, también se aplica en forma creciente a innovaciones organizativas en la empresa, involucrando a redes de empresas y cadenas productivas, con importancia creciente de las comunicaciones y de la tecnología de información. Así, adquieren particular relevancia aspectos como la logística, los modernos sistemas de gestión, el relacionamiento entre empresas y las relaciones dentro de la cadena de valor.
- *La gestión, el conocimiento aplicado y la calidad son claves.* La globalización, el cambio tecnológico acelerado, la mayor competencia y la necesidad de rápida adaptación a una demanda de características cambiantes, vuelve cada vez más importante la gestión y, con ello, el conocimiento y su aplicación. Esto implica la revalorización del capital humano en la empresa, lo que está vinculado a la innovación permanente, la calidad, la inversión en capacitación (como actividad permanente) y el manejo de la información.
- *Los patrones de trabajo están cambiando,* lo que se traduce en formas diferentes de hacer las cosas, las cuales son fuente de oportunidades y amenazas para las empresas. En general, se observa que las organizaciones adoptan prácticas más flexibles, mientras que los avances tecnológicos van modificando los perfiles de los puestos de trabajo, tanto en términos de capacidades necesarias como de flexibilidad en la forma de desarrollar las tareas (trabajo a distancia, por ejemplo). Los servicios adquieren cada vez más importancia y se han transformado en los sectores más intensivos en el uso de mano de obra. Todos estos aspectos plantean el tema del trabajo (incluido el desempleo y como combatirlo) y el desarrollo de nuevas habilidades como un tema central para las sociedades en el futuro cercano.
- *La industria manufacturera tiene límites difusos.* Las modificaciones tecnológicas, los nuevos patrones de trabajo, la intensidad de la competencia y la globalización, han llevado a una transformación de la propia delimitación de la actividad industrial. Servicios que antes se desempeñaban dentro de las empresas por personal dependiente (diseño, distribución o mantenimiento, por ejemplo) y que constituían parte de la actividad manufacturera, hoy son comprados por las industrias a empresas independientes. Estos servicios son a veces más importantes para la capacidad de competencia de las manufacturas que las actividades típicamente productivas. Esto implica que no se puede actuar sobre “la industria” sin tener en cuenta los servicios a las industrias.
- *La preservación del medio ambiente* es un tema de importancia creciente por la sensibilidad que genera, que ha provocando la aparición de marcos regulatorios restrictivos y el aumento en la utilización de tecnologías limpias. Ello a su vez puede generar oportunidades, tanto en sectores donde lo natural sea un factor de diferenciación como en la aplicación de tecnologías no contaminantes en los procesos de producción industrial.

2.2 Las condicionantes

Las particularidades regionales y nacionales acentúan los efectos de la situación caracterizada en el punto anterior. Las tendencias internacionales son irreversibles y las políticas defensivas sólo retardan los ajustes. En tal sentido es importante anticiparse a estos cambios basándose en las ventajas que tiene el país para competir.

Dentro de las condicionantes que deben tenerse en cuenta para la definición de una estrategia industrial hay que considerar el marco que fijan los acuerdos e instituciones internacionales y regionales de los cuales el país es parte, particularmente la Organización Mundial de Comercio y el Mercosur.

La estabilidad y el mantenimiento de políticas macroeconómicas ordenadas constituyen un prerequisite para un funcionamiento adecuado de una economía de mercado. Esto implica la preservación de una política de saneamiento fiscal y un manejo ordenado de los aspectos cambiarios y monetarios, en un contexto de funcionamiento libre de los mercados. En particular, en el caso uruguayo, se destaca que sucesivos gobiernos han mantenido un fuerte énfasis en la apertura de la economía (tanto desde el punto de vista comercial como financiero) y la estabilidad.

El funcionamiento eficiente del resto de los sectores de la economía, principalmente de servicios, y en particular del Estado, condicionan una estrategia industrial orientada a favor de la competencia y eficiencia en el campo productivo. En tal sentido debe tenerse en cuenta el funcionamiento competitivo de estos sectores, la redefinición del papel del sector público, la reducción de su peso para la economía y una mejora en su funcionamiento (todo esto incluye menor gasto público y carga tributaria).

Una condicionante clara es la disponibilidad de recursos, que toda ejecución de una política requiere. En el caso uruguayo la disponibilidad de recursos es limitada, lo que implica la necesidad de criterios muy estrictos en el uso los mismos y evaluaciones efectivas de la eficiencia con que se usen.

Finalmente, existen condicionantes institucionales y hasta culturales que no se pueden desconocer. Existen dificultades para instrumentar y poner en marcha reformas en Uruguay. Esto tiene un aspecto negativo, que es la inercia que se debe vencer para generar cambios, aunque desde un ángulo positivo requiere que las reformas que se ejecuten tengan cierto grado mínimo de consenso.

3. *Propuestas para una política industrial*

3.1 Objetivos

Los objetivos que debe tener una estrategia industrial moderna, asentada sobre una política macroeconómica clara y en un entorno abierto y competitivo, son:

- Facilitar el cambio estructural, fortaleciendo la inserción internacional de las empresas y la asignación de recursos por el mercado, con un horizonte de largo plazo;
- Promover un proceso sostenido de mejoramiento de la competitividad de las empresas².
- Generar un entorno favorable para la inversión y la instalación de nuevos emprendimientos industriales en el país, teniendo en cuenta la importancia creciente de las empresas intensivas en conocimiento o en activos intangibles..

3.2 Estrategia

No hay dudas que la base para generar una industria competitiva es un entorno de fuerte competencia, en un marco de apertura aplicado a todas las empresas, incluyendo a las de servicios, tanto en el sector público como en el privado. Si bien la presión de la competencia es el primer incentivo para el cambio a nivel de las empresas, es necesario generar un clima favorable para la innovación en el mediano y largo plazo. Esto incluye la formación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la innovación y la calidad, y el desarrollo de empresas de alto contenido de intangibles (diseño, calidad, procesos, conocimiento, marca, etc.).

En este sentido, y más allá de lograr condiciones estables para un funcionamiento eficiente de una economía de mercado, lo que incluye mantenimiento de un entorno competitivo, equilibrios macroeconómicos básicos, nivel educativo adecuado de la población, cierto grado de cohesión social, se requieren catalizadores del cambio estructural (como es el proceso de integración) e instrumentos que permitan acelerar este cambio y el crecimiento de la competitividad. En este caso el desafío es generar instrumentos que, partiendo de una visión positiva del ajuste estructural como mecanismo permanente de superación, permitan acelerarlo y no retrasarlo. Esto es un enfoque diferente de las tradicionales políticas industriales que tendían a retrasar los ajustes.

En esta línea, la definición de instrumentos y acciones debe partir de ciertos criterios estratégicos. De hecho, tal vez son más importantes los criterios estratégicos que las medidas concretas, ya que éstas se pueden ir construyendo en forma conjunta una vez que se cuente con la base conceptual compartida. Algunos de estos criterios estratégicos básicos para definir y ejecutar una estrategia industrial en el momento actual en Uruguay son los siguientes:

- *Asumir que el desarrollo empresarial, y en particular industrial, es un tema de todos, en términos de su incidencia social. Esto lleva a involucrar al sector público y al privado en un relacionamiento nuevo, de mutua confianza y trabajo en común, que permita promover el mejor desarrollo de las estrategias privadas dentro del marco dado por el Estado. Los empresarios deben asumir su papel de emprendedores innovadores; las organizaciones intermedias de empresarios deben asumir un rol cada vez mayor en la prestación de servicios y la ejecución de acciones de promoción empresarial (por ejemplo acciones asociativas) y el sector público debe*

² Se considera que una empresa es competitiva cuando es capaz de satisfacer las necesidades de sus clientes de forma más efectiva que sus competidores, ofreciendo más eficientemente bienes o servicios, tanto desde el punto de vista de su precio como de otros factores no monetarios, obteniendo además una rentabilidad sostenida acorde con el patrón de competencia sectorial.

fijar los marcos de política, pero también jugar un papel facilitador y catalizador de las actividades privadas.

- *Valorar el trabajo a mediano plazo.* Un trabajo serio para mejorar la competitividad de las empresas lleva tiempo, y ciertamente no es consistente con tiempos políticos que se mueven por ciclos de cinco años. Esto implica un enfoque muy profesional, más allá de posiciones políticas, ya que una administración sembrará para que recoja la siguiente.
- Es necesario introducir *criterios estratégicos en la definición de políticas*, que implican la asignación de recursos que son escasos. En este sentido, más allá de las decisiones estratégicas discrecionales de los gobiernos, los fondos aplicados a actividades promocionales deberían asignarse mediante mecanismos competitivos de licitación en base a criterios preestablecidos. Debe reconocerse que se asumen riesgos en toda decisión (por ejemplo cuando se apoya un emprendimiento asociativo de un grupo de empresas), lo que refuerza la necesidad de actuar de forma profesional, bajo mandato de política (con objetivos y criterios dados), de acuerdo a cronogramas preestablecidos para la toma de decisiones, y con una real y efectiva evaluación posterior.
- Muchas veces parece que tanto del lado público como del privado los problemas se solucionan con leyes o decretos (que a su vez crean controles, etc.). En realidad buena parte del desarrollo de la capacidad de competir de las empresas pasa por un *proceso de aprendizaje en el que participan Estado y privados*, que se refleja en hacer-evaluar-correr. Esto implica, de nuevo, gran profesionalismo, objetivos claros, autonomía de gestión y evaluaciones independientes en función de los objetivos.
- En todo caso, *los marcos generales de política deben ser simples y claros, con el mayor grado de automatismo posible.* Ello ofrece a los empresarios reglas de juego claras y disminuye los costos de cumplimiento de las normas.
- Más allá de esto, muchas veces las normas vigentes no se cumplen, lo que genera condiciones de competencia desleal. Mirado desde una perspectiva general, es impactante que uno de los principales reclamos de pequeños y medianos empresarios formales al Estado es que se *controle el cumplimiento de las normas vigentes por parte de todos los agentes económicos*, lo que es parte de sus funciones esenciales.
- Las organizaciones de los empresarios deben orientarse, además de sus actividades propias de defensa de sus legítimos intereses, *a apoyar a las empresas en sus esfuerzos de mejora de productividad*, a través de información, servicios y asesoramiento. Estas organizaciones deben operar como catalizadores de acciones asociativas y de trabajo conjunto para mejorar la competitividad a través de la construcción de redes. En este contexto, le corresponde a estas instituciones liderar la promoción del espíritu emprendedor y de una nueva valoración del rol del empresario en la sociedad, y catalizar los apoyos necesarios (públicos y privados) para la creación de empresas.
- La trama empresarial en el Uruguay está constituida por *pequeñas y medianas empresas*, las cuales adquieren un menor tamaño relativo frente a las pequeñas y medianas empresas de la región. Tanto en la definición de marcos como en la asignación de incentivos debe tenerse en cuenta este hecho.

3.3 Acciones

El propósito en este punto es plantear algunas acciones a llevar adelante por parte de los distintos actores. El enfoque, en línea con lo anterior, es comenzar con el centro en la empresa y proponer acciones de las organizaciones intermedias y el sector público para apoyar las estrategias empresariales. La idea no es formular propuestas cerradas, sino bases de trabajo para promover la reflexión.

3.3.1 Acciones de responsabilidad de las empresas

El punto de partida de la estrategia de desarrollo industrial, debe reconocer explícitamente que el núcleo de la competitividad está dentro de las empresas y que ellas son las responsables últimas de su propio desempeño. Sin una mejora en la gestión empresarial, no hay medida pública que pueda tener efectos positivos duraderos.

Corresponde a ellas tomar acciones sobre los factores de competitividad que controlan, es decir los vinculados a sus propias estrategias, tendientes a incrementar la productividad en sentido amplio o a modificar las estructuras de mercado en su favor. Esto implica actuar sobre la capacidad de gestión estratégica, el posicionamiento productivo y comercial, la gestión de los recursos humanos y el manejo financiero, así como implementar procesos innovativos y de mejora de la calidad en todas las áreas funcionales.

El desarrollo en el ámbito individual debe apoyarse en conceptos clave como son la diferenciación y la sustentabilidad . Las empresas deben hacer cosas que las diferencien de sus competidores y que sean importantes para los clientes, al tiempo que buscan caminos que las conduzcan a una posición competitiva sostenible a lo largo del tiempo. Para ello es imprescindible que las empresas adquieran ciertas capacidades críticas, que generalmente se encuentran en las empresas de mayor suceso.

Las principales actitudes que ayudarán a las empresas a ser exitosas y a desarrollarse en el largo plazo son: fomentar el hábito de la innovación en productos, procesos y servicios, buscando adaptarlos a las necesidades de los clientes; maximizar la eficiencia operacional, es decir, producir lo mejor al más bajo costo con la mayor flexibilidad posible; y hacer ajustes estructurales para responder de manera efectiva a grandes cambios en el entorno competitivo. En particular, deberán tener en cuenta la importancia creciente que la gestión del conocimiento y los activos intangibles (diseño, marca, calidad, etc.) tienen en el desarrollo de las empresas en el mundo actual.

3.3.2 Acciones de responsabilidad de las organizaciones empresariales

Partiendo de una visión estratégica del papel que deben jugar las organizaciones empresariales en el apoyo a los esfuerzos de mejora de gestión y productividad de las empresas (a través de información, capacitación, servicios y asesoramiento) y a la promoción del espíritu emprendedor, corresponde a cada institución definir y asumir su propio papel. En este sentido, la CIU habrá de asumir sus compromisos propios.

La CIU ha venido reorientando su perfil desde hace unos años hacia la prestación de servicios a los empresarios, además de la natural defensa de los intereses de sus asociados. Así como las empresas tienen la responsabilidad de mejorar su gestión, a la CIU (así como a otras instituciones públicas y privadas) le corresponde apoyarlos y

actuar en consecuencia. Por esa razón se ha comenzado a implementar un sistema de gestión de calidad con la intención de certificar según la Norma ISO 9000.

La CIU reconoce los cambios que se han dado en los últimos años en términos de estructura industrial, en función de diferentes performances sectoriales. En este sentido valora la necesidad de trabajar conjuntamente con las propias empresas y con el sector público en análisis y propuestas que permitan fortalecer las cadenas de valor, de forma de construir una base empresarial e industrial más firme y dinámica.

Esto implica el compromiso de participar en un trabajo de largo plazo orientado a fortalecer la competitividad empresarial en el país. Reconoce en este sentido los esfuerzos que viene realizando el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y las dificultades que un trabajo de este tipo implica en términos de resolución de contradicciones de intereses, pero está dispuesta a asumir el liderazgo que le corresponde.

La CIU ha definido prioridades en función de las propias actividades que apoya a nivel empresarial y ha encarado una reorganización de los servicios que presta, en una estrategia de tránsito hacia un mercado futuro de servicios a las empresas de menor dimensión (PYMEs). Esto mismo podrá justificar compartir el financiamiento con el Estado, en razón de las externalidades que implicaría.

En esta línea, se ubica el programa de formación de un Centro de Desarrollo Empresarial que la CIU presentó al FOMIN para su financiamiento parcial. El propósito del programa consiste en fortalecer la capacidad de las PYMEs para acceder y utilizar eficientemente servicios empresariales no financieros, orientados a mejorar su productividad y su capacidad de crecimiento en un contexto de internacionalización, con énfasis en acciones asociativas.

Con el mismo criterio, es necesario que se conjunten esfuerzos para incrementar la presencia de productos uruguayos en los mercados internacionales. Si bien las misiones comerciales que acompañan a las delegaciones oficiales cuentan con un respaldo político del Gobierno, la responsabilidad de la organización recae en buena medida en los gremios sectoriales. Esta práctica debería estructurarse para aprovechar mejor los recursos que el Estado utiliza en estas misiones.

Los servicios deberán estar concebidos y proporcionados a las necesidades concretas de las empresas, teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y culturales de quienes habrán de ser los receptores de los mismos. En particular, las microindustrias suelen quedar relegadas en el interés de las organizaciones debido a las dificultades para trabajar con ellas y unificar sus intereses. Será necesario que la CIU adapte su estructura de servicios, a efectos de representar mejor los intereses e inquietudes de este sector.

Una vez que se incremente la prestación de servicios a este tipo de empresa industrial, será más fácil cooperar con otras instituciones nacionales, regionales e internacionales que trabajan para el desarrollo de la micro y pequeña industria. De esta forma se habrá de facilitar la tarea de plantear programas de apoyo específicos como puede ser la asistencia para la creación de empresas, el desarrollo personal de los emprendedores, el perfeccionamiento de las competencias técnicas y en materia de gestión de una industria, el fomento de la interrelación comercial con empresas de mayor porte, las condiciones para el acceso al mercado y, en general, para todo aquello que contribuya al desarrollo y estabilidad de las micro y pequeñas industrias.

Un trabajo con objetivos precisos habrá de asegurar, a lo largo del tiempo, un incremento en la masa social de la Institución, lo cual la habrá de volver aún más representativa de los diversos perfiles industriales .

La CIU deberá ocupar un rol que ha empezado a desempeñar desde hace ya un tiempo: anticipador de problemas y analista de tendencias internacionales, lo cual le permite tener una base sólida para un diálogo informado y profesional con el Estado. Se priorizarán temas clave desde el punto de vista de la gestión empresarial (como por ejemplo tecnología, calidad, normas), asumiendo la defensa del mercado doméstico desde una lectura regional, apoyando el desarrollo empresarial (incluyendo la creación de nuevas empresas), a través de nuevas prácticas de gestión que priorizan la información, el marketing, el diseño de productos, la logística y la innovación productiva, teniendo como meta la satisfacción del consumidor.

Un aspecto específico que debe asumir la CIU es la promoción del espíritu emprendedor y la valoración social del empresario, incentivando en los ámbitos correspondientes el desarrollo de actitudes y habilidades emprendedoras en la sociedad.

3.3.3 Acciones de responsabilidad del Estado

. Definición del marco

Corresponde al sector público fijar el marco dentro del cual las empresas deben buscar su competitividad. En todo caso un proceso de diálogo con el sector privado puede colaborar en la definición de una visión compartida, que permita precisar las demandas y mejorar estos marcos.

El sector público y su papel

El peso del gasto público en la economía no sólo es elevado, sino que ha sido creciente. Esto tienen una incidencia clara sobre la actividad económica ya que este gasto debe ser financiado y ello implica una presión tributaria que afecta a las empresas y a los consumidores. Sin embargo, ello no es el único efecto de las actividades del sector público, ya que su forma de funcionamiento genera muchas veces ineficiencias, trabas administrativas y controles innecesarios, superposición de funciones y de instituciones que aumentan los costos y dificultan la capacidad de competir de las empresas privadas. Muchas veces no es tanto el problema de si el Estado debe intervenir o no, sino la forma que tiene de hacer las cosas, lo que implica revisar papel que debe jugar el sector público en la sociedad

En este sentido, la agenda de relacionamiento con el Estado en esta nueva etapa de trabajo conjunto podrá incluir entre otros temas:

- . La aceleración de *la reforma del Estado y sus empresas*, que permita reducir el volumen del gasto público, aumentar significativamente su eficiencia y ajustar el funcionamiento de las empresas y la fijación de precios a un esquema competitivo (lo que incluye su forma societaria, aunque no necesariamente su propiedad). En esta línea, se requiere una evaluación del actual proceso de Reforma del Estado, para confirmar o redefinir sus prioridades y criterios de ejecución, y del sistema tributario, reduciendo en la medida de lo posible impuestos que gravan a las actividades productivas (contratación de mano de obra, IMABA, Patrimonio, por ejemplo).

- Particularmente, la configuración actual del Impuesto al Patrimonio lo convierte en un impuesto a los activos. Por otra parte, la reinversión de utilidades debe ser estimulada mediante una mayor exención tributaria, ya que contribuye a que se incremente el ahorro empresarial.
- Es necesario asimismo analizar el funcionamiento de los mercados que no están sometidos a competencia externa, a los efectos de lograr un funcionamiento más eficiente que permita mejorar el posicionamiento competitivo de los sectores productores de bienes. Debe destacarse que la apertura presionó sobre la eficiencia de estos sectores, que aumentaron significativamente su productividad, mientras que más del 60% del producto está conformado por sectores distintos al industrial, agropecuario y minería.
- El énfasis en asegurar un *marco de competencia leal en el mercado interno*. Ello incluye una amplia gama de aspectos, como ser el cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales, bromatológicas, etc. por parte de todas las empresas, la utilización de mecanismos que permitan prevenir prácticas desleales de comercio, la represión del contrabando y el control del informalismo, entre otros aspectos.
- Se debe aprobar una normativa que establezca los derechos y obligaciones de los consumidores, e incluso desarrollar actividades para mejorar su información y capacitación. Esto facilitaría el control de calidad tanto de bienes y servicios nacionales como importados.
- La *racionalización e incremento de los incentivos actuales*, en la orientación de promover la competitividad y una mejor inserción internacional de las empresas.
- La *reforma y coordinación de instituciones y programas* que se relacionan con el sector industrial, roles, recursos y costos de prestaciones, entre otros aspectos. Dentro de este tema se destaca la propia organización institucional del Poder Ejecutivo para atender los temas en el área productiva, pero también otros aspectos como los relacionados con la asignación de incentivos, la promoción externa, los bancos comerciales públicos y los programas de apoyo al sector, junto con la normativa de nuevos instrumentos financieros, complementaria de la de fondos de inversión. Se incluye asimismo, la necesaria acción del sector público como comprador, mejorando su eficiencia e instrumentando programas de desarrollo de proveedores que permitan mejorar la competitividad de las empresas vinculadas.

Política comercial

Los márgenes de maniobra que tiene hoy el Uruguay en materia de política comercial están acotados y definidos por la propia participación en el Mercosur. En este sentido, y como primer paso, dado además que ya ha transcurrido un tiempo desde la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, se requiere una reflexión profunda sobre el estado actual del proceso de integración y sobre el mejor posicionamiento para el Uruguay. Esto permitiría definir y en algunos casos replantear estrategias, prioridades y actitudes a asumir. De todas formas, debe enfatizarse la necesidad de asumir una actitud hacia la apertura en la discusión de los temas regionales. Esto disminuye los costos a pagar por ineficiencias de los socios y la propia dependencia de la región. Si la región se cierra, los países de menor tamaño tienen más para perder. En ese sentido, y entre otros, preocupan aspectos como el elevado nivel del arancel externo común para bienes de capital, el cual se entiende deberá ser renegociado.

Debe tenerse en cuenta que en la lógica vigente del Mercosur, se deberá avanzar en varios temas cuya resolución podrá cambiar a corto o mediano plazo el impacto de distintos instrumentos: regímenes especiales de importación, admisión temporaria, impuestos internos específicos, reglas técnicas, compras gubernamentales entre otros. Como acompañamiento de lo anterior están los temas de armonización fiscal y de incentivos.

Incluso con una perspectiva más amplia, desde el Mercosur, la agenda de *negociaciones comerciales* en curso incluye el relacionamiento con otros países de ALADI, el ALCA y la Unión Europea, y pronto se incorporará una nueva ronda a nivel de la OMC. Esto implica que en un horizonte de 5 a 7 años se redefinirá completamente el contexto de inserción externa del país. Estos procesos deben abordarse con gran profesionalismo, a partir de una adecuada reflexión, como parte de una estrategia de mejora del posicionamiento de las industrias uruguayas en el nuevo contexto internacional. Esto incluye acceso a mercados finales y abastecimiento de insumos, bienes de capital y tecnología en condiciones competitivas.

En otros aspectos de política comercial hay algunos temas específicos que vale la pena mencionar:

- Uno es el de las *prácticas desleales de comercio y de la competencia derivada de la coyuntura internacional* (especialmente en ciertos sectores como el textil). Verificaciones de precios, controles de embarque, etc. están siendo aplicados en la región a través de contratación con firmas internacionales. Algunos países y regiones exigen el cumplimiento de ciertas normas de calidad como traba no arancelaria. Teniendo en cuenta las dificultades de aplicación de algunos de estos instrumentos, debe enfatizarse la necesidad de contar con mecanismos de defensa de competencia. No ha sido fácil para el Uruguay, respetuoso de la normativa internacional y de los acuerdos firmados, ver como no ha sido adoptada la misma actitud por Brasil y Argentina, países que en muchas oportunidades han adoptado medidas unilaterales o bilaterales que representaron perjuicios importantes para la industria uruguaya.

- Otro es el de *medidas de apoyo a la exportación*. Actualmente están vigentes la financiación de exportaciones y la devolución de impuestos como medidas que son efectivas y que deben mantenerse, aunque deben incluirse en una revisión e incremento de algunos de los incentivos, con el fin de mejorar su eficiencia.
- Además de lo anterior, debe estructurarse una política uniforme en cuanto a la promoción de las exportaciones uruguayas, centralizando la responsabilidad de la ejecución en un ente integrado por el sector privado y que efectivamente participe en su dirección. Actualmente la dispersión de esfuerzos genera inconvenientes de orden práctico y no se aprovechan de manera eficiente los escasos recursos que el Estado destina para tal fin, no obteniéndose el retorno esperado en función de la inversión y el esfuerzo realizado por los empresarios.
- De todas formas, es necesario que las políticas promuevan la internacionalización de las empresas, incluso de aquellas no exportadoras. En el contexto actual de apertura e integración, todas las empresas (orientadas a la exportación o al mercado interno) deben incorporar referencias internacionales a su actividad, tanto en sus diseños estratégicos, como en el análisis de su cadena de valor, las capacidades de sus trabajadores, la conexión con redes de conocimiento, la calidad de sus productos y procesos, la capacidad de innovación. En definitiva, debe apuntarse a crear empresas de clase mundial, la cual las hace mucho menos vulnerables a los cambios de política económica tanto a nivel nacional como regional.
- Finalmente, ya se ha insistido en su doble vertiente sobre el tema de *servicios*: negociación externa y desregulación interna (o regulación de la competencia).

Política de inversiones

El contar con una estrategia de promoción de inversiones es de crucial importancia para todo proceso de ajuste estructural. Las ventajas competitivas en una economía pequeña de las características de la uruguay, con un patrón de inserción internacional definido y una estrategia comercial sustantivamente aperturista, no se originarán en el capital físico ni en la mano de obra no calificada. Ello implica generar una política de promoción de inversiones que no difiere de lo que han realizado otras economías pequeñas y que implica privilegiar la aplicación de capital humano en el proceso de ajuste.

Es importante que los beneficios contribuyan a su vez a una mayor descentralización productiva, para que el interior del país se convierta en un medio atractivo para radicar inversiones y evitar así la concentración en la capital. Esa descentralización será el motor de una mayor disponibilidad de servicios eficientes en todo el país, para lo cual habrá que acompañarlo con el desarrollo de la infraestructura.

Debería evaluarse un sistema vinculado a la captación de nuevos y grandes proyectos y por fuera de planteos que retardan los necesarios ajustes. Las estrategias de captación de inversiones deben tener en cuenta que es necesario ofrecer incentivos (claros y automáticos, en función de objetivos predeterminados), aunque éstos no constituyen el factor más importante a la hora de tomar decisiones de localización de un emprendimiento (la disponibilidad de recursos, naturales y humanos, de infraestructura y proveedores, así como el rol eficaz de las agencias vinculadas a la atracción de inversiones extranjeras son, en muchos casos, más importantes que los incentivos financieros).

Política Financiera

En este sentido, se apunta no tanto a la creación de programas de financiamiento, sino a la mejor implementación de los ya existentes, para lo cual son necesarios nuevos instrumentos. Se pretende una mejor y más rápida obtención de los fondos disponibles, así como también una menor carga administrativa para los prestatarios. Asimismo, se debe efectuar una revisión de la normativa vigente y estudiar la posible implementación de nuevos mecanismos de financiamiento, los cuales ya son utilizados en otras partes del mundo (mercado de capitales, securitización, duplicata, etc.). Con respecto a la duplicata comercial, o duplicado de factura, la CIU planteó su conveniencia hace ya ocho años y fue apoyado por la Asociación de Bancos. Sin embargo, en el proyecto de Ley a estudio en el Parlamento sobre factoring, etc., el Poder Ejecutivo la excluyó sin razón alguna.

Aspectos Laborales

En este campo, se cree necesario la revisión de determinadas normativas, las cuales no se han adecuado a las nuevas condiciones de producción, trabando las negociaciones laborales y desestimulando la contratación.

Política Tecnológica

En este tema, es necesario contar con un programa de ciencia y tecnología, con participación de las universidades, el sector privado y el sector público, que permita hacer un aprovechamiento adecuado de la cooperación internacional y establecer un marco institucional que garantice que la asignación de recursos sea eficientemente utilizada. A esta área se aplican las reflexiones sobre fondos concursables con evaluación de resultados y por supuesto de reforma de las instituciones, a la vez que revisión del régimen fiscal aplicable a inversiones en intangibles. La incorporación de tecnología debería estimularse, eliminando los elevados costos adicionales que ocasiona a las empresas. Debe promoverse la descentralización en la ejecución de las políticas, a través de entidades privadas que estén en condiciones de ejecutarlas.

Política de infraestructura

Se puede constituir, desde las organizaciones gremiales industriales, junto con el tema servicios, en un tema a coordinar con otros sectores productores de bienes, en especial auspiciando el régimen de concesiones en condiciones competitivas. Podría relacionarse con la insistencia formulada de avanzar en el área de regulación, separando las funciones de promoción y formulación de políticas, de los de ejecución y los de contralor de la regulación.

Cooperación internacional

Deberían crearse instancias con participación de todos los sectores empresariales, para una mayor transparencia y eficiencia en el uso de la cooperación internacional, procurando que su objetivo sea llegar a los agentes privados y no quedar en la intermediación institucional. La orientación de los recursos hacia la creación de empresas y empresarios, así como a desarrollar habilidades de gestión, garantizarán un mayor retorno de la inversión que el país realice.

Uno de las estrategias que pueden aplicarse para alcanzar un mayor grado de internacionalización de la economía uruguaya, es la de aprovechar los recursos de cooperación internacional disponibles para que las empresas pueden concretar acuerdos de cooperación empresarial con firmas del exterior.

. Promoción del desarrollo empresarial

Así como es necesario fijar las políticas de marco, se requiere generar políticas orientadas a promover el desarrollo empresarial. En este sentido, se plantean dos grandes líneas de acción:

Fondos de promoción

Se propone la creación de un fondo destinado a apoyar emprendimientos asociativos (inversiones, alianzas, apertura de nuevos mercados, proyectos innovadores) o para financiar consultores o actividades para el mejoramiento de la gestión empresarial, de acuerdo a un mandato de política y a través de instituciones autónomas. La asignación de fondos se podría realizar a través de licitaciones con criterios preestablecidos. Pueden tomarse como referencia programas en aplicación en otros países, como es el caso de Chile (programas como PROFO, FAT, incluso PREMEX).

Este tipo de programas de apoyo constituyen lo que tiende a ser viable en el marco de la OMC y que por lo tanto deberíamos aprovechar al máximo. Un tema clave, no de fácil solución, es quien debe ser la institución ejecutora central, ya que requiere independencia y gran profesionalismo. Es fundamental recurrir a redes descentralizadas, lo que requiere a su vez mecanismos operativos de funcionamiento y evaluación independientes, prácticos, eficaces y claros.

En particular, la CIU considera que es un ejecutor potencial apto para este tipo de programa, ya que la administración de los mismos por parte del sector privado, contribuye a una mayor eficiencia en su ejecución. La experiencia acumulada en los últimos 15 años, invirtiendo una importante cantidad de recursos propios en ello, nos habilita para ser prestadores de servicios de desarrollo dirigidos al sector empresarial.

Programas de trabajo en cadenas de valor o en clusters

Paralelamente, se propone promover el trabajo en cadenas de valor o en *clusters*. El proceso actual de cambio tecnológico lleva a que el trabajo en redes es cada vez más importante para las empresas, sea a lo largo de una cadena de valor o de *clusters*. Como ya se ha comentado, además, las propias características de ese cambio tecnológico, pautado por el desarrollo de los sistemas de información y las telecomunicaciones, está modificando la forma en que se organizan las empresas, su relación con otras empresas y con sus propios clientes.

Esto hace que sea fundamental lograr una visión compartida pública/ privada, no sólo sobre la situación actual sino también sobre el futuro y sobre las acciones necesarias para alcanzar objetivos concretos . El desarrollo de clusters o de redes de empresas en la cadena de valor es un tema propio del sector privado. Sin embargo, el sector público y las propias organizaciones empresariales pueden mejorar las condiciones para facilitar y promover este desarrollo.

Un trabajo conjunto, (que permita encarar acciones de desarrollo de proveedores, mejoramiento de calidad en la cadena, alianzas estratégicas horizontales y verticales, etc.), debe realizarse con la disposición de asumir compromisos de acciones para mejorar la productividad y el funcionamiento del grupo de empresas, de forma de aprovechar las economías externas. Los programas de trabajo en cadenas de valor o *clusters* requieren de un cierto período de análisis (identificación de factores clave de competitividad, logro de una visión compartida, etc.) y de maduración que lleva a resultados en el mediano plazo. Así como en el caso anterior, es necesario definir ámbitos institucionales dentro de los cuales estos programas puedan desarrollarse en forma autónoma de los tiempos políticos, para lo cual existen ya algunas experiencias sobre las cuales construir.

Como ya se ha señalado, la CIU ha asumido un compromiso concreto de trabajo en esta línea, y comenzará a ejecutar un programa cofinanciado por el FOMIN que, entre otras acciones, prevé el desarrollo de programas de cooperación entre empresas: tanto de desarrollo de proveedores, como sectoriales y de internacionalización. Estos programas permitirán fortalecer, en algunos casos, relaciones verticales dentro de la cadena de valor y, en otros, promover la cooperación horizontal de empresas con actividades vinculadas.

No debe olvidarse las posibilidades que ofrece la subcontratación de procesos industriales como actividad promotora del crecimiento industrial. A través de ella, resulta más fácil la articulación del tejido industrial de base y se le presenta a la pequeña o mediana empresa la posibilidad de desarrollar sus capacidades en diseño, especialización o tecnológicas. Asimismo, el desarrollo de empresas subcontratistas orientadas al mercado internacional se habrá de convertir en un atractivo para los potenciales inversores extranjeros, ya que contarían con empresas locales capaces de satisfacer sus necesidades de producción.