

### 10.1. Recomendaciones sobre las políticas

No resulta fácil hacer recomendaciones destinadas a crear mejores condiciones para la expansión de las actividades metal-mecánicas en el Uruguay. No obstante, se intentará a continuación hacer referencia a algunos aspectos que podrían ser de relevancia<sup>1</sup>.

1.- Un primer aspecto se refiere a las **compras del estado**. Se ha visto en esta investigación la importancia que las mismas revisten para muchas empresas metal-mecánicas. Esto lleva a pensar en otorgar otra vez, a las compras del estado, el papel que no debieron perder dentro de una concepción de desarrollo industrial.

Sabido es que en una ley del 7 de diciembre de 1961 quedaba establecido que el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, en las licitaciones o compras directas darán preferencia a los bienes, productos, maquinaria, equipos y artículos nacionales. También se dará preferencia en el caso de que sólo parte o partes de los bienes fueran fabricadas en el país. La preferencia se dio en un principio en el caso de que el precio de ese bien no superase en un 40% las ofertas similares extranjeras. Luego, en el artículo 654 de la ley 16.170 se cambia ese margen de preferencia primero a un 25%, luego a 15% (a partir del 1° de julio de 1991) y por último a un 10% (a partir del 1° de julio de 1992) que en definitiva es el que rige hoy en día.

Esta norma de clara defensa de la industria radicada en el país ha ido quedando en desuso y bueno sería recuperar su aplicación y, de ser posible, incrementar el porcentaje actual, visto el momento excepcional por el cual está pasando la industria.

Lo dicho debería regir, también, para los concesionarios de obra pública en cuyos contratos debería especificarse que rige el porcentaje de preferencia.

En algunos casos, como el de las plantas potabilizadoras, la propia empresa pública puede jugar un papel activo favoreciendo su exportación.

2.- Un segundo aspecto de relevancia esta en relación con las **exportaciones metalmecánicas**. Como se ha visto, en algunos casos (automotriz y autopartes, por ejemplo) las exportaciones son una parte relevante del producto. En otros casos, sin embargo, a los empresarios les resulta extremadamente difícil penetrar en los mercados externos, por una gama amplia de razones.

A continuación se expondrán algunas recomendaciones que pueden contribuir a fortalecer al sector y a dinamizar a las exportaciones metalmecánicas.

2.1.- Elevar la devolución de impuestos indirectos a las exportaciones hasta un 5%, lo cual es perfectamente compatible con las normas de la OMC. Asimismo, se recomienda que se reduzcan a 15 días (como ocurre en otros países, incluso de la región) los plazos para la devolución de dichos impuestos.

2.2.- Se debería incrementar, además, el plazo de financiación de exportaciones a 360 días actualmente en 270 días) sin que se modifique la tasa de interés.

3.- Un tercer aspecto esta relacionado con el **estímulo a la inversión y a la innovación y el desarrollo** en las empresas. Es posible, además, recurrir a instrumentos que ya existen sea para aplicarlos efectivamente, sea para aumentar el estímulo que conceden.

3.1.- Según la normativa vigente las empresas pueden deducir una vez y media los gastos de IyD cuando declaran el IRIC. Podría ser aconsejable acentuar este beneficio. Por tal razón se propone que

---

<sup>1</sup> Muchas de estas recomendaciones han sido tomadas de Quijano, Jose Manuel: "La política Industrial", de próxima publicación en Comercio Exterior, Mexico

se incremente de uno y medio a tres veces el deducible de los gastos de innovación y desarrollo realizados por las empresas a los efectos de la declaración del IRIC.

3.2.- La normativa autoriza, asimismo, a exonerar el IRIC hasta en un 40% por concepto de reinversión de utilidades. Parece aconsejable elevar este porcentaje a 70% como estímulo impositivo para fomentar la tasa de reinversión de utilidades

3.3.- Podría ser de utilidad, también, crear un fondo, constituido entre la Corporación Nacional para el Desarrollo y capitales privados, cuyos recursos se destinaran a realizar aportes de capital de riesgo, en forma transitoria en empresas metalmecánicas.

4.- Un cuarto aspecto se refiere a la **asociación entre empresas**. Es notorio que en la reflexión sobre el desarrollo industrial ha tomado creciente importancia el debate sobre la asociación entre empresas. Desde el punto de vista regional y más aún desde el punto de vista internacional todas las empresas uruguayas son pequeñas y por lo tanto la búsqueda de la asociación se ha vuelto una necesidad cada vez más imperiosa

Dicho lo cual conviene distinguir entre dos formas de asociación que tanto a nivel europeo como a nivel regional tienen creciente importancia. En primer lugar la formación de redes de empresas (redes de empresas innovadoras se llaman en la Unión Europea) que se asocian con el propósito de adquirir insumos en común, y/o vender su producción conjuntamente y/o realizar acuerdos de producción y/o hacer esfuerzos conjuntos en materia de innovación. El objetivo de la asociación es, por lo tanto, más amplio que el de los consorcios de exportación. Esta asociación entre empresas de similar tamaño se promueve cada vez más a nivel internacional y regional.

En segundo lugar debe contemplarse la asociación entre empresas de distinto tamaño. Se trata por lo general de empresas que en términos relativos (referidas al ámbito nacional) son grandes y por lo tanto han alcanzado una escala adecuada de producción, tienen una estructura profesional de gerenciamiento, producen con un nivel de calidad que permite penetrar en el mercado regional y/o internacional. En tanto estas empresas generan su red de proveedores, constituidos por empresas de menor tamaño relativo, firman convenios de abastecimiento de mediano y largo plazo, y empiezan a exigir que estos proveedores entreguen una oferta regular, en el tiempo pactado y con la calidad exigida, puede decirse que la red vertical comienza a mejorar cualitativa y cuantitativamente.

A continuación se sugiere que Uruguay, inspirándose en la positiva experiencia de los PROFOS chilenos, fomente la creación de proyectos asociativos entre empresas pequeñas y medianas según las siguientes características:

Que los proyectos reúnan a un mínimo de cuatro empresas. Que el Estado destine recursos para fomentar esa asociación, los cuales no deben ser superiores al 40% del costo total del proyecto en los dos primeros años. Que el proyecto sea gestionado por un gerente, escogido por las propias empresas. Que el financiamiento público se otorgue durante los dos primeros años.

En cuanto a la asociación entre empresas de distinto tamaño se propone que las empresas grandes que se incorporen a un programa de proveedores puedan ampararse en los beneficios derivados del fomento a la innovación empresarial a los efectos de la declaración del impuesto a la renta de industria y comercio.

5. En la comercialización de ciertos bienes o servicios –como los bienes de capital - puede jugar un papel fundamental el **financiamiento de mediano y largo plazo** otorgado a los compradores. Los fabricantes de equipos de los países desarrollados frecuentemente otorgan buenos financiamientos –por ejemplo con 7 años de gracia y bajos intereses- que se hacen muy atractivo para el industrial adquirente y, a igualdad de calidad y precio, lo llevan a preferir el bien importado. Este factor disminuye la capacidad competitiva de las firmas metal-mecánicas nacionales, salvo que formen parte de organizaciones transnacionales con capacidad de financiamiento.

El BROU podría desarrollar líneas de crédito de largo plazo destinadas a los compradores, locales y del exterior, de estos bienes fabricados por las industrias metal-mecánicas uruguayas.

6.- Las recomendaciones anteriores pueden ser de utilidad para las empresas metalmecánicas. No obstante, se requiere también de un *contexto general favorable* para que las empresas puedan desplegar sus actividades sin excesivos sobresaltos. En tal sentido hay algunos grandes campos que no pueden ser desatendidos, so pena de anular muchos años de esfuerzos para consolidar emprendimientos industriales.

6.1.- En primer lugar, la ausencia de competitividad cambiaría por periodos prolongados, es letal para las industrias. Por una parte, desestimula la exportación; por la otra, fomenta al producto importado. Uruguay tuvo una política estabilizadora basada en creciente rezago cambiario entre 1988 y 1995. Desde el año 1995 el rezago no ha seguido aumentando, pero se mantiene el acumulado en los años previos. La revitalización metalmecánica – y la revitalización de la industria en general – requiere de precios relativos que no sean “antiindustriales”

6.2.- En segundo lugar, como los empresarios encuestados lo han señalado, la actividad industrial ha estado sometida a una creciente competencia desleal interna y externa. La interna se vincula con el crecimiento – por una gran variedad de razones – de la informalidad. La externa, se asocia a una concepción maniquea e ideologizada de la apertura comercial, que tolera el ingreso de todo producto del extranjero sin importar los subsidios en el origen, la calidad del producto y las prácticas comerciales depredatorias de algunos países o empresas.

6.3.- En tercer lugar, no hay actividad industrial sin marcos regulatorios estables. El caso automotriz uruguayo es un buen ejemplo de lo que no se debe hacer. Normas que dan estabilidad por apenas unos meses – tal como ocurrió con las nuevas normas aprobadas en marzo de 1999 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999 – son garantía segura de freno a la actividad industrial regulada con cortoplacismo.

## **10.2. Recomendaciones en relación a acciones de capacitación**

En un escenario de estancamiento del empleo, la capacitación aparece como un requisito para evitar nuevas pérdidas adicionales de competitividad y de puestos de trabajo. En esta investigación se detectó una preocupación bastante generalizada por la capacitación del personal.

Los requisitos de capacitación que tienen las empresas metal-mecánicas, incluirían a un total de 2.673 trabajadores a capacitar<sup>2</sup>.

Del total de la capacitación futura planteada por las empresas, aquella que potencialmente podría involucrar a la Junta Nacional de Empleo incluye la capacitación de 1.338 trabajadores metal-mecánicos.

La recomendación es realizar un Programa de Capacitación para la industria metal-mecánica que, basándose en la demanda detectada en esta investigación –y presentada en detalle en el capítulo 7-, agrupe los requerimientos por cursos temáticos. Si bien la convocatoria a la participación en los cursos debería ser abierta a todas las empresas del sector, para garantizar el éxito del Programa la Junta Nacional de Empleo podría trabajar con el listado concreto de demandas de cada una de las empresas, de modo de promover la participación de los trabajadores de las empresas que específicamente plantearon los requerimientos. En otros términos, se podría realizar una especie de “marketing directo” del Programa, direccionado a las empresas que en la encuesta plantearon solicitudes concretas.

Siguiendo la orientación de la demanda, tanto de las empresas como de los trabajadores en Seguro de Paro, el Programa debería priorizar:

- 1. La capacitación en aquellos conocimientos y destrezas de alcance genérico, que le dan a los trabajadores versatilidad y, por ende, la capacidad de aplicarlos en las más diferentes áreas del trabajo: Calidad e Informática aparecen entonces como los cursos más importantes a desarrollar. A los trabajadores les posibilitará diversificar su oferta laboral, al no depender exclusivamente de los oficios y destrezas específicos de la actividad metal-mecánica; a las empresas les posibilitará tener operarios con una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones de la producción y de los mercados.

---

<sup>2</sup> En algunos casos, en este total hay repeticiones, dado que una misma empresa –por ejemplo- requiere varios cursos para todo su personal o para parte del mismo.

- 2. Disciplinas vinculadas a la Producción pero que tienen un alcance general, aplicable a cualquiera de las industrias involucradas y a los diferentes oficios y calificaciones: trabajo en equipo, supervisión, productividad y seguridad industrial, serían los cursos a priorizar. El impacto de estos cursos sería de similar tipo al planteado en el punto anterior.
- 3. En tercer orden de prioridad estarían disciplinas desvinculadas de la Producción, destinadas tanto a trabajadores de las áreas comercial y administrativa, como a los operarios que buscaran ampliar sus horizontes para una eventual diversificación laboral: cursos de administración, contabilidad, costos, etc., cursos de marketing y ventas, introducción a idiomas, etc.
- 4. En un cuarto orden de prioridad estarían las disciplinas que mejoran las competencias en áreas específicas de la producción metal-mecánica. Entre los cursos demandados y a incluir en la oferta del Programa estarían: soldadura, tornería, mantenimiento, electricidad y electromecánica, flexografía, autocad, matricería, herrería, mecánica.

Esto implica que la respuesta a la demanda por parte de la oferta de capacitación sólo en una pequeña proporción debe provenir de entidades de capacitación más o menos especializadas en el sector metal-mecánico, dado que la mayor parte de los requerimientos son de carácter más genérico o vinculados a disciplinas de otro tipo (calidad, administración, computación, gestión, etc.).