

SISTEMA DE COMPRAS DEL ESTADO PARA EMPRENDIMIENTOS AUTOGESTIONADOS POR LOS TRABAJADORES

Hacia el desarrollo de los emprendimientos autogestionarios de trabajadores

Noviembre 2012

En el marco de los debates que se vienen realizando en el espacio que el Departamento de Desarrollo Productivo del PIT.CNT y el Instituto Cuesta Duarte junto a los emprendimientos autogestionados instituyeron, se definió seguir avanzando en la concreción de la plataforma acordada y presentada al Presidente de la República en el Encuentro realizado en el PIT.CNT el 25 de julio.

El primer punto de esta plataforma y en el que se propone profundizar con este aporte, establecía:

“El Estado, como demandante de bienes y servicios, es un actor central en la economía en que vivimos. Para la promoción de los emprendimientos autogestionados es importante que los mismos tengan asignada una porción definida de la demanda estatal. En el mismo sentido, es importante para los trabajadores involucrados conocer y participar en el diseño de los pliegos de las licitaciones”.

ANTECEDENTES

1. En primer lugar es necesario reconocer la existencia de diferentes iniciativas, tanto desde el sector cooperativo como de la economía social y solidaria bajo distintas formas jurídicas, de diferentes organizaciones populares que integran a trabajadores que se asocian con el objetivo de generar fuentes de trabajo dignos, generando productos y servicios necesarios para la sociedad, considerando el medio ambiente como legado para las generaciones futuras y dejando en último lugar la necesaria rentabilidad para la sustentación del proyecto.
2. Existen varios planteos que se orientan al objetivo de generar políticas activas desde el Estado para estimular determinados emprendimientos, tanto en la fabricación de productos como de procesos y servicios que pueden desarrollarse en país y que constituyen alternativas efectivas para la consolidación de iniciativas que tienen centro en el trabajo, en la equitativa distribución de la riqueza y en la generación de puestos de trabajo genuinos.
3. La Recomendación 193 de la OIT establece con claridad diversos mecanismos de promoción de las cooperativas que se pueden desarrollar desde el Estado para promover acciones específicas en áreas claves que favorezcan la integración social de iniciativas genuinas de trabajo que resuelven necesidades colectivas en diversas áreas de actividad.
4. Existen intentos de aunar criterios y definir políticas públicas. En este sentido, el Decreto 371/010 de diciembre de 2010 que reglamenta el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, establece preferencias de precios para las MIPYMES (artículo 2) y prevé una reserva del mercado del 10% para las empresas definidas en el decreto (artículo 11).
5. Existen propuestas similares en lo rural para el apoyo de productores familiares donde el MIDES junto con MGAP están trabajando en un sistema de compras que garantice que un porcentaje de las compras estatales provenientes del agro que realiza el MIDES se reserve para los productores familiares, lo que se estima que les aseguraría un ingreso mínimo para mantenerse.
6. Existen diversas experiencias tanto a nivel nacional como internacional en las que se ha priorizado la compra a emprendimientos colectivos de trabajadores, que pueden ser de referencia para el desarrollo de políticas específicas.

JUSTIFICACIÓN

Este espacio de economía solidaria y autogestionaria se ha desarrollado en los últimos años con el esfuerzo de los trabajadores desde el movimiento sindical y también desde el propio Estado, generando herramientas e instrumentos que lo favorecen (INACOOOP, FONDES, entre otros).

Consideramos que es importante seguir avanzando en este sentido y que las compras del Estado es un campo sumamente apto para lograr estos objetivos. Pero es importante destacar que no pretendemos subvenciones ni regalos sino herramientas e instrumentos que tomen en cuenta la realidad de este espacio de emprendimientos autogestionados y de economía solidaria.

Entendemos que es necesario pensar en mecanismos que combinen las compras del Estado con el estímulo a la asociación entre emprendimientos de estas características y su priorización diferencial en las licitaciones públicas, promoviendo el desarrollo de encadenamientos productivos y espacios de complementación entre las iniciativas.

IDENTIFICACION

Consideramos que para el desarrollo de estas políticas específicas es de central importancia generar un registro de emprendimientos autogestionarios, avalado e impulsado por las instituciones que los nuclean y también por el Estado.

Existen áreas específicas donde los emprendimientos autogestionados son fuertes actualmente. A saber: agroalimentaria, metalúrgica (diferentes productos y procesos), servicios de mantenimiento y limpieza, servicios de salud hacia el sistema Nacional de cuidados, curtiembres, sector textil y de vestimenta y gráficos, entre otros.

Es importante profundizar en el estudio de lo que estos emprendimientos pueden ofrecer y sus posibilidades de desarrollo actual y potencial. Existen múltiples referencias nacionales e

internacionales que abordaron el tema y se debería partir de lo acumulado.

PROPUESTAS

En función de todo lo anterior, presentamos las siguientes propuestas para el desarrollo específico de los emprendimientos autogestionados:

1. Facilitar su participación en las diferentes modalidades de compras del Estado (licitaciones públicas, licitaciones abreviadas, compras directas, etc.), considerando la simplificación de los mecanismos en los siguientes puntos :
 - i. **Adquisición de pliegos de condiciones.**
Esto puede implementarse ya sea mediante exoneraciones como por la financiación por medio de líneas especiales que podrían crearse en el ámbito del FONDES o el INACOOOP por ejemplo.
 - ii. **Integración de las garantías involucradas.**
Habilitar fondos (ya sea en el FONDES o en el INACOOOP) para las garantías de mantenimiento de la oferta, fiel cumplimiento y contratación de seguros, entre otras.
 - iii. **Recepción de los pagos por parte del Estado** en plazos acordes al funcionamiento del emprendimiento.
En caso de atrasos estatales en los pagos, habilitar facturas de descuento en el BROU, líneas de crédito o préstamos puentes sin intereses para facilitar el funcionamiento del emprendimiento en estos lapsos.
2. Definir un Régimen de Preferencia de Precios a establecer para los emprendimientos autogestionados registrados según sectores de actividad.
3. Determinar mecanismos de Reserva de Mercado en las compras del Estado, en un porcentaje a definir de acuerdo al rubro a que se refiera.
4. Permitir a los emprendimientos autogestionados registrados presentarse e igualar la oferta de los seleccionados, también teniendo en cuenta del rubro en cuestión.

5. Revisar los requisitos y condiciones que debe cumplir un producto o servicio para que sea considerado de producción nacional y pueda vender en condición preferente al Estado.
Ver Anexo 1.
6. Revisar la reglamentación del Protocolo de Compras Públicas Uruguay – Chile en el marco del A.C.E. 35 Mercosur - Chile.
Ver Anexo 2.
7. Generar un sistema de calificación de los proveedores del Estado que contemple sus antecedentes económicos, productivos y comerciales, así como sus antecedentes en el cumplimiento de la normativa laboral y el respeto a las organizaciones sindicales y los sistemas de salud laboral y medio ambiente de trabajo.
8. Finalmente, consideramos que todas estas propuestas deben integrarse en leyes que consoliden la situación de las diversas disposiciones transitorias en la materia.



ANEXO 1

COMPRAS PÚBLICAS – REQUISITOS PARA QUE UN PRODUCTO SEA CONSIDERADO DE FABRICACIÓN NACIONAL

En este anexo hacemos referencia a los artículos 43 al 46 de la ley 18.362 del 6 de octubre de 2008, que crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, así como a los decretos 371/10 y concordantes.

En la citada ley y decretos se establecen las condiciones que debe cumplir un bien para que sea considerado de producción nacional. Entre estas condiciones se plantea que además de un contenido mínimo de integración nacional del 35%, en el proceso productivo de fabricación del bien se debe dar lo que comúnmente se denomina “Salto de Partida Arancelaria”. Esto implica que el proceso productivo le debe conferir al bien final una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de que el bien esté clasificado en una partida arancelaria diferente a la de sus insumos o materiales importados.

Esta doble condición (valor agregado mínimo más salto de partida arancelaria) es considerada un Requisito Específico y se utiliza en la negociación comercial con terceros países cuando se pretende otorgar un carácter restrictivo a la norma de origen, en virtud de que el cumplimiento de la misma obliga a que quien produce el bien tenga desarrollado un proceso productivo vertical, partiendo de insumos primarios.

Asimismo esta condición inhibe, en la mayoría de los casos, los procesos productivos que se desarrollan utilizando técnicas de ensamble o montaje, dado que en el Sistema Armonizado para la Designación y Clasificación de Mercaderías, las partes y piezas de un artículo se clasifican en la misma partida que el artículo armado final.

Por otra parte, en nuestro país, no siempre es posible encontrar la totalidad de las partes necesarias para la producción completa de un bien, lo que conlleva la imperiosa necesidad de importar algunas partes, y aunque el peso específico de dichas partes en el bien final no tenga materialidad, el hecho de clasificar el bien en la misma partida arancelaria que esas partes descalifica el producto nacional, haciendo que su fabricante no pueda hacer uso del porcentaje de preferencia establecido por la ley y deba competir con bienes importados que pueden acceder al país en condiciones arancelarias preferentes.

Con el carácter restrictivo y limitante que tienen las normas a las que hacemos referencia, en la práctica resulta que un emprendimiento puede, a partir del proceso productivo que lleva adelante, dar cumplimiento al Régimen de Origen del MERCOSUR, condición que lo habilita para vender y exportar a empresas de países socios; pero examinado a la luz de las citadas normas, ese emprendimiento no puede vender en condiciones preferentes al Estado uruguayo, situación que resulta por demás paradójica.

En virtud de lo anterior, solicitamos formalizar el planteo ante el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para modificar esta condición, de manera que para el cumplimiento de la condición de producto nacional baste solamente con cumplir una de las dos condiciones antes mencionadas: que el proceso productivo agregue al menos un 35% del valor final del producto o que se lleve a cabo un salto de partida arancelaria.



ANEXO 2

REGLAMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE COMPRAS PÚBLICAS URUGUAY – CHILE EN EL MARCO DEL A.C.E. 35 – MERCOSUR - CHILE

Mediante este protocolo, Uruguay se compromete a otorgar a los productos chilenos trato nacional y no discriminatorio lo que incluye el margen de preferencia aplicable para la industria nacional (8%). Esto otorga preferencias y beneficios a los productos chilenos, que no se condicen con las condiciones de acceso que tienen los productos uruguayos en Chile.

Asimismo, mediante la reglamentación de este protocolo se genera una importante inconsistencia respecto a la normativa de las compras públicas. Como se mencionó en el anexo 1, en las preferencias en las compras públicas que realiza Uruguay, para que un bien sea considerado de producción nacional debe cumplir con la doble condición de incorporar al menos 35% de valor agregado y generar un salto de partida de partida arancelaria (ver anexo 1). Sin embargo, en el caso de los productos chilenos se consideran de fabricación nacional sin que deban cumplir estos requisitos. Esto conduce a que un producto chileno puede recibir trato nacional preferente en las compras públicas y uno similar, fabricado en Uruguay en las mismas condiciones de producción, no recibirlo.