



## **URUGUAY PRODUCTIVO E INNOVADOR**

**APROBADO POR EL V CONGRESO EXTRAORDINARIO CRO. ZELMAR MICHELINI**  
**13-14 de diciembre de 2008**

El programa de gobierno del primer gobierno del Frente Amplio fue una respuesta a la situación crítica y caótica que se encontraba el país luego de la mayor crisis de su historia: lograr el equilibrio macroeconómico, atender la emergencia social, adecuar las necesidades de infraestructura elementales e iniciar la implementación de algunas reformas estructurales.

El programa para los próximos cinco años deberá consolidar los importantes logros alcanzados y profundizar los cambios para sentar las bases del desarrollo sostenido en el largo plazo. Esto implica operar sobre la estructura productiva del país, y la elaboración de un Proyecto Nacional de Desarrollo, basado en un rol activo y orientador del Estado en un proceso de crecimiento con distribución y justicia social. Las políticas productivas deberán tener una relevancia superior.

### **1.- Las condiciones del crecimiento sostenido y sustentable**

Las políticas productivas deben ser compatibles con el conjunto de la política económica y, más en general, con los objetivos del modelo de desarrollo de largo plazo. Esto implica, por un lado, el logro de niveles elevados y estables de crecimiento de la producción y el empleo, la distribución del producto con criterios equitativos, de forma de atender las necesidades del conjunto de la población, reducir la pobreza y la desigualdad. Se impulsarán políticas específicas para seguir revirtiendo el proceso de concentración de la riqueza en términos de ingresos y recursos productivos.

Nos proponemos el crecimiento sostenido es decir a tasas elevadas y por varios años, porque ello es el requisito para una transformación profunda, que abarque al conjunto de la estructura productiva, la infraestructura, los recursos humanos, el empleo, que permita la innovación tecnológica y la mejora de los niveles de ingreso. Lograr este crecimiento aunque este no sea un objetivo en sí mismo sino se tiene cuenta para quien se da ese crecimiento, requiere ciertas condiciones, que se profundizaran en otros capítulos de este programa.

#### **1.1 Las políticas macroeconómicas**

La estabilidad es importante pero no es un fin en sí mismo, por ello es necesario su compatibilidad con las otras políticas, sectoriales, territoriales, sociales que apuntan al logro de otros objetivos igualmente importante, como la estructura productiva, la equitatividad en el desarrollo territorial y la atención de la problemática social.

Para construir y llevar adelante una estrategia nacional a mediano y largo plazo es imprescindible que las políticas macroeconómicas tanto en sus cuestiones generales, como en sus planteos concretos se ajusten a los objetivos de dicha estrategia, de tal forma estarán al servicio del proyecto. Uno de los ejes centrales de la construcción de este proyecto son los recursos. La renegociación de los intereses de deuda con los acreedores privados y los organismos multilaterales de crédito deberá realizarse de forma tal de no poner en riesgo el desarrollo nacional y sus objetivos estratégicos, asimismo no se incrementará la carga fiscal en los sectores de menos recursos.

El crecimiento económico de largo plazo está asociado a políticas macroeconómicas estables y sostenibles, basadas en los principios de responsabilidad fiscal, flexibilidad cambiaria, mantenimiento de tasas de inflación bajas, sin dejar de atender la problemática de la

competitividad y la generación del adecuado clima de negocios que requiere la inversión y el crecimiento de la actividad económica.

Por otro lado una economía equilibrada significa una defensa frente a las inestabilidades de los mercados internacionales y regionales por lo cual mantenerla implica dar mayor seguridad interna frente a impactos externos adversos.

## **1.2 Inserción internacional**

1. Se promoverá una integración activa, con lineamientos estratégicos conformar estructuras productivas centradas en la competitividad y el empleo. Llego la hora que los países de la región avancen hacia proyectos nacionales y regionales que determinen nuevas estructuras productivas. La coordinación y compatibilización de estos lineamientos estratégicos en lo regional permitirá atender las asimetrías actúales así como la colocación de bienes y servicios de mayor contenido tecnológico.

2. Para un país pequeño como Uruguay la política comercial y su expansión a los mercados externos es un requisito imprescindible. La consolidación de un bloque regional en el MERCOSUR tiene un papel estratégico por las ventajas comerciales que implica la cercanía y por la importancia de estos mercados para nuestra producción industrial. La consolidación del libre acceso a los mercados regionales implica superar trabas actualmente existentes. Se promoverán además vínculos comerciales con otros países y regiones procurando asegurar y diversificar mercados para nuestros productos.

3. En el plano comercial son indispensables las negociaciones para enfrentar los subsidios agrícolas de los países desarrollados, diversas formas de protección para-arancelaria y medidas de política económica que afectan los términos de intercambio de los países de la región. En el plano financiero es relevante la negociación para modificar las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, para regular los movimientos de capitales especulativos internacionales y encontrar nuevos mecanismos para resolver con mayor ecuanimidad los problemas de la deuda externa de los países de la región. En el plano productivo la complementariedad es esencial, y resulta muy importante la negociación colectiva con las empresas transnacionales para mejor defensa de los intereses nacionales y regionales. Debemos avanzar en acuerdos sobre temas que hasta ahora se han reservado solamente a las negociaciones extrarregionales del tipo TLC, nos referimos a normas comunes para la inversión extranjera (incluidas las de sustentabilidad medioambiental), para la propiedad intelectual, para las compras del estado, para el estado sanitario regional, etc.

4. El proceso de integración regional presenta una serie relevante de potencialidades que debemos aprovechar, entre las que se destacan la integración energética, las obras de infraestructura vinculadas al transporte, las comunicaciones y la energía, y la integración financiera que surge como un fenómeno nuevo en la región. Los precios internacionales de los productos de exportación y la mejora de los términos del intercambio ha significado la posibilidad de un gran aumento de reservas internacionales y un cierto grado de autonomía frente al FMI. A las instituciones financieras ya existentes se suman la creación de nuevas posibilidades como el Banco del Sur, que puede atender créditos para el desarrollo y ayudar a los países de la región a enfrentar crisis financieras coyunturales sin las tradicionales condicionalidades fondomonetaristas.

5. Las negociaciones internacionales requieren definir una política de múltiples acuerdos no solo en el campo comercial. Con el objetivo estratégico del desarrollo nacional se propondrán acuerdos políticos con la región y con otros países subdesarrollados son necesarios para una negociación fuerte en la OMC donde los países desarrollados aplicando subsidios y trabas comerciales dificultan el ingreso de nuestra producción. Este tema – que es abordado en profundidad en otro capítulo- es una condición para el desarrollo nacional.

## **1.3 Reglas transparentes e instituciones fuertes**

6. Las reglas de juego de la economía son un factor muy importante en la generación de un clima de negocios favorable a la inversión, innovación y eficiencia. En algunos casos las nuevas reglas de juego implican la realización de cambios en las instituciones y en la legislación existente. Algunas leyes habían sido creadas hace mucho tiempo, y ahora fueron actualizadas y ajustadas a

las necesidades del actual funcionamiento económico y social. Así ocurre con las reglas de defensa de la competencia y el régimen legal de declaración de quiebras. En otros casos los sistemas eran poco transparentes o discriminatorios, incluyendo a los sistemas de promoción industrial, por lo que ahora fue necesario modificar su reglamentación. Deben consolidarse instituciones y una legislación que promueva la innovación y el cambio técnico, porque estos son vitales para nuestro futuro.

## **2.- Las políticas productivas**

7. Los gobiernos de los partidos tradicionales no prestaron atención a la estructura productiva. Pensaban que el mercado, funcionando libremente, asignaba los recursos en forma óptima, por lo cual no debían existir políticas que “distorsionaran” el funcionamiento del mercado. De hecho, en forma sistemática, eliminaron prácticamente todas las políticas sectoriales. Esta visión, se apoya en teorías cuyos supuestos son muy diferentes de la realidad y no se apoya en experiencias históricas que la avalen. Nuestra visión es totalmente diferente- Son imprescindibles lineamientos estratégicos que permitan una mirada de mediano y largo plazo articulada. Esto es la construcción de planes estratégicos de mediano plazo en cada sector y articulados en un programa global de desarrollo.

### **2.1 La importancia de la estructura productiva**

8. En las últimas décadas, diversos países, chicos y grandes, ricos y pobres lograron un fuerte dinamismo económico –y mejoras sociales- teniendo fuerte intervención en los mercados, es decir, con un Estado activo y no prescindente. Uno de los objetivos de las políticas activas es promover una estructura productiva compatible con el desarrollo nacional en el mediano y largo plazo.

9. La estructura productiva de un país está relacionada a las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido y sustentable al trabajo de calidad, por lo cual tiene una incidencia directa en los niveles de ingreso y la calidad de vida de la población. El objetivo de las políticas productivas es promover una estructura productiva que permita que nuestra producción no sólo abastezca el mercado interno con alimentos, materias primas y manufacturas, sino que nos permita acceder a los mercados internacionales más exigentes con producción competitiva y de mayor valor agregado.

10. Avances en este objetivo nos permitirá generar factores competitivos diferentes de los tradicionales. Un país pequeño no puede competir por grandes volúmenes de producción, basándose en las economías de escala que permiten bajar los costos y competir por precios bajos. Pero sí puede generar factores competitivos en productos específicos orientándose a mercados segmentados donde la competencia se basa menos en el precio y más en otros factores.

11. Estos criterios deberán permitir elaborar una visión de mediano y largo plazo y definir lineamientos estratégicos para conformar la estructura productiva. El mundo internacional actual se caracteriza por los extraordinarios avances tecnológicos, por la velocidad de los cambios y por la permanente incorporación de conocimientos a las distintas actividades productivas. La estructura productiva está en el centro de las características del futuro crecimiento y de su distribución. En Uruguay la actual estructura productiva mantiene características de heterogeneidad estructural, donde conviven en las distintas actividades económicas rubros de alta y muy baja productividad de la mano de obra, en el plano intersectorial como en el plano intrasectorial, siendo éste un factor relevante en la interpretación de las causas de las desigualdades económicas, sociales e inclusive culturales que nos caracterizan. Por tanto la diversificación y homogeneidad de la producción es el camino a seguir, vinculado además al desarrollo de las formas de economía social y de formas distintas de propiedad.

12. La conformación de la estructura productiva debe centrarse en dos criterios básicos: la competitividad y la generación de empleo productivo, sin descuidar la sustentabilidad de los recursos naturales a largo plazo. Esto significa elegir rubros, actividades económicas con posibilidades de competitividad actual y futura y de generación de empleo. La elección de rubros es lo que permite avanzar en políticas activas, sectoriales y selectivas.

13. Desde el inicio de nuestra historia, nuestra estructura productiva y nuestro comercio exterior se basó en productos intensivos en recursos naturales y/o en trabajo, como los complejos agroindustriales y la industria tradicional. Los precios internacionales de estos productos, en un enfoque de largo plazo, han tenido una tendencia descendente. En los últimos años sus precios han tenido un gran crecimiento, lo que probablemente influya en que estos sectores tengan un crecimiento importante y aumenten su participación en el producto.

14. Es posible aprovechar más nuestras riquezas naturales en beneficio del Uruguay y su gente, las cadenas agroindustriales clásicas que eran gran parte del PBI y gran parte del empleo, y lo seguirán aportando como ha sido tradicionales. Sin embargo es posible que las mismas en un marco de un plan de desarrollo productivo sirvan a los intereses del desarrollo nacional en mayor medida que el actual. La participación del Estado en algunas áreas estratégicas con la conformación de entres testigos allí donde sea necesario, podrá constituirse en una palanca del desarrollo y una herramienta para transformaciones productivas profundas.

15. Pero nada indica que las tendencias históricas no se retomen en un futuro que esperemos no sea cercano. En cambio los mercados de precios alcistas son los de productos intensivos en conocimiento. La agregación de conocimiento a la producción es posible en todos los sectores económicos, desde los más tradicionales a los más nuevos. La política económica debe promover la innovación, la calidad, la diversificación productiva. El Uruguay Productivo está íntimamente relacionado al Uruguay Innovador.

16. La futura estructura productiva deberá contemplar criterios esenciales de competitividad y empleo, tanto a nivel global como sectorial, y en todos los casos maximizando el contenido tecnológico, elemento básico para avanzar hacia el desarrollo económico. Esto significa también un proceso de integración productiva, de articulación entre los distintos sectores completando cadenas productivas todo lo que sea posible. Contenido tecnológico, valor agregado, homogeneidad productiva y completar cadenas productivas son criterios centrales de la futura estructura productiva.

## **2.2 Políticas horizontales y verticales**

17. Para lograr estos resultados se definirán políticas activas, transversales y sectoriales o verticales. Las políticas transversales tendrán como objetivo generar habilidades y capacidades competitivas en las empresas de todos los sectores económicos. Es decir que promoverán proyectos compatibles con las prioridades definidas en el modelo de desarrollo en toda la economía, sin priorizar a ningún sector en forma específica.

18. Para promover el desarrollo tecnológico nacional se reducirán los impuestos a las empresas que concluyan convenios con la UDELAR para aplicar nueva tecnología.

19. Para evitar la competencia desleal de productos importados por los nacionales ningún producto de desarrollo nacional ha de pagar un impuesto mayor que el producto importado. Y ningún producto importado estará exonerado de impuesto si el mismo de origen nacional lo está pagando.

20. Las políticas sectoriales se dirigirán a promover las empresas de los sectores considerados prioritarios. Las políticas sectoriales pondrán énfasis en la mejora de la competitividad en una lógica de cadenas productivas y conglomerados, buscando la agregación de valor nacional. Entre los sectores a promover se encuentran aquellos cuyo desarrollo impacta en toda la economía, como es el caso de las industrias de la comunicación y la información, por solo mencionar ejemplo.

21. Para implementar estas políticas se requiere hacer un diagnóstico de qué complejos productivos tienen posibilidades de expansión y que limitaciones tienen para lograr un crecimiento sostenido. Este conocimiento es imprescindible para definir políticas específicas. El rol activo y regulador del Estado y la participación de todos los actores es imprescindible para reunir todos los conocimientos y visiones existentes. El trabajo del Gabinete Productivo tiene por objetivo reunir este conocimiento y hacer recomendaciones para cada complejo. El Estado deberá cumplir el rol promotor activo y operativo que preserve los recursos en que se fundamenta nuestras ventajas

competitivas, que aseguren una progresiva apropiación nacional de la renta generada por el uso de estos recursos.

22. Las políticas agropecuarias deben reconocer la diversidad de producciones y actores sociales del sector, trabajadores rurales, productores familiares y empresarios rurales. En este sentido, en algunos subsectores se promoverán políticas que mediante la incorporación de investigación e innovación tiendan a maximizar producción competitiva que incorpore el máximo valor agregado posible. En otros subsectores se apoyarán producciones que se entiendan estratégicas para asegurar el abastecimiento de alimentos a nuestra población en cantidad, calidad y oportunidad, mediante políticas diferenciadas que atiendan a los productores familiares y trabajadores rurales.

23. Se creará el ente estatal del mar que incluya: flota nacional control del “empadronamiento de buques”, adecuación y utilización del astillero de la Armada, frigorífico pesquero para el abasto interno y plan de educación alimentaria

24. Se promoverá y apoyará la producción pesquera en todas sus fases, no sólo por su condición estratégica en defensa de la soberanía del país sino también por ser potencialmente generadora de trabajo. A tal efecto se implementarán las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento a nuestra población en cantidad, calidad, oportunidad y precio y se aplicarán las medidas necesarias para la defensa de los recursos naturales. Se instrumentarán políticas diferenciales que atiendan a las PYMES del sector así como a pescadores artesanales y acuicultores procurando en estos los agrupamientos cooperativos.

25. En todos los tipos de producciones se profundizará la política actual de asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales involucrados (tierra, aguas y aire).

26. La política de tierras debe definirse a partir de considerar que la tierra tiene un doble carácter, es un bien de uso social y es un factor de producción primordial. El proceso de extranjerización de la tierra y establecimientos agroindustriales que se constata en los últimos años principalmente por parte de inversores de los países vecinos debe ser desestimulado, promoviendo el control nacional del recurso y debe estudiarse la adaptación de la regulación para salvaguardar el uso del suelo con los siguientes objetivos:

- para posibilitar usarlo como bien de carácter social,
- para posibilitar el acceso a la tierra por los productores nacionales, especialmente los de menores recursos
- para preservar el conocimiento productivo acumulado que podría verse amenazado por su desplazamiento.
- para lograr la seguridad alimentaria nacional.

Deberían continuarse las políticas de promoción de producciones específicas en determinadas zonas con objetivos económicos y sociales así como desestimular los emprendimientos no rentables que a la larga generan problemas socioeconómicos.

Para la implementación de estas políticas debe continuar fortaleciéndose el INC.

27. Las políticas agropecuarias deben ser cruzadas por un enfoque de descentralización que asegure la mejor distribución de las oportunidades de trabajo, y tienda a asegurarle a la población en el territorio de la población tanto el acceso a los servicios como a las oportunidades de participación y desarrollo, ya que no existe país productivo sin la más amplia democracia.

28. La **industria manufacturera** sufrió el principal ataque del neoliberalismo y en la década pasada una de sus mayores crisis. Las exportaciones de Uruguay con mediana y alta tecnología alcanzan al 17%, cifra que debería aumentarse, incorporando valor agregado en las cadenas productivas.

29. En el Gobierno del FA se iniciaron, por primera vez en el país, programas de formación de conglomerados y clusters de empresas, políticas que dieron excelentes resultados en muchos países y que el abstencionismo político de los gobiernos anteriores no promovió.

30. Los programas PAC y PACPYME formaron agrupamientos de empresas en sectores como ciencias de la vida, quesería artesanal, extracción de a gatas y amatistas, software, cueros y marroquinería, vestimenta, vitivinicultura, etc. Debe destacarse que la mayor parte de las empresas que participan de estos proyectos son pequeñas y medianas y que se desarrollan en todo el país, siendo un objetivo el involucramiento de los departamentos del interior del país.

31. La firma de convenios bilaterales con Argentina y Brasil permitió la expansión del sector automotriz nacional tanto en el subsector Terminal como el autopartista. Estos acuerdos comerciales permitieron la inversión de capitales chinos, asociados a nacionales, que elevarán la producción nacional de automóviles a niveles superiores a los de toda nuestra historia, que se venderán en toda América Latina. Y se prevé la construcción de nuevas plantas en el sector.

32. Por su parte el sector autopartista, que en su mayoría son pequeñas y medianas empresas de capitales nacionales están en un proceso de certificación de calidad para lograr insertar sus productos en el mercado de reposición (repuestos) y en la producción original de vehículos.

33. El reciente acuerdo de de integración productiva en el MERCOSUR, de diciembre del 2006, abre posibilidades de complementación en el sector automotriz, biotecnología, turismo y se están estudiando otros sectores, en lo que probablemente es uno de los hechos mas auspiciosos de profundización del MERCOSUR, que abre posibilidades a nuestra industria.

34. Los lineamientos estratégicos del sector industrial deben contemplar las posibilidades de complementariedad productiva en el espacio regional, especialmente con las industrias de Brasil y Argentina. La especialización productiva y los acuerdos empresariales fomentados por los respectivos Estados son vitales para avanzar en estos campos.

35. En el sector servicios surgen nuevos rubros a apoyar, además del turismo, como la logística, la informática y las comunicaciones donde aparecemos con tecnologías de punta que marcan enormes potencialidades.

36. El sector turístico confirmó ser un factor dinámico de la actividad productiva y económica del país, con gran impacto en la generación de empleo y el desarrollo inmobiliario, por ello deberá tener políticas específicas de promoción

37. Consolidar y profundizar estas estrategias es uno de los grandes desafíos para el futuro gobierno del Frente Amplio pues implica una ruptura con las políticas aplicadas por los partidos tradicionales y requieren la participación activa del conjunto de la sociedad.

38. El Presupuesto Nacional debe prever, en forma compatible la priorización de los objetivos programáticos con el espacio fiscal y la asignación de los recursos necesarios para promover la reconversión productiva, la mejora de la inserción internacional, particularmente de las pequeñas y medianas empresas, la complementación productiva con empresas de la región, así como el reforzamiento del desarrollo de los conglomerados y clusters si ello fuera necesario.

### **3.- La inversión productiva**

39. No hay crecimiento, ni aumento de la calidad del empleo sin inversión enmarcada dentro de una estrategia nacional productiva, por eso promover y desarrollar sus distintas formas, incluida la estatal, es requisito necesario y fundamental para el logro de los objetivos planteados en el programa del FA. En el cuarto Congreso extraordinario Héctor Rodríguez refiriéndonos al papel del estado en la economía señalábamos "Fomentará la inversión privada en base a estímulos sujetos controles y evaluación de resultados. Eso, sin perjuicio de participar en nuevos proyectos cuando el sector privado no tome riesgos en áreas promovibles en función de su potencialidad productiva, así como promoverá esfuerzos para mantener actividades amenazadas por cierres, cuando exista una evaluación económica positiva. En estos casos la participación estatal podrá ser asociaciones con trabajadores, empresas mixtas, etc.

40. El bajo coeficiente de inversión es un problema estructural de la economía uruguaya, coincide con una muy elevada inversión extranjera directa, un bajo coeficiente de ahorro interno, y

un débil crecimiento de la inversión pública limitada por las obligaciones fiscales en torno al servicio de la deuda externa.

41. En los últimos años hubo un gran incremento de la inversión extranjera, especialmente en sectores intensivos en recursos naturales. En algunos casos hubo una importante generación de empleo, como en el caso del procesamiento de la madera, pero esto no ocurrió en todos los casos, sino que simplemente implicó el cambio de los titulares de la propiedad.

Los efectos económicos y sociales de los diversos tipos de inversión son diferentes y se requiere la formulación de reglas de juego apropiadas al respecto, de tal forma de fomentar su uso productivo y sustentable de la tierra, con la generación de capacidades locales, el afincamiento de las familias en el campo, evitando un desaprovechamiento de los recursos disponibles.

42. En este sentido es clave que el Estado fije la implementación de parámetros de negociación para lograr la efectiva contribución de la inversión extranjera al proceso de desarrollo nacional. Estos parámetros estarán relacionados con la agregación valor, el empleo de fuerza de trabajo nacional, la creación de redes de proveedores nacionales, la transferencia tecnológica, la generación de capacidades y el apoyo a la educación y a la investigación en los marcos de la actividad que desarrolla. Algunos de estos parámetros están presentes en la ley de inversiones, este instrumento deberá ser utilizado eficazmente definiendo precisamente las contrapartidas a utilizar en todos los casos (como ya lo reglamentó este Gobierno) privilegiándolo, al de las zonas francas.

43. Es imprescindible definir una propuesta global que incluya la modalidad de participación estatal, con empresas estatales, extranjeras, regionales y en los modelos de asociación público-privada, así como la forma de reorientar el ahorro nacional hacia la inversión. La tendencia mundial es avanzar hacia marcos de política donde ya no solo es importante el monto de las inversiones sino también su tipo, es decir su calidad en materia de aportes y coherencia con los objetivos de desarrollo económico de los países; el país define estrategias y la IED contribuye a lograrlas. Esto remite a conocimientos, empleo, encadenamientos productivos, transferencia de tecnología.

44. Hay un ámbito regional de competencia en el cual los países más dispuestos y capaces de crear las situaciones más favorables para las empresas transnacionales atraerán sus empleos e inversiones. No obstante, como en dicho marco competitivo generalmente mejores condiciones para estas empresas se corresponden con menores posibilidades de desarrollo, lo que sucede es que el país más dispuesto y capaz de sacrificar su bienestar de largo plazo gana más inversiones y empleos en el corto plazo. Esta competencia debilita a los países, a su soberanía, y también al proceso de integración, por lo cual es indispensable impulsar y desarrollar una política regional frente a los flujos de inversión extranjera directa y de cartera.

#### **4.- Infraestructura, logística y energía**

45. El crecimiento económico acumulado encuentra límites en **la infraestructura** de comunicación y transporte así como en la disponibilidad de energía. Son áreas estratégicas en las cuales será indispensable la visión de mediano y largo plazo con la imprescindible participación del Estado.

46. También en esta área había un fuerte retraso en las inversiones necesarias. El gobierno del Frente Amplio encaró obras en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria dirigidas al desarrollo de producción de mercancías, la actividad turística y otros servicios, así como las vinculados al proceso de integración regional

47. Es indispensable continuar desarrollando la infraestructura de transporte asociada a formas más eficientes y de menor costo (transporte ferroviario, fluvial y marítimo); impulsar un sistema nacional de puertos que implique el desarrollo de la infraestructura portuaria con una óptica regional; y de un sistema de transporte multimodal. El objetivo es atender las necesidades de la producción y permitir el acceso universal a los servicios.

48. El desarrollo de infraestructura debe basarse en la maximización de la utilización de los recursos nacionales, algunos con inversión pública y otros con acuerdos publico-privado, tema que debe reglamentarse en forma clara.

49. Una atención especial requiere el desarrollo de **la logística** global, en donde el Uruguay tiene grandes posibilidades de ser una importante plataforma para el tránsito de mercaderías hacia toda la región y Latinoamérica. La logística, como proceso de creación de valor, aporta conocimientos y técnicas específicas para todas las etapas y aspectos de las operaciones de los diferentes sectores productivos, y por lo tanto de las empresas que los integran, y en este sentido se deben hacer esfuerzos especiales en mejorar la infraestructura que facilite la conexión de Uruguay con el mundo. Esta área influye decisivamente en la distribución de nuestros productos exportables, en la competitividad de nuestra producción y constituye asimismo una oportunidad en materia de servicios para posicionar a nuestro país en el mundo como un polo logístico.

50. En esta materia las alianzas estratégicas son fundamentales. Uruguay solamente puede hacer crecer su base logística en un contexto de asociación equilibrada que compense los intereses de los distintos países, incluso los que nos superan en escala. Es claro que hay dificultades porque Río Grande y Buenos Aires compiten con Montevideo por los mismos servicios: boca de salida de la producción agropecuaria e industrial del Cono Sur con todo lo que ello implica, no solamente en servicios logísticos propiamente dichos sino también en servicios comerciales y financieros. En cuanto a vínculos aéreos el desarrollo del tema es similar, van a competir muy duramente ante cualquier amenaza fundada de crecimiento de Montevideo como centro de distribución de carga o de pasajeros en la subregión.

51. El tema logística debe ser uno de los puntos fundamentales de negociación del MERCOSUR como agenda externa y de inversiones. Quizá sea de los más relevantes para Uruguay en el esquema de integración, porque son relevantes para nuestro reposicionamiento en la región. El entendimiento en este punto con los dos socios principales de la región otorgaría un cimiento sólido en el cual edificar la integración.

52. Tener aeropuertos con capacidad de operativa internacional es también prioritario para sostener un proyecto de inserción internacional. La mayor parte de los proyectos económicos y de servicios a desarrollar requieren de aeropuertos con mejores conexiones internacionales.

53. **La energía** es un requisito imprescindible del desarrollo pues el crecimiento de la actividad económica requiere más energía. La matriz energética que heredó nuestro gobierno tenía una fuerte dependencia del petróleo, muy por encima de la media mundial, lo que implicaba una alta vulnerabilidad por las dificultades para predecir el precio a futuro del petróleo. A pesar de la alta componente hidráulica del sector eléctrico, la matriz energética tenía un muy bajo porcentaje de fuentes autóctonas. Por otro lado el país contaba con un fuerte retraso en inversiones, fundamentalmente en generación eléctrica, pero también en las capacidades de refinación y almacenamiento de combustibles, las posibilidades de desulfurización y en logística.

54. El gobierno del Frente Amplio levantó una nueva central de generación en Punta del Tigre de 200 megavatios – después de muchos años sin inversiones- y definió el objetivo de alcanzar la independencia estratégica en base a la diversificación de sus fuentes en el marco de integración regional, con políticas económica y ambientalmente sustentables.

Las directrices fundamentales de esta visión estratégica son:

- Rol directriz del estado con participación regulada de actores privados
- Diversificación de la matriz energética (tanto de fuentes como de proveedores), con énfasis en las energías autóctonas, preferentemente renovables, y privilegiando emprendimientos que generen desarrollo local.
- Promoción de la eficiencia energética en todas las ramas de actividad
- Propender a un acceso adecuado a la energía para todos los sectores

55. La energía debe ser uno de los motores del desarrollo industrial y tecnológico de nuestro país. Para ello serán prioridad las fuentes autóctonas de energía y dentro de ellas las que generen el mayor arrastre en la actividad económica nacional.

56. Es necesario desarrollar la infraestructura necesaria para abastecer de energía a la producción, de modo equilibrado en el territorio nacional, impulsando la producción de fuentes de energía, las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica. Se tendrá especial atención a la electrificación rural, a los sistemas de producción de energía distribuidos vinculados fundamentalmente a emprendimientos productivos y a la producción de energía a nivel domiciliario.

## **5.- El sistema financiero**

57. La crisis del año 2002 agudizó los problemas del sistema financiero. La normativa actual limita el acceso a muchas empresas que tienen o tuvieron problemas financieros, situación que reduce especialmente el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas. La consecuencia es que muchos proyectos tienen dificultades para lograr financiamiento, no obstante la disponibilidad de fondos y las bajas tasas de interés.

58. El gobierno del Frente Amplio logró que el BROU que se encontraba en una situación crítica lograra recuperar su capital y su solidez financiera, lo que sin duda es una herramienta vital para el financiamiento de la actividad productiva. Sin embargo, los problemas de financiamiento se mantienen en tanto un punto vital es el acceso al crédito para el desarrollo productivo, incluido el microcrédito, se hace indispensable que el BROU cumpla con mayor fuerza su rol de banca de fomento.

59. En cuanto al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, diversas instituciones (CND, MEF, OPP, BROU, BCU, etc.) disponen de líneas de financiamiento, entre ellas las destinadas a financiar proyectos innovadoras, y se están creando Fondos de Garantía. Pero se requiere mayor racionalización y coordinación entre los distintos organismos para facilitar el financiamiento. También los mercados de capitales pueden jugar un papel importante en la financiación de las nuevas inversiones.

60. Es necesario que el sistema financiero cumpla su rol intransferible en el financiamiento de la inversión y el desarrollo productivo, aumentando la disponibilidad de más y mejores instrumentos y productos financieros, con plazos, modalidades, monedas y costos adecuados para el financiamiento del desarrollo.

## **6.- El rol del Estado**

61. Como se ha desarrollado anteriormente la visión que el FA tiene del desarrollo nacional implica tener un Estado activo y comprometido con el futuro del país y de su gente. Las funciones básicas del Estado pasan por contribuir a generar las condiciones que permitan mejorar el nivel de vida y de trabajo de la población. Para esto se requiere una visión integral de los procesos políticos, económicos y sociales, que conducen a una integración plena de la población en el país y en los problemas nacionales. Se requiere determinar sus tareas como productor, acumulador y orientador del proceso económico sin dejar su rol de contralor para lo que se vuelve fundamental la TDE para enfrentar las trabas burocráticas.

62. Las funciones básicas del Estado pasan por contribuir a generar las condiciones que permitan avanzar hacia un país que con justicia social distribuya la riqueza, mejorando la calidad de vida y trabajo de la población. El Estado debe asumir un rol activo en la promoción del crecimiento sostenido y en la conformación de una estructura productiva sostenible en el largo plazo. La función de gestor juntos a todos por un gran movimiento por el desarrollo de la producción, la productividad y por la calidad de vida. Esto implica la definición de políticas activas horizontales y verticales, así como el apoyo a la investigación científica y tecnológica para la creación, adaptación e incorporación de progreso técnico la producción y promover el crecimiento de la competitividad sistémica. La educación y la formación profesional son parte sustancial del desarrollo integral del ser humano pero también juegan un papel sustancial para el desarrollo de los sectores productivos que necesitan trabajadores calificados y muchos conocimientos teóricos y prácticos.

63. Gran parte de la acción del Estado se expresa en la elaboración del presupuesto 2010-2014. Si bien esa es una tarea a emprender en el propio gobierno y condicionada a la situación de recursos y fiscal del momento, los lineamientos del programa de gobierno deben incluir, al igual

que lo hicieron en el programa anterior, las prioridades del gasto, que surgirán de los lineamientos programáticos aprobados en la instancia del Congreso. Se promoverá el estudio e implementación de herramientas reguladoras del mercado apuntando a la potencialidad de generar emprendimientos nacionales de bienes con alto valor agregado.

64. La importancia de las empresas públicas implica que deba asumir un rol como productor de bienes y servicios, lo que implica resolver su actuación en condición de monopolio, en algunos casos y en competencia con el sector privado, en otros. El monopolio es necesario en las áreas definidas como estratégicas, especialmente en servicios públicos. Es vital su participación en ciertas áreas en que está presente el sector privado, como la salud, la educación y la seguridad social y la vivienda digna.

65. A través de la inversión pública tiene un rol relevante en el desarrollo de la infraestructura física de transporte, comunicaciones y energía que de no adaptarse, pueden transformarse en cuellos de botellas para el crecimiento sostenido. Por otro lado debe asumir crear la infraestructura para atender sus obligaciones sociales como establecimientos hospitalarios y de los distintos niveles del sistema educativo y de la seguridad de la población. Lo que implica constituirse en agente de la distribución de la riqueza y el desarrollo. En el caso de AFE se reactivará y se desarrollará como principal medio de transporte manteniendo el Estado la gestión y la mayoría del capital.

66. Además el Estado debe jugar un rol activo en la promoción de las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas de producción que suelen tener dificultades, a veces externas y otras internas, para su consolidarse como actores económicos. Políticas de promoción familiar y de las PYMES son imprescindibles para consolidar un sector que produce un parte importante de la producción nacional y da empleo a una parte mayoritaria de la fuerza de trabajo nacional. Las compras del estado, como ocurre en otros países, deben ser una herramienta para promover el desarrollo de estas empresas.

67. También se requieren políticas específicas para la promoción de las empresas recuperadas por los trabajadores. En los últimos años, ante el cierre de empresas sobre todo de la industria, aunque también en otros sectores, los trabajadores que perdieron su fuente de trabajo, asumieron la recuperación de esas empresas, con lo que, al mismo tiempo, aumentaron las fuentes de trabajo y permitieron mantener el capital de conocimientos adquiridos muchas veces en toda la vida.

68. Estas empresas suelen tener dificultades por escasez de capital de trabajo o de condiciones para realizar inversiones que permita su actualización productiva y tecnológica, aunque también por dificultades de manejo empresarial, tema que les fue siempre ajeno. Es necesario implementar políticas que permitan consolidar estos emprendimientos en sus diversos aspectos con énfasis en el financiamiento para legitimar dicha recuperación, las primeras etapas de sus ventas a través de políticas preferenciales de compras públicas y los procesos de capacitación en la gestión. Sólo con impulso estatal en la primera etapa estas experiencias en líneas generales se sostienen en el largo plazo.

69. Este conjunto de tareas requiere tener un Estado eficiente. Cambios en su estructura son indispensables para alcanzar eficiencia técnico-administrativa, por ejemplo generalizando los ingresos y ascensos por concurso, como se ha hecho en la administración del Frente Amplio. Se requiere aplicar principios democráticos de transparencia, capacitación, descentralización y participación.

70. Asimismo deben estudiarse transformaciones para encarar en forma adecuada los nuevos desafíos que implican este rol activo del Estado. Por ejemplo la promoción de las políticas productivas requieren una institucionalidad que hoy no existe. El Gabinete Productivo no tiene sustento institucional. De ahí que debe encararse el estudio de la mejor institucionalidad para cumplir con los objetivos propuestos.

71. Profundizar el proceso iniciado de orientación de recursos del Estado, básicamente tierras a los efectos de fomentar iniciativas productivas en ese sentido no sólo incluir las tierras que administra el INC sino de aquellas tierras ociosas e improductivas que se encuentran en el resto

del Estado, ministerios, (MSP), EEPP, GGDD, tratándose tierras de todos es socialmente insostenible mantenerlas improductivas pudiendo destinarlas a emprendimientos productivos.

72. Estudiar el desarrollo de un Frigorífico Nacional estatal a través del cual el estado cumpla un rol activo en los objetivos de generar empleo, crear una fuente de ingreso público y abaratar el precio de la carne para consumo interno. El Frigorífico nacional estatal tendrá como destino de lo producido el mercado interno. En la producción se involucrará especialmente a los pequeños productores rurales, brindando el asesoramiento de los técnicos de MGAP. La coordinación de los expendios del producto, la ejecución de la propuesta en las zonas periféricas es fundamental tratando de instalar sucursales en todo el país.

73. Mantener la política instrumentada en este periodo que permite reaccionar rápidamente ante situaciones de emergencia causadas por aumentos de precios de productos básicos. Instrumentar medidas que tiendan al abaratamiento de los precios con acuerdos entre el INDA, MIDES, CAMBADU y pequeños productores rurales, creando una cadena de comercios barriales a nivel nacional acordando con dicha cadena precios y márgenes de la canasta básica. El Estado debe regular la importación de los productos no fabricados en nuestro país para regular la especulación con la intermediación.

74. Estudiar mecanismos para participar en los controles de precios de los productos básicos (leche, harina, granos, etc.).

75. Definir políticas de fomento a la producción hortícola nacional con el objetivo de abaratar costos al consumidor, generar las condiciones para que el pequeño y mediano productor se desarrolle en base a su producción así como generar empleo.

## URUGUAY INNOVADOR

### **El Uruguay Innovador**

En el Programa aprobado por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (Héctor Rodríguez) en los Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 - 2010 se establece, dentro del modelo de país productivo, las políticas y objetivos correspondientes a la visión de "Uruguay Innovador".

#### **"Desarrollo de políticas en ciencia y tecnología e innovación"**

"En el mundo actual, la producción de conocimientos y su incorporación a la vida social se ha convertido en el factor central para el desarrollo de la sociedad. La existencia de una potente política para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es uno de los principales componentes del ineludible giro político y social que deberá emprender el Uruguay. En este marco resulta decisivo desarrollar un plan estratégico que convierta a la innovación en un elemento dinamizador e integrador en nuestra sociedad." Estableciendo a continuación:

"El programa progresista que aplicaremos en esta materia", decía el programa "contendrá medidas que faciliten el crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios con alto grado de conocimiento, es decir productos en los que un factor principal de destaque sea el saber hacerlos."

Por otra parte se enfatizó "El objetivo no debe ser sólo el aumento de la producción comercializable. La aplicación del conocimiento a la mejora de las condiciones de vida de la gente constituye una absoluta prioridad. En relación con las estrategias, impulsamos la construcción de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) donde la Universidad de la República tenga un rol central y protagónico. Como acciones básicas del SNI proponemos fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, estimular los circuitos innovadores, el aprendizaje mutuo, las interacciones entre generadores y usuarios de conocimientos, para la resolución de problemas de la producción y la sociedad".

“La innovación tecnológica es un factor estratégico para el desarrollo y la modernización solidaria del país, para avanzar en el conocimiento de la realidad y en la resolución de los problemas que afectan la calidad de la vida humana.”

1. “Primero, objetivos económicos en materia de crecimiento e innovación productiva y de generación de empleo, que posibiliten una modernización inclusiva y solidaria;”
2. “segundo, objetivos sociales de redistribución de la riqueza e inclusión social;”
3. “tercero, objetivos culturales en materia de incorporación de valores, y en particular de nuevas referencias éticas, apoyándose en los sistemas educativos, de comunicación social y de participación colectivas en la diversidad;”
4. “cuarto, objetivos democratizadores de las relaciones sociales en el trabajo como vector clave del propio sistema de innovación.”
5. “Finalmente, objetivos políticos de profundización de las formas de participación de la sociedad civil en la construcción democrática, sobre la base del fortalecimiento del tejido social, de la densidad institucional, y de la extensión y profundización de la ciudadanía.”

Para el Plan de Gobierno Progresista, la Comisión Integrada de Programas explicitó y aprobó el 06 de mayo de 2004 los siguientes objetivos prioritarios, donde se establece:

*“El Uruguay vive una crisis estructural agudizada por factores coyunturales que ha llegado a una amplitud, profundidad y duración tales que sólo se podrá superar con un proyecto de una amplia base de acuerdos políticos y sociales capaz de movilizar a las grandes mayorías nacionales en torno a objetivos de crecimiento, distribución, participación, acción e integración social, de construcción de una sociedad más libre, justa y solidaria.”*

“Este proyecto de cambio no sólo debe hacerse cargo de la actual emergencia social y económica a través de un plan de emergencia, sino que también de los cambios estructurales necesarios para una transformación profunda del Uruguay y de rescatar el entusiasmo y los valores éticos. Este esfuerzo implica a la vez reconstruir el aparato productivo, el entramado social y las relaciones de solidaridad y será un proceso de desarrollo de la identidad nacional.”

“Será imprescindible la construcción de un amplio bloque político social alternativo que exprese en acuerdos sociales la coincidencia objetiva de intereses existente entre todos quienes son víctimas de este modelo y las grandes mayorías nacionales, todos beneficiarios de una propuesta de reconstrucción productiva y justicia social para el país y sus habitantes, en cuya elaboración los convocamos a participar.”

“Este proceso de elaboración de un proyecto de cambio no comienza hoy, está precedido de años de construcción de propuestas y coincidencias, de luchas y discusiones, de acuerdos y avances en la unidad política del pueblo uruguayo.”

“El Uruguay necesita un cambio real que sólo se alcanzará con un proyecto que se proponga recuperar el sentido de nación a partir de una posición de soberanía. En esa propuesta el estado recuperará el control de las áreas estratégicas, tendrá como objetivo central la elaboración y puesta en marcha del proceso de cambio en interrelación con una sociedad fortalecida por la descentralización del gobierno y del poder, al servicio de la producción y el empleo.”

“El EPFA asume el compromiso de enfrentar la desintegración y exclusión social, potenciar el aparato productivo y generar herramientas que fortalezcan el trabajo como fuente de reactivación y desarrollo nacional.”

En la Plataforma de Gobierno presentada, como compromiso del Frente Amplio, en el caso de asumir el gobierno se establecía como prioridad en el **Área de Innovación, Ciencia y Tecnología**:

La generación de un Proyecto Nacional de Desarrollo Productivo con altos niveles de calidad es realizable a partir de las condiciones existentes en la economía y la cultura de nuestro país, si se apoya en la innovación, en la incorporación del conocimiento a la producción.

Para ello se propuso:

- 1) Jerarquizar institucionalmente las políticas en favor de la investigación básica y tecnológica, y de la innovación, con el objetivo de diseñar e implementar políticas pro-activas y de coordinación entre las instituciones públicas y privadas en el marco del Sistema Nacional de

Innovación. Esta jerarquización deberá incluir la aprobación de una Ley marco para impulsar un Programa Nacional como puente hacia un Sistema Integrado de Investigación Científica, Tecnología e Innovación.

- 2) Implementar un Plan Estratégico en CTI con el objetivo de apuntalar el potencial del trabajo nacional, incrementando los conocimientos disponibles, la capacidad de generación de tecnologías y la optimización del uso del saber.

Se otorgará particular atención, entre otras áreas y sectores: “al desarrollo de los complejos agroindustriales, la pesca y las industrias extractivas de base mineral; “a las modificaciones que se están produciendo y se producirán en la matriz energética; a los impactos del desarrollo forestal;” “a las políticas en relación con el uso y preservación del agua dulce;” “al desarrollo armónico y sustentable del complejo turístico;” “al impulso a las tecnologías de la información y la comunicación y a su impacto en la gestión pública y en la ciudadanía por la vía del gobierno electrónico,” “la educación, la producción de contenidos culturales o la descentralización;” “a la salud, por la vía del desarrollo de la biomedicina, la industria farmacéutica, y de otros sectores de la investigación médica;” “a la dinamización de las industrias manufactureras y de la construcción.”

- 3) Desarrollar, como principales lineamientos de acción:

El impulso a la enseñanza, en el que se otorgue particular relieve :a la participación de todos los actores en la transformación educativa; a la complementación de los sistemas; a que las propuestas educativas en los diferentes niveles sean a tiempo completo; a la formación de formadores; al impulso a la educación pública politécnica terciaria no universitaria.

El impulso a la investigación para la generación de conocimientos y la capacitación de recursos humanos para la investigación, apoyándose :en el desarrollo de programas de fomento y promoción de las distintas ramas del conocimiento en ciencias básicas; en la creación de una carrera nacional de investigador fijando sus características, exigencias y formas de reconocimiento académico, así como sus planes de estudio y de trabajo; en la creación de centros nacionales de estudios avanzados en temas relevantes y promoviendo la radicación en el país de centros de reconocido prestigio internacional.

El impulso a la innovación, apoyándose en: el uso de los instrumentos tributarios y crediticios disponibles; la desburocratización de trámites y procedimientos vinculados; el uso de la política de compras del Estado, incluyendo la creación de una mesa consultiva de adquisiciones tecnológicas en las compras públicas de productos, servicios o procedimientos que involucren tecnologías; el apoyo para la comercialización en el exterior sobre la base del desarrollo de la imagen como país productor de tecnologías, con un lugar destacado en el MERCOSUR; el fortalecimiento de la política de certificaciones; la promoción de los instrumentos de articulación y sinergias entre los centros de investigación científico-tecnológica y las empresas públicas, privadas y sociales, en el marco de procesos dinámicos de innovación, con el uso de instrumentos como:“las ventanillas tecnológicas comunes abiertas para el apoyo a las empresas;“el desarrollo de parques tecnológicos (reales o virtuales);“los convenios entre institutos universitarios y empresas; “las “incubadoras de empresas” y otros dispositivos.

Fortalecer el financiamiento a los planes con: destinar recursos públicos a la Ciencia, Tecnología e Innovación; apoyo con la generación de fondos sectoriales a través de: “aportes de los entes comerciales e industriales del Estado;” “royalties, proventos y honorarios que obtengan los organismos e instituciones que actuarán en el marco del Programa;” “fondos provenientes de convenios de cooperación regional e internacional,” “aportes voluntarios, y de otras fuentes; “fondos suministrados por organismos internacionales. “Con parte de estos recursos, se trabajará con particular énfasis en seleccionar, financiar y facilitar proyectos de investigación e innovación sobre la base de fondos concursables, mediante llamados abiertos.”

“La ejecución de todos estos programas implica la evaluación permanente. Para ello es preciso generar una estructura de evaluación calificada y plural de los resultados alcanzados, de forma de tender a un sistema flexible en permanente adaptación”.

**Las acciones del Gobierno Nacional** fueron desarrolladas en cumplimiento de las líneas programáticas de nuestra fuerza política.

Se comenzó a conformar y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) para el desarrollo productivo con aumento de la infraestructura física, energética, en conectividad y comunicaciones; en variados emprendimientos.

La creación del **gabinete de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología**, con una **política pública de ciencia, tecnología e innovación** y posteriormente con la **creación de un instituto rector para impulsar la política, como Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)** fueron un paso fundamental y salto cualitativo. Asimismo, la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (**AGESIC**), representa un avance sustantivo hacia la efectiva instrumentación de políticas públicas de Gobierno Electrónico y de desarrollo tecnológico, condiciones necesarias para la efectiva inserción de nuestro país en la Sociedad de la Información y reducción de la llamada brecha digital.

La ANII cuenta con un **plan estratégico** y ha desarrollado actividades con reconocimiento internacional, así como ha aplicado recursos del presupuesto nacional en forma importante para apoyo de las políticas.

El principal propósito y desafío de la ANII es movilizar al máximo las energías intelectuales de la población y de los más diversos sectores de actividad para contribuir decisivamente a mejorar la calidad de vida de los uruguayos, la capacidad competitiva de las empresas tanto del sector privado como estatal y el crecimiento sostenido de la economía nacional en el mediano y largo plazo. De esta forma se podrá hacer una contribución mayor a la cultura, a la identidad nacional y a la sociedad en su conjunto.

Los objetivos principales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación incluyen el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación. Es también objetivo estratégico de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación fomentar la articulación y coordinación entre los diversos actores involucrados en la creación y utilización de conocimientos de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

La AGESIC elaboró la **Agenda Digital Uruguay 2008-2010** oficializada a través de un decreto, que constituye un mapa de ruta y establece los objetivos estratégicos del país en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La ANII y la AGESIC han sido la clave del éxito y el comienzo de un camino a que el Uruguay y los uruguayos no debemos renunciar, si se sigue apostando al desarrollo integral del país, con base en un país democrático, participativo con un modelo productivo con justicia social, apoyado en la innovación, la ciencia y la tecnología e integrado en sí mismo, a la región y el mundo.

Esta política, también utilizada como estrategia de promover las capacidades de emprendimiento de nuestra gente para hacer crecer la economía, con un rostro más humano, combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de nuestra gente, obtuvo avances singulares que se identifican en las más diversas áreas donde impactan las medidas de gobierno.

Nuestro gobierno cumplió y aumentó la apuesta a este modelo, multiplicó por 9 la inversión en Innovación y Tecnología entre 2004-2007, la que pasó de U\$S 5.000.000 a U\$S 45.000.000. Estos recursos demuestran el apoyo y el compromiso de la acción de gobierno en esta área.

El Software uruguayo, sigue produciendo diversos productos que se siguen multiplicando y exportando a los más diversos mercados.

La industria del medicamento, la genética y otras áreas de la biotecnología, vienen también en crecimiento mejorando la balanza comercial de nuestro país.

Se fortalece al Instituto Clemente Estable dependiente del Ministerio de Educación y Cultura en su papel principal para conducir investigaciones científicas y la obtención de nuevos conocimientos en áreas biológicas. Se propone a través del IIBCE profundizar en la formación de recursos humanos promoviendo nuevas investigaciones y Técnicos en las diferentes especialidades.

También se instala de forma definitiva el Instituto Pasteur en la Universidad de Ciencias, lo que si bien se reconoce a nivel internacional, el esfuerzo de la política Nacional en reconocimiento de la ciencia, la tecnología y la investigación científica nos falta aún resolver las condiciones que permitan captar a científicos preparados en la materia con condiciones contractuales tales que puedan planificar su vida en este país. Para la enseñanza primaria se concreta el **Plan Ceibal: medida revolucionaria**, en cuanto es en realidad transformadora de la sociedad en grado superlativo, pues se aplica en el nivel escolar a los niños de las escuelas públicas de nuestro país, para que de forma equitativa puedan acceder, independiente de su condición económica y social a la tecnología informática, ya desde la corta edad; algo impensable hace algunos años y que puede significar en el mediano y largo plazo un salto cualitativo en la capacidad del trabajo de los uruguayos. Hoy se plantea también su extensión a enseñanza secundaria.

El Uruguay Innovador requiere de la investigación en las más diversas vertientes del conocimiento: en el área agropecuaria, pesqueras, tanto para el sector productivo como para el industrial, en el conjunto de las ciencias exactas y naturales, en las ciencias de la salud, en las ciencias sociales y humanas y en todas las ramas de la tecnología para producir el desarrollo integral.

Los siguientes párrafos tienen un doble cometido. En primer lugar, contribuir a la construcción de una **visión compartida** del concepto innovación, ya que detrás de la simple palabra se pueden atribuir un amplio espectro de acepciones, que pueden ir desde definiciones minimalistas como la propuesta por la Real Academia, quien define innovar como la acción de alterar algo introduciendo novedades, hasta elaboraciones mucho más complejas. En segundo lugar, plantear los **lineamientos estratégicos** para construir el Uruguay Innovador, concebido como la polea para el desarrollo sostenible que permita mejorar la calidad de vida y el bienestar de nuestro pueblo.

En tiempos en que las innovaciones suelen ser efímeras, a veces meras modas, donde existe una visión tradicional instrumental de la innovación, que procura alcanzar un efecto deseado sobre un objeto determinado y donde la visión prevaleciente enaltece la innovación orientada al mercado que postula los valores económicos y empresariales por encima de los valores sociales, epistémicos y tecnológicos, es necesario forjar una mirada alternativa que admita innovaciones sostenibles y beneficiosas para la sociedad en su conjunto.

Esa alternativa, concebida como filosofía del cambio, es la innovación de carácter conceptual, la que tiene sus frutos en la formulación de nuevos conceptos. Estos conceptos innovadores, una vez apropiados, utilizados e incorporados al acervo común constituyen un bien público, un capital conceptual que beneficia a la sociedad, deviniendo en capital social. En consecuencia, la libertad de acceso al conocimiento que constituye este capital social debe ser garantizada.

En efecto, la innovación debe ser aplicada a diversos ámbitos del funcionamiento de una sociedad y siempre debe procurar la satisfacción de valores tales como promoción de la justicia social y los valores culturales, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, eficacia, eficiencia en la utilización de recursos, reducción de costos, entre otros. En particular las innovaciones que se producen en los servicios públicos, por ejemplo la salud, la educación o la administración pública, no sólo deben procurar reforzar valores económicos o empresariales, sino particularmente valores sociales y políticos.

Como ejemplo, en muchos países la innovación de llegar a la unidad de la Izquierda no dio frutos, en nuestro país esto se pudo lograr a través de un largo y sostenido procesos dialéctico que generó la construcción del FA y que supuso una innovación en el Sistema Político uruguayo, que el esfuerzo, experiencia y sacrificio de nuestros militantes llevaron al éxito.

A nuestro entender, uno de los quehaceres de nuestro tiempo es la inclusión de innovaciones sostenibles en todos los ámbitos de la sociedad fomentando la capacidad creativa y utilidad innovadora del proceder racional, es decir, a través de la capacidad que tiene el ser humano para innovar en todos los ámbitos, donde el desarrollo de la ciencia y la tecnología son el motor fundamental, pero donde adicionalmente se debe reforzar su aplicabilidad mediante la instrumentación de políticas públicas.

La innovación no debe ser un objetivo en sí mismo, sino que debe estar guiada por políticas de estado progresistas y también orientadas por la sociedad, con el objetivo de cambiar estructuras improductivas, apuntando a promover el bienestar colectivo.

En suma, el mensaje de carácter transversal a ser promovido desde el eje Uruguay Innovador a los demás ejes programáticos se sintetiza en la frase: “**debemos entender la innovación como una filosofía del cambio sustentado en valores éticos y al servicio de la construcción colectiva de nuestra sociedad**”.

Por lo tanto el objetivo es desarrollar un plan estratégico que convierta la Innovación en un elemento dinamizador e integrador de nuestra sociedad, sirviendo como eje de las políticas nacionales y en particular de Ciencia y Tecnología. En este sentido el **marco de trabajo** estará dado por los siguientes lineamientos:

### **Líneas estratégicas**

En general, promover las iniciativas de innovación tendientes a fortalecer la **capacidad de autoabastecimiento** de nuestro país, que aporten sustantivamente a la **Independencia Tecnológica** y que actúen esencialmente en las áreas de Energía, Industria Agroalimentaria, Recursos Naturales, Desarrollo Social, TIC's y Transformación del Estado, entre otros

### **Equidad e Inclusión Social**

Generar más y mejores oportunidades de uso y apropiación de las innovaciones científicas y tecnológicas para las personas, con especial énfasis en los grupos y sectores más desfavorecidos y excluidos.

La ciencia y la tecnología no son neutras, decidir qué Ciencia debe hacerse, o que tecnologías se deben implementar, son decisiones que implican o determinan una relación entre las personas y por lo tanto aportan o no a la Sociedad que queremos construir.

Es así entonces que la mirada desde la perspectiva del desarrollo social hace necesario priorizar las elecciones científicas o tecnológicas que apunten a la satisfacción de las necesidades insatisfechas de la población. Tal como la soberanía alimentaria, existen otras diversas necesidades insatisfechas en nuestra sociedad (energéticas, vivienda, esparcimiento, deporte, etc.).

Se trata entonces de desarrollar o considerar las tecnologías apropiadas pero desde el punto de vista de los sectores más desfavorecidos.

Para esto es fundamental el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, pero no limitada al ámbito académico, sino INSERTAS en la sociedad, en un proceso dinámico, interactivo y continuo de intercambio con los diferentes actores sociales. Factor fundamental en este sentido, es impulsar el desarrollo científico tecnológico en diversos ámbitos (incluido el académico) dirigido a la resolución de los problemas concretos de nuestra realidad.

A modo de ejemplo, la hora de definir tecnologías, se debe tomar en cuenta elementos tales como el uso de materiales accesibles y comunes, si serán posibles y cómo serán los procesos de transferencia de conocimientos hacia y entre los usuarios, así como redescubrir mecanismos de apropiación diversos, ya sea por vías organizativas, por una participación más profunda, por una divulgación moderna de la ciencia que promueva el espíritu emprendedor a todo nivel y que esté preparada para ser un actor más en ese esquema planteado de participación más profunda de todos los uruguayos.

En cuanto a la compra de software fomentar la compra de software libre que permita al Estado mantenerse independiente de los proveedores apoyándose en instrumentos legales.

La sustentabilidad demográfica, o sea los factores demográficos que de alguna manera potencian inequidades y comprometen el desarrollo de las políticas deben ser tomados como un elemento base del análisis de cualquier política pública. No solo se trata de realizar análisis de franja etárea sino de interconectar los mismos con los estratos sociales, de forma de entender, y adelantarse a las consecuencias, las medidas que deben ser tomadas o promovidas desde cada política pública.

Otro elemento que deberá ser tenido en cuenta es el problema migratorio, estructural, que viene sufriendo nuestro país desde hace décadas y que lo seguirá sufriendo si no continuamos con respuestas claras, rápidas y concretas respecto a las posibilidades de inclusión en las condiciones actuales de nuestro país para los que deseen regresar.

## 1. Fortalecimiento Democrático

Impulsar mecanismos, formas y espacios de participación en los procesos de formulación e instrumentación de políticas públicas, con el fin de profundizar los valores e instituciones democráticas.

Concretamente para que la política de Innovación sea un **proyecto de todos los uruguayos** debe incorporar actores a lo largo y a lo ancho de toda la sociedad, siendo entonces fundamental la participación activa de los **trabajadores, los estudiantes, los empresarios y el Estado**.

Participación activa implica en particular que sean considerados todos los actores a la hora de establecer la tal política de Innovación ya que la misma se construye todos los días con educación, con trabajo y con estudio.

Consolidar los avances en torno a la protección de datos personales como una política de defensa de derechos humanos y soberanía nacional que se ven desafiados en la sociedad de la información.

## 2. Transformación del Estado

Transformar la Administración Pública, racionalizando y focalizando sus recursos en pro de la mejora de los servicios públicos en términos de universalidad y calidad de los servicios, así como satisfacer los valores de eficacia, eficiencia, economía, adaptabilidad, representación y participación a través de la innovación.

Dicha transformación es pieza fundamental de este plan ya que el propio Estado tiene un rol decisivo en la generación de una política de Innovación, por lo tanto debe generar sus propios mecanismos de gestión y de control de su gestión, a través de la realización eficaz de sus tareas básicas actuales, para poder de esta forma tener una **“plataforma de lanzamiento”** de una política de Innovación capaz de alcanzar un desarrollo firme en todo nuestro país, y para esto se incluirá la investigación científico tecnológica en sus cronogramas de trabajo, mediante varias vías:

- conformación de núcleos de I+D en los distintos organismos del Estado, actuando en Red y en consonancia con los lineamientos generales de la ANII y de la AGESIC
- relación fluida con la Universidad de la República
- relación fluida con Universidad del Trabajo del Uruguay
- relación con las fuerzas productivas

El Estado como demandante de tecnología servirá como motor de desarrollo nacional, apuntalando a través de las compras que realice la independencia tecnológica en áreas estratégicas como lo son: las TIC's, la energía y la industria agroalimentaria, entre otras.

En lo relativo a la información en el Estado, se deberán definir políticas y procedimientos que faciliten su acceso transversal entre sus diferentes reparticiones, evitando costos y demoras en la gestión pública provocados por la falta de coordinación, la duplicación innecesaria de datos y multiplicidad de formatos, en muchos casos cerrados o incompatibles, utilizados en el almacenamiento de ésta.

Contribuir a la transformación de la Administración Pública a través de políticas de gobierno electrónico donde primen los objetivos antedichos.

### **3. Desarrollo de Infraestructura**

Desarrollar y fortalecer la infraestructura en base al impulso de empresas con base tecnológica nacional. Lograr el desarrollo y consolidación de las capacidades técnicas, aportando de esta forma a la Independencia Tecnológica de nuestro país.

La creación de infraestructura la debemos pensar como un motor del desarrollo de tecnología nacional. Concebir el fortalecimiento de la infraestructura nacional en las áreas energéticas y de las comunicaciones, entre otras, como un motor del desarrollo de Tecnología Endógena.

### **4. Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento**

Estimular la innovación y la acumulación de conocimiento como parte vital del desarrollo productivo del país, en beneficio de la solución de los problemas sociales más acuciantes y lograr la justa distribución de la riqueza.

Impulsar la generación de productos de calidad con valor agregado y promover emprendimientos que fomenten la creación de conocimiento innovador, en especial aquellos que posibiliten su aprovechamiento por la sociedad.

### **5. Cultura, Educación y Generación de Conocimiento**

Educar en la innovación como factor promotor del desarrollo cultural en general, fortaleciendo las capacidades necesarias para la producción de innovación y conocimiento.

En este sentido es remarcable el papel del fortalecimiento educativo e institucional que deben tener los politécnicos (por ejemplo UTU) en constante coordinación con la Universidad de la República, la comunidad académica en general y el sector productivo.

Promover el espíritu emprendedor a todo nivel para poder ser parte del esquema planteado de participación más profunda de todos los uruguayos.

### **6. Integración e Inserción Internacional**

Consolidar un marco de integración internacional que promueva el desarrollo, impulsando la innovación para la adecuación de las capacidades institucionales, tecnológicas y normativas necesarias para la inserción inteligente del país en el concierto internacional

Interacción de ANCAP, UTE, ANTEL, y otras, con empresas de la región participando en desarrollos tecnológicos estratégicos.

Desarrollar empresas regionales con participación de los Estados apuntalando el desarrollo de tecnología en áreas estratégicas.

### **7. Democratización del acceso al Conocimiento**

Establecer políticas de gobierno que promuevan el acceso de los ciudadanos a la información generada en el ámbito público y garanticen a toda la sociedad el libre acceso a los conocimientos resultantes de las políticas de innovación (en tanto que no afecte la seguridad nacional o los intereses públicos), con particular énfasis en aquellas financiadas con fondos públicos

Se debe impedir la apropiación del conocimiento científico y/o de conocimientos tradicionalmente entendidos de dominio público (ya sean técnicas, métodos, ideas, o genomas); partiendo del entendido que todo conocimiento es acumulativo en tanto se basa en aportes previos hechos por la humanidad en general y no puede ser legítimamente privatizado.