

# Estrategia de Desarrollo Productivo

## I.- El país que queremos

*“... Un país donde nacer no sea un problema, ; donde ser joven no sea sospechoso, donde envejecer no sea una condena; un Uruguay donde la alimentación, la educación y el trabajo decente sean derechos de todos y todos los días; un Uruguay confiado en sí mismo; un Uruguay que recupere la confianza de soñar y de hacer los sueños realidad”*

*(Párrafo final del discurso pronunciado por el, Dr. Tabaré Vázquez, ante la Asamblea General del Poder Legislativo al asumir la Presidencia de la República. 01.03.2005)*

Las naciones son tradición y memoria, pero sobre todo son la voluntad y la posibilidad de un futuro compartido.

Concretar tal posibilidad es un proceso de construcción democrática que trasciende a los gobiernos pero en la que éstos tienen responsabilidades y competencias ineludibles e intransferibles.

En consecuencia con lo anterior, la Presidencia de la República asume la tarea de proponer como elemento inicial para tal proceso de construcción democrática las coordenadas que, de acuerdo a las definiciones programáticas y a los compromisos de gestión del Gobierno Nacional, debieran pautar un proyecto de país en términos de mediano y largo plazo.

En tal contexto este documento da cuenta de un proceso de elaboración y articulación de una estrategia de desarrollo productivo en tanto compromiso de gobierno y proyecto de un futuro de país que anida en el presente (de ahí entonces la expresión “Uruguay 2025” como horizonte de la estrategia propuesta).

### **¿Por qué una estrategia de desarrollo productivo?**

Porque el desarrollo es un derecho inalienable de la gente.

Porque no hay auténtico desarrollo sin producción

Porque en nuestra opinión el desarrollo productivo es una estrategia de país

Porque para construir nación hay que tener sentido de la realidad y voluntad emprendedora. Y hay que ser competitivo, esto es, saber producir, saber vender y saber generar ingreso nacional.

Porque también hay que distribuir ese ingreso nacional de forma tal que toda la sociedad participe en el mismo.

Porque queremos que la economía esté al servicio del ser humano.

El concepto “desarrollo productivo”, lejos de ser casual, fue forjándose en la búsqueda de alternativas concretas ante el colapso de la política económica aplicada por sucesivos gobiernos durante las últimas décadas. Un colapso largamente previsible y cuyas consecuencias económicas y sociales también son de larga duración.

Consecuentemente, y como se expresó anteriormente, la propuesta de “Uruguay productivo” está estrechamente vinculada a las de “Uruguay innovador” y “Uruguay integrado”, porque no hay estrategia de desarrollo productivo sin una base de conocimiento, sin incorporación de tecnología y sin una adecuada inserción regional e internacional que contemple no sólo la integración comercial sino también la integración productiva.

El “Uruguay productivo” también está estrechamente vinculado al “Uruguay social” y al “Uruguay democrático” por cuanto no hay auténtico desarrollo productivo sobre bases de pobreza, desamparo social, déficit ciudadano, institucionalidad vacía, sistema político debilitado y Estado anacrónico, gris y atrofiado.

Pero no menos importante que lo anterior: el “Uruguay productivo” no solamente refiere a aspectos materiales, sino que también –y fundamentalmente- alude a esa riqueza inmaterial y sustantiva que es la inteligencia de la gente, sus valores de vida, su cultura y su capacidad de trabajo.

### **Coordenadas para una propuesta estratégica de desarrollo productivo.**

Las mismas fueron enunciadas por el Dr. Tabaré Vázquez en un encuentro con empresarios del sector productivo realizado en agosto de 2004 y podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Un proyecto integral, en la medida interactúe con el Uruguay social, democrático, innovador e integrado, y supere falsas contradicciones tales como “Uruguay agropecuario o de servicios”, “Uruguay natural o tecnológico”, etc.
2. Un proyecto que conjugue la integralidad señalada con la definición de sectores específicos de acuerdo a criterios de especialización, calidad e innovación.
3. Un proyecto con políticas adecuadas de inversiones crédito y endeudamiento interno.
4. Un proyecto que lejos de limitarse a los grandes emprendimientos, integre a las pequeñas y medianas empresas y al movimiento cooperativo.
5. Un proyecto que en el corto plazo aproveche al máximo la capacidad ya instalada y que en la actualidad está ociosa o subempleada.
6. Un proyecto acompasado a una redefinición y transformación del Estado.
7. Un proyecto que suponga la revalorización y reestructura de los recursos, infraestructura y servicios ya existentes y de aquellos que necesariamente habrá

que incorporar para mejorar la competitividad, vincular las zonas productivas con las de comercio y consumo, preservar el medioambiente y mejorar la calidad de la gente.

8. Un proyecto territorialmente equilibrado y ambientalmente sostenible.
9. Un proyecto integrador de los distintos sectores de la sociedad uruguaya (el desarrollo productivo no es cuestión exclusiva ni del Estado ni del sector privado, es responsabilidad de todos, requiere del país en su conjunto actuando sistemáticamente.
10. Un proyecto integrado a la región y al mundo.
11. Un proyecto con sólido sustento técnico, político y social.

En síntesis: una estrategia de desarrollo productivo con énfasis en las actividades generadoras de inversión y del máximo valor agregado posible; que redunde en mejoras sustantivas en materia de empleo, bienestar social y convivencia democrática; que posicione dinámicamente al Uruguay en el escenario internacional; en fin, que construya nación.

### **Estrategia productiva e innovación.**

No hay auténtico desarrollo productivo sin innovación.

La innovación es la táctica a utilizar para desarrollar el Uruguay productivo.

Pero no debe confundirse innovación con tecnología. Sin duda que ésta está comprendida en aquélla, pero la innovación es mucho más que el avance tecnológico.

Innovar es crear nuevas herramientas, procesos y productos; nuevos bienes; nuevos servicios; nuevas formas de organizar el trabajo en tanto eje que atraviesa las distintas dimensiones del “Uruguay 2025”.

La innovación implica empleo decente y calificado, empresas más competitivas, economía más productiva, mayor renta disponible y un mejor nivel de bienestar social.

No hay recetas en materia de innovación. La experiencia muestra una amplia variedad de estilos y mecanismos innovadores. Pero todos tienen un componente común e insoslayable: la inteligencia de la gente.

La inteligencia como don de la naturaleza que hay que construir, afirmar y potenciar.

La inteligencia como base del conocimiento y éste como insumo y producto de altísimo valor estratégico.

Para promover un desarrollo productivo basado en la “economía del conocimiento” hay que afianzar la “economía de la inteligencia” lo cual supone, entre otros componentes:

1. Valorar a la gente, convocarla e involucrarla.
2. Aprender a aprender u organizarse para aprender (por cuanto el aprendizaje ha de trascender la escolaridad y ser un componente sistémico de la sociedad en su conjunto )
3. Formar recursos humanos

### **No partimos de cero pero, ¿dónde estamos?**

#### **(El Uruguay que tenemos)**

Diseñar una estrategia de desarrollo implica analizar las fortalezas y debilidades que tenemos como país, evaluar oportunidades y riesgos y, sobre todo, fijar objetivos para alcanzar resultados.

Conocemos nuestras debilidades: somos un país pequeño y con recursos limitados. Pero la experiencia indica que países como el nuestro –y aún más pequeños y limitados- han obtenido importantes logros a partir de implementar una estrategia nacional de desarrollo acordada entre todos los actores políticos, sociales y económicos.

Parece necesario, entonces, que una estrategia de desarrollo productivo acierte en la focalización, en la priorización de las líneas de acción, en concentrar los esfuerzos, dado que los recursos son siempre limitados, para potenciar fortalezas y aprovechar oportunidades.

En tal sentido, hay definiciones programáticas, propuestas electorales y realizaciones de gobierno que dan cuenta de un camino recorrido.

A modo de ejemplo:

1. En lo programático: la definición del “Uruguay productivo” como una de las dimensiones principales de nuestra propuesta de país.
2. Durante el período electoral: la identificación preliminar de algunos sectores productivos prioritarios tales como:
  - Sistema agroindustrial
  - Biotecnología
  - Tecnología de la información y comunicación
  - Industrias culturales
  - Industria turística
3. En lo que va de la gestión de gobierno: la instrumentación de un conjunto de medidas (tal vez un tanto asistemático, pero conjunto al fin) coadyuvantes al

desarrollo productivo: desde la estabilidad macroeconómica a los consejos de salarios, pasando por el rediseño de la matriz energética, la institucionalización del Consejo de Economía Nacional, la inflexión en la política crediticia del BROU, la propuesta preliminar de reforma tributaria, la creación de una Agencia Nacional de Innovación, la convocatoria a un “Compromiso Nacional para el empleo, los ingresos y las responsabilidades”, la institucionalización del Consejo de Economía Nacional, la asignación de más recursos al sistema educativo, los avances en términos de seguridad ambiental, los esfuerzos por recuperar dinamismo y credibilidad a nivel internacional, el Tratado Bilateral con USA para la protección recíproca de inversiones, etc.

Ahora bien: tan necesario como tener una estrategia es contar con el sustento político y social imprescindible para implementarla.

El desarrollo, reiteramos, es un proceso de construcción colectiva y democrática en el cual el Estado tiene responsabilidades intransferibles de orientación y articulación, pero también de convocatoria a la sociedad, de apertura de canales para que la misma se involucre.

En esta materia tampoco partimos de cero: hay definiciones programáticas, compromisos electorales y acciones de gobierno que marcan un rumbo a continuar con los ajustes que correspondan

## **II.-Políticas y Acciones**

En el primer año de gobierno el Poder Ejecutivo hizo enormes esfuerzos en ordenar las variables macroeconómicas del país de manera compatible con el elevado endeudamiento externo que heredado de la administración anterior. Los hechos muestran que se han logrado resultados importantes y compatibles con el crecimiento de la economía y el aumento del comercio internacional.

El equilibrio macroeconómico es un objetivo permanente, que requiere esfuerzos sistemáticos y continuados porque es una condición imprescindible del dinamismo de la economía. El crecimiento sostenido y la construcción de un perfil productivo coherente con el Uruguay que queremos, requiere también de la implementación de otras políticas, así como programas y proyectos, específicamente orientadas a consolidar la actividad productiva. El diseño e implementación de esas acciones requiere la participación coordinada de varios ministerios y otros organismos públicos.

En este documento se ordenan las principales políticas en varios capítulos estrechamente vinculados entre sí.

En primer lugar se describen iniciativas para mejorar las reglas de juego, crear nuevas instituciones o modificar las existentes. Muchas reglas de juego vigentes fueron creadas hace mucho tiempo y están desactualizadas. Algo similar ocurre con algunos organismos que no cumplen el rol que requiere la realidad actual.

En segundo lugar, se agrupan algunos de los proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones absolutamente imprescindibles para mantener una actividad productiva permanente.

En tercer lugar se mencionan las políticas horizontales que se implementarán con el propósito de sostener la actividad productiva y fomentar la especialización, la innovación, y la calidad, entre las cuales se destacan las de apoyo a las pequeñas y medianas empresas por su destacada importancia en el empleo.

En cuarto lugar se señalan programas que, además de su directo impacto social, promueven la actividad productiva, la generación de empleos de calidad y la mejora de los ingresos. El impacto social de estas iniciativas se agrega el de las mencionadas antes.

### **1. Mejora del sistema de reglas de juego y cambios institucionales**

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 los organismos existentes. Muchas de las reglas de juego de las instituciones fueron creadas hace mucho tiempo, no fueron actualizadas y no se ajustan a las necesidades del actual funcionamiento económico. Así ocurre con las reglas de defensa de la competencia y el régimen legal de declaración de quiebras. En otros casos los sistemas son poco transparentes o discriminatorios, incluyendo a los sistemas de promoción

industrial. Finalmente, se crearán reglas para promover el país inteligente, entre ellas las contenidas el plan estratégico de fomento de las nuevas tecnologías y en la normativa de ordenamiento territorial.

El capítulo describe las principales orientaciones que seguirán las nuevas reglas y los cambios en la institucionalidad necesarios.

### **1.1.- Reinserción internacional como parte de la estrategia de desarrollo**

La estrategia de crecimiento sostenido con equidad se apoya en la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva para alcanzar una escala de producción eficiente. La política comercial tiene como objetivo el mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos uruguayos a los mercados internacionales; una condición para la generación de una oferta exportable competitiva.

Las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR y fuera de él, cuyo propósito común es el logro de condiciones estables de acceso a los mercados, deben compatibilizarse. Mas allá de los esfuerzos realizados, en el último año los países grandes del MERCOSUR han elevado la incertidumbre del acceso de nuestros productos a sus mercados, dificultando el comercio regional y la inversión en Uruguay.

Nuestro objetivo sigue siendo profundizar el MERCOSUR, pero al mismo tiempo, y en forma compatible, desarrollaremos una activa política comercial con países de fuera de la región, con el fin de abrir nuevas oportunidades comerciales y mercados más estables a la producción uruguaya.

Para lograr ese objetivo se implementarán varios cambios institucionales, en primer lugar, en los organismos de definición de la política comercial. Actualmente no existe un sistema articulado de promoción del comercio exterior y de internacionalización de las empresas grandes y pequeñas. El Poder Ejecutivo emitirá un decreto para crear un organismo interministerial que permitirá la unificar la definición de la política de acuerdos internacionales. Complementariamente, se enviará al Parlamento un Proyecto de Ley para que Uruguay XXI adecue sus funciones a las políticas comerciales definidas.

Otro cambio importante tendrá lugar en la Aduana. La Aduana deberá cumplir con sus competencias y responsabilidades en el contralor y recaudación en el comercio exterior y un papel más activo en la facilitación del mismo. Los nuevos procesos, controles y sistemas de información permitirán una reducción del tiempo de las operaciones, la previsión de riesgos, el cumplimiento de las normativas y acuerdos externos y una mejor coordinación con los otros agentes públicos.

### **1.2 Reforma del Estado.**

Una estrategia de desarrollo productivo como la propuesta requiere un Estado acorde a la misma. La experiencia demuestra que el Estado debe centrar su actividad como articulador y regulador de las redes que se constituyen en torno de las políticas públicas.

Producto del desmantelamiento al que fue sometido durante décadas, el Estado uruguayo sufrió un agudo debilitamiento (tanto en lo institucional como en materia de recursos humanos y materiales) que le impide asumir ese rol estratégico.

Requiere transformaciones institucionales y de gestión que le permitan enfrentar el desafío de liderar y articular el desarrollo productivo y la construcción de un proyecto nacional de largo aliento.

Las transformaciones necesarias implican definir, en primer lugar, cuál es el rol de los distintos organismos y agencias estatales que tienen competencia o están afectados a una determinada política productiva.

Y en segundo término, sistematizarlos sobre bases de coordinación, accesibilidad, eficiencia y transparencia.

Buena parte de la implementación de esta reforma, tiene que ver con el uso de la tecnología al servicio de la población, de modo que se puedan resolver la mayoría de los trámites a través de un Sistema de Gobierno Electrónico.

Dentro de las racionalizaciones a ejecutar, se encuentran las ventanillas únicas, ya sea para las inversiones, para el apoyo tecnológico de empresas, para las microfinanzas, para los proyectos, etc.

### **1.3.Reforma Tributaria**

La reforma tributaria que el Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento contiene aspectos vinculados al desarrollo productivo. La reducción de las tasas impositivas y los procedimientos más sencillos estimularán la formalización de la economía y desestimularán la evasión. El tratamiento favorable a las reinversiones, la disminución del impuesto a la renta empresarial, los incentivos adicionales asociados a la innovación tecnológica y generación de empleos constituirán incentivos importantes.

Como consecuencia de la mayor equidad intersectorial en la tributación y en los aportes a la seguridad social se reduce la competencia desleal entre sectores y se promueve la inversión y la generación de empleos en sectores como el comercio y los servicios. Asimismo, por la tributación sobre los intereses diferenciada según el plazo del crédito estimulará la inversión de largo plazo

### **1.4. - Revitalización del sistema financiero**

La crisis del año 2002 agudizó los problemas del sistema financiero. Muchas empresas actualmente tienen dificultades para acceder a líneas de financiamiento. La banca comercial concentró el crédito en pocas empresas de bajo riesgo y la normativa regulatoria limita el acceso a muchas empresas que tienen o tuvieron problemas financieros. Las empresas se financian por canales diferentes al bancario. Esa situación afecta más el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas.

En conclusión, muchos proyectos tienen dificultades para lograr financiamiento, no obstante la disponibilidad de fondos y tasas de interés de las más bajas en muchos años.

El crecimiento de la inversión productiva, un factor fundamental, requiere abrir nuevas oportunidades de acceso al crédito y mejorar la comunicación entre las instituciones con fondos y las empresas que tienen proyectos atractivos, manteniendo la seguridad que ha logrado el sistema financiero tanto para sus miembros como para los ahorristas.

Para que el sistema financiero cumpla con el su rol en el proceso de inversión se requiere que líneas de financiamiento para los distintos tipos de empresas y proyectos e instituciones capaces de operar eficientemente. Las iniciativas que se mencionan a continuación refieren a ambos aspectos.

Actualmente existen líneas de créditos para los diferentes tamaños de empresas. Para las grandes y medianas, el BROU tiene líneas de crédito para atender a las diversas necesidades de la actividad productiva y, especialmente, para proyectos innovadores. Por otro lado se está concluyendo la creación de nuevos instrumentos financieros a partir del rediseño del Programa Multisectorial, el que abrirá espacios a la participación en el financiamiento de proyectos a los agentes privados, sobre lo que se enviará un proyecto de Ley al Parlamento.

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, que requieren racionalización y reestructura para hacerlos más operativos. Entre estos instrumentos está la creación de Fondos de Garantía

El segundo aspecto es el relativo a cambios institucionales particularmente en el BCU y BHU.

- a) El Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento un Proyecto de Ley con una propuesta de rediseño institucional del BCU, el que prevé la centralización de la regulación y supervisión bancaria, el mercado de capitales, las administradoras de pensiones y mercados de seguros, e introduce cambios en el seguro de depósitos para dar más estabilidad al sistema.
- b) Se esta diseñando una profunda reforma del Banco Hipotecario del Uruguay, con el objetivo de restablecer el crédito a la vivienda y reestructurar el sistema público de producción de hábitat.

### **1.5. Promoción de la Innovación, Calidad e introducción de Nuevas Tecnologías**

La innovación, la producción con más conocimiento, la introducción de nuevas tecnologías, es una componente central de la estrategia de desarrollo. Actualmente diversas iniciativas y proyectos buscan ese objetivo pero no están coordinadas, situación que deberá corregirse.

Para elaborar una política coordinada el Gobierno creó la Agencia de la Innovación, cuya ley constitutiva se enviará en breve al Parlamento.

Los cometidos de la Agencia serán:

- Preparar, organizar y administrar instrumentos y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y la innovación, de acuerdo a los lineamientos políticos y estratégicos del Poder Ejecutivo.
- Coordinar operativamente con otras instituciones, públicas o privadas, que desarrollen acciones de financiamiento de actividades científico-tecnológicas y de innovación
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de instrumentos, medidas y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y de la innovación

Para la implementación de un Sistema Nacional de Calidad, se ha creado el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) con los siguientes objetivos.

- Promover la mejora de la competitividad de las empresas como medio para incrementar sostenidamente las exportaciones.
- Propender a la formación y capacitación de recursos humanos en la Calidad de la gestión empresarial.
- Promover la mejora de gestión de las organizaciones públicas (de los Gobiernos Nacional y Departamentales) y privadas.
- Respaldar técnicamente al consumidor en cuanto a la calidad como base de su elección.
- Administrar el Premio Nacional de Calidad.

#### **1.6. Promoción de la competencia, la eficiencia económica y la defensa del consumidor.**

Las empresas operan en nuestro país en un sistema de mercado donde oferentes y demandantes son libres. Sin embargo, a veces las empresas adoptan conductas anticompetitivas, perjudicando la eficiencia económica y el derecho de los consumidores. Es necesario disponer de reglas que promuevan comportamientos emprendedores, la innovación y la eficiencia. Con este objetivo el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley.

#### **1.7. Promoción de reestructuras de empresas a partir de cambios en los procesos concursales.**

Nuestro régimen concursal ha tenido muy pocos cambios durante más de un siglo. Su actualización permitiría adecuar las reglas que rigen la reorganización de las empresas en dificultades financieras para continuar en el mercado o liquidarse y salir de él. La reforma se concretará en un Proyecto de Ley que facilitará la supervivencia de las empresas viables, y la liquidación equitativa de las que no lo sean, protegiendo la inversión, el empleo y consolidando relaciones comerciales sanas.

#### **1.8. Adecuación de los procedimientos para acceder a la promoción de inversiones, transparentando y generalizando su utilización.**

Es necesario reducir tiempos, costos y simplificar procedimientos para acceder a los diversos sistemas de promoción de inversiones. Con ese propósito se creará una ventanilla única. En el caso de la declaratoria de interés nacional, por ejemplo, se facilitará el acceso al mismo a las pequeñas y medianas empresas, hoy excluidas. Esta revisión está en estudio y en el primer semestre el Poder Ejecutivo enviará al Parlamento un Proyecto de Ley.

### **1.9. Sistema de identificación de la propiedad agropecuaria.**

Con el propósito de individualizar la propiedad de explotaciones agropecuarias, limitándolas a personas físicas o sociedades con acciones nominativas. Actualmente se están analizando iniciativas radicadas en el parlamento.

### **1.10. Normas para el ordenamiento territorial y la preservación del medio ambiente.**

El ordenamiento del territorio y la preservación del medio ambiente son vitales para el desarrollo productivo. El ordenamiento conlleva una definición de los usos de las zonas que conforman el espacio físico nacional de acuerdo con las características intrínsecas y los objetivos que se esperan alcanzar, mientras que la preservación del medio ambiente constituye una apuesta estratégica de sustentación del proceso de desarrollo.

En ese sentido se elaborarán y aplicarán normas que regirán a nivel nacional regional y de micro regiones. Asimismo se elaborará un Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible.

Se elaborará el “Libro Blanco del Área Metropolitana” con el fin de establecer líneas de acción para esa importante zona.

Se implantará la gestión integrada de espacios costeros, la instrumentación de proyectos de desarrollo local, y el plan de Ordenamiento de la micro región de Fray Bentos.

El MVOTMA está ejecutando un proyecto con el objetivo de conformar gradualmente un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. También se está en proceso de elaboración de una política nacional de residuos sólidos industriales.

Con el propósito de implementar un sistema de trazabilidad ambiental del recurso agua se revisará la legislación sobre aguas y se establecerán monitoreos.

### **1.11. Consolidación para la negociación colectiva y mejora en la calidad del empleo.**

El Gobierno ha dado prioridad a la promoción de la negociación colectiva y la formalización del trabajo. El funcionamiento de los Consejos de Salarios ha permitido una nacionalización y crecimiento de los niveles salariales y hubo condiciones para la consolidación de las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios.

La política laboral seguirá promoviendo la negociación colectiva y la mejora en la calidad del empleo mediante la actualización y perfeccionamiento de la normativa y el control de su aplicación.

### **1.12. Promoción elaboración e implementación de planes de desarrollo local y su funcionalidad y complementariedad con el plan de desarrollo global.**

Apoyo el diseño de planes locales por parte de las Intendencias Municipales asegurando su correspondencia con las actividades que los Ministerios planean ejecutar a nivel local.

Apoyo a la creación de instituciones articuladoras de actividades productivas

Apoyo a los proyectos productivos locales.

## **2. Obras de Infraestructura.**

Las obras de infraestructura conforman parte fundamental del Uruguay productivo en su doble condición de apoyo directo a las actividades productivas y servicio básico universal a la producción.

Superar el atraso considerable en estas inversiones requiere acciones de largo plazo y equilibrios financieros adecuados que permitan canalizar ahorro público y privado hacia las mismas.

Las obras en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria que se presentan van dirigidas al desarrollo de producción de mercancías, la actividad turística y otros servicios, así como los vinculados al proceso de integración regional.

- Se realizarán el mantenimiento y adecuación de la estructura vial, en particular fortaleciendo el eje vial Yaguarón – Litoral oeste como parte del corredor central bioceánico y el Acceso Este a Montevideo. Se atenderá la caminería rural y el colector perimetral.
- Concomitantemente, se desarrollarán obras en los puertos comerciales de Montevideo, Juan Lacaze, Nueva Palmira, Fray Bentos, Terminal Colonia, y Paysandú.
- En apoyo al desarrollo de la actividad turística se realizarán obras en rutas y puertos con ese destino.
- Construcción de paso de frontera con Brasil para facilitar el tránsito de pasajeros y el tránsito comercial.
- Recuperación del transporte de carga por ferrocarril, tanto a nivel de equipos como de vías.
- Reorganización de los modos de transporte carretero, aéreo, ferroviario y fluvial, con un enfoque multimodal, y con gran énfasis en la logística y la nacionalización.

La energía y el desarrollo son conceptos ligados estrechamente dado que su producción, uso, distribución y consumo tienen una incidencia grande en la sociedad actual debido a su influencia en la calidad de vida de las personas, el desarrollo socio-económico, la preservación del medio ambiente, la seguridad y la independencia económica. El grave desequilibrio en el mercado de energía resultante de los bajos niveles de inversión se enfrentara con un conjunto de acciones.

La relación entre energía y desarrollo también se expresa en la generación de tecnología y de capacidades nacionales a partir de fuentes autóctonas.

- Se realizarán obras de interconexión energéticas con Brasil.
- Se encaminan negociaciones por el gasoducto originado en Bolivia.
- Se instalará la central térmica de respaldo de 200 MW.
- Se evaluará la tecnología mas adecuada para incorporar una central del orden de 400MW.
- Se desarrollará la investigación y la producción de energía a partir de fuentes renovables tales como la biomasa, la eólica y las pequeñas centrales hidroeléctricas. Se esta en proceso de compra a terceros de 20MW en cada una de estas tecnologías
- Se ha comenzado la compra de energía a terceros a través de pequeños generadores.
- Se está diseñando una política de estímulos a la producción de biocombustibles.
- Se fijará una nueva política de precios diferenciales para los combustibles según el uso (gasoil productivo).

En materia de telecomunicaciones, se desarrollarán nuevos servicios sobre las redes física y móvil, servicios de imagen sobre la red fija en forma digital, servicios a las empresas, sobre todo medianas y pequeñas tales como centralitas virtuales, interacción teléfono correo electrónico y micropagos en la red móvil. Asimismo se avanzará en la convergencia de la fija, móvil, y de datos.

### **3. Promoción de la producción nacional**

Diversos sectores de la actividad productiva tienen dificultades como consecuencia de que las asimetrías en los sistemas de estímulo regionales, los dejan en inferioridad de condiciones competitivas.

Se analizarán las formas de compensación para defender la producción y el trabajo nacional, incluyendo el marco legal y los estímulos económicos existentes en los países de la región y se compararán con los de Uruguay.

Se evaluarán los cambios necesarios para que nuestras empresas tengan condiciones competitivas similares a las existentes en la región. El objetivo es corregir las asimetrías actuales para mantener las empresas nacionales que sean eficientes y dotarlas de condiciones competitivas similares para atraer nuevas inversiones

El Uruguay Productivo requiere lineamientos estratégicos para elaborar políticas horizontales y verticales, con una visión de largo plazo con el fin de fomentar la reestructura de sectores y empresas y aumentar la productividad, eficiencia y competitividad.

Las políticas horizontales se orientarán a mejorar los factores de competitividad a disposición de todas las empresas de todos los sectores, basándose en que en todos los sectores, en auge o en retroceso, hay empresas dinámicas y proyectos innovadores viables, que deben ser promovidos.

Las políticas verticales se dirigen a mejorar la posición competitiva de sectores específicos, especialmente seleccionados por su importancia para el conjunto de la economía y el país.

Hay diversos criterios para promover un sector, tales como ser generador de empleo, o que su desarrollo se puede expandir a toda la economía (como los de alta tecnología) o que tiene ventajas competitivas claras.

El Uruguay no renuncia a fijar prioridades sobre su estructura productiva.

### **3.1.- Fomento de la especialización productiva, la innovación y la calidad**

Debido al tamaño de nuestras empresas los factores competitivos relevantes no provienen de los grandes volúmenes de producción y el aprovechamiento de las economías de escala, sino de la especialización de la producción y la participación en mercados en que la competencia por precios es menos importante. Esta política implica acciones en varios ámbitos.

#### **a. Revisión de los sistemas de estímulos en sectores.**

Se está realizando un estudio de las exoneraciones fiscales y los regímenes de promoción de los distintos sectores. Asimismo se revisan los procedimientos para reducir trámites y exigencias, que faciliten los trámites, reduzcan los tiempos y faciliten el acceso de las PYMES, hoy excluidas, por ejemplo, de la declaratoria de interés nacional. En este sentido, se enviará al Parlamento un Proyecto de Ley que incorpore el resultado de la revisión de los sistemas de estímulo con el objetivo de aumentar equidad, transparencia y promoción de la especialización productiva.

#### **b. Implementación de programas de especialización productiva.**

Con la participación del sector privado, el Gobierno contribuirá a la investigación de cuales son las posibilidades de inserción internacional de los distintos sectores, el perfil de los productos, lo que se pondrá a disposición de las empresas para que de acuerdo a sus decisiones definan estrategias de largo plazo. Con este objetivo ya se están implementando varios programas y se prevén implementar otros, como los que se indican:

- Proyecto de Manejo Integrado de Recursos Naturales y Biodiversidad Biológica, cuyo objetivo es apoyar a los productores en la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales
- Programa de Apoyo a la Productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos, que se ejecutará hasta el 2010 y cuyo objetivo es fortalecer la cadena ganadera aumentando la productividad de los pequeños y medianos productores ganaderos y mejorar su inserción externa.
- El MGAP esta implementando diversas acciones de fortalecimiento de las actividades de prevención , control y erradicación de enfermedades de animales y de enfermedades y plagas de los cultivos, orientadas a facilitar el acceso y mejorar el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados internacionales.
- En el 2006 se comenzara a implementar un programa de trazabilidad individual del ganado con el objetivo de crear una plataforma de información que brinde seguridad alimentaria y mejore la colocación internacional de nuestras carnes.
- Proyecto sucroalcoholero de Bella Unión para promover la producción de azúcar y alcohol dando una solución al empleo en esa localidad.
- Proyecto de mezcla de biodiesel con el gasoil. Se normalizara y certificara las diferentes producciones de biodiesel realizadas por privados a ser comercializadas en el mercado.
- Proyecto de ley que reglamentará las actividades de producción y comercialización de los biocombustibles.
- Planta de desulfurización para bajar contenido azufre en gasolinas y gasoil.
- Está en fase de elaboración un proyecto para actualizar la legislación de la cadena láctea.
- Redistribución de tierras con destino a uso colectivo en apoyo a productores familiares agropecuarios a partir de las que hoy son propiedad del Estado así como compras con fondos disponibles y otras fuentes de financiamiento.
- Se crearán ámbitos con participación privada para analizar las posibilidades estratégicas de los sectores tradicionales de la industria, así como la de producción de bienes intermedios.
- Para el desarrollo y promoción de las tecnologías de la información, biotecnología, bioinformática se presentara al parlamento un proyecto de Ley de Alta Tecnología que contendrá estímulos fiscales y beneficios. Se promoverá el aumento de las patentes nacionales registrables así como el ingreso por concepto de regalías al trabajo intelectual uruguayo.

- Se profundizará el plan ya en ejecución de la creación de un Sistema Nacional de Turismo Social, con importantes impactos económicos y sociales, además de desestacionalizar el turismo.
- Se buscará la participación de capitales privados para construir un Centro de Convenciones de 3000 participantes que permitiría ampliar la participación del país en el mercado de eventos, congresos y ferias, que es altamente rentable.
- Se revisará el Código de Minería para fomentar la inversión en el sector y se promoverá, con participación del sector privado, la actividad de piedras ornamentales y semipreciosas, calizas, minerales metálicos y materiales para construcción.
- El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INIA) comienza a ejecutar un plan que guiará las actividades de generación y adaptación de conocimiento y tecnologías agropecuarias fundadas en políticas de estado, sustentabilidad económica y ambiental y equidad social y simultáneamente contribuirá al desarrollo del sistema nacional de ciencia tecnología e innovación.

#### **c. Fomento de la innovación y la calidad.**

La reconversión de la actividad productiva implica programas de calidad y promoción de la innovación. Históricamente hemos tenido baja inversión en tecnología y la mayoría de la investigación no esta vinculada a actividades productivas

El Uruguay necesita transitar sostenidamente caminos hacia una sociedad basada en el conocimiento y motorizada por la innovación. Con ese fin, es imprescindible maximizar el aporte del conocimiento nacional a la solución de los problemas del desarrollo productivo

En concordancia con el objetivo de fomentar la especialización productiva, la innovación y la calidad, se agruparan los sectores industriales en cadenas de valor (complejos) y en conjunto con los actores privados, se identificarán las potencialidades y debilidades, las características de los mercados internacionales de los productos y las posibilidades de inserción en los mismos de la industria nacional (inteligencia de mercado) para implementar las reconversiones y cambios necesarios

Se desarrollarán actividades de promoción e implementación de la flexibilidad productiva y sistemas de gestión moderna, es decir innovación en el campo organizacional y laboral que, tal como indica la experiencia internacional, son una importante fuente de crecimiento de la productividad y la competitividad.

Se continuará con los programas de apoyo a la implementación y certificación de la calidad en las Pymes, así como los subsidios para fomentar la asociatividad e innovación.

Para la promoción de capacidades empresariales en nuevos productos y procesos, se continuara con los subsidios con contrapartida en proyectos de innovación, gestión y calidad.

Se promoverán los clubes de ciencia en los centros de enseñanza.

A través de la reforma tributaria serán estimuladas entre otras las inversiones en calidad, innovación y capacitación.

Se está elaborando un Plan estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2006 cuyos lineamientos iniciales son los siguientes:

- Fomentar el desarrollo de capacidades de generación de conocimiento de más gente y de la utilización en el país de los conocimientos generados.
- Fomentar la competitividad de la economía nacional a través de Ciencia Tecnología e Innovación.
- Facilitar la cooperación y articulación entre actores públicos entre si y con los privados
- Establecer mecanismos para utilizar las compras estatales como fomento del desarrollo tecnológico nacional
- Orientar esfuerzos de investigación e innovación a mejorar las condiciones de vida de los más postergados.
- Responder a los desafíos y oportunidades planteadas en relación al medio ambiente y los recursos naturales

#### **d. Educación para el Uruguay Productivo.**

El Uruguay Productivo requiere un trabajo calificado y capacitado, capaz de participar activamente y aportar a los procesos de reconversión productiva. Con ese propósito se adaptarán los programas de la enseñanza técnica y de capacitación laboral hacia las competencias y profesiones que requieran los sectores nuevos, están en preparación nuevos cursos de carreras tecnológicas y terciarias, se prepara la reorientación de los CECAP y está en ejecución el programa de becas para financiar estudios postgrado en el país.

Se realizaran innovaciones curriculares y nuevas estrategias pedagógicas con el propósito de articular la educación en todos sus niveles con el Uruguay productivo, en dialogo con las instituciones publicas y privadas.

Se potenciara y jerarquizara la educación técnico profesional en consonancia con el desarrollo productivo, la ciencia la tecnología y la innovación. En particular con la coordinación de ANEP y la UDELAR, se crearan varias carreras tecnológicas en áreas industriales y agroindustriales.

Se reforzaran las acciones de capacitación y recalificación para el trabajo orientadas para atender las demandas por medio de la DINAE y el programa nacional de educación y trabajo.

Se promoverá el Programa Nacional de Educación y Trabajo del centro de capacitación y Producción del MEC

Está en ejecución un programa de financiamiento de becas de postgrado y de programas de postgrado nacionales.

Los objetivos mencionados se combinan con otros fundamentales: incrementar la cobertura educativa, coordinar todos los componentes del sistema para atender la demanda y ampliar el concepto de alfabetización al dominio de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

### **3.2.- Fomento de la asociatividad empresarial**

El reducido tamaño de nuestras empresas determina que en forma aislada no puedan enfrentar muchos de los desafíos de la competencia actual tales como la búsqueda de mercados externos, identificación de las tecnologías adecuadas, mejora de productos y procesos, marketing.

Es posible y factible enfrentar esos desafíos por medio de formas que aúnen capacidades: implementar mecanismos de asociación inter empresarial, sin eliminar la gestión autónoma de cada empresa.

Esas asociaciones pueden adoptar diversas formas: fusiones, adquisiciones, acuerdos a nivel de complejos o clusters. Dos programas innovadores orientados a fomentar la formación de conglomerados han comenzado a implementarse y comprenderán a varios departamentos, procurando equidad territorial.

### **3.3.- Integración y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas**

La promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales son parte fundamental de la estrategia de desarrollo productivo, en tanto ellas conforman el mayor despliegue de iniciativa empresarial y de empleo del país.

La estrategia de apoyo a las PYMES comprende en primer lugar las medidas orientadas a facilitar la accesibilidad de ese tipo de empresas a las políticas, programas y proyectos del gobierno mencionadas anteriormente en este documento, que permitirán a las pequeñas y medianas empresas superar las serias dificultades que han tenido en el pasado. Y, en segundo lugar, medidas dirigidas específicamente a promover a las PYMES, como las siguientes:

- El Programa de Articulación Productiva y Microfinanzas, que comenzará a ejecutarse en este año 2006, tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población asociada con PYMES, a través de créditos relativamente pequeños y en condiciones muy blandas.

- Evaluación y rediseño de los programas de los Fondos de Cooperación y crédito internacional (como los de Italia y España) dirigidos a conceder créditos a PYMES, los que, por diferentes razones, no están logrando sus objetivos.
- Programa de inserción de pasantes, jóvenes profesionales y/o investigadores, para mejorar el nivel técnico de las empresas y fortalecer la capacidad de generar conocimientos.
- Asignación de fondos para capital semilla en PYMES innovadoras
- Programa de Incubación de empresas en áreas tecnológicas
- Programa de transformación de ideas innovadoras en emprendimientos productivos.
- Asignación de fondos concursables para proyectos artísticos y culturales
- Asignación de Fondo de Capitalización de Pymes innovadoras destinados a la realización de inversiones estratégicas y que no puedan acceder a subsidios con contrapartida.
- Reglamentación de la Ley de Parques Industriales con promociones diferenciales para los emprendimientos que se establezcan en el interior del país.
- Coordinación de acciones para que los Ministerios y las Intendencias municipales operen como ventanillas de entrada de proyectos para las Pymes.
- Proyecto de ley modificando el régimen de FONADEP para adecuarlo a sus objetivos.
- Apoyo a Rutas de Salida del plan de Emergencia, con programas enfatizados en iniciativas locales
- Para facilitar los trabajos de promoción y apoyo a las Pymes se creará un organismo coordinador.

#### 3.4.- Defensa del empleo productivo y recuperación de empresas.

Con fines de poder usar las capacidades fabriles ociosas potencialmente viables instaladas en el país, y que por diversas razones no se pueden utilizar, se esta en estudio un proyecto de ley que permita recuperar esas instalaciones para ser utilizadas en su total capacidad

#### **5.- Aspectos sociales del Uruguay Productivo.**

El Uruguay Productivo y el Social están íntimamente relacionados. El empleo y los ingresos son sus vínculos centrales. Las iniciativas presentadas anteriormente están orientadas a la integración social y al mundo del trabajo de calidad. A estos objetivos se agregan programas con especial contenido social, como los que se indican a continuación.

- Proyecto Uruguay Rural. El objetivo es reducir la incidencia de la pobreza rural, incrementando los ingresos de los hogares rurales pobres, mejorando las condiciones de vida y reforzando el esquema institucional. Fue rediseñado en el año 2005 y está en ejecución.

- Programa de capacitación laboral rural, de microcrédito y fondo social ambiental. Su objetivo es el afincamiento sustentable de familias en el medio rural mediante el mejoramiento de la calidad habitacional y la estabilidad y mejora del ingreso. El programa ya está en ejecución e incluye actividades de capacitación, microcrédito, y fondo socio ambiental (servicios comunitarios, agua, energía eléctrica).
- Reestructura de las existencias de viviendas. Su objetivo es el acceso a la vivienda a sectores de bajos ingresos mediante microcréditos para refacción y préstamos para materiales de construcción. Ya se encuentra en ejecución.
- Programa de integración de asentamientos irregulares (PIAI). Su objetivo es mejorar la calidad de vida, la integración física y social, la prevención de asentamientos, el estímulo a la organización social, regularizar la propiedad y promover la sostenibilidad de los barrios. Se proyecta alcanzar al 80% de los asentamientos irregulares con obras de infraestructura, equipamiento barrial y trabajo social. Ya está en ejecución.
- Vivienda Social. Un nuevo reglamento reestructurara el sistema de prestamos y subsidios a las viviendas populares para que sea sustentable y transparente.

**Montevideo 31 de marzo de 2006.**