

Sres. Integrantes de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes.

De mi mayor consideración:

En primer lugar deseo agradecer la deferencia hacia mi persona de parte de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes (CH-CRR) por solicitar mis consideraciones, primero respecto al proyecto original de "Sistema Nacional de Competitividad" (SNC), y ahora sobre el proyecto sustitutivo de creación del "Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad" (SNTPC).

En anteriores oportunidades, tanto en mi comparecencia ante la CH-CRR como en debates públicos sobre el tema, he señalado que considero muy oportuna y pertinente la construcción institucional para la elaboración de políticas de desarrollo productivo que incluyan la formación de las personas, el desarrollo de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y la organización de capacidades de inteligencia competitiva, en un marco articulado de políticas para la transformación productiva.

Creo que sobre la pertinencia y oportunidad de la propuesta existe un saludable consenso nacional. En términos generales, entiendo que el proyecto sustitutivo incorpora mejoras sustanciales respecto al proyecto original. Tal vez la más importantes es que coloca la transformación productiva como principal objetivo del Sistema, lo cual incorpora y va más allá de la competitividad. Asimismo, muestra el esfuerzo del Poder Legislativo por elaborar normas que atiendan diferentes posiciones frente a una problemática compleja.

No obstante, es mi responsabilidad ante vuestra consulta señalar algunas consideraciones sobre aspectos del nuevo proyecto que entiendo que tienen un potencial efecto negativo para los objetivos que el mismo se plantea.

## 1) Consideraciones

### i) Sobre la composición del Sistema (Art. 2, 4 y 8 del proyecto de SNTPC)

En este aspecto el proyecto sustitutivo presenta notables avances en tres sentidos. En primer lugar, modifica la composición del Gabinete Ministerial que actúa como órgano rector del Sistema. La inclusión del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad (GMTPC) permite incorporar en la agenda de transformación productiva dos aspectos fundamentales: la educación, eje central de cualquier estrategia de desarrollo basada en la transformación productiva; y los desafíos del cuidado y la sostenibilidad ambiental, sin duda uno de los principales problemas que dicha estrategia deberá trabajar.

En segundo lugar incorpora espacios consultivos en la forma de *Consejos Consultivos de Transformación Productiva y Competitividad*. A mi entender este Sistema tendrá dos grandes tipos de tareas: promover nuevas políticas públicas y revisar -y eventualmente desmantelar- políticas

anteriores. Para ambos casos, pero especialmente para el segundo, estos *Consejos*, adecuadamente articulados, pueden ser un espacio clave para administrar el conflicto inherente al proceso político. Los mismos requerirán de fuertes capacidades estatales, no sólo para evitar una posible captura de la agenda pública por parte de algunos agentes, sino que especialmente para liderar el proceso de construcción y deconstrucción de políticas que necesariamente deberá tener un espacio de articulación con actores privados y de la sociedad civil. Abundan ejemplos y experiencias de evaluación de ámbitos de ese tipo que pongo a disposición de la Comisión si ésta lo entiende pertinente.

En tercer lugar, en el Art. 8 del proyecto de SNTPC se incorpora la figura del *Equipo de Coordinación*. Esto refiere tanto al funcionamiento que a la composición del Sistema por lo que me explayaré más adelante sobre el mismo. No obstante, creo que vale la pena destacar aquí que sería deseable formalizar este espacio como el ámbito donde se hace efectiva la capacidad rectora del Gabinete. Por lo mismo, vale incorporar dicho Equipo a la composición del Sistema, mencionándolo explícitamente en el Artículo 2, con capacidad vinculante sobre algunas de las instituciones que conformarían el SNTPC.

Otro aspecto crítico, y que es objeto de preocupación de diversos integrantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y también de la comunidad de investigadores, es la articulación de un proyecto de políticas sociales universalistas como el que se desea llevar adelante por el Gobierno Nacional, con la agenda de políticas productivas. En tal sentido, si se desea que la agenda de desarrollo social sea una agenda de integración universalista, no solo de políticas focalizadas para poblaciones en riesgo, la integración del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el Gabinete parece necesaria. Esto se justifica por al menos dos razones, la primera es que el desarrollo social no refiere solo a los problemas de salida de la población en situación de vulnerabilidad sino a la integración a mercados de trabajo y al seguimiento de procesos de desarrollo personal. En un país con una dotación muy escasa de recursos humanos, y aún más de recursos humanos calificados, la mejora de las capacidades de la población que hoy es foco principal del MIDES es parte crítica de un proceso de transformación productiva. La segunda razón refiere a que si las políticas de transformación productiva tienen éxito se crearán nuevos sectores o se transformarán sectores tradicionales para alcanzar altos niveles de competitividad internacional, basada en mejoras de la productividad y la innovación. Esto requerirá de personas con altos niveles de formación y adecuadas remuneraciones. De seguirse esta política con éxito, en paralelo con la política social focalizada solo en sectores vulnerables, se corre el riesgo de acentuar las desigualdades, principalmente de ingreso, en la población nacional. Entiendo que si los planes de transformación productiva integrasen planes de integración social, en particular en el mediano plazo apuntando a las generaciones que se incorporarán al mercado de trabajo en el futuro, se contribuiría a un auténtico plan de desarrollo.

#### ii) Sobre los cometidos del sistema (Art 2 del proyecto de SNTPC)

Como dije antes, creo que el espíritu del proyecto es muy oportuno y pertinente y que los cometidos están bien definidos para alcanzar los objetivos generales que se propone.

No obstante, creo que la modificación que se hace en el proyecto sustitutivo del literal A) del Art. 3. conduce a un camino no deseado que tendrá efectos muy negativos. El mismo establece de manera implícita la separación de las políticas de ciencia y tecnología de las políticas de innovación. En otros términos las políticas orientadas a la promoción de la investigación de las orientadas a la promoción de la innovación. Eliminar de este literal el cometido explícito de proponer políticas de

ciencia y tecnología (investigación) orientadas a la transformación productiva me parece un error muy grave por al menos dos razones. En primer lugar, porque no hay ningún ejemplo nacional ni internacional, presente ni pasado, de innovaciones significativas aplicadas a la producción que no hayan estado articuladas con la generación nacional de capacidades científico tecnológicas. Si a lo que se apunta es a transformaciones productivas duraderas que permitan mejoras en la capacidad competitiva de los productos nacionales, al tiempo que mejores empleos y formas de producción eficientes y limpias, es necesario que construir capacidades científico tecnológicas para apoyar su desarrollo y aplicación. De lo contrario, simplemente se lograrán pequeños procesos de modernización basados en innovaciones efímeras que no permitirán más que una mejora coyuntural de la capacidad productiva.

Esta última afirmación no implica en absoluto desconocer la importancia de las políticas de promoción de la innovación y del aprendizaje productivo que no se basan en novedades científico tecnológicas. Eso es fundamental, particularmente para mejorar la capacidad innovadora de las empresas nacionales y para permitir que las transformaciones productivas se derramen por todo el tejido productivo. En ese punto el Sistema parece tener una misión clara y dependerá de los organismos ejecutores lograr una buena implementación. Pero promover el aprendizaje tecnológico y la modernización para la competitividad es complementario y no opuesto ni sustituto de la necesaria promoción de la innovación basada en ciencia y tecnología. Como ya dije en otras oportunidades, el peor resultado de esta separación entre investigación e innovación sería promover un modelo de innovación efímera basada en mejoras de comercialización<sup>1</sup> al mismo tiempo que un modelo de investigación guiado por preguntas generales y no por la resolución de problemas locales<sup>2</sup>.

En atención a esas consideraciones entiendo que sería deseable mantener en el literal A del Art. 3, la mención explícita a la ciencia, tecnología e innovación para la transformación productiva. De hecho creo que sería mejor mencionar explícitamente la promoción de las capacidades de investigación e innovación para la transformación productiva.

#### ii) Sobre el funcionamiento del sistema (Art 5, 6, 7, 8 y 9 del proyecto de SNTPC)

En este aspecto también el proyecto sustitutivo incorpora mejoras sustantivas respecto al proyecto original. En particular la creación del *Equipo de Coordinación* que se establece en el Art 8. Entiendo que dicho Equipo debería ser el eje central del Sistema.

Existe vasta evidencia de que uno de los problemas que tiene este tipo de gabinetes es la articulación entre quien define las políticas (principal) y quien las ejecuta (agente). Tal como está definido en el proyecto del SNTPC -y también en el anterior proyecto del SNC- uno de los mayores riesgos de diseño que aparece es que, por la propia dinámica de trabajo y mandato de las

---

<sup>1</sup> Ejemplo típico: el desarrollo de aplicaciones de telefonía inteligente para proveer un servicio que ya se provee por otros medios con niveles similares de eficiencia. Eso no genera casi nuevas inversiones, ni empleos, no tiene impacto real en la productividad ni mucho menos promueve el cambio estructural en la economía. No obstante, sí suelen ser cambios positivos, mejora servicios y aumenta la difusión tecnológica. Luego, se debe promover es tipo de innovaciones, pero no basar en ellas una estrategia de competitividad sistémica y transformación productiva

<sup>2</sup> Nuevamente, la investigación de excelencia guiada por preguntas generales es lo primero que deber hacer la comunidad científica, es válida y necesaria. Pero la elaboración de políticas que vinculen esa capacidad con la resolución de problemas productivos (en bienes y servicios) es imprescindible para un proyecto de desarrollo entendido como transformación productiva.

organizaciones, la Secretaría del SNTPC acabe asumiendo tareas de definición de políticas. Esto no implica tantos riesgos por hacer cosas mal dentro de lo que se haga, sino mayores riesgos de dejar cosas importantes sin hacer porque las mismas no están dentro de la agenda de la Secretaría. Esto supone un posible sesgo de la agenda hacia las competencias de la Secretaría, que, difícilmente pueda abarcar todas las áreas que requieren capacidades específicas dada la enorme problemática que tiene por delante.

En tal sentido, creo que sería deseable jerarquizar el *Equipo de Coordinación*, dotándolo de capacidades vinculantes -la capacidad de incorporar temas en agenda y monitorearlos- respecto a la Secretaría y asegurar así la participación activa de los ministerios que integran el Gabinete. De esa manera el Gabinete, a través del Equipo de Coordinación, funcionaría como el espacio de definición de políticas (principal) con capacidad vinculante real sobre la Secretaría (agente).

Luego, asumiendo que el Equipo de Coordinación sea el órgano donde se expresa la capacidad rectora del Gabinete, es sin duda la Secretaría donde se deben concentrar las capacidades de coordinación para la ejecución de políticas y programas. Las actividades que se prevén en el proyecto sustitutivo creo que son muy adecuadas, sin duda ambiciosas y suponen un gran desafío para cualquier repartición pública. Por eso es necesario hacer explícito con qué recursos contará esta Secretaría, cuál será su diseño organizacional y quién lo definirá.

La Secretaría es uno de los órganos más importantes del Sistema, en ella se llevan a la práctica las definiciones de política. A su vez, el Sistema apunta a políticas de Estado de largo plazo. Por todo ello es necesario que se defina la forma de organización y la dotación de recursos de la Secretaría más allá de la que está actualmente en funcionamiento provisional en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Esto hace a la construcción real de una política de Estado. En tal sentido, creo que sería muy importante que se exigiese la presentación inmediata para la aprobación de este proyecto de una propuesta organizativa de la Secretaría y de la dotación de recursos que la misma requiere para su funcionamiento. Eso va mucho más allá de la mera mención a cómo se designa su director.

#### v) Sobre la política de Ciencia, Tecnología e Innovación y las modificaciones en el Directorio de la ANII (Art. 19 y 20 del de SNTPC)

En el nuevo proyecto sustitutivo se corrigen problemas graves del Proyecto del SNC, que otorgaban a la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) la responsabilidad de definir la política de CTI. No obstante, en el proyecto sustitutivo no es claro cuál será la organización responsable de elaborar dichas políticas ni, por lo mismo cuál será el organismo público con capacidad vinculante sobre la ANII. El Art. 19 elimina el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) remitiendo las referencias, y por ende la temática de ciencia, tecnología e innovación hacia el Consejo de Ministros.

Esto supone un problema muy importante para la política de CTI. Muchos hemos señalado los problemas de funcionamiento del GMI, en particular los problemas para el funcionamiento real con participación activa de los ministros. No obstante, la propuesta de que sea el Consejo de Ministros quien se encargue de la temática solamente aumentaría esos problemas. Por otra parte, Uruguay ha invertido muchos recursos económicos, humanos y políticos, en la política de CTI desde 2006. Si existe el diagnóstico y la voluntad política de modificar el diseño institucional, se deberían contar, al menos con una evaluación de lo hecho en estos diez años.

En el proyecto sustitutivo, al tiempo que se elimina el GMI se menciona la búsqueda de *"mecanismos para una estrecha coordinación entre los órganos con competencias en materias de ciencia, tecnología e innovación"* (Art. 19). Esos mecanismos dependen de que la política de CTI se elabore de manera integral desde un espacio político de alto nivel. Si cuando se contó con un Gabinete Ministerial específico (el GMI), la política de CTI tuvo problemas para abordar agendas relevantes en la política educativa, productiva y comercial, ahora tendrá aún más dificultades. Por otra parte, establece de manera más o menos explícita, la separación de las políticas de ciencia y tecnología (investigación), eventualmente a cargo a una Secretaría de CyT dependiente de Presidencia de la República, de las de innovación, que quedarán a cargo del nuevo Gabinete. Existen muchos modelos institucionales, como el finlandés o el chileno, donde se separa la ejecución de las agendas específicas de investigación e innovación, eso incluso puede tener ventajas de gestión y ejecución, pero siempre con un referente de políticas (ministerio u oficina con nivel de ministerio) en común. Separar el diseño y concepción de las políticas, al tiempo que mantener la ejecución de las políticas de investigación e innovación a cargo de una misma agencia es algo muy novedoso a nivel mundial, pero creo que es un grave error. Digo esto no por mantener en la órbita de la ANII la ejecución de políticas de investigación e innovación, sino por separar la elaboración de este tipo de políticas en un ámbito interministerial para las segundas y en un ámbito aún desconocido para las primeras.

Por otra parte, creo que vale la pena reiterar que este cambio echa por tierra, sin ningún fundamento basado en una evaluación sistemática, diez años de construcción institucional en políticas de CTI en Uruguay.

Creo que es imprescindible mantener un órgano específico de políticas de CTI, sea este el antiguo GMI o un nuevo órgano con capacidad vinculante sobre la ANII y otras instituciones dedicadas a promover la investigación y la innovación.

De ninguna manera la ANII, una agencia ejecutora, debería actuar como una entidad autónoma. La solución de mínima podría ser que el Gabinete de Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad (específicamente su Equipo de Coordinación) y la Secretaría de Ciencia y Tecnología actuasen como organismos rectores de la política de CTI con capacidad vinculante sobre la ANII. Eso no es en absoluto aconsejable. Primero por lo que ya mencioné sobre la necesaria articulación entre investigación e innovación. Segundo porque una agencia ejecutora con dos referentes puede tener problemas de funcionamiento. Creo que la mejor, y más sencilla, solución es que se mantenga el funcionamiento del GMI o que se cree un espacio similar de elaboración de políticas de CTI.

Respecto a la conformación del directorio de la ANII, creo que se incorporan dos cambios positivos. En primer lugar se reduce el número de directores de 7 a 5, y en segundo lugar se reconoce la importancia de que los directores sean remunerados. Entiendo que remunerar a los directores es una medida adecuada para garantizar su dedicación a tiempo completo. Sin embargo no encuentro sentido a la disposición de que existan directores remunerados y no remunerados. En esto creo que se encierra también un error muy importante y que está asociado a la separación de la agenda de ciencia y tecnología de la de innovación. Los delegados del CONICYT probablemente serán los que estén más cercanos a la agenda de investigación, la cual, además de que es la que más demanda a la ANII; requiere de tanta dedicación como la agenda de innovación, y en particular requiere dedicación para coordinar ambas agendas. ¿Por qué motivo unos serán remunerados y otros no? No encuentro ningún fundamento para eso y creo que tendrá efectos muy negativos sobre el trabajo cotidiano de la ANII. Por ello propongo que todos los integrantes del Directorio de la ANII sean remunerados.

Finalmente, la solución de voto doble en órganos colegiados suele reservarse para aquellos casos donde el número es par, o donde existe una figura con clara diferenciación de funciones. En este caso el voto doble del presidente del Directorio tampoco creo que tenga el menor sentido.

## 2) Síntesis de modificaciones propuestas

- Definir de forma explícita y formal al Equipo de Coordinación como órgano de definición de políticas transversales con capacidad vinculante sobre la Secretaría.
- Definir la estructura organizativa y la dotación de recursos de la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad.
- Integrar el Ministerio de Desarrollo Social al Gabinete de Transformación Productiva y Competitividad.
- Promover la articulación permanente de capacidades de investigación en ciencia y tecnología con capacidades de innovación para la transformación productiva. Eso implica la mención explícita en el literal A del Art. 3 a actividades de investigación e innovación para la transformación productiva.
- Mantener un órgano específico de políticas de CTI, sea este el antiguo GMI o un nuevo órgano con capacidad vinculante sobre la ANII y otras instituciones dedicadas a promover la investigación y la innovación.
- Establecer el carácter remunerado de todos los cargos de directores de la ANII. Dado que el argumento para remunerar a los directores de la ANII es la necesidad de dedicación a tiempo completo a las tareas, entiendo que todos los directores de la ANII deben ser remunerados.
- Eliminar el doble voto del Presidente del Directorio de la ANII



Dr. Carlos Bianchi  
Prof. Adj. Instituto de Economía  
Coord. Red Temática de Estudios de Desarrollo  
Universidad de la República, Uruguay.

cbianchi@iecon.ccee.edu.uy - 24000466 int 123 - 098957166