



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría



COMISIÓN DE HACIENDA

CARPETA N° 72 DE 2015

ANEXO III AL
REPARTIDO N° 22
DICIEMBRE DE 2016

SISTEMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Creación

Modificaciones de la Cámara de Senadores

Informes

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN DE HACIENDA

INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Hacienda aprobó en mayoría el presente proyecto de ley, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.

Dado que este proyecto ya tuvo media sanción en la Cámara de Diputados y vuelve en esta instancia a su aprobación con las modificaciones introducidas en la Cámara de Senadores, creemos pertinente centrar nuestro informe en aquellos aspectos que han sido modificados en la Cámara Alta:

- En el artículo 1° se agregan dos literales denominados con las letras E) y F), en el primero se incluye la promoción de la demanda tecnológica del sector público como un factor de movilización de las capacidades nacionales en la materia, mientras que en el siguiente se integra el concepto de la inversión extranjera directa como herramienta de promoción del desarrollo productivo en sinergia con las capacidades nacionales.
- En el artículo 2°, que es donde se definen las instituciones que integrarán el sistema, se encomienda al Poder Ejecutivo la promoción de actividades en que participen los entes del Estado a fin de potenciar las capacidades del Sistema.
- En el artículo 8° se define expresamente que serán los Subsecretarios de cada Ministerio involucrado y el Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quienes integren el Gabinete, o en quienes estos jerarcas deleguen dicha representación.
- En el artículo 9° se agrega un inciso final que indica al Poder Ejecutivo que deberá priorizar los ámbitos de participación preexistentes por sobre la integración de los nuevos.
- En el artículo 10 se corre el plazo previsto para la operación plena del sistema para el año 2018, punto por demás entendible dada la fecha en que se está dando sanción final a este proyecto.
- En el artículo 16 del proyecto que modifica el artículo 6° de la Ley n.° 18.084, se agrega como condiciones deseables para integrar el directorio de la ANII que se dé una integración plural en términos de orientación cognitiva y experiencia laboral.
- En el artículo 19 se define normativamente la interacción entre la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología creada por el artículo 34 de la Ley n.° 19.355 y la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, a efectos de asegurar un ámbito y una visión integrales para la elaboración de las propuestas al Poder Ejecutivo sobre objetivos, políticas y estrategias en materia de ciencia, tecnología e innovación.
- En el artículo 22 se introducen modificaciones a los cometidos definidos a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología en la Ley n.° 19.355.
- Por último se introduce un último artículo, el artículo 23, por el cual se establece que a los 24 meses de promulgado el presente proyecto ley al cual refiere este informe,

el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad presentará a la Asamblea General una evaluación del resultado de la aplicación de esta ley, lo cual creemos es un aporte muy positivo a la misma, definiendo desde su propia creación una instancia de rendición de cuentas de los resultados a efectos de que los legisladores contemos con insumos para perfeccionarla en caso de considerarlo necesario.

Esperamos haber aportado, en forma muy sintética, al conocimiento de las grandes líneas que comprende este proyecto que hoy estamos aprobando.

Por lo expuesto, vuestra Comisión asesora sugiere por mayoría, a la Cámara, la aceptación de las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley por el que se crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.

Sala de la Comisión, 7 de diciembre 2016

LILIAN GALÁN
MIEMBRO INFORMANTE
ALFREDO ASTI
SONIA CAYETANO
GONZALO CIVILA
GONZALO MUJICA
ALEJANDRO SÁNCHEZ

IVÁN POSADA, DISCORDE, POR LA SIGUIENTE FUNDAMENTACIÓN:

Un aspecto clave para transformar el crecimiento económico en desarrollo humano es asumir los hechos tal como son, al margen de nuestros deseos. Tal como expresa nuestro programa de gobierno:

"Uruguay es una economía muy pequeña. Las economías pequeñas son tomadoras de reglas internacionales. Un ejemplo simple son los precios internacionales con los cuales el país realiza sus transacciones comerciales y que influyen en la asignación de sus recursos productivos. Pero estas reglas se extienden a muchas más dimensiones. Si se pretende desarrollar una inserción dinámica en los mercados internacionales, se requiere conocer e ir alineándose con estas reglas. Es muy importante saber cuáles son, cuáles rigen, pero fundamentalmente en qué sentido cambian. Ejemplos de estas reglas son los instrumentos y normas que influyen en los intercambios internacionales, los estándares y las regulaciones técnicas, e incluso una gran variedad de normativas tradicionalmente de orden doméstico que cada vez más se ven sometidas a un disciplinamiento internacional: compras públicas, políticas en materia de inversión, políticas de competencia, propiedad intelectual, políticas laborales, políticas ambientales, etc. Las políticas macroeconómicas también se ven influidas a través del contexto de las políticas implementadas por otros gobiernos. En este marco, son muy pocas las políticas públicas con influencia sobre algún ámbito de la economía que no tienen una dimensión internacional que las contenga. Para una economía pequeña la perspectiva internacional se convierte en un elemento ordenador que cruza todos los asuntos que hacen al desarrollo económico y social.

El tamaño de la jurisdicción nacional óptima no crece con la globalización sino que decrece. Los países pequeños funcionan mejor en un mundo globalizado. Esto da un sentido de oportunidad a los cambios a promover. El enfoque no debe ser vernos como

participantes pasivos de una transformación global sobre la cual no podemos influir, sino entender el contexto global como una oportunidad para expresar todas las ventajas que da ser un país pequeño. El desarrollo económico y social sigue siendo, aun en un contexto globalizado, un desafío con un profundo sentido nacional. La forma específica como se resuelve la articulación nacional-internacional condiciona las posibilidades de convertir oportunidades en resultados y de hacer de la inserción internacional el vehículo a través del cual se consiguen crecientes niveles de bienestar para los ciudadanos del país.

Uruguay, como economía pequeña y abierta, está orientado a desarrollar su crecimiento económico en la internacionalización de su economía. Le es imprescindible alcanzar una estructura productiva competitiva y una asignación de los recursos productivos eficiente que se informe de las señales de precios que se reciben de los mercados. Pero la internacionalización puede implicar una volatilidad de ingresos, de ahí que se requieran políticas públicas complementarias que amortiguan efectos adversos en ciudadanos negativamente afectados. Para ello se necesita un marco institucional que gestione compensaciones entre ciudadanos afectados por cambios del contexto internacional y que permita generar igualdad de oportunidades. Las políticas de inserción internacional que afectan el grado de apertura de las relaciones comerciales con el resto del mundo presentan frecuentemente efectos distributivos entre los ciudadanos. Estos efectos mayoritariamente llevan la discusión de alternativas de inserción internacional más allá de los objetivos de eficiencia económica. Desarrollar políticas de inserción internacional orientadas a la eficiencia económica requiere mecanismos institucionales creíbles que permitan procesar compensaciones entre ciudadanos así como solventar los costos de los ajustes productivos asociados a un mayor nivel de apertura.

La capacidad del Estado de tener un rol en el desarrollo de políticas compensatorias se expresa en un nivel y una estructura adecuados del gasto público —políticas sociales, educación, salud, seguridad— y depende de forma esencial de la capacidad de contar con finanzas públicas que sean sostenibles. Además, el Estado tiene un rol en la regulación económica de muchos mercados esenciales para el desarrollo económico y que por distintos motivos —de información, tecnológicos— requieren un marco regulatorio específico. El sector financiero y toda la gama de los servicios públicos son ejemplos claros en esta dirección." ¹

En este marco, el programa del Partido Independiente aborda con detenimiento el desarrollo productivo con competitividad planteando lo que a nuestro juicio constituyen las bases estratégicas de la productividad y de la competitividad. En tal sentido se expresa:

"a. Las capacidades humanas. *El concepto comprende un amplio y complejo entramado que suma el mejoramiento de valores compartidos, convivencia, cultura, desarrollo intelectual, educación, información, integración social, formación profesional y técnica. Junto con ello, la construcción de sistemas de gestión, de organización y creación de instituciones que son el resultado de la suma de calificaciones individuales y conforman el capital social que caracteriza a la sociedad. Una economía fuerte y de baja vulnerabilidad descansa más que en ninguna otra cosa en toda la escala de capacidades humanas, de reglas de juego y en los sistemas implementados para asegurar su cumplimiento.*

¹ Programa del Partido Independiente (2014), Transformar el Crecimiento en Desarrollo Humano. El camino del PI, Capítulo I, págs.17 y siguientes.

b. La prolongación de las cadenas de valor y la evolución hacia etapas de mayor complejidad de innovación y tecnología y mejores resultados en términos de valor agregado, productividad y calidad del empleo; especialmente en lo referido al agregado de servicios: comercialización, logística, diferenciación, calidad, certificación, marcas. Probablemente haya mayores horizontes en materia de servicios que de desarrollo de manufacturas, aunque los límites los deberían imponer los mercados funcionando de la forma menos distorsionada posible.

c. Una comunidad empresarial con buen diálogo con el gobierno. Cambiar conflicto por cooperación. Mejorar la confianza y los incentivos para difundir visiones de largo plazo.

d. Infraestructura y logística. Los países de primera nos muestran los notables resultados de las inversiones que contribuyen a reducir los costos y la calidad de la infraestructura —energía, comunicaciones— y de los costos de transferencia de bienes. Nuestros monopolios determinan atraso tecnológico, burocracia y encarecimiento. En la etapa de mayor crecimiento de los granos y los productos forestales —mercaderías de bajo valor con relación al volumen— se produjo el mayor abandono de las inversiones.

e. Las políticas macroeconómicas y los incentivos. La economía en una sociedad dependiente de los mercados de alimentos, de alta vulnerabilidad, ha estado sometida a ciclos de déficit y superávit que no fueron aprovechados para reducir la vulnerabilidad y estabilizar la economía. Por el contrario, se aumentaron por encima de la productividad las remuneraciones al Estado y a los salarios de las corporaciones más organizadas, dificultando y postergando los ajustes en las fases de desaceleración. Las consecuencias han sido que estas etapas se acompañaran de inflación y apreciación del tipo de cambio.

f. Los costos fiscales. Asociada a la modalidad procíclica, existe una alta propensión del sistema político y del sistema burocrático predominante a asumir responsabilidades del sector público con productividad decreciente. Las estrategias público-privadas —que se han postergado— o la contratación de gestión privada suele dar mejores resultados. Las experiencias recientes de desborde del sistema público han mostrado hasta qué niveles la gestión pública ha resultado ineficaz y excesivamente cara.¹²

Por ende, aguardábamos con expectativa el proyecto de ley anunciado repetidamente por el partido de gobierno, durante la campaña electoral próxima pasada. Y aún cuando las mismas no se han visto satisfechas, por cuanto estos temas que nosotros consideramos bases estratégicas para el desarrollo económico social de nuestro país, han estado ausentes del debate, nos propusimos respetar, en esencia, el proyecto de ley presentado oportunamente por el Poder Ejecutivo.

Apenas iniciado el nuevo período de gobierno, el Poder Ejecutivo envió a consideración del Parlamento, este proyecto de ley promoviendo la creación del Sistema Nacional de Competitividad. Sin embargo, tardíamente, más de un año después, la propia bancada de gobierno nos propone para su consideración un proyecto sustancialmente distinto al que planteado por el Poder Ejecutivo. Este nuevo proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, al que la Cámara de Senadores le introdujo modificaciones, mutó hacia la

² Idem anterior, págs.37 y 38.

creación de un **sistema nacional de transformación productiva y competitividad**, como fruto de una transacción legítima de las distintas visiones existentes en la bancada de gobierno, que mucho respetamos, pero que no compartimos.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Acéptanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley caratulado "Sistema Nacional de Competitividad. Creación".

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2016

LILIAN GALÁN
MIEMBRO INFORMANTE
ALFREDO ASTI
SONIA CAYETANO
GONZALO CIVILA
GONZALO MUJICA
ALEJANDRO SÁNCHEZ

COMISIÓN DE HACIENDA

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Hacienda ha analizado las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley que da creación al Sistema Nacional de Competitividad, que fuera aprobado por esta Cámara el pasado 17 de mayo, y en atención a las consideraciones que se formularán, se aconseja el rechazo del mismo.

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores son menores y mantienen la filosofía de que es necesaria la creación de una nueva estructura burocrática para lograr la transformación productiva y la competitividad en nuestro país, lo que sí es seguro que se va a lograr es el aumento del costo del Estado y va a traer como consecuencia más impuestos y más carga tributaria.

Como ya expresáramos, cuando se trató esta ley el pasado mes de mayo, estamos de acuerdo en que es necesario seguir avanzando en políticas que promuevan la transformación productiva y que a su vez esta transformación nos haga más competitivos en un mundo totalmente globalizado, y que es la única manera de continuar avanzando sustentablemente en equidad social, en equilibrio ambiental y territorial. Pero no es a través de esta nueva estructura, a la que se le han otorgado determinados roles, que son los que ya tiene desde su creación la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que se logran estos objetivos, sino que es profundizando políticas de estímulos para que el sector productivo pueda seguir creciendo, pueda seguir generando riqueza y empleo de calidad.

Creemos que es necesario que el Estado no solo deje de crecer en forma desmedida sino que es necesario que realice una transformación hacia adentro que lo torne más competitivo y le permita bajar las tarifas y los impuestos que afectan directamente al sector productivo y su competitividad.

Sigue sin tenerse en cuenta la opinión de los beneficiarios, que no están representados en este supragabinete, que son quienes nos pueden orientar hacia dónde deben apuntar las políticas públicas para que ellos puedan llevar adelante esa transformación productiva y mejorar la competitividad, porque esto no se logra a través de una ley, esto lo logra el sector productivo con su trabajo diario, con esas ganas de progresar y de crecer, asumiendo riesgos, arriesgando su patrimonio, emprendiendo nuevos desafíos, capacitando a su personal, incorporando nuevas tecnologías, estando en contacto con el mundo y tratando de estar en sintonía con las tendencias del mercado.

Entendemos que en todos estos eslabones de la cadena que debe asumir el productor, el Estado puede contribuir y mucho con las estructuras que ya tiene, solamente debe acercarse al sector productivo e interesarse en lo que está necesitando, es más un tema de cercanía, de proximidad, que de creación de nuevas estructuras que continuarán alejadas del sector productivo. No es desde la Ciudad Vieja que se hace competitiva nuestra producción, es desde el territorio, y ahí tiene que tener presencia el Estado. Como también tiene que tener presencia integrándose a los bloques comerciales, participando de tratados comerciales y de servicios que generen las oportunidades para el país.

Pero nada de esto se consigue con este proyecto de ley y su modificación, lo que hacemos es generar más instancias de opinión desde atrás de escritorios, es generar más diagnósticos, pero no generamos el encuentro con la realidad del país y del mundo.

Por estas razones es que aconsejamos a este cuerpo que no se aprueben las modificaciones introducidas ni el proyecto de ley en cuestión.

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2016

BENJAMÍN IRAZÁBAL
MIEMBRO INFORMANTE
JORGE GANDINI
ANTONIO ZOULAMIAN

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Recházanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley caratulado "Sistema Nacional de Competitividad. Creación".

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2016

BENJAMÍN IRAZÁBAL
MIEMBRO INFORMANTE
JORGE GANDINI
ANTONIO ZOULAMIAN

COMISIÓN DE HACIENDA

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Venidos a consideración de vuestra Comisión asesora de Hacienda, las modificaciones votadas por el Senado de la República al proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, que oportunamente fuera votado en la Cámara de Representantes, sugerimos al Cuerpo que deseche las mismas, por las siguientes consideraciones.

En nuestro informe en minoría de mayo de este año, decíamos: "En la teoría parece bueno que se genere una institucionalidad para la competitividad, que es un concepto de tipo transversal porque compete a varios Ministerios -como los que integran el gabinete productivo, y los que tienen entre sus cometidos la educación y la investigación e innovación tecnológica, generando en su lugar un único gabinete que sustituye a los tres gabinetes anteriormente creados (Productivo, Innovación y Comercio Exterior)-, para fortalecer y facilitar así las coordinaciones necesarias dentro del Estado.

En ese sentido, creemos importante que las políticas públicas puedan tener un ámbito de coordinación, porque eso lleva a que se puedan optimizar los recursos con que cuenta la sociedad toda.

Debemos decir también, que con ese ánimo en 1967 se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como un órgano de rango constitucional, encargado de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo, y en la planificación de las políticas de descentralización del país. Su rol es básicamente coordinar y planificar; y su composición la vincula al desarrollo productivo desde entonces.

Por tanto el concepto referido a la coordinación de políticas públicas no es novedoso en sí mismo. Señalamos sí dudas en este proyecto en cuanto a la implementación de esta nueva institucionalidad que se propone. Lo que antes hacía la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, ahora lo hará un Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, conjuntamente con un cúmulo importante de agencias de la órbita pública. Una super institucionalidad, en donde no hay responsables visibles, puede llevar a dilaciones en la toma de decisiones y en discusiones empantanadas que lleven a que no se logren resultados efectivos, generando a su vez más burocracia".

Decíamos también que no quedaban claros los márgenes de autonomía y de actuación de cada Agencia, y de cada integrante del Sistema, muchos de los cuales se "pisan" en sus cometidos, lo que puede generar parálisis.

Todo esto continúa incambiado en el proyecto modificado, puesto ahora a vuestra consideración.

En su oportunidad planteamos varias reservas al proyecto aprobado en primera instancia en la Cámara de Representantes, las cuales no fueron recogidas en el texto aprobado por el Senado de la República.

Entendíamos que si se quería incluir a los Ministerios referidos a la competitividad y productividad del país, no se podía no tener en cuenta al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ya que esencialmente planifica y ejecuta los planes de infraestructura y logística del país; cosa que nos parece trascendente para un sistema de estas características.

Esto no fue contemplado en el proyecto modificado.

Señalábamos también que en el artículo 3º, donde se hacía referencia a que uno de los cometidos del sistema era la rendición de cuentas, no se establecía a quién. Por ese motivo pretendimos incorporar un artículo sustitutivo en donde se estableciera claramente que la rendición de cuentas se haría de forma semestral ante la Asamblea General del Poder Legislativo.

Finalmente el Senado incluyó un último artículo donde se establece que a los veinticuatro meses contados a partir de la promulgación del presente proyecto de ley se "presentará a la Asamblea General una evaluación del resultado de la aplicación de esta ley".

A pesar de que reconocemos el avance, con respecto al proyecto votado en Diputados, consideramos que no contempla la esencia de una rendición de cuentas, que es que la misma sea periódica, en la medida que el Sistema que se crea, no tiene un tiempo acotado de vigencia o de actuación.

La rendición de cuentas tiene que ser sistemática y continua en el tiempo, para que la evaluación y control sean efectivos.

Esa es la única manera de planificar políticas efectivas que tengan un sustento real en la evaluación de los resultados.

En cuanto a los "Consejos Consultivos" que son parte del Sistema, creemos que la disposición modificada aún adolece de un grado de indeterminación importante. Si bien se priorizará la "utilización o adecuación de ámbitos preexistentes", no queda claro a quiénes ni cómo se designarán.

Por su parte, seguimos pensando que esta participación en ámbitos no decisores, es una respuesta tibia a las críticas formuladas desde los ámbitos organizados de trabajadores y empleadores.

¿Cuál es la participación y grado de injerencia real en las decisiones del sistema?

Se debe tener en cuenta que será el ámbito privado el que finalmente ejecutará muchas de las políticas que se definan en este sistema.

Oportunamente elevamos un proyecto sustitutivo al votado en Comisión de Hacienda, que ponía un énfasis especial a la generación de una verdadera política de inserción internacional de Uruguay en el mundo, que favorezca el desarrollo económico y social sustentable, que mejore las condiciones de vida de los ciudadanos.

Lamentablemente, en el proyecto de ley modificado, no lo vemos reflejado.

La mayoría de las modificaciones realizadas al proyecto de ley que oportunamente informáramos, no contemplan éstas ni otras objeciones que oportunamente realizáramos.

Es por estas razones, y por las que oportunamente daremos en Sala, que sugerimos a la Cámara desechar las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley que crea el "Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad".

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2016

CONRADO RODRÍGUEZ
MIEMBRO INFORMANTE

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Recházanse las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley caratulado "Sistema Nacional de Competitividad. Creación".

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2016

CONRADO RODRÍGUEZ
MIEMBRO INFORMANTE

≠