



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política – Departamento de Sociología

Tesis

Maestría en Políticas Públicas

**Capacidades estatales para el diseño e implementación del Sistema Nacional de
Transformación Productiva y Competitividad**

Daniel Yavuz Kefeli Prat

Tutora: Lucía Pittaluga Fonseca
Economista con Maestría en Desarrollo Económico, Grado 4

Marzo de 2020

Montevideo – Uruguay

Página de aprobación

- Tutor: Lucía Pittaluga Fonseca
- Tribunal:

- Fecha:
- Calificación:
- Autor: Daniel Yavuz Kefeli Prat

Resumen

El propósito de este trabajo es profundizar y actualizar el análisis de las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) en Uruguay. En los últimos años se ha dado un dinamismo en la institucionalidad enfocada al desarrollo productivo que ha generado aprendizajes y lecciones a futuro. Los estudios que han evaluado las PDP demuestran que ésta aún tiene debilidades y que no es lo suficientemente potente. Con el presente trabajo se busca analizar si la institucionalidad creada recientemente, el Sistema de Transformación Productiva y Competitividad, ha tomado los aprendizajes y lecciones generados para encarar una PDP que logre un cambio estructural en la matriz productiva.

The purpose of this work is to deepen and update the research on Productive Development Policies (PDP) in Uruguay. During the last fifteen years, there has been a dynamism on the creation of institutions focused on productive development that has generated knowledge and lessons for the future. Those analyses that evaluated the Productive Development Policies show that they still have shortcomings and that they are not strong enough. The present research aims to analyze if the institutionality recently created, the National Productive Transformation and Competitiveness System (Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad), has acknowledged the lessons generated to deal with a PDP that achieves the structural change of the productive matrix.

Palabras clave:

Cambio estructural, Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, política de desarrollo productivo, capacidades estatales

Key words:

Structural change, National Productive Transformation and Competitiveness System, productive development policy, state capabilities

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 1.1. Objetivo e hipótesis de la investigación..... | 9 |
| 1.2. Justificación de la investigación..... | 10 |
| 1.3. Contenido de la investigación | 11 |
| 2. Marco teórico..... | 12 |
| 2.1. Capacidades estatales | 12 |
| 2.1.1. Dimensión institucional de la capacidad estatal | 13 |
| 2.1.2. Capacidades administrativas..... | 13 |
| 2.1.2.1. Capacidades analíticas | 13 |
| 2.1.2.2. Capacidades operativas | 14 |
| 2.1.3. Capacidades políticas | 14 |
| 2.2. Particularidades de las capacidades estatales para las políticas de desarrollo productivo..... | 16 |
| 2.2.1. Desafíos propios de las políticas de desarrollo productivo | 16 |
| 2.2.2. Capacidades estatales para las políticas de desarrollo productivo | 17 |
| 3. Descripción del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad | 23 |
| 3.1. Antecedentes y evolución del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad | 23 |
| 3.2. Esquema institucional del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad | 28 |
| 4. Metodología..... | 34 |
| 5. Resultados obtenidos..... | 36 |
| 5.1. Capacidades administrativas | 36 |

| | |
|---|----|
| 5.1.1. Capacidades analíticas | 36 |
| 5.1.2. Capacidades operativas | 40 |
| 5.2. Capacidades políticas | 45 |
| 6. Conclusión general | 52 |
| Bibliografía | 59 |
| Glosario | 63 |
| Anexos | 66 |
| Anexo I. Evidencia del problema identificado | 66 |
| Programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo | 66 |
| Política de desarrollo productivo dirigida al sector Forestal Maderero | 70 |
| Anexo II. Estructura orgánica de la OPP | 74 |

1. Introducción

Durante los últimos 15 años (2005-2019), el gobierno uruguayo ha impulsado la implementación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) con el objetivo de lograr un cambio estructural en la matriz productiva y en consecuencia generar un crecimiento de la economía de forma sostenible. Dicho impulso no es ajeno a la región de América Latina y el Caribe, donde desde mediados de la década de los noventa lentamente se comenzaron a definir estrategias de desarrollo que integraban a las PDP. Esta nueva orientación en la política de desarrollo responde a los decepcionantes resultados de crecimiento de las políticas de *laissez faire* que se impulsaron desde fines de la década de los ochenta (Crespi, Fernández-Arias, Stein; 2014), según las cuales se entendía que las fuerzas del mercado espontáneamente guiarían la reasignación óptima de recursos.

Melo y Rodríguez-Clare sintetizan este nuevo impulso a las PDP por parte de los países latinoamericanos como “nuevas políticas productivas que buscan mejorar la competitividad de los productores domésticos en una nueva, más integrada y abierta economía mundial” (2006: 12). De esta forma dichas políticas buscan corregir las fallas de mercado a través de la provisión de bienes públicos y la intervención gubernamental para estimular la oferta de bienes con externalidades positivas.

Ahora bien, para entender la estrategia de desarrollo de Uruguay a través de las PDP es necesario precisar qué se entiende por este tipo de políticas y los distintos tipos que se pueden identificar. Melo y Rodríguez-Clare definen las PDP como aquellas políticas que buscan fortalecer la estructura productiva de una economía nacional (2006: 5). Esto incluye cualquier medida, política o programa que busque mejorar el crecimiento y competitividad de grandes sectores de la economía (industria, agricultura, etc.), sectores específicos (textil, automotriz, software, etc.) o el crecimiento de actividades claves (investigación y desarrollo, exportaciones, formación de capital fijo, formación de capital humano). Crespi y otros (2014) destacan dos dimensiones para categorizar esta amplia definición. Una de las dimensiones es el alcance de las PDP, según el cual están aquellas que pueden centrarse en

sectores específicos (políticas verticales), o aquellas que tienen una base amplia y no pretenden beneficiar a ninguna industria en particular (políticas horizontales). La segunda dimensión se relaciona con el tipo de intervención de las PDP. De esta forma, las PDP pueden adoptar la forma de insumos o bienes públicos que el Estado proporciona con el fin de mejorar la competitividad del sector privado, tal como las mejoras generales en infraestructura o la protección de los derechos de propiedad. También las PDP pueden asumir la forma de intervenciones de mercado —como los subsidios, las exoneraciones fiscales o los aranceles— que afectan a los incentivos de los actores privados, y de este modo influyen en su comportamiento económico.

Bértola (2018) categoriza las PDP implementadas en Uruguay entre 2005 y 2015 usando la combinación de estas dos dimensiones propuestas por Crespi y otros (2014). Estas dimensiones se pueden combinar en una matriz de 2 x 2, que divide el universo de políticas de desarrollo productivo en cuatro cuadrantes (ver Cuadro 1): I) Bienes públicos horizontales, II) Intervenciones públicas horizontales, III) Bienes públicos verticales, IV) Intervenciones de mercado verticales.

En el cuadrante I, que cruza la creación de bienes públicos y las políticas horizontales, se ubican aquellas PDP de carácter transversal, para todo el sector productivo, que favorecen las condiciones para desempeñar la actividad productiva. En ese sentido, se incluyen el conjunto de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), las facilidades para exportar a través de la devolución de tributos, exoneración de aranceles a la importación (régimen de admisión temporaria) y la promoción de la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).

En el cuadrante II, que cruza las intervenciones públicas con las políticas horizontales, se ubican aquellas PDP que buscan a través de exoneraciones fiscales atraer inversiones extranjeras (Zonas Francas) y promover inversiones en infraestructura y maquinaria (Ley de Promoción de inversiones).

En el cuadrante III, que cruza la creación de bienes públicos y las políticas verticales, se ubican los Consejos Sectoriales, el Programa de Apoyo a Conglomerados y Clústeres (PACC) y el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) como espacios donde se generaron beneficios para sectores específicos. Cada uno de estos tres programas seleccionó sectores determinados para apoyar e intervino en ellos tanto con políticas de bien público como de intervención de mercado.¹

En el cuadrante IV, que cruza las intervenciones de mercado y las políticas verticales, a los Consejos Sectoriales, al PACC y al PACPYMES se suman PDP que han protegido o subsidiado sectores específicos. Tal es el caso de la Ley Forestal que otorga exoneraciones fiscales, del subsidio otorgado al sector automotriz, así como las instituciones público privadas (Instituto Nacional de la Carne, INAC; Instituto Nacional de la Vitivinicultura, INAVI; Instituto Nacional de la Leche, INALE; Instituto Nacional de Logística, INALOG) que intervienen en los sectores respectivos.

En base a este relevamiento se puede observar que efectivamente el gobierno impulsó las PDP durante el período 2005-2015 a través de distintas formas de intervención, con bienes públicos e intervenciones de mercado, con un alcance horizontal y vertical.

¹ El PACPYMES se implementó desde enero de 2005 a abril de 2008 y apoyó 8 clústeres de los siguientes sectores: quesería, logística y transporte, ciencias de la vida, turismo en Punta del Este y Rocha, desarrollo empresarial de Fray Bentos, industria naval, frutihortícola y madera (Darscht, 2009).

El programa PACC en sus ocho años de implementación apoyó 24 conglomerados: 16 a través de llamados (calzado y marroquinería, piedras preciosas, vestimenta, vitivinicultura, software, arándanos, apicultura, audiovisual, turismo en Colonia, alimentos, turismo en Montevideo, diseño, agroindustrial olivícola, automotriz, oleaginosos y forestal madera), cinco a través de convenios específicos (editorial, música, turismo en Rocha, ciencias de la vida y naval) (Isabella y Rius, 2014).

Los Consejos Sectoriales intervinieron en los sectores: carne bovina, madera, carne aviar y porcina, cereales y oleaginosos, farmacéutica, textil, automotriz, naval, vestimenta, lácteos, tecnologías de la información y las comunicaciones, cítricos y energías renovables (Pittaluga, 2015).

Cuadro 1. Políticas de Desarrollo Productivo implementadas según enfoque y alcance

| | Políticas horizontales | Políticas verticales |
|--|---|---|
| Bien público o suministro de insumos públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Políticas CTI en general** - Agencia Nacional de Innovación e Investigación* - Promoción de exportaciones, reintegros impositivos, admisión temporaria, promoción comercial, Uruguay XXI - Política de atracción de Inversión Extranjera Directa <p style="text-align: right;">I</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Consejos Sectoriales* - PACC* - (PACPYMES*) <p style="text-align: right;">III</p> |
| Intervenciones de mercado | <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Promoción de inversiones** - Zonas Francas <p style="text-align: right;">II</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Consejos Sectoriales* - PACC* - (PACPYMES*) - (Ley) Forestal - (Subsidio) Automotriz - Informática - Audiovisual* - INAC - INAVI - INALE* - INALOG* - Energía eólica* <p style="text-align: right;">IV</p> |

Fuente: Adaptado en base a Bértola (2018: 33).

Notas:

* refiere a las PDP implementadas a partir del 2005;

** refiere a PDP ya existentes en el 2005, pero que tuvieron ajustes significativos después del 2005;

Entre paréntesis figuran las adaptaciones propias.

De todas formas, es importante señalar que muchas de estas PDP ya se venían implementando desde antes del período mencionado. Tal es el caso, entre los bienes públicos horizontales (cuadrante I), de las PDP vinculadas a la promoción de exportaciones y atracción de IED, a través de reintegros impositivos, el régimen de admisión temporaria y la existencia del Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI).² En el caso de las intervenciones de mercado horizontales (cuadrante II), las dos PDP identificadas también estaban vigentes desde antes del año 2005. La ley de Promoción de Inversiones (Ley N° 16.906) fue promulgada el 7 de enero de 1998, mientras que la ley que crea las Zonas Francas (Ley N° 15.921) lo fue el 17 de diciembre de 1987. Luego, entre las PDP que son intervenciones de mercado sectoriales, la exoneración fiscal del software y el subsidio automotriz están vigentes desde la década de los noventa, mientras que la Ley forestal, así como INAC e INAVI, están vigentes desde la década de los ochenta. Sin embargo, tal como se indica en el Cuadro 1 a través de un doble asterisco, muchas de estas PDP vigentes desde antes del 2005 tuvieron modificaciones durante el período 2005-2015 que representaron cambios significativos. Ejemplo de ello es la Ley de Promoción de Inversiones, donde los cambios generados por los Decretos modificatorios de su reglamentación significaron un cambio importante de dicho instrumento.³

Asimismo, es necesario precisar la relevancia de las PDP implementadas en el período 2005-2015. Si bien son múltiples las variables que pueden determinar el nivel de relevancia que tiene una PDP, la más inmediata y medible es el presupuesto que se le destina. En este sentido, Bértola y otros (2014) detallan el gasto del Estado para implementar las PDP descritas en el Cuadro 1. De acuerdo con la información relevada, como se observa en el Cuadro 2, los instrumentos basados en beneficios fiscales (los más importantes son el Régimen de Zonas Francas y la Ley de Promoción de Inversiones) son en términos de gasto

² Creado por la Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996.

³ Decreto N° 455/007, Decreto N° 002/012. Cantidad de proyectos promovidos en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones antes y después del Decreto N° 455/007: el promedio anual del período 2002-2007 es de 46 proyectos, el promedio anual del período 2008-2011 es de 592 proyectos (Peaguda, 2012).

público los que tienen mayor peso.⁴ Es así que en el año 2012 representaron 1.447 millones de dólares, lo que equivale a 2.9% del PIB.⁵

Cuadro 2. Gasto público total de las PDP (Año 2012)⁶

| Fuente de financiación | Monto anual (millones de dólares) | Participación en total | % PIB |
|---|--|-----------------------------------|--------------|
| Beneficios fiscales | 1.447 | 78.3% | 2,9% |
| Presupuesto público | 360 | 19.5% | 0,7% |
| Programas con financiamiento de cooperación internacional | 40 | 2.2% | 0,1% |
| TOTAL | 1.847 | 100% | 3,7% |
| PIB | 49.897 | - | 100% |

Fuente: Bértola (2018: 34) sobre la base de Bértola, Isabella y Saavedra (2014).

De estos datos puede inferirse que las principales PDP en función del criterio de gasto público son los beneficios fiscales representados principalmente por la aplicación de la Ley de Promoción de Inversiones y la de Zonas Francas.

Esto demuestra que durante el período entre 2005 y 2015, si bien se impulsaron las PDP en su conjunto, tuvieron una mayor ponderación aquellas que responden a una estrategia que Melo y Rodríguez-Clare (2006) denominan con un enfoque *demand-driven*, dado que se interviene respondiendo a las necesidades de los sectores productivos existentes en la economía, con el principal objetivo de incrementar su competitividad. Por el contrario, si bien no son excluyentes, las PDP asociadas a una estrategia con enfoque *strategy-driven* (Melo y Rodríguez-Clare, 2006), que se caracteriza por definiciones claras de los cambios

⁴ También incluye beneficios fiscales a empresas comprendidas en el Lit. E y Monotributo, forestación, activos exentos del Impuesto al Patrimonio, patrimonio agropecuario, entre otros rubros.

⁵ Este último dato surge de un documento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2013) utilizado por Bértola y otros (2014) Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L462/ACDE%2019.11.13%20FINAL.pdf

⁶ Si bien el cálculo del Cuadro 2 corresponde solo al año 2012, no se identifican modificaciones relevantes en las proporciones del gasto público asignadas a las diferentes PDP en el resto de los años del período considerado.

esperados a mediano y largo plazo en la matriz productiva y del uso de políticas selectivas para promover a un número reducido de sectores productivos, tuvieron un menor protagonismo.

De todas formas, la mayor relevancia de las PDP asociadas a una estrategia con un enfoque *demand-driven* no ha sido explícitamente manifestada a nivel de gobierno. Es más, podría afirmarse que a la interna del gobierno ambos enfoques convivieron y tomaron distinto protagonismo cada uno de ellos a lo largo del período entre 2005 y 2015. Bértola y Lara (2017) argumentan que dicho comportamiento responde a la importante diversidad de corrientes de pensamiento dentro del partido político Frente Amplio, que encabezó el Poder Ejecutivo durante todo ese período, y también

[a] la complejidad de un aparato del Estado que no siempre encuentra un liderazgo nítido y que ofrece muchos espacios de autonomía en diferentes ministerios, organismos descentralizados, entes autónomos, agencias, gobiernos departamentales, etc., la dificultad para encontrar una nítida orientación es, en general, tarea difícil (Bértola y Lara, 2017: 421).

Este último punto es reforzado en el trabajo “Políticas de Desarrollo Productivo en Uruguay” donde se identifica que, si bien las PDP se recuperaron en este período, aun así

[...] podía sostenerse que mantenían un peso relativamente débil, principalmente en lo que refiere a la institucionalidad que las diseña y monitorea, [...] y la institucionalidad sigue estando dispersa y poco articulada, a pesar de algunas mejoras en este sentido. Los ministerios sectoriales ejecutan programas de desarrollo productivo, no siempre en base a diseños adecuados que propendan a un mejor direccionamiento de los recursos (Bértola, 2018).

Asimismo, plantea la siguiente idea:

[...] los diferentes arreglos institucionales han dejado a las PDP sin un fuerte liderazgo a altos niveles de la gestión política y van siendo crecientemente confinadas a entornos específicos y de menor jerarquía política, siendo así más fácil presa de capturas corporativas, o bien, perdiendo capacidad de acción y transformación coordinada (Bértola, 2018: 31).

En el Anexo I se exponen dos casos ilustrativos de PDP implementadas durante el período 2005-2015 que ejemplifican dicho problema. Por un lado, se analiza la alta dispersión de los programas e instrumentos de apoyo al sector productivo que redundan en una falta de especialización y/o escasa articulación entre las instituciones, así como el reducido foco de los instrumentos. Por otro lado, se analiza cómo la falta de capacidades estatales no permitió que una PDP con enfoque *strategy-driven* primara en el sector forestal maderero sobre una estrategia de enfoque *demand-driven*.

Ante esta situación, el gobierno que asume la administración correspondiente al período 2015-2020 plantea un nuevo esquema institucional, el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC), que busca fortalecer aquellas PDP asociadas a una estrategia productiva que prioriza el enfoque *strategy-driven*. Es así que reconoce las PDP orientadas a esta dirección implementadas anteriormente y busca solucionar el problema planteado en los párrafos anteriores de falta de liderazgo para lograr coherencia, entre los distintos actores de gobierno, y para alcanzar una institucionalidad que articule a la interna de los organismos públicos e interactúe con el sector privado. Este cometido del SNTPC se expresa en sus cinco principios rectores que se resumen a continuación:

- **Focalización en términos de objetivos de desarrollo y sectores y actividades productivas**, para potenciar el impacto de los objetivos de desarrollo y para la búsqueda de la mayor efectividad en un escenario de recursos limitados.
- **Generalización de buenas prácticas en el diseño y aplicación de las políticas públicas**, con el fin de revisar sistemáticamente la pertinencia de un instrumento en términos de sus objetivos, con el propósito de introducir los ajustes que puedan ser necesarios y, si corresponde, discontinuarlo y reasignar recursos.
- **Especialización de las instituciones públicas y articulación interinstitucional.**
- **Amplia participación de los actores interesados** (trabajadores, empresarios, emprendimientos de la economía social, academia e instituciones educativas) en el diseño e implementación de las actividades.

- **Sistematización, potenciación y completitud** de los programas e instrumentos existentes, con el objeto de racionalizar recursos, explotar sinergias e incrementar la efectividad, así como identificar los posibles programas e instrumentos faltantes a efectos de completar la “caja de herramientas” (Transforma Uruguay, 2017a: 4 y siguientes).

1.1. Objetivo e hipótesis de la investigación

Tanto la teoría en gestión pública para el diseño e implementación de políticas públicas, así como aquella específica para el diseño e implementación de PDP, y los antecedentes de PDP experimentados en el período 2005-2015 en Uruguay, expuestos previamente, indican que para poder cumplir con los principios rectores por parte del SNTPC se requiere de una serie de capacidades estatales que se detallan más adelante. En función de ello, el objetivo general de la presente investigación es identificar si a través de la creación del SNTPC se generaron las capacidades estatales requeridas para el diseño e implementación de PDP en Uruguay.

Se parte de la hipótesis que la Secretaría del SNTPC generó las capacidades estatales necesarias para que se implementen PDP de enfoque *strategy-driven*. Se entiende que los antecedentes de distintos arreglos institucionales previos⁷ a la creación del SNTPC en 2016, de cerca de una década, así como la madurez que tuvieron las nuevas instituciones creadas⁸, generaron las condiciones y lecciones para la creación de una nueva institucionalidad que levante las restricciones que había enfrentado el diseño e implementación de las PDP previas.

⁷ Gabinete Ministerial de Innovación (GMI), Gabinete Productivo (GP), Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX).

⁸ Agencia Nacional de Innovación e investigación (ANII), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).

Para cumplir con el objetivo y contrastar la hipótesis planteada se proponen las siguientes preguntas guía:

1. ¿Qué lecciones recogió el SNTPC de los arreglos institucionales para las PDP previos a su creación?
2. ¿Cómo implementó el SNTPC dichas lecciones en su propia configuración institucional?
3. ¿Cómo se constituyeron las capacidades estatales requeridas para las PDP?

1.2. Justificación de la investigación

El presente trabajo busca aportar elementos que permitan determinar cuál es el esquema institucional más apropiado para el diseño e implementación de las políticas eficientes y eficaces para el desarrollo productivo en Uruguay. A través del presente diagnóstico de las capacidades estatales generadas en la última configuración institucional creada e implementada se busca determinar qué dimensiones de dichas capacidades es necesario generar y/o fortalecer.

La principal justificación de este análisis es el desafío de lograr un cambio en la estructura productiva del Uruguay. La evidencia muestra que los intentos realizados en los últimos años a través de políticas activas en dicho sentido no han logrado alterar el patrón histórico que ha caracterizado a la economía uruguaya.

Asimismo, la razón de este estudio es aportar elementos a un tipo de política, la productiva, que es muy compleja debido a la multiplicidad de dimensiones que inciden en ella, la heterogeneidad y las particularidades de la realidad productiva y el dinamismo de los factores que condicionan su evolución.

En particular, se entiende relevante analizar el caso del SNTPC porque responde a un proceso de acumulación y de aprendizajes que se dieron durante la década anterior a su conformación.

Adicionalmente, la presente investigación se justifica en el hecho de que los estudios realizados hasta la fecha no llegan a profundizar en el análisis del SNTPC. De las investigaciones relevadas, casi la totalidad analizan las PDP desarrolladas hasta el año 2015.

Lo mismo sucede en el caso del análisis de las capacidades estatales. En general dicho análisis es escaso o está referido a configuraciones institucionales de menor alcance o a políticas productivas específicas.

Por último, al momento de la elaboración del presente documento Uruguay se encuentra ante un cambio de administración política que puede o no continuar con este modelo institucional. En este sentido, es oportuno generar insumos que aporten a la decisión adoptada.

1.3. Contenido de la investigación

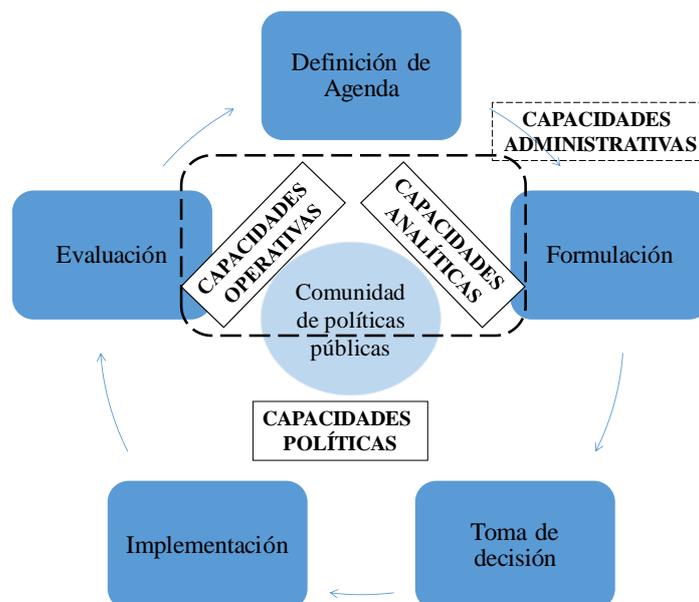
El trabajo se organiza en distintas secciones. En la siguiente sección se desarrolla el marco teórico utilizado, desde el cual se extraen las principales categorías analíticas que serán tenidas en cuenta en el proceso de identificación de las capacidades estatales del SNTPC. En ese sentido se describen las categorías relevadas en lo que refiere a las políticas públicas en general y en lo que refiere a las especificidades propias de las PDP. Es así que se describen los desafíos que enfrentan las PDP y el sesgo particular de las capacidades estatales necesarias para llevarlas adelante. En la sección 3 se realiza una breve descripción del SNTPC y de su evolución desde su creación. En la sección 4 se describe la metodología a utilizar para contrastar la hipótesis planteada. En la sección 5 se exponen los resultados obtenidos durante la investigación. Finalmente, en la sección 6 se comentan los resultados obtenidos y se plantean las conclusiones.

2. Marco teórico

2.1. Capacidades estatales

El concepto de capacidades estatales refiere a la capacidad burocrática de los aparatos de gobierno de alcanzar los máximos niveles de valor social (Repetto, 2004). También refiere a la promoción y creación de diferentes redes de acción entre las organizaciones del sector público, los actores privados y la sociedad civil (Huerta, 2008). Desde un punto de vista más global, refiere a las competencias o capacidades necesarias para ejercer las funciones del ciclo de política (definición de agenda, formulación, toma de decisión, implementación, evaluación tal como se diagrama en la Figura 1). Las capacidades estatales se pueden categorizar en dos tipos: administrativas (compuestas por capacidades analíticas y operativas) y políticas. De esta forma altos niveles de capacidades estatales están vinculados con resultados exitosos de la política, mientras que déficits en dichas capacidades son vistas como la principal causa de la falla de la política o de resultados subóptimos (Ramesh, Howlett y Xun, 2017).

Figura 1. Capacidades estatales en el ciclo de funciones de política.



Fuente: Ramesh, 2017.

2.1.1. Dimensión institucional de la capacidad estatal

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores. En el seno de ellas, la interacción entre individuos y/o grupos interesados, en una determinada temática pública, es posible en cierto marco de reglas de juego. Las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego en sí mismo. Igualmente, cristalizan en formas múltiples los componentes fundamentales de la capacidad estatal según áreas, sectores o jurisdicciones (Repetto, 2004).

2.1.2. Capacidades administrativas

Las capacidades administrativas, que engloban las capacidades analíticas y operativas, son aquellas vinculadas a la organización interna de una institución pública.

2.1.2.1. Capacidades analíticas

Las capacidades analíticas refieren principalmente a la formación del personal que integra la institución. De esta forma, se definen como aquellas capacidades de aplicar conocimiento científico y técnicas específicas en el diseño e implementación de políticas de forma eficiente y eficaz. La tendencia que el diseño de políticas se base cada vez más en la evidencia, justifica y enfatiza el requerimiento de capacidades específicas, especialmente aquellas vinculadas a la recolección y procesamiento de datos (Ramesh, Howlett y Xun, 2015). En este sentido, capacidades analíticas también se manifiestan a través de la elaboración documental por parte de la organización y el manejo y administración del conocimiento (Christo, de Souza y Massaco, 2017).

2.1.2.2. Capacidades operativas

Por otra parte, las capacidades administrativas abarcan aspectos de infraestructura, tipo de organización y marco jurídico. En lo que refiere al personal de la organización, implica que el reclutamiento de los funcionarios sea por principios meritocráticos y orientados al desempeño de acuerdo a las normas y los preceptos legales y parámetros técnicamente objetivos.

Adicionalmente, se considera el marco legal y las regulaciones, el presupuesto, los procesos de toma de decisiones a la interna, y los sistemas de información. En este sentido, la habilidad de elaborar y aprobar reglas claras y efectivas, la adecuada asignación de recursos —a través de la programación del presupuesto y su ejecución— y la generación, análisis y uso de datos e información en la toma de decisiones y en los procesos operativos son evidencia de la capacidad operativa en el accionar estatal. El desempeño satisfactorio en el uso de estos recursos de forma eficiente y eficaz es considerado un requisito fundamental para un desempeño exitoso en el Estado para la implementación de sus decisiones y políticas (Christo y otros, 2017).

2.1.3. Capacidades políticas

La capacidad política, con un enfoque institucional, y por lo tanto relacional, en primera instancia se identifica con la normativa que establece las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en determinados aspectos de la esfera pública (Repetto, 2004).

En segunda instancia, está asociada al modo en que se relacionan dichos actores. En este sentido es necesario considerar las siguientes dimensiones:

inclusión: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?;

lucha de poder: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Sino, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?;

negociación: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? De no existir fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?;

formalización: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública?

El modo en que se resuelvan estos aspectos esencialmente institucionales, tendrá clara incidencia en los grados de capacidad política que se alcancen en ámbitos específicos de la acción pública (Repetto, 2004: 18).

Adicionalmente, la capacidad política se define por los recursos políticos que el organismo dispone al ejercer sus funciones. Entre ellos se cuentan:

- **legitimidad en el proceso de política;**

- **nivel de acceso a “hacedores de política”** claves y la **existencia de una buena relación de trabajo (*public service bargain*)** entre los Ministros y el servicio público.;

- **comunicación** con los actores involucrados y el público en general, es un componente crítico en la capacidad política de la organización y es esencial para una gobernanza y política efectiva porque fortalece el entendimiento y el apoyo a las políticas gubernamentales. Una comunicación acertada de las organizaciones puede incrementar el apoyo a los objetivos del gobierno y hacer de la tarea de la gobernabilidad y la elaboración de políticas un camino más fácil y efectivo (Ramesh, Saguin, Howlett y Xun, 2016).

2.2. Particularidades de las capacidades estatales para las políticas de desarrollo productivo

2.2.1. Desafíos propios de las políticas de desarrollo productivo

Se ha identificado que las PDP tienen dificultades intrínsecas por las características propias de la lógica del desarrollo productivo que dificultan el diseño e implementación de PDP. Cornick, Fernández-Arias, y Stein (2016) identifican entre estas el requerimiento por parte de las PDP de un proceso de exploración para su diseño. A diferencia de otras políticas públicas, en las que los resultados de una política son más claros, las PDP requieren que se identifiquen los problemas y sus soluciones respectivas, así como los objetivos de las políticas y los medios para implementarla, a través de la prueba y el error.

Estos autores reconocen también que necesariamente las PDP requieren un conocimiento y habilidades técnicas avanzadas. El carácter exploratorio descrito en el párrafo anterior y el carácter complejo y diverso de la realidad productiva conllevan a que las PDP requieran conocimientos específicos.

Otra dificultad es la demora en las PDP de alcanzar los resultados esperados. La mayoría de las PDP alcanzan resultados significativos recién varios años después de su implementación y esto puede ser contraproducente para la estabilidad de la política o la efectividad de la misma. Contra la estabilidad porque los hacedores de política pueden volverse impacientes y discontinuar la política debido a que los resultados esperados no se materializan después de varios años. Contra la efectividad porque la expectativa de futuros resultados puede perpetuar una política que ha fallado y que debe ser discontinuada.

Asimismo, Cornick y otros (2016) plantean la dificultad de que necesariamente las PDP requieren colaboración con el sector privado, dado que el sector público debe tener acceso a la información del sector privado para lograr un mejor diseño y evaluación de las políticas.

Además, esta cercanía con el sector privado plantea una dificultad adicional para las PDP respecto al riesgo de captura y búsqueda de renta, donde los privados pueden proveer información para su propia conveniencia. Sin embargo, éstos no son los únicos que pueden hacer captura del proceso a favor de sus propios intereses. También pueden actuar con ese fin proveedores privados contratados por las instituciones gubernamentales, la burocracia, que trabaja en dichas instituciones, y los políticos.

Por último, en Cornick y otros (2016) diferencian a las PDP porque necesariamente requieren la cooperación a través de una multiplicidad de instituciones públicas. El carácter “amplio” (*wide policy*) que generalmente tienen las PDP implica la coordinación entre todos los organismos especializados en las temáticas que confluyen en la política de desarrollo.

2.2.2. Capacidades estatales para las políticas de desarrollo productivo

En base al relevamiento de distintos casos, principalmente latinoamericanos, y a las dificultades que enfrentan las PDP, Cornick y otros (2016) sugieren una serie de características que deberían contemplarse en la estructura organizacional y en el diseño de las instituciones del sector público a cargo de las PDP.

Para lidiar con la experimentación, el aprendizaje y los ajustes requeridos para las PDP, así como para participar en procesos de descubrimiento conjunto con el sector privado Cornick y otros (2016) proponen las siguientes estrategias:

- 1) creación de organismos de consulta público-privado, donde las reglas son más flexibles que en las organizaciones públicas puras;
- 2) uso de agencias públicas que tengan reglas operativas más flexibles que otras;
- 3) organizaciones privadas, normalmente sin fines de lucro, para que asuman ciertos roles del sector público, en cooperación con organizaciones puramente públicas;
- 4) proporcionarle reglas operativas “al estilo privado” a algunas organizaciones públicas, y comprometer al sector privado en su estructura de gobernanza.

En definitiva, los autores identifican que la inclusión de mecanismos legales y administrativos que faciliten la colaboración público-privada sería un elemento clave del diseño institucional.

El desafío de contratar y retener personal con las habilidades requeridas por una institución encargada de las PDP dependerá en su mayor parte de los recursos y de las políticas de contratación y remuneración. Cornick y otros (2016) sugieren la contratación a través de agencias externas a la burocracia regular ya que tienen reglas operativas y administrativas más flexibles que les permiten pagar mejores salarios que la administración pública y ofrecer incentivos para atraer y retener a una fuerza laboral altamente calificada.

Para lidiar con los horizontes de largo plazo de las PDP, donde se requiere tanto estabilidad de las políticas como estabilidad organizacional, los autores sugieren evitar el uso de decretos ejecutivos, préstamos o cooperación. Se identifica que estos mecanismos son endebles y amenazan la estabilidad de la organización ante un cambio en la administración o en la finalización del financiamiento. En ese sentido, se sugiere que este tipo de organizaciones se creen por ley, ya que de ese modo suelen disfrutar de una mayor estabilidad.

En algunos casos, conseguir la participación de los consejos público-privados para una política específica o el financiamiento de una agencia de desarrollo multilateral puede contribuir a proporcionar estabilidad a las políticas. Estos actores no están sujetos al ciclo político y, por lo tanto, pueden proporcionar cierta estabilidad intertemporal.

Por último, también se requiere estabilidad del personal, al menos para un equipo técnico central. La estabilidad se puede asegurar ya sea mediante regulaciones del servicio civil o mediante estatutos específicos de una agencia determinada.

Al mismo tiempo, garantizar la participación y el compromiso del sector privado en los procesos de PDP depende de numerosos factores, pero uno de los más importantes es la selección de los participantes del sector público. Si esos participantes son creíbles y tienen autoridad sobre los recursos requeridos por la PDP, pueden atraer al sector privado para que se involucre. La posición y la autoridad de los participantes del sector público también serán cruciales para generar colaboración entre instituciones en políticas “amplias”.

En cuanto a la protección contra la captura, según Cornick y otros (2016) varios rasgos del diseño organizacional pueden proporcionar protección contra la captura del sector privado. Entre ellos destacan:

- pleno acceso público a los registros, presupuestos y acciones de la organización;
- fijación de reglas y restricciones sobre los instrumentos de las políticas que una institución puede usar;
- programas diseñados de manera tal que solo el tipo “correcto” de empresas se autoselecciona para ellos;
- apoyo de los agentes del sector privado para que estos realicen la selección en los programas;
- buenas trayectorias profesionales, estabilidad, incentivos y remuneraciones adecuadas de los funcionarios;
- gobernanza corporativa de las instituciones a cargo de las PDP, a través de la inclusión en el directorio de una institución de participantes del sector privado que puedan tener intereses contrapuestos en relación con los beneficiarios.

La protección ante la captura por parte de proveedores y burócratas se puede proporcionar mediante mecanismos como los siguientes:

- el programa o la política son, al menos parcialmente, financiados por el sector privado que está destinado a beneficiar;
- el sector privado participa en la gestión de los programas o políticas.

La captura política puede mitigarse mediante el acceso público a la información. La participación de organizaciones fuertes del sector privado con una conciencia pública en el proceso de elaboración de políticas también puede mitigar la captura política.

Por último, una evaluación sistemática de los programas o políticas puede proporcionar protección ante todas las formas de captura.

Para enfrentar el desafío de la cooperación entre agencias públicas los autores proponen diversas estructuras organizacionales:

- **Gabinetes ministeriales especializados.** Una manera en que los países han intentado abordar la necesidad de coordinación entre las agencias del gobierno ha sido mediante la creación de gabinetes especializados.

Si bien el gabinete especializado no aborda todos los problemas asociados con la coordinación, proporciona un espacio para que las instituciones participantes pongan en línea sus prioridades y coordinen las políticas. De todas formas, estos espacios no siempre son eficaces para solucionar problemas de coordinación, solo pueden ir tan lejos como les permita la voluntad política que los sustenta.

- **Equipos de trabajo (*task force*) de alto nivel.** Un equipo de trabajo (*task force*) del sector público puede reunir a miembros de diversas entidades públicas para que colaboren temporalmente en una tarea específica. Para que estas tareas funcionen, como en el caso de los gabinetes especializados, se suele requerir un *primus inter pares*. Este puede ser el jefe de gabinete o el ministro de la presidencia o, en ocasiones, puede ser un ministro especialmente nombrado con pleno respaldo del presidente para actuar en una tarea asignada como la voz del presidente y con la autoridad de su cargo. Sin ese pleno respaldo y delegación de autoridad del presidente en el director del equipo de trabajo, es probable que estos mecanismos de coordinación no funcionen.

- **Organización matricial.** En una organización matricial la organización vertical encargada del proceso de las PDP tiene un presupuesto para comprar servicios a distintas instituciones horizontales. Por ejemplo, puede que el Ministerio de Turismo compre servicios al Ministerio de Transporte – como un camino pavimentado, unas instalaciones de agua o un aeropuerto – o al Ministerio de Trabajo. El esquema de organización matricial le otorga a la entidad vertical un poder extraordinario para cumplir con ciertos compromisos, sobre todo aquellos relacionados con los servicios proporcionados por otras entidades del sector público.

- **Consejos público-privados.** Cuando estos consejos tienen un alcance amplio, pueden contribuir a definir el marco general de las PDP de un país o de la estrategia de competitividad, asegurando cierto grado de coherencia entre los diferentes componentes de las políticas. Si la participación del sector público es amplia, estos consejos pueden proporcionar un espacio en el que los responsables de las diferentes instituciones pueden coordinarse y encontrar oportunidades de colaboración. Los participantes del sector privado también pueden utilizar estos consejos como un foro para tener acceso a diferentes participantes del sector público y expresar sus necesidades. Cuando estos consejos se instituyen de manera permanente, también contribuyen a proporcionar estabilidad a las políticas, más allá del mandato de una determinada administración.

Complementariamente a lo que Cornick y otros (2016) sugieren en el diseño institucional para enfrentar los desafíos intrínsecos en las PDP, Melo y Rodríguez-Clare (2006) identifican las capacidades necesarias para que un enfoque *strategy-driven* sea dominante en la PDP de un país. De esta forma identifican tres factores clave:

- 1) una *intelligentsia* lo suficientemente sólida técnicamente;
- 2) instituciones gubernamentales donde dicha *intelligentsia* pueda ejercer su influencia;
- 3) un núcleo de empresarios visionarios capaces de llevar su mirada más allá del corto plazo e interactuar con esta *intelligentsia* para generar una perspectiva estratégica de largo plazo para las PDP.

De esta forma, estos autores afirman que la ausencia de una *intelligentsia* sólida que se manifieste a través de instituciones fuertes y capaces, y posiblemente alineadas con un segmento del empresariado con una visión de largo plazo, el tipo de política económica que prevalecerá, de forma espontánea en Latinoamérica, serán PDP impulsadas por la influencia política de los sectores productivos existentes y donde las consideraciones hacia las estrategias de largo plazo estarán en un segundo plano. En esta situación, lo que termina prevaleciendo es una estrategia con un enfoque *demand-driven* (Melo y Rodríguez-Clare, 2006).

3. Descripción del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

3.1. Antecedentes y evolución del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

Tal como se desarrolló anteriormente, el SNTPC es una respuesta a un proceso de experimentación y aprendizajes de distintos esquemas institucionales que buscaban la articulación entre los distintos organismos estatales para optimizar el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a lo productivo, evitando la superposición de acciones y la duplicación de iniciativas, fomentando la coordinación interinstitucional y contemplando la lógica multidimensional de la política productiva.

En efecto, durante el período comprendido entre 2005 y 2015 se configuraron y fortalecieron instituciones en cada una de las siguientes dimensiones:

- **innovación:** creación del Gabinete Ministerial de la Innovación⁹ (GMI) y de la Agencia Nacional de Innovación e investigación¹⁰ (ANII);
- **desarrollo productivo:** creación del Gabinete Productivo¹¹ (GP) y de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico¹² (ANDE);
- **desarrollo de capacidades:** creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional¹³ (INEFOP);

⁹ Creado por el Decreto N° 136 del 14 de abril de 2005 e integrado por el Ministro de Educación y Cultura, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

¹⁰ Creada por la Ley N° 18.084 del 28 de diciembre de 2006.

¹¹ Creado por el Decreto N° 405 del 31 de agosto de 2009 e integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministro de Turismo y Deporte, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director de la OPP.

¹² Se crea por la Ley N° 18.602 del 5 de noviembre de 2009 pero recién se implementa en el año 2016.

¹³ Creado por la Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008.

- **inserción económica internacional:** creación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior¹⁴ (CIACEX);
- **promoción de exportaciones e inversiones:** reforma y fortalecimiento del Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios¹⁵ (Instituto Uruguay XXI);
- **promoción de otras modalidades de propiedad del capital y gestión empresarial:** creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP);
- **infraestructura:** fortalecimiento y cambio estratégico en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y creación del marco regulatorio e institucional de la Participación Público Privada (PPP).

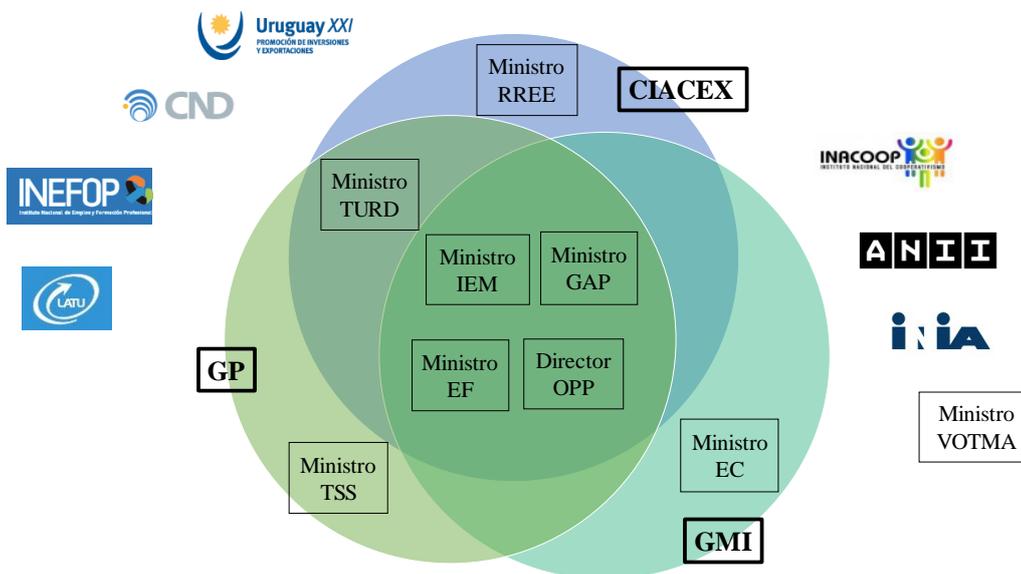
Todas esas dimensiones señaladas son relevantes para las PDP y el SNTPC tomó en consideración los aprendizajes de cada una de las trayectorias de los esquemas institucionales creados para diseñar su propia institucionalidad (Transforma Uruguay, 2017a).

En la Figura 2 se diagrama el esquema institucional existente antes de la creación del SNTPC. En la misma se exponen los tres Gabinetes ministeriales, cada uno de ellos representados por un círculo con los Ministros que lo integraban. Tal como se observa, los tres Gabinetes coincidían en su integración con el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la OPP. Asimismo, se observa que a diferencia del esquema del SNTPC, estos Gabinetes no incluían al Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, por ello se localiza fuera de los círculos. Adicionalmente, las Agencias e Instituciones existentes en dicho período no estaban integradas formalmente en ese conjunto de Gabinetes.

¹⁴ Creado por el Decreto N° 101, del 31 de marzo de 2006 e integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Industria, Energía y Minería, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministro de Turismo y Deporte.

¹⁵ Creado por la Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996.

Figura 2. Esquema institucional previo a la creación del SNTPC



Fuente: elaboración propia

Hay bastante consenso actualmente sobre la experiencia no satisfactoria del funcionamiento de los tres Gabinetes Ministeriales (GMI, GP y CIACEX), dado que éstos tuvieron un importante impulso durante la primera administración del Frente Amplio y una escasa actividad y conexión con los cuerpos técnicos que ejecutaban la política en la segunda administración (Pittaluga, 2015). Por el contrario, las nuevas Agencias e Instituciones, como ANII, INEFOP e INACOO, se vieron consolidadas, y las existentes fueron reformuladas y/o fortalecidas, tal como es el caso de Uruguay XXI y CND.

En este contexto institucional la iniciativa del SNTPC fue impulsada por el gobierno entrante en el año 2015 y fue uno de los primeros proyectos de ley remitidos al Parlamento (5 de marzo de 2015). Anteriormente a esto, la creación de un Sistema Nacional de Competitividad (su denominación fue modificada por “Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad” durante su tratamiento parlamentario) ya figuraba escuetamente en el Plan de gobierno del Frente Amplio:

[...] el Uruguay se encuentra en muy buenas condiciones de avanzar en el próximo periodo hacia un Sistema Nacional de Competitividad, del que formen parte los ministerios correspondientes y las agencias,

intentando cubrir el universo de políticas activas del sector público relacionadas con el desarrollo productivo (Frente Amplio, 2014: 34).

Se pueden identificar cuatro fases en la evolución del SNTPC desde la remisión del Proyecto de Ley al Parlamento hasta el año de la presente investigación. En la Figura 3 se esquematiza el proceso cronológico que se describe a continuación. La primera fase corresponde al proceso parlamentario que tuvo el Proyecto de Ley. Tal como se comentó, el Proyecto de Ley fue remitido por el Poder Ejecutivo el 5 de marzo de 2015 a través de la Cámara de Representantes para luego ser enviado a la Comisión de Hacienda. En el ejercicio de sus funciones, dicha Comisión citó a diferentes actores, de organismos públicos, de la sociedad civil, de la academia, entre otros, para recabar su opinión respecto al Proyecto de Ley. De este proceso surge un nuevo texto de ley que se aprueba el 4 de mayo de 2016, 14 meses después de haber sido remitido el Proyecto de Ley original.

Una vez elevado y discutido por la Cámara de Representantes, se sanciona el 17 de mayo e ingresa a la Cámara de Senadores. La Cámara de Senadores lo vuelve a derivar a la Comisión de Hacienda con observaciones y esta última vuelve a citar a los actores de la sociedad civil. Es así que el texto vuelve a tener modificaciones que son aprobadas por dicha Comisión el 17 de noviembre de 2016. En consecuencia, el Proyecto vuelve a la Cámara de Representantes para que una vez sancionado se trate en la Cámara de Senadores. Este mecanismo se repite una vez más para que finalmente el texto definitivo sea aprobado el 13 de diciembre, y la Ley N° 19.472 sea promulgada el 23 de diciembre de 2016, casi 22 meses después de remitida al Parlamento.

La segunda fase del SNTPC corresponde a la puesta en marcha del Sistema, proceso que duró casi un año y abarca entre marzo del 2017 y febrero del 2018. Este período se compuso por dos grandes acciones: la implementación de la base institucional pública del SNTPC y la conformación del Primer Plan de Transformación Productiva y Competitividad (TPC). La base institucional pública se constituyó con la instalación del Gabinete Ministerial de TPC (GMTPC), la integración de la Secretaría del SNTPC (en adelante Secretaría) y la conformación del Equipo de Coordinación, así como el establecimiento de las articulaciones

interinstitucionales necesarias para llevar adelante los proyectos del Plan de TPC. La conformación del Primer Plan de TPC se constituyó a través de la identificación y estructuración de los proyectos que lo integraron y del inicio de su ejecución (Transforma Uruguay, 2018a).

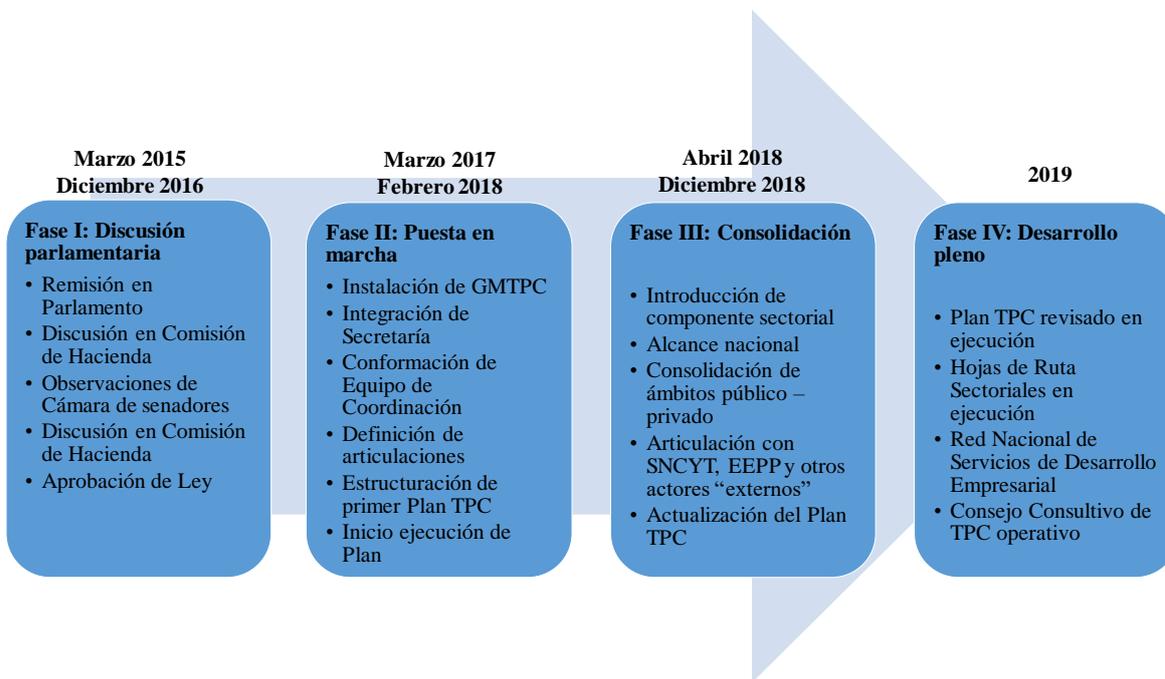
La tercera fase, comprendida entre marzo y diciembre del 2018, se caracteriza por las siguientes acciones:

- introducción de un componente sectorial en el Plan de TPC a través de Hojas de Ruta Sectoriales;¹⁶
- avances en el alcance nacional a través de instrumentos con foco en el desarrollo territorial y el trabajo con los Gobiernos Departamentales;
- inicio de la coordinación con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCYT);
- inicio de la articulación con las Empresas Públicas (EEPP);
- instalación o adecuación de ámbitos público-privados para el cumplimiento de las funciones de Consejos Consultivos de TPC (Transforma Uruguay, 2018a).

La cuarta fase, iniciada en el año 2019, de desarrollo pleno del SNTPC, se caracterizó por la ejecución del Plan de TPC, la conformación de una Red consolidada para evaluación, monitoreo y análisis de apoyos públicos, y se efectivizó una Red de Servicios de Desarrollo Empresarial (Transforma Uruguay, 2019b).

¹⁶ Conjunto consistente de proyectos para el desarrollo de actividades específicas.

Figura 3. Las fases del SNTPC



Fuente: Adaptado del Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad - Rendición y actualización 2019 (Transforma Uruguay, 2018a). Se adaptó principalmente con la incorporación del cuadrado y texto correspondiente a la Fase I.

3.2. Esquema institucional del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

Tal como establece la ley que crea el SNTPC, en su Artículo 2º, el Sistema está integrado por cuatro componentes que tienen asociados distintos roles:

- 1) el **GMTPC**, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Industria, Energía y Minería, de Trabajo y Seguridad Social, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Turismo, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), cuyo principal rol es la definición de la política estratégica de las PDP;
- 2) la **Secretaría**, cuyo rol es el apoyo técnico del GMTPC y la coordinación y articulación de los agentes del SNTPC;

- 3) los **Consejos Consultivos de TPC**, que tienen representantes de los trabajadores, empresarios, emprendimientos de la economía social e instituciones educativas, según la temática de cada Consejo, y cuyo rol es asesorar a la Secretaría;
- 4) y el **conjunto de Agencias e Instituciones públicas** vinculadas al sistema productivo: ANDE, ANII, Uruguay XXI, INEFOP, INACOOOP, CND, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), cuyo principal rol es ejecutar las PDP.

En el Cuadro 3 se resumen los 4 componentes del Sistema y el principal rol de los mismos. Mientras que en la Figura 4 se visualiza los integrantes de cada componente, con excepción de los Consejos Consultivos de TPC.

Cuadro 3. Componentes del SNTPC y sus roles

| Componentes del SNTPC | Rol |
|--|--|
| Gabinete Ministerial de TPC | Definición político estratégica |
| Secretaría de TPC | Apoyo técnico al GMTPC, coordinación, articulación |
| Consejos Consultivos | Asesoramiento |
| ANII, ANDE, UYXXI, INEFOP, INACOOOP, CND, INIA, LATU, SNRCC | Ejecución |

Fuente: Baptista, 2018.

Asimismo, según establece el Artículo 8° de la ley, el GMTPC designará un Equipo de Coordinación integrado por representantes de cada uno de los integrantes del Gabinete y el responsable de la Secretaría, como un espacio para hacer más fluida la coordinación y articulación interinstitucional, y más efectivas las actividades del Gabinete y del Sistema. Según establece la ley, dicha representación corresponderá a los Subsecretarios de los Ministerios correspondientes y al Subdirector de la OPP, o a quienes estos designen.

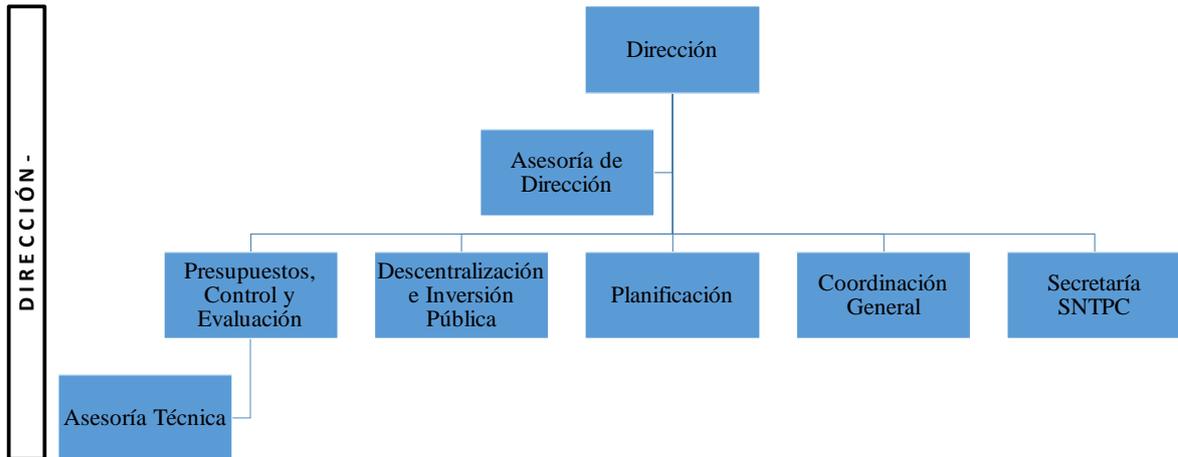
Figura 4. Integración del SNTPC



Fuente: Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad - Rendición y actualización 2019.

La Secretaría del SNTPC, si bien depende jerárquicamente del Gabinete, orgánicamente está ubicada en la órbita de la OPP (Art. 6° de Ley N° 19.472). Dicha ubicación se reglamentó con el Decreto N° 263/019, donde se establece como uno de los cometidos de la OPP “Brindar las condiciones para el funcionamiento en la órbita de la OPP a la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad”. El Anexo de ese mismo Decreto expone la estructura organizativa de OPP y ubica a la Secretaría del TPC en el mismo nivel jerárquico que las Direcciones que integran la OPP (ver Figura 5).

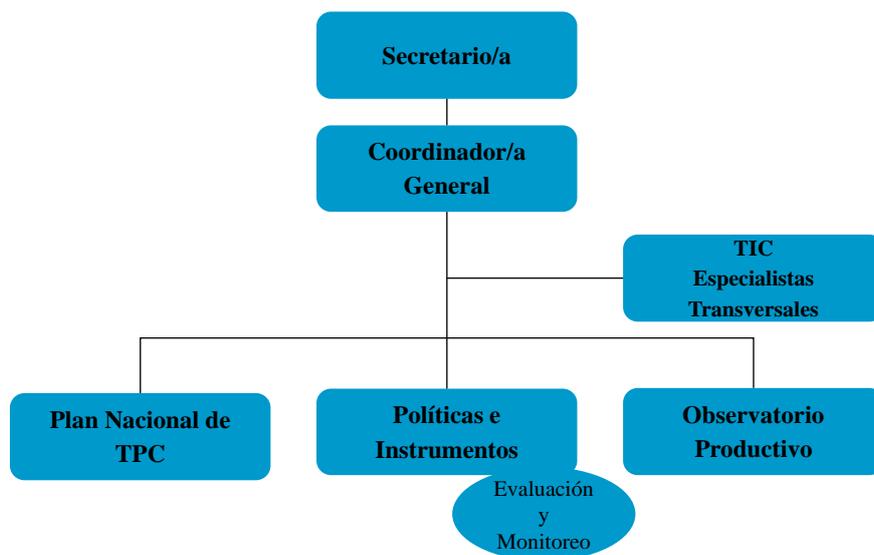
Figura 5. Estructura Organizativa OPP



Fuente: Adaptado de Anexo Decreto N° 263/019. Organigrama completo en Anexo II

La estructura orgánica de la Secretaría consiste de un Secretario, un Coordinador General, tres áreas de trabajo (Plan de TPC, Políticas e Instrumentos, Observatorio Productivo) y un área transversal que cubre aspectos de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), entre otros (ver Figura 6). Según lo manifestado por los responsables de la Secretaría, su estructura fue diseñada en base a los cometidos que se le adjudican a la Secretaría por ley. Asimismo, es de destacar que la organización no dispone de servicios de apoyo, tal como un departamento financiero contable, administrativo, etc. En su defecto recurre a los servicios de apoyo que dispone la OPP. En conjunto, la Secretaría emplea una quincena de funcionarios.

Figura 6. Organización de la Secretaría del SNTPC.



Fuente: Informe de Actividades TU (2017)

La ley de creación del SNTPC establece, en su Artículo 6°, que el Secretario será el responsable de la Secretaría y que este será designado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con los Ministros integrantes del GMTPC. Entre las responsabilidades de dicho cargo se identifican principalmente aquellas vinculadas a la operativa y al relacionamiento de la Secretaría y del conjunto del Sistema. En ese sentido, desde el punto de vista de la operativa destaca la supervisión de las actividades de la Secretaría y el establecimiento de los lineamientos de funcionamiento, prioridades y objetivos de esta; y asegurar el seguimiento y los elementos para la evaluación de las actividades del SNTPC en su conjunto. Respecto a las responsabilidades de perfil político, destaca el promover la articulación y coordinación con los demás integrantes del SNTPC y otros actores relevantes, así como la constitución de los Consejos Consultivos.

El cargo del Coordinador General, a diferencia del Secretario, es un cargo no designado políticamente. Entre sus responsabilidades destaca el gerenciamiento, a través de la planificación, implementación y control de la Secretaría, la coordinación de la implementación de los Consejos Consultivos y de los programas e instrumentos con las instituciones competentes.

De las tres áreas que integran la Secretaría, al área del Plan TPC le corresponde principalmente consolidar, actualizar, seguir y controlar las actividades incluidas en el Plan, así como coordinar y articular a las instituciones y organismos involucrados su implementación.

Al área de Políticas e Instrumentos le corresponde principalmente recopilar, sistematizar, actualizar y analizar posibles vacíos o superposiciones, el conjunto de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo. En base a este análisis también le corresponde proponer nuevos programas o instrumentos de apoyo, o ajustes a los existentes, así como ajustes de políticas y otras regulaciones en las materias del Sistema. Asimismo, le corresponde la implementación de una Unidad de Evaluación y Monitoreo que releve, diseñe e implemente herramientas de seguimiento y control, y de evaluación.

Al Observatorio Productivo le corresponde recopilar, sistematizar y analizar información sobre producción y exportación de bienes y servicios, inversiones, ambiente de negocios y aspectos relacionados a regulaciones e instrumentos en las materias del SNTPC.

Finalmente, se identifican los especialistas en determinadas temáticas que trabajan en conjunto con las tres áreas de la Secretaría según su *expertise*. Entre ellos se cuentan especialistas en TIC, comunicación y PYMES.

4. Metodología

Para alcanzar el objetivo general del presente estudio se empleó una metodología cualitativa. Las fuentes empleadas son antecedentes de investigación y otras fuentes secundarias (notas de prensa, leyes y decretos, informes de actividades del SNTPC, entre otros). Para el análisis y la comprensión de los procesos de construcción de capacidades estatales se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados.

Tal como se infiere en la justificación de la presente investigación desarrollada en la introducción, el objeto de estudio es la SNTPC. Para ello se considera como unidad de análisis la Secretaría del SNTPC, dado que es el componente del SNTPC que en los hechos ejecuta las acciones del SNTPC.

Se analizarán las capacidades administrativas, de la Secretaría del SNTPC que agrupan las capacidades analíticas y operativas; y las capacidades políticas, que agrupan las capacidades de coordinación y políticas en sí mismas.

En cuanto al relevamiento realizado, en una primera instancia se recurre a antecedentes de investigación y otras fuentes secundarias. Entre ellos destacan los documentos elaborados por la Secretaría de SNTPC, donde se identifican los informes anuales de actividades (se dispone de tres informes, desde 2017 hasta 2019) y el Informe presentado por la Secretaría ante la Asamblea General del Parlamento (presentado en 2018). Luego, destaca el Plan de TPC del 2017, donde figuran los cometidos del sistema, las áreas de acción, y los proyectos que tenía previsto liderar durante el período 2017-2021, así como el segundo informe del Plan de TPC del 2019; donde se realiza una descripción de la evolución de la Secretaría y el sistema desde su creación hasta la fecha de la publicación del Plan, se realiza una rendición de cuentas de Plan de TPC y se complementa con nuevos proyectos productivos. Adicionalmente, se recurrió a la información disponible en la página web de la Secretaría.¹⁷

¹⁷ <https://www.transformauruguay.gub.uy>

Complementariamente, se acudió a la normativa vinculada al sistema, donde destaca la ley de creación del SNTPC,¹⁸ y a entrevistas y notas en medios de prensa del Sistema y a integrantes de la Secretaría.

Por último, se realizaron entrevistas personales a los responsables de la Secretaría desde su conformación. La integración de los mismos en la Secretaría de TPC desde su creación, así como la participación de uno de ellos en el diseño del SNTPC los configura como informantes calificados. Se definió una entrevista con cada uno de ellos por los distintos roles que tienen dentro de la Secretaría y cómo dichos roles contribuyen a obtener información de las distintas capacidades estatales.

¹⁸ Ley N° 19.472 del 23 de diciembre de 2016.

5. Resultados obtenidos

5.1. Capacidades administrativas

5.1.1. Capacidades analíticas

Para determinar las capacidades analíticas de la Secretaría una dimensión fundamental es el nivel de formación de sus funcionarios. Del relevamiento realizado se observa que la totalidad del equipo técnico que integra la Secretaría se compone de profesionales con una formación vinculada al diseño e implementación de políticas públicas (economistas, politólogos, licenciados en relaciones internacionales). Asimismo, contiene una mezcla de profesionales con perfiles generalistas y con perfiles más especializados. De esta forma se cuenta con profesionales con una especialización de políticas de PYMES, en temas de internacionalización, ciencia de datos, entre otros. En aquellas áreas donde no había el *expertise* suficiente, desde la Secretaría se promovió la capacitación en las temáticas que fuera necesario. Adicionalmente, es de notar que la alta participación de técnicos jóvenes (5 técnicos son menores de 30 años) conlleva a que la Secretaría tenga debilidades en algunas áreas o actividades que se requiere personal con mayor experiencia, una red de contactos, habilidades “blandas”, etc.

La mezcla de perfiles expresada, según lo comentado, fue buscada por el diseño institucional de la Secretaría para llevar adelante los distintos cometidos establecidos por ley para la Secretaría. Entre ellos el rol articulador es el que prima, por ello las capacidades técnicas requeridas no ponderan tanto lo sectorial, sino los conocimientos generales y de herramientas de políticas con una mirada transversal. Esto sucede en el sentido que ante el diseño y/o implementación de una herramienta con un perfil sectorial la Secretaría trabaja con el Ministerio o Agencia competente que tienen las capacidades analíticas sobre dicha temática. Es por ello, que en la conformación de la Secretaría se buscaron perfiles profesionales con conocimientos en manejo de bases de datos, de políticas dirigidas a las PYMES o la internacionalización.

La alta capacidad analítica de la Secretaría mencionada por los entrevistados se evidencia con la creación de documentación por parte de la Secretaría, así como del procesamiento, sistematización y publicación de datos e información del sector productivo.

En cuanto a la documentación generada por la Secretaría, destaca el Plan de TPC, el Informe de Programas e Instrumentos y el Manual de Buenas Prácticas, como evidencia de las capacidades analíticas necesarias para los cometidos de la Secretaría.

En el caso del Plan de TPC se refleja las capacidades de coordinación y articulación al consensuar en un único documento proyectos de ocho ministerios y más de una decena de agencias e institutos, y en la capacidad de relacionamiento con los distintos *stakeholders* al realizar procesos de consultas en el ámbito académico, empresarial, sindical y a la sociedad en conjunto.¹⁹ Por otro lado, se detecta la capacidad técnica necesaria para la elaboración del Plan y para darle el seguimiento a los proyectos que lo componen (demostrado en la página web con un visualizador de avances de los proyectos y a través de la publicación de rendiciones de cuenta ante la Asamblea General del Parlamento y en la segunda publicación del Plan de TPC).²⁰

En el caso del Informe sobre Políticas e Instrumentos,²¹ se demuestra la capacidad técnica a través de la identificación, análisis y sistematización de más de 200 programas de 13 instituciones públicas a nivel nacional.

Otra expresión de las capacidades técnicas de la Secretaría es la publicación de un Manual de Buenas Prácticas que define los fundamentos conceptuales de la Evaluación y Monitoreo

¹⁹ Desde la Secretaría se realizó una consulta pública desde el 26 de setiembre hasta el 15 de octubre de 2017.

²⁰ <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/visualizador-de-proyectos>

²¹ Informe de periodicidad anual que caracteriza los instrumentos públicos de fomento a la actividad productiva vigentes en Uruguay ofertados por las instituciones del SNTPC.

y propone una serie de buenas prácticas para evaluar y monitorear los instrumentos ejecutados por el Sistema.

En cuanto a las capacidades analíticas demostradas a través del procesamiento, sistematización y publicación de datos en sistemas informáticos, la Secretaría ha tenido distintas iniciativas que evidencian dichas capacidades. Por un lado, se implementó un Sistema de Información de TPC que consiste en un sistema informático único donde se recaba y centraliza la información de los postulantes y beneficiarios de políticas e instrumentos de todas las instituciones del Sistema. También se generó un Registro Único de Consultores (RUC) que genera un sistema único de registro de consultores/empresas consultoras que formulan o asesoran en la postulación de empresas a los instrumentos de apoyo del Sistema.²² Si bien la ejecución técnica de ambos proyectos no fue realizada por la Secretaría, fue ésta quien diseñó el instrumento, lo lidera y le realiza el seguimiento.²³

Complementariamente, en la estructura de la Secretaría, se creó un Observatorio Productivo que recopila, sistematiza e informa sobre calidad de empleo e internacionalización de la economía uruguaya, entre otros, que son publicados en un sistema informático accesible a través de la página web del SNTPC.²⁴

En el Cuadro 4 se resumen las fortalezas y debilidades de las capacidades analíticas halladas en función de las dimensiones de formación, documentación creada y sistematización de la información. Se observa que la Secretaría está fortalecida en todas las dimensiones relevadas. En cuanto a la formación el cuerpo técnico está especializado en las temáticas de la Secretaría y existe una diversidad de perfiles que se ajusta a los cometidos de la misma. Luego, la capacidad de documentación y de sistematización de la información se ajusta a los criterios esperados de este tipo de capacidades.

²² <https://consultores.transformauruguay.gub.uy/ruc/>

²³ La ejecución del proyecto y el desarrollo del software ha estado a cargo de Quanam en consorcio con CPA Ferrere, que fue seleccionado a través de un llamado público y en el cual se tuvo la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²⁴ <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/observatorios-productivos/calidad-de-empleo>
<https://www.transformauruguay.gub.uy/es/observatorios-productivos/internacionalizacion>

Cuadro 4. Resumen de capacidades analíticas

| Tipo de capacidad | Dimensión de análisis | Resultados |
|---------------------|--------------------------------|--|
| Capacidad analítica | Formación profesional | <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el equipo técnico son todos profesionales. - Profesionales en áreas vinculadas al diseño e implementación. - Equilibrio adecuado de perfiles generalistas y especializados. - Especializaciones claves en temas de sector productivo nacional y con problemas de coordinación. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se disponen de algunas especializaciones que requirió la formación. - Falta de experiencia de la mayor del personal contratado |
| | Creación de documentación | <p>Fortalezas:</p> <p>Documentación</p> <ul style="list-style-type: none"> - de carácter periódico - accesible vía web - actualizada |
| | Sistematización de información | <p>Fortalezas:</p> <p>Información</p> <ul style="list-style-type: none"> - accesible a usuarios autorizados - actualizada - automatizada - centralizada |

Fuente: elaboración propia

5.1.2. Capacidades operativas

Entre las dimensiones destacables en las capacidades operativas de una organización que diseña e implementa políticas públicas está la forma de reclutamiento de los funcionarios y la gestión de los recursos humanos. En lo que refiere la forma de reclutamiento se identificaron dos mecanismos que la Secretaría implementó.

Por un lado, se recurrió a personal ya contratado por el Estado que estaba disponible en otros organismos públicos, a través del mecanismo de pase en comisión. De esta forma, al inicio de la gestión se contó con cerca de 10 técnicos provenientes de distintas dependencias. De estos 10 técnicos, 6 realizaban ya tareas vinculadas a la Secretaría (4 de OPP, 3 de Uruguay XXI y 3 de la Secretaría de la CIACEX). Esta forma de reclutamiento tiene ciertas debilidades en el sentido de que las personas reasignadas a otra dependencia no habían sido reclutadas con ese destino. Este factor incide en el ajuste del perfil de la persona con las nuevas tareas asignadas.

Por otro lado, la Secretaría recurrió a la realización de llamados abiertos por méritos a través de la gestión de organismos multilaterales, sin llegar a acudir al sistema de reclutamiento del Estado Uruguay Concurso. Se hizo uso de estos mecanismos, en detrimento de un llamado de contratación de funcionarios públicos, principalmente por el plazo promedio que implica la contratación de una persona (entre ocho y nueve meses aproximadamente).

En lo que refiere al manejo de los recursos humanos, según lo relevado, durante la trayectoria de la Secretaría se produjo la renuncia de cuatro técnicos, que ocurrieron al inicio de la operativa de la misma. Dichas renunciaciones correspondieron a aquellos pases en comisión que se habían realizado de otras dependencias y los motivos de renuncia se argumentaron en base al desarrollo de otros intereses profesionales. Pese a estas renunciaciones, el resto del personal se mantuvo, lo cual puede indicar condiciones laborales favorables. De esta forma, el equipo estable de funcionarios de la Secretaría se conformó por el entorno de 16 personas de las

cuales solo seis tenían un vínculo contractual más estable (pase en comisión de otro organismo público).

El resto de los funcionarios tienen contratos con un horizonte más acotado. Por un lado, el Secretario, que es una designación de carácter político, y, por otro lado, el resto de los funcionarios técnicos, en el entorno de nueve, están vinculados mediante contratos de un plazo de un año con posibilidades de renovación. Esta característica plantea una debilidad en la estabilidad de los cuerpos técnicos de la institución y un riesgo a perder recursos que fueron formados y que generaron un *expertise* dentro de la organización.

Respecto a los salarios, los entrevistados manifestaron que el nivel de los mismos está en la media de las remuneraciones de las instituciones del sector público vinculadas al sector productivo, lo cual no genera incentivos adicionales para la permanencia de los cuerpos técnicos en la Secretaría.

En lo que refiere al presupuesto el diseño del SNTPC no prevé fondos presupuestales adicionales para llevar a cabo las políticas que la Secretaría. De esta forma la Secretaría no dispone de fondos propios para ejecutar proyectos. Está previsto que los proyectos que administra se ejecuten a través del presupuesto de la entidad que tenga competencia en cada proyecto. Si bien la Ley de conformación del SNTPC establece que la ANDE e INEFOP asignarán al menos el 20% del monto total de los apoyos previstos en cada plan de actividades anual, esto no significa que se conforme un fondo específico para proyectos en el marco del Sistema, sino que dicho porcentaje se computa de los proyectos del Plan de TPC en los cuales ANDE e INEFOP son partícipes. Este factor se percibe como una debilidad en la capacidad operativa y en la injerencia que puede tener la Secretaría sobre los distintos actores del Sistema.

Además, en lo que refiere al presupuesto para el funcionamiento de la Secretaría en sí misma, los fondos surgen de fuentes distintas. Para lo que son gastos operativos, tal como las remuneraciones, los fondos provienen de reasignaciones del presupuesto de OPP. En cuanto

a los gastos destinados a inversiones, tal como el desarrollo del software del Sistema de Información de TPC y RUC, los fondos provienen de fondos de cooperación no reembolsable de organismos multilaterales. Si bien la Secretaría ha contado con el apoyo de organismos multilaterales, la posible discontinuidad de este aporte es una debilidad para el éxito del proyecto, dado que no son fondos garantizados en el mediano plazo y se genera la dependencia de dichos fondos.

En cuanto a la organización interna y asignación de funciones, actividades y planificación del gasto, la Secretaría, al inicio de la gestión, definió una Planificación Estratégica:

[cuyo] alcance incluye la definición de la misión y la visión de la Secretaría, la definición de los objetivos estratégicos para el período, las iniciativas estratégicas y el Plan operativo. De la misma forma incluye las actividades de seguimiento de la implementación de los planes de acción y la identificación y aplicación de medidas correctivas en el caso de desvíos respecto a la planificación dentro del esquema operativo (Transforma Uruguay, Informe de actividades 2017).

La configuración institucional de la Secretaría es reconocida como un aporte sustantivo en la operativa de esquemas de gobernanza interministeriales, en el sentido que es necesario tener una figura institucional que se dedique de forma exclusiva y que centralice la actividad de coordinación entre las distintas agencias gubernamentales. De las tres experiencias de gobernanza interministerial que se habían tenido previamente (GMI, GP, CIACEX) se había observado que ese rol era necesario.

Según lo expresado por los entrevistados, el diseño institucional de la Secretaría pretendía ser lo más reducido posible. Esta característica buscaba que su actividad se limitara a la coordinación y articulación y que no fuera una institución que supliera las competencias de otras instituciones públicas del ecosistema productivo. Tal como lo manifestaron “la Secretaría tiene responsabilidades de coordinar y articular al interior de las actividades del SNTPC y es un 'actor invisible' hacia el exterior”. Este reducido tamaño se reconoce como una ventaja dado que le otorga una mayor flexibilidad para “entrar y salir” de los proyectos en lo que participa. La Secretaría identifica el problema, identifica la institucionalidad competente, hace el diseño institucional que corresponde y sale. Lo único que mantiene es

el seguimiento y monitoreo del proyecto. De esta forma, en el Plan de TPC se identifican los proyectos en el marco del SNTPC, sus objetivos, los hitos a cumplir y cuáles son las instituciones responsables.

Asimismo, es relevante que se ubique a la Secretaría en el ámbito de la OPP, organización ya constituida y con un rol acorde a las funciones del SNTPC²⁵. Dicha ubicación se formalizó por distintas normas, tanto la ley de creación del SNTPC como el Decreto que establece los cometidos de la OPP (Decreto N° 263/019).

En el Cuadro 5 se resumen las fortalezas y debilidades de las capacidades operativas halladas en función de las dimensiones de reclutamiento, condiciones laborales, planificación, presupuesto y estructura orgánica. Durante el estudio se relevó que las dimensiones de este tipo de capacidades presentan fortalezas, aunque con ciertas debilidades. Las fortalezas están asociadas a la planificación y a la estructura orgánica de la Secretaría. Mientras que las debilidades están en la gestión de recursos humanos y en los aspectos presupuestales de la Secretaría.

Cuadro 5. Resumen de capacidades operativas

| Tipo de capacidad | Dimensión de análisis | Resultados |
|------------------------|---------------------------|--|
| Capacidades operativas | Reclutamiento de personal | Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> - Reclutamiento realizado a través de llamados abiertos y públicos - Proceso competitivo - Selección por méritos - Período de reclutamiento más breve que en la administración pública |

²⁵ La misión de la OPP es “Asesorar y asistir al Poder Ejecutivo en la formulación y ejecución de los planes y estrategias de desarrollo” (Decreto N° 263/019).

| Tipo de capacidad | Dimensión de análisis | Resultados |
|-------------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación a través de pases a comisión |
| | Condiciones laborales | <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escasa rotación de personal <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratos de corto plazo - Nivel salarial en la media del sector público - Poca estabilidad |
| | Planificación de la organización | <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de misión, objetivos y metas <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de publicación de planificación y de su nivel de avance |
| | Presupuesto de la organización | <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustado a planificación <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se cuenta con presupuesto propio para llevar a cabo proyectos - Parte del presupuesto para la operativa depende de fondos de cooperación internacional - No se publica presupuesto y ejecución del gasto |
| | Estructura orgánica | <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dedicación exclusiva a la coordinación - Estructura flexible - Integrada formalmente en estructura OPP - Ubicación de la Secretaría en ámbito de mayor nivel político |

Fuente: elaboración propia

5.2. Capacidades políticas

Tal como se mencionó en el marco teórico, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que buscan involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este sentido es importante analizar cómo se interrelaciona la Secretaría con los distintos actores involucrados en la política productiva.

A diferencia de las capacidades administrativas, el análisis de las capacidades políticas es más dificultoso dado que sus dimensiones son más diversas, por lo tanto, más difíciles de sistematizar, su construcción no es exclusiva de la organización, por lo tanto, depende de factores externos que la organización no puede controlar, y es más complejo de medir dado que sus dimensiones son menos cuantificables que las administrativas. Mientras que las capacidades administrativas son construidas a través de la acumulación de recursos que surgen de la iniciativa de la organización, las capacidades políticas son construidas de procesos abiertos que implican el diálogo externo y, en consecuencia, el eventual conflicto, negociación o consenso (Christo y otros, 2017).

En lo que refiere al relacionamiento de la Secretaría con el GMTPC, es importante destacar que la ley de creación del Sistema reconoce y formaliza el vínculo entre ambos componentes del SNTPC. En la misma ley se explicita la relación de dependencia de la Secretaría respecto al Gabinete. Asimismo, se establece un nivel político inferior y más ejecutivo, como es el Equipo de Coordinación.

Luego, se destaca como positivo el hecho que existen espacios de relacionamiento entre el GMTPC y la Secretaría que facilitan el rol de esta última. Por un lado, se estableció una pauta de reuniones trimestrales con el GMTPC (reuniones efectivas: tres en 2017²⁶; cuatro en 2018 y dos en 2019). Asimismo, tal como se definió anteriormente, se operó con un Equipo de Coordinación que tenía una frecuencia mensual de reuniones (reuniones efectivas:

²⁶ La primera reunión del GMTPC se llevó a cabo el 17 de mayo de 2017.

seis en 2017, diez en 2018 y diez en 2019). Por último, se identifican como otros espacios de relacionamiento con los integrantes del GMTPC las reuniones *ad hoc* del secretario con los ministros.

Luego, en lo que refiere a las formas de relacionamiento, la evidencia demuestra cierta heterogeneidad en el tipo de vínculo. Es así que hay Ministerios que apoyan las actividades de la Secretaría y otros que no. En los casos que no había apoyo, un factor que influye en ese bajo nivel de adhesión es la poca relevancia de los temas productivos en la agenda de los Ministerios involucrados, tal como es el caso del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Por el contrario, Ministerios cuyos cometidos están estrechamente asociados a lo productivo, tal como el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), han tenido un mayor acercamiento al espacio del SNTPC. En este sentido, el MIEM ha liderado junto a la Secretaría el diseño de las Hojas de Ruta Sectoriales de Industrias Creativas (Diseño y Audiovisual) y de Ciencia de Datos y Aprendizaje Automático.

Igual heterogeneidad en el apoyo a la actividad del SNTPC se evidencia con ministerios que no integran el SNTPC. Un caso de bajo apoyo corresponde al Ministerio de Salud Pública (MSP), con el que se han intentado iniciativas para el desarrollo del sector farmacéutico, donde el papel del MSP es clave, y no se ha logrado el apoyo suficiente. Por el contrario, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), que tampoco integra el GMTPC, ha sido un actor activo, junto a INALOG, en la elaboración de una Hoja de Ruta Sectorial dirigida al sector logístico.

Otro factor relevante, aparte de la relevancia de lo productivo en la agenda de los Ministerios, que diferencia el nivel de legitimidad de la Secretaría respecto a los integrantes del GMTPC es el grado de apoyo, o el tipo de vínculo, que tiene la Secretaría con la Presidencia de la República. Así como se expuso en la sección 2.2.2 sobre Capacidades estatales para las PDP, para las tareas de coordinación y articulación de este tipo de políticas es necesario el aval o el apoyo de una autoridad con mayor poder político. Frente a proyectos donde no hay acuerdo entre distintos ministerios es necesaria dicha figura política superior para tomar una definición. Un caso que evidencia esta necesidad es un proyecto que se impulsaba desde el MIEM, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el sector privado para una Agencia Reguladora de Medicamentos, que se entiende fundamental para que el sector farmacéutico

tenga un salto cualitativo en su desarrollo. Ahora bien, recién cuando se obtuvo el apoyo de la Presidencia, a través de una solicitud puntual, se logró iniciar la ejecución del proyecto en articulación con el MSP.

Independientemente de este caso particular, donde se obtuvo el apoyo presidencial para habilitar la coordinación de un proyecto específico, de lo relevado con los entrevistados se constata en general la falta de un apoyo explícito y fuerte de parte de la Presidencia. Si bien formalmente la normativa posiciona a la Secretaría en un nivel de relevancia política, al ubicarse en el ámbito de OPP y depender directamente del GMTPC, en los hechos dicho posicionamiento no es reconocido y en consecuencia no tiene la legitimidad para resolver ese tipo de conflicto. De esta forma, se dificulta la capacidad de la Secretaría de articular y coordinar en casos como el expuesto más arriba.

En cuanto a las tácticas de relacionamiento, la Secretaría siempre acudió en primera instancia a los Ministerios que tenían competencia directa en la temática, funcionando como “socia” del Ministerio. El Equipo de Coordinación que podría entenderse como un mecanismo para el relacionamiento, según lo manifestado por los entrevistados no operó con ese fin y actuó más como un espacio para la sociabilización de la información y validación de las actividades del SNTPC. De todas formas, este ámbito facilitó la articulación con los técnicos de los Ministerios para la fundamentación técnica de los proyectos gestionados por la Secretaría. Por último, entre las tácticas de relacionamiento, la Secretaría también recurrió a otros Ministerios involucrados de forma secundaria o parcial, en los respectivos proyectos, para lograr una negociación exitosa en la ejecución de determinado proyecto. Tal es el caso de la integración del MEF en el proyecto mencionado más arriba, vinculado al sector farmacéutico.

En lo que refiere al relacionamiento de la Secretaría con el conjunto de Agencias e Instituciones, también el vínculo es reconocido por la ley de creación del Sistema. Asimismo, si bien no está directamente asociado a la Secretaría, en la ley del SNTPC se establecen ciertas condicionantes a las Agencias e Instituciones, lo cual determina el tipo de relacionamiento entre estos espacios institucionales. Por un lado, se establece en el Artículo 5° en su literal c) que los planes de actividades de los integrantes del Sistema deberán ajustarse al Plan de TPC. Además, dicho artículo establece que el GMTPC tendrá

dentro de sus atribuciones “[...] dar el visto bueno a los planes de actividades anuales de los integrantes del Sistema en las materias que corresponden al mismo” (Ley N° 19.472). Por último, la ley establece, en su Artículo 10°:

[ANDE e INEFOP] asignarán al menos el 20% (veinte por ciento) del monto total de los apoyos previstos en cada plan de actividades anual, a proyectos o programas que tengan como objetivo la transformación productiva (Ley N° 19.472).

En lo que refiere a las formas de relacionamiento, la evidencia muestra que las capacidades de la Secretaría están presentes en la coordinación en proyectos puntuales con las Agencias e Institutos, en detrimento de lograr una articulación más sistémica y estructurada. Es así que desde la Secretaría se ha logrado la concreción de proyectos que ya estaban en la agenda o en los intereses de las Agencias, tal es el caso de Fondo de Innovación Lácteo, que la ANII venía intentando impulsar desde hace tiempo y se logró concretar con recursos de INIA, LATU, ANII y ANDE. Una experiencia similar hubo con el programa PROEXPORT+, que era un programa que ya llevaban adelante Uruguay XXI y el MIEM, y que se vio potenciado con la articulación en conjunto con ANDE e INEFOP. En este caso la Secretaría identificó que el problema de la internacionalización de las empresas estaba atendido de forma incompleta y articuló para potenciar un instrumento existente. Lo mismo sucedió con los Centros de Competitividad Empresarial, que con la injerencia de la Secretaría lograron potenciar pilotos, con ese fin, que había incursionado la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del MIEM y que se vieron potenciados y replicaron con otros organismos con competencias hacia las PYMES y alcance a nivel local, tales como ANDE, OPP e INEFOP. Si bien estos centros habían tenido algunos pilotos por parte de DINAPYME, fue la Secretaría la que promovió su institucionalidad y su capacidad de funcionar.

Por el contrario, a nivel estructural, la Secretaría no tuvo la capacidad para incidir en el accionar de las Agencias e Institutos. Si bien en el articulado de la ley de creación del SNTPC se establece que los planes de actividades de los integrantes del Sistema deberán ajustarse al Plan de TPC, los avances en este aspecto han sido muy magros. Para este rol, la Secretaría definió una táctica progresiva donde anualmente se avanzara en alcanzar este objetivo. De esta forma, el primer año de actuación se les requirió a las Agencias e Institutos que

presentaran sus Planes Operativos Anuales (POA) a la Secretaría. Frente a la diversidad de criterios, y en algunos casos de la inexistencia de POA, en una segunda etapa la Secretaría trabajó con las Agencias e Institutos para sistematizar los criterios de contenido de los POA. Finalmente, una vez realizado estos pasos es que se instó a las Agencias e Institutos que incorporen en sus POA los lineamientos establecidos en el Plan TPC.

La inclusión (formal) o no de determinadas Agencias o Institutos en el esquema del SNTPC, en los hechos, no fue un determinante en la forma de trabajo de la Secretaría. Es así que se han desarrollado proyectos con Agencias que no integran formalmente el SNTPC, tal como es el caso de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), entre otros.

En lo que refiere al relacionamiento de la Secretaría con los Consejos Consultivos, también el vínculo entre ambos es reconocido por la ley de creación del Sistema. Adicionalmente la ley, al conformar estos Consejos reconoce y prioriza la utilización o adecuación de ámbitos preexistentes. Este factor no es menor en el sentido que conserva, y al mismo le da un nuevo dimensionamiento, a espacios de articulación público privado que se habían generado años anteriores. Este hecho capitaliza los vínculos construidos entre el sector público y privado, aprovecha el conocimiento acumulado por la institución y posiciona esos espacios ya existentes en otro nivel político de mayor jerarquía.

Por el contrario, es de notar el carácter meramente consultivo de la participación de los actores interesados. Este nivel de participación, donde el nivel de incidencia es bastante reducido, puede desestimular el involucramiento y compromiso de los privados.

En el Cuadro 6 se resumen las fortalezas y debilidades de las capacidades políticas halladas en función de las dimensiones de normativa, formas de relacionamiento y tácticas de relacionamiento, según el actor político con que la Secretaría se vincula. En este sentido, en el vínculo de la Secretaría con el GMTPC se identifica como una fortaleza la formalización

del vínculo de ambos (la ley del SNTPC), y en consecuencia la existencia de espacios de relacionamiento. Luego, la forma de relacionamiento con los integrantes del GMTPC es heterogénea. En el vínculo de la Secretaría con el conjunto de Agencias e Instituciones, también destaca como fortaleza la formalización del vínculo, así como ciertas condicionantes en cómo se da el mismo. Luego, enfrenta debilidades en la constitución de espacios de relacionamiento y en el hecho que enfrenta una legitimidad heterogénea por parte de las Agencias. En el vínculo con los Consejos Consultivos, se aprecia fortalezas en la formalización del vínculo, en la generación de ámbitos de relacionamiento y de un reconocimiento a la Secretaría en su rol.

Cuadro 6. Resumen de capacidades políticas

| Tipo de capacidad | Dimensión de análisis | Resultados |
|------------------------------------|---|---|
| Capacidades políticas | Secretaría con GMTPC | |
| | Normativa | Fortalezas: - Existe Ley que establece el relacionamiento |
| | Formas de relacionamiento | Fortalezas: - Espacios de relacionamiento instaurados y periódicos - Se logra apoyo de Ministerios Debilidades: - No se logra reconocimiento de todos los Ministerios - Secretaría no tiene <i>status</i> político superior - No hay apoyo explícito ni “línea directa” con Presidencia |
| Tácticas de relacionamiento | - Se potencia vínculo con Ministerios que reconocen Secretaría - Se exploran acuerdos con Ministerios afines para tener una postura más fuerte ante conflictos | |

| Tipo de capacidad | Dimensión de análisis | Resultados |
|-------------------|---|---|
| | | - Soporte de <i>expertise</i> técnico de Ministerios alineados para justificación |
| | Secretaría con Agencias e Institutos | |
| | Normativa | Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> - Existe Ley que establece relacionamiento - Ley establece presupuesto de Agencias para proyectos - Ley establece condiciones a los Planes Operativos Anuales |
| | Formas de relacionamiento | Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de proyectos que están en ejecución - Coordinación e impulso de proyectos que estaban en cartera y no se ejecutaban. Debilidades: <ul style="list-style-type: none"> - No hay espacios formales de relacionamiento, son <i>ad hoc</i> - Reconocimiento heterogéneo de la Secretaría |
| | Tácticas de relacionamiento | - Distintos pasos para modificar POA |
| | Consejos Consultivos de TPC | |
| | Normativa | Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> - Existe Ley que establece relacionamiento |
| | Formas de relacionamiento | Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> - Creación de espacios - Definición de temáticas - Capacidad de convocatoria |

Fuente: elaboración propia

6. Conclusión general

A modo de conclusión se retoma la definición de PDP de Melo y Rodríguez-Clare (2006) donde establecen que son aquellas políticas que buscan fortalecer la estructura productiva en una economía nacional. Ante esta amplia definición se utilizó la categorización que realiza Crespi y otros (2014) donde cruzan dos dimensiones. Por un lado, la dimensión de alcance de las PDP, que categoriza entre verticales y horizontales, y, por otro lado, la dimensión del tipo de intervención, que categoriza entre bienes públicos e intervenciones de mercado.

Al relevar las PDP impulsadas en Uruguay entre 2005 y 2015 se observó que fueron implementadas políticas de todas las combinaciones posibles de las dimensiones citadas. Ahora bien, al momento de identificar cuáles de ellas primaron, se identifica un fuerte sesgo hacia aquellas intervenciones de mercado con un alcance horizontal (Zonas Francas y Ley de Promoción de Inversiones). Tal como se definió, estas PDP tienen como objetivo mejorar la competitividad del sector privado sin priorizar un sector específico. Volviendo a Melo y Rodríguez-Clare (2006), una estrategia productiva que prioriza ese tipo de PDP se califica como *demand-driven* porque responde a las necesidades de los sectores productivos existentes en la economía.

Ante este diagnóstico surge la pregunta de por qué no primaron las PDP que se enmarcan en una estrategia *strategy-driven*, cuando durante igual período también fueron impulsadas e implementadas. Varios autores coinciden que dichas políticas no primaron por falta de liderazgo y por una institucionalidad dispersa y poco articulada.

Ante este escenario, en el año 2016 se diseña e implementa una nueva PDP que identifica esos problemas e intenta solucionarlos. Es así que se crea el SNTPC y su Gabinete

Ministerial, GMTPC, define como principios rectores del proceso de implementación y funcionamiento del SNTPC los siguientes:

- la focalización, en términos de objetivos de desarrollo y sectores productivos,
- la generalización de buenas prácticas en el diseño y aplicación de políticas públicas,
- la especialización de las instituciones públicas y la articulación interinstitucional,
- la amplia participación de los *stakeholders*, y
- la sistematización, potenciamiento y completitud de los programas e instrumentos de apoyo al sector productivo.

Asimismo, en base a estos principios rectores y a los antecedentes de PDP mencionados, el SNTPC configuró su institucionalidad con la integración de un Gabinete Ministerial, el GMTPC, que define la política estratégica productiva, una Secretaría, que apoya técnicamente al GMTPC, articula y coordina a los miembros del Sistema, Consejos Consultivos que asesoran a la Secretaría, y un conjunto de Agencias e Instituciones que ejecutan los instrumentos y programas de apoyo.

Para definir si las capacidades generadas por la Secretaría determinaron las condiciones para que se haya implementado una PDP con enfoque *strategy-driven* es necesario evaluar los avances que ha alcanzado el SNTPC en sus tres años de vida. Asimismo, es necesario identificar cómo incidieron estas capacidades en los principios que regirían el funcionamiento del SNTPC.

En lo que respecta a la focalización, en términos de objetivos de desarrollo y sectores y/o actividades productivas, un logro relevante ha sido la creación del Plan de TPC. Dicho Plan logra centralizar y sistematizar, en base a áreas temáticas (capacidades, clima de negocios, innovación e internacionalización), los proyectos de varias instituciones que requieren de la articulación / coordinación y que tienen un impacto potencial sustantivo en el área respectiva. Adicionalmente, en el segundo Plan de TPC (2019) se logró profundizar la focalización como principio rector, al otorgarle un énfasis especial a PDP de determinados

sectores productivos a través de la introducción de Hojas de Ruta Sectoriales. En desmedro de este avance actuó la demora en iniciar dicha focalización sectorial. Tal como se describió en la introducción, en Uruguay se venían implementando desde la década anterior al SNTPC PDP sectoriales (Consejos Sectoriales, PACC, PACPYMES) que hubieran facilitado una implementación más rápida de una PDP focalizada.

En cuanto al principio de la generalización de buenas prácticas en las políticas públicas, se avanzó en la incorporación de prácticas clave, como es la evaluación y el monitoreo, función que a nivel general de las instituciones públicas está rezagada. De todas formas, tal como se detalla en el Anexo I, todavía existe una alta dispersión de programas e instrumentos al sector productivo que termina redundando en superposiciones de los objetivos y beneficiarios de los mismos. Esta debilidad se explica por la complejidad de racionalizar instrumentos y por el rezago en las capacidades para evaluar la pertinencia de que un instrumento permanezca. En el caso de programas e instrumentos de apoyo dirigido a PYMES, es muy probable que esa complejidad en la racionalización de instrumentos responda al fortalecimiento de instituciones recientemente creadas (INEFOP) y a la creación de nuevas (ANDE), ambas con fondos financieros para ejecutar y con relativa autonomía.

En cuanto a la especialización de instituciones, se identifican resultados magros en este aspecto. Ejemplo de ello se ilustra en el Anexo I, en el Análisis de programas e instrumentos, donde distintas instituciones del SNTPC asumen varios roles que exceden su principal competencia. Un ejemplo de ello es el MIEM, que pese a tener como principal cometido el diseño de políticas ejecuta 35 programas con 11 objetivos distintos.

En cuanto a la articulación, los avances son muy heterogéneos. Entre los casos donde se lograron avances significativos la creación de la Hoja de Ruta Sectorial Logística es un ejemplo, ésta logra articular entre dos instituciones existentes, MTOP e INALOG, sobre un sector relevante en la participación de la economía uruguaya. Por el contrario, un caso donde los avances fueron mínimos es el sector farmacéutico, donde no se logró articular entre los tres Ministerios con competencias (MSP, MIEM, MEF), para crear una Hoja de Ruta Sectorial que consolide los proyectos relevantes para el sector.

En cuanto a la participación de los *stakeholders*, la instauración de los Consejos Consultivos y el aprovechamiento de los espacios de articulación pública privada que ya existían, destacan los avances en este principio. Sin embargo, se observa que en la mayoría estos ámbitos son de carácter consultivo, sin capacidad de decisión. Esto puede ser un factor que puede ir en contra de la sostenibilidad de estos espacios.

En cuanto al principio de sistematización, potencia y completitud se destacan logros significativos. Ejemplos de ello es el relevamiento, análisis y sistematización de programas e instrumentos al sector productivo, para el caso de la sistematización, la articulación entre instituciones para reforzar un instrumento existente (PROEXPORT+), para el caso de la potencia, y la creación de nuevos instrumentos que no se habían diseñado ni implementado hasta el momento (Fondo de Innovación Lácteo, entre otros), para el caso de completar la “caja de herramientas”.

Tal como se argumentó a lo largo de la investigación y en base a lo relevado, las capacidades estatales de las instituciones públicas son un factor crítico para el diseño e implementación de las PDP. En este sentido, una vez relevadas las capacidades generadas por la Secretaría del SNTPC se identifica cómo incidieron las mismas en los avances, mencionados más arriba, de los principios rectores que se había planteado seguir el SNTPC

Por un lado, durante la investigación se observó que las capacidades analíticas de la Secretaría están fortalecidas en todas sus dimensiones. En cuanto a la formación el cuerpo técnico está especializado en las temáticas que la Secretaría necesita y existe una diversidad de perfiles que se ajusta a los cometidos de la misma. La capacidad de documentación y de sistematización de la información se ajusta a los criterios esperados de este tipo de actividad. Estas capacidades, que la Secretaría demuestra tener en lo analítico, tienen su correlato en los logros comentados más arriba. Los avances alcanzados en la generación de buenas prácticas en las políticas públicas, se fundamentan en el nivel de profesionalización y especialización de los funcionarios de la Secretaría. Asimismo, las capacidades desarrolladas en generar documentación y sistematizar la información en software especializado están estrechamente alineadas con el principio de transparencia y de rendir cuentas.

En lo que refiere a las capacidades operativas, su incidencia en los principios rectores del Sistema no es tan directa. La incidencia de estas capacidades está asociada al funcionamiento propio de la Secretaría y a cómo su estructura habilita el relacionamiento con el resto de los componentes del Sistema. En ese sentido, durante el estudio se relevó que las dimensiones de este tipo de capacidades presentan mayoritariamente fortalezas, aunque con ciertas debilidades. Las fortalezas identificadas están asociadas a la planificación, a través de la definición de una misión, del establecimiento de objetivos y de la fijación de metas. También estas capacidades están fortalecidas en su capacidad de diseñar una estructura orgánica ajustada a los desafíos que presentan las PDP. Una Secretaría con una estructura organizativa flexible y enmarcada en un ámbito de relevancia política y con cometidos acordes, como es la OPP, responde a las sugerencias en el diseño de este tipo de organización. Entre las debilidades de las capacidades operativas, se identifica la gestión de los recursos humanos donde las condiciones de contratación y los niveles salariales no garantizan la estabilidad del personal. Asimismo, existen debilidades en los aspectos presupuestales de la Secretaría. Si bien la gestión del presupuesto estuvo acorde a lo planificado, es endeble el origen de los fondos necesarios para el funcionamiento propio de la Secretaría y es nulo el control de la Secretaría del presupuesto de los proyectos en los que interviene.

Por último, respecto a las capacidades políticas, los resultados relevados diferencian las capacidades existentes según el actor político con el cual la Secretaría se relaciona. En este sentido, en el vínculo de la Secretaría con el GMTPC se identifica como una fortaleza la formalización del vínculo de ambos (la ley del SNTPC), y en consecuencia la existencia de espacios de relacionamiento mutuo. Luego, la forma de relacionamiento con los integrantes del GMTPC es heterogénea. En el vínculo de la Secretaría con el conjunto de Agencias e Instituciones, también destaca como fortaleza la formalización del vínculo, así como ciertas condicionantes en cómo se da el mismo. Sin embargo, enfrenta debilidades en la constitución de espacios de relacionamiento y en conseguir una legitimidad homogénea por parte de las Agencias e Institutos. En consecuencia, la Secretaría solo ha logrado la concreción de proyectos puntuales sin alcanzar una articulación estructural, y no ha podido racionalizar programas e instrumentos que presenten redundancias en los objetivos y beneficiarios. En el vínculo con los Consejos Consultivos, se aprecian fortalezas en la formalización del vínculo,

en la generación de ámbitos de relacionamiento y en el reconocimiento del rol de la Secretaría.

Las debilidades aquí mencionadas explican parcialmente el incumplimiento de los principios rectores mencionados más arriba. No haber logrado articular entre distintos Ministerios para la ejecución de determinados proyectos que cuentan con el aval técnico y de otros actores involucrados, es respuesta de la falta de capacidades políticas por parte de la Secretaría para alcanzar formas de relacionamiento que le den la legitimidad necesaria. Lo mismo sucede a nivel de Agencias e Institutos, donde la superposición de instrumentos y programas, así como la falta de especialización de las instituciones del SNTPC, se mantienen por la débil capacidad de la Secretaría de incidir en las acciones de este tipo de organismos.

En base a estos resultados, se puede afirmar que la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, donde se afirmaba que la Secretaría del SNTPC generó las capacidades estatales necesarias para que se implementen PDP, es refutada. En base a lo relevado, puede afirmarse que, de las tres capacidades generadas por la Secretaría, solo las analíticas llegaron a tener un nivel de desarrollo suficiente. Tanto las capacidades operativas como políticas, aún presentan debilidades que no le permiten implementar una PDP con enfoque *strategy-driven* de forma plena. Si bien una de las capacidades ha alcanzado niveles de desarrollo suficientes, la teoría y los hechos relevados, demuestran que las tres capacidades están interrelacionadas y que las mismas dependen entre sí para lograr la implementación de una PDP.

Es necesario tener algunas consideraciones que pueden incidir en lo concluido. Por un lado, es necesario tener en cuenta lo reciente que es la Secretaría. Tal como se expuso, las PDP se caracterizan por alcanzar resultados en el largo plazo. Si bien el SNTPC recoge lecciones de PDP implementadas hace ya 15 años, la novedad institucional de la Secretaría apenas alcanza los tres años de vida. Esta consideración se ve reforzada cuando los antecedentes relevados reconocen la perspectiva de largo plazo para lograr resultados en las PDP.

Por otro lado, es necesario rescatar de Bértola y Lara (2017) otro de los factores que incidieron en que una PDP con enfoque *strategy-driven* no primara en el período 2005-2015. Según lo manifiestan los autores, una causa es la importante diversidad de corrientes de pensamiento dentro del partido político (Frente Amplio) de gobierno. Este aspecto es importante en un GMTPC que representa, por sus integrantes, dicha diversidad ideológica y, en consecuencia, pudo haber sido un factor determinante para que las capacidades políticas de la Secretaría no fueran suficientes. Este factor se ve potenciado por el hecho que el SNTPC no tuvo el apoyo suficiente de parte de la Presidencia de la República, que es la figura que lidera el GMTPC, y por el hecho que la SNTPC empieza a operar recién a mediados de la administración, cuando los Ministerios, Agencias e Institutos ya tienen definidos sus lineamientos estratégicos para todo el período de gobierno.

Por último, la presente investigación tampoco analiza las capacidades de otros actores claves para llevar a cabo una estrategia productiva con enfoque *strategy-driven*. Melo y Rodríguez-Clare (2006) plantean que además de instituciones gubernamentales fuertes y capaces, se requiere una *intelligentsia* técnicamente sólida y un empresariado con visión de largo plazo.

Bibliografía

- Baptista, B. (2018). “Curso 'Estrategias de especialización Inteligente' – Sesión 5: Desafíos y oportunidades para Uruguay”. Presentación en Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (UDELAR). Maestría y Posgrado en Gestión de la Innovación.
- Bértola, L. (coordinador). (2018) “Políticas de Desarrollo Productivo en Uruguay”. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT) / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Bértola, L. y Lara, C. (2017). “Política industrial en el ciclo de los commodities en Uruguay”, en Cimoli, M.; Castillo, P.; Porcile, G. y Stumpo, G. (eds.), Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bértola, L.; Bianchi, C. y Sutz, J. (2015). “Reflexiones sobre la institucionalidad de las Políticas de Desarrollo”. Documento para discusión 2/15. UDELAR. Red Temática de Estudios sobre el Desarrollo. Montevideo, Uruguay.
- Bértola, L, Isabella, F y Saavedra, C. (2014). El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012. DOL (Documentos On-line). UDELAR. Facultad de Ciencias Sociales – Unidad Multidisciplinaria. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4678> [Consulta realizada el 12/02/2020].
- Christo, C.; de Souza, M. y Massaco N. (2017) “State capacities and public policy implementation: a proposal for an integrated framework of analysis”. Panel: Policymaking and Legitimacy: Challenges, Choices, and Opportunities in Contemporary Developments of State Capacity. 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3). 28 al 30 de junio de 2017. Singapur.
- Cornick, J.; Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2016). “The Challenge of Public Capabilities for Successful Productive Development Policies: Hopeless Task or Pragmatic Program?” Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de Trabajo N° 636. Marzo de 2016.

- Crespi, G.; Fernández-Arias, E. y Stein, E. (editores) (2014) “¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica” BID. Setiembre de 2014.
- Darscht, P. (2009). “PACPYMES. Al final de una etapa. Trabajemos juntos” DINAPYME-MIEM, Unión Europea en Uruguay. Disponible en: <https://es.slideshare.net/pdarscht/pacpymes-cierre-2009> [Consulta realizada el 10/03/2020]
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales – IMPO. (2019). “Decreto N° 263/019. Aprobación del proyecto de reformulación de la estructura orgánica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”. Promulgación: 09/09/2019. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 18 de setiembre de 2019.
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales – IMPO. (2016) “Ley N° 19.472. Sistema Nacional de Competitividad”. Promulgación: 23 de diciembre de 2016. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 17 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/> [Consulta realizada el 12/02/2020]
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales – IMPO. (2009). Decreto N° 405/009. Creación del Gabinete Ministerial de Desarrollo Productivo. Promulgación: 31/08/2009. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 8 de setiembre de 2009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/> [Consulta realizada el 12/02/2020]
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales – IMPO. (2006). Decreto N° 101/006. Creación de una Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior. Promulgación: 31/03/2006. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 18 de abril de 2006. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/> [Consulta realizada el 12/02/2020]
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales – IMPO. (2005). Decreto N° 136/005. Creación del Gabinete Ministerial de la Innovación. Promulgación: 14/004/2005. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/> [Consulta realizada el 12/02/2020]

- Frente Amplio (2014). “Bases programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020”. Montevideo, marzo 2014.
- Huerta, A. (2008) “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.
- Isabella, F. y Rius, A. (2014) “Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas”. Montevideo: UDELAR.
- Melo, A. y Rodríguez-Clare A. (2006). “Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean.” Washington, D.C.: BID. Documento de trabajo N° C-106.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay. (2013) “Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural” Presentación en Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas. Montevideo, 19 de marzo de 2013. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L462/ACDE%2019.11.13%20FINAL.pdf [Consulta realizada el 15/03/2020]
- Peaguda, M. (2012) “Evolución y principales resultados de la promoción de inversiones. Ley 16.906 y su reglamentación”. Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP). Rocha, 19 de noviembre de 2012.
- Pittaluga, L. (2015) “La política industrial en Uruguay (2005-2015). Los Consejos Sectoriales organizados por el Gabinete Productivo”. Nota técnica, Montevideo, Uruguay.
- Parlamento del Uruguay. (2015) “Proyecto de Ley. Sistema Nacional de Competitividad”. Comisión de Hacienda. Carpeta N° 72. Repartido N° 22. Marzo de 2015. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/123575> [Consulta realizada el 15/02/2020]
- Ramesh, M; Howlett, M.; Xun, W. (2017). “Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice”. Springer. 29 de setiembre de 2017.
- Ramesh, M; Saguin, K.; Howlett, M.; Xun, W. (2016). “Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources”. Lee Kuan Yew School of Public Policy – National University of Singapore. 30 de junio de 2016.
- Ramesh, M; Howlett, M.; Xun, W. (2015). “Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”. Elsevier. *Policy and Society*. 2015.

- Repetto, F. (2004), “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Washington, D.C.: BID. Documento de Trabajo N° I-52.
- Transforma Uruguay (2019a). “Informe general sobre políticas e instrumentos. Setiembre 2019”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2019b). “Informe de actividades Año 2019”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2018a). “Plan de Transformación Productiva y Competitividad - Rendición de Cuentas y actualización 2019”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2018b). “Informe de actividades Año 2018”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2018c). “Informe general sobre Políticas e Instrumentos. Agosto 2018”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2018d). “Informe a la Asamblea General”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2017a). “Primer Plan de Transformación Productiva y Competitividad”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.
- Transforma Uruguay (2017b). “Informe de actividades Año 2017”. Transforma Uruguay – Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Montevideo, Uruguay.

Glosario

ACCE: Agencia de Compras y Contrataciones del Estado

AGESIC: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

ANDE: Agencia Nacional de Desarrollo Económico

ANII: Agencia Nacional de Innovación e investigación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIACEX: Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior

CND: Corporación Nacional para el Desarrollo

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

DINAPYME: Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas

EEPP: Empresas Públicas

GMI: Gabinete Ministerial de la Innovación

GMTPC: Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad

GP: Gabinete Productivo

IED: Inversión Extranjera Directa

INAC: Instituto Nacional de la Carne

INACOOP: Instituto Nacional del Cooperativismo

INALE: Instituto Nacional de la Leche

INALOG: Instituto Nacional de Logística

INAVI: Instituto Nacional de la Vitivinicultura

INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INIA: Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

LATU: Laboratorio Tecnológico del Uruguay

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería

MSP: Ministerio de Salud Pública

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PACC: Programa de Apoyo a Conglomerados y Clústeres

PACPYMES: Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa

PDP: Políticas de Desarrollo Productivo

POA: Planes Operativos Anuales

PPP: Participación Público Privada

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

RUC: Registro Único de Consultores

SNCYT: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

SNRCC: Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

SNTPC: Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación

TPC: Transformación Productiva y Competitividad

UDELAR: Universidad de la República Oriental del Uruguay

UNASEP: Unidad de Apoyo al Sector Privado

Uruguay XXI: Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios

Anexos

Anexo I. Evidencia del problema identificado

Programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo

Del relevamiento de programas e instrumentos administrados por las Agencias,²⁷ Institutos y Ministerios integrantes del Sistema, durante 2018 (relevados a julio de dicho año) se habían identificado un total de 181 programas,²⁸ de los cuales algunos de ellos presentaban subdivisiones,²⁹ las cuales, si se contabilizan como un programa diferente, totalizan 210 programas e instrumentos³⁰. En consecuencia, en las 11 instituciones relevadas se promedia por institución cerca de 20 programas e instrumentos.³¹

Si se cruzan los **Objetivos** de los instrumentos relevados con las **Instituciones** ejecutoras, tal como en la Figura 7, se puede observar la alta dispersión de los instrumentos entre ambas variables. Si bien puede considerarse que hay objetivos con un alcance muy amplio, que pueden requerir instrumentos con distintos enfoques o beneficiarios, se identifica cierta redundancia de instituciones que buscan alcanzarlos. Un ejemplo de ello son los programas cuyo objetivo es la “Creación de empresas”. Según lo relevado, durante ese año existen 27 programas con dicho objetivo que son llevados a cabo por siete instituciones. De estas siete instituciones solo dos, ANDE e INACOOOP, tienen como cometido la ejecución de programas con dicho objetivo. Las restantes instituciones tienen como cometido el diseño de programas, en el caso del MIEM y OPP, o tienen como cometido ejecutar programas con otros objetivos, tal como ANII, INEFOP y LATU.

²⁷ Entre los programas e instrumentos relevados se incluyen exclusivamente subsidios, instrumentos financieros, instrumentos de asistencia técnica y servicios técnicos pagos, quedando excluidos los incentivos fiscales, políticas de corte transversal y subsidios entre integrantes del Sistema.

²⁸ Se analiza dicho año porque es de donde hay información pública más detallada y porque se entiende que el esquema de programas e instrumentos no se vio modificado significativamente con algo de más de un año de creación del SNTPC.

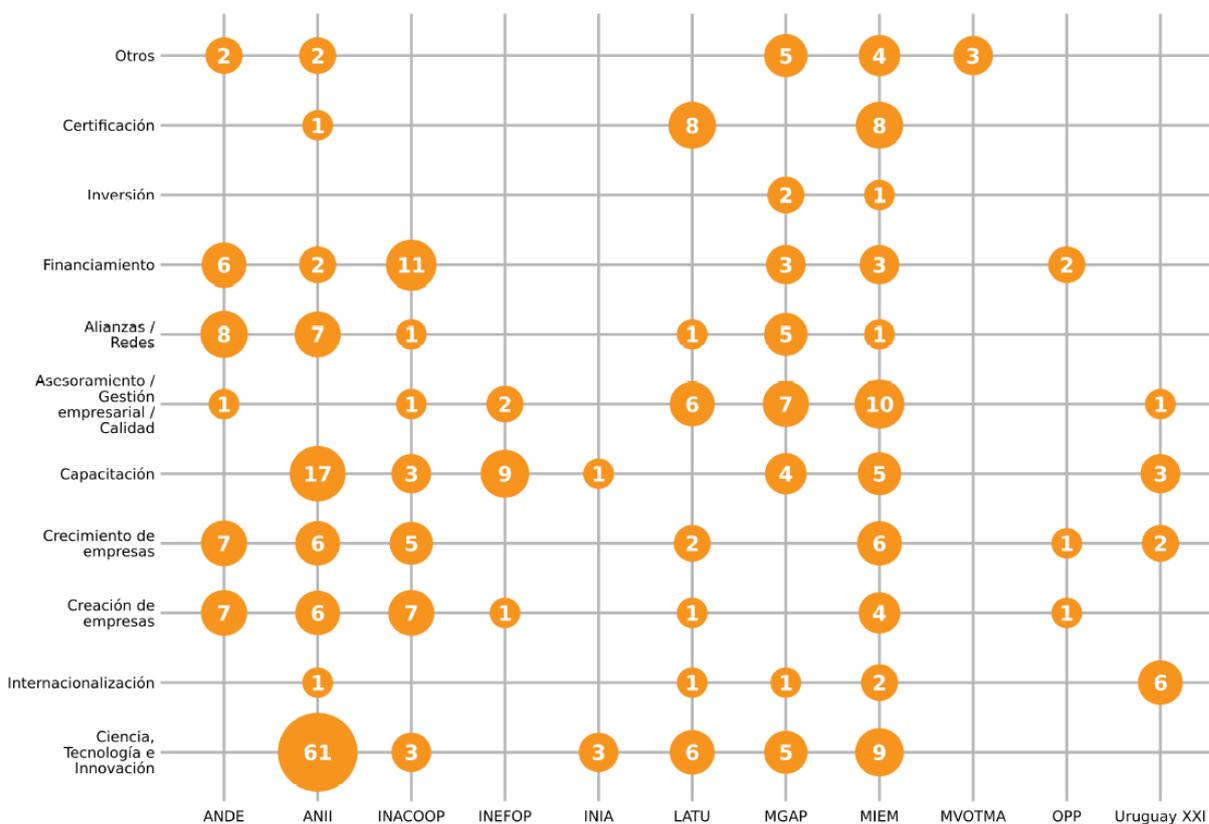
²⁹ Dichas subdivisiones responden a apuntar a distintos públicos objetivos, ofrecer distintos montos o condiciones, entre otras variantes.

³⁰ Esta forma de contabilizar no contempla el “tamaño” de los instrumentos en términos de asignación presupuestal.

³¹ Ministerios: MGAP, MIEM, MVOTMA, OPP.

Agencias e Institutos: ANII, ANDE, INACOOOP, INEFOP, INIA, LATU, Uruguay XXI.

Figura 7. Programas por Institución y Objetivo (Año 2018)³²



Fuente: Transforma Uruguay (2018c)

También, se puede observar dicha redundancia desde la perspectiva de las instituciones. Tal es el caso del MIEM. En primera instancia se observa que el MIEM, cuyo principal cometido es el diseño de instrumentos, se dedica a la tarea de ejecución de 35 programas.³³ En segunda instancia, otra característica a destacar es que los programas ejecutados por el MIEM tienen alcance sobre los 11 objetivos categorizados en el relevamiento. Esto demuestra que, si bien el MIEM es un Ministerio que cubre diversas áreas (industria, energía, telecomunicaciones, minería), existe un alto nivel de dispersión de los recursos disponibles y un bajo nivel de especialización por una de las instituciones del Sistema. Asimismo, se observa la falta de

³² Aproximadamente un 25% de los programas tiene más de un objetivo de política definido. Por ello la suma de instrumentos por objetivo (310) supera los 210 programas relevados.

³³ En el gráfico se contabilizan 53 programas ejecutados por el MIEM porque hay programas que tienen más de un objetivo. La cantidad de programas ejecutados por institución está disponible en el Informe de Programas e instrumentos de agosto de 2018 (Transforma Uruguay, 2018c).

articulación suficiente cuando existen agencias o instituciones cuyo principal cometido es ejecutar programas con los mismos objetivos.

Si se cruzan las Instituciones ejecutantes con el Público objetivo de los instrumentos se puede deducir una superposición en los beneficiarios, especialmente en lo que refiere a las empresas. Tal como figura en el Cuadro 7, 154 instrumentos tienen como público objetivo las empresas que se distribuyen principalmente entre instituciones como la ANII (30%), el MIEM (23%), el LATU (12%), el MGAP (11%), y el INACOOP (11%).

Cuadro 7. Programas por institución y público objetivo

| Público objetivo / Institución | ANDE | ANII | INACOOP | INEFOP | INIA | LATU | MGAP | MIEM | OPP | UYXXI | Total |
|--------------------------------|------|------|---------|--------|------|------|------|------|-----|-------|------------|
| Sistema o Instituciones | 6 | 7 | | | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 23 |
| Personas | 1 | 12 | 1 | 5 | | 2 | 3 | 5 | | | 29 |
| Empresas | 13 | 44 | 16 | 4 | 1 | 17 | 16 | 33 | | 1 | 154 |
| Academia | | 35 | | | 2 | 1 | | | | 3 | 41 |

Fuente: elaboración propia en base a Transforma Uruguay (2018c)

Adicionalmente, cuando se analiza la orientación de los programas por tipo de entidades receptoras a las cuales el apoyo está focalizado en forma explícita se percibe la **falta de focalización de los programas**. Específicamente, en los programas que tienen como público objetivo a las empresas se observa que la mayoría de dichos instrumentos abarcan varios tipos de empresas según tamaño.

Cuadro 8. Programas por tipo de entidad receptora (ordenados de forma descendente según cantidad)³⁴

| Tipo de entidad receptora | Cantidad |
|--|-----------------|
| Empresa Pequeña* | 104 |
| Empresa Micro* | 103 |
| Empresa Mediana* | 100 |
| Empresa Grande* | 81 |
| Cooperativas, Autogestión, Economía Social | 44 |
| Investigadores en I+D | 43 |
| Emprendimiento, Emprendedores jóvenes | 21 |
| P3ersonas | 20 |
| Productor familiar | 15 |
| Otros | 15 |

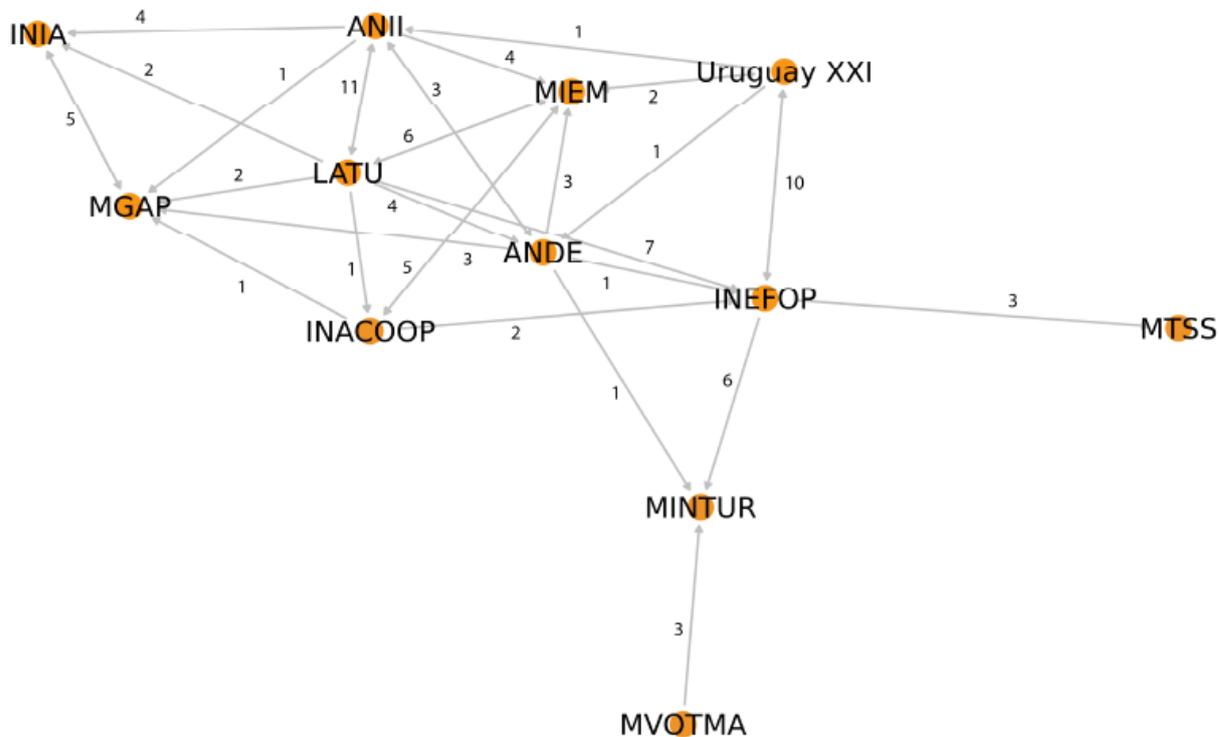
Fuente: Transforma Uruguay (2018c)

Nota: * entidades incluidas dentro de la categoría de Empresas

Es necesario notar que, de los 210 instrumentos relevados, en algunos de ellos se articula entre las instituciones ejecutoras. Es así que 67 de los programas relevados son ejecutados en articulación con al menos una institución perteneciente al SNTPC, tal como se ilustra en la siguiente figura.

³⁴ Dado que en muchos casos la orientación de un instrumento abarca varios tipos de entidades, la sumatoria de cantidades no representa el número total de instrumentos.

Figura 8. Articulaciones entre las instituciones pertenecientes al SNTPC



Fuente: Transforma Uruguay (2018c)

Nota: El número sobre la flecha que interconecta las instituciones representa la cantidad de instrumentos entre los cuales las instituciones articulan.

Se excluyen aquellos programas para los cuales no existía información sobre la articulación interinstitucional.

En resumen, se observa una alta dispersión de programas e instrumentos de las instituciones que integran el SNTPC que induce a una superposición de objetivos y beneficiarios de los mismos. Por un lado, dicha dispersión indica la falta de especialización de determinadas instituciones y/o la falta de articulación entre ellas. Por otro lado, la superposición de los objetivos y los beneficiarios redunda en una falta de foco de los instrumentos. De esta forma, se generan relevantes ineficiencias e ineficacias en las PDP.

Política de desarrollo productivo dirigida al sector Forestal Maderero

Lo relevante del sector forestal maderero es que en las últimas décadas ha sido un sector que ha sufrido relevantes transformaciones en los distintos niveles de la cadena de valor, tanto a nivel de la producción primaria, como de la industrial, la logística y la producción de energía. Asimismo, es relevante en el sentido que a nivel industrial ha tenido un comportamiento

dispar entre la transformación mecánica de la madera y la transformación química (Bértola, 2018).

Cuadro 9. Estructura del producto del complejo forestal (%)

| Período | Sector Forestal / PIB | Estructura del sector | | | Estructura de la fase industrial | |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|
| | | Fase primaria | Fase industrial | | Transf. mecánica | Transf. química |
| | | Silvicultura | Transf. mecánica | Transf. química | | |
| Promedio 2000-2004 | 1,36 | 44,34 | 35,36 | 20,3 | 63,52 | 36,48 |
| Promedio 2005-2009 | 2,1 | 30,3 | 32,98 | 36,74 | 50,24 | 49,76 |
| Promedio 2010-2014 | 2,86 | 17,92 | 20,34 | 61,7 | 24,78 | 75,22 |

Fuente: adaptado de Bértola (2018: 91)

Dicha evolución presentada por el sector es el resultado de una estrategia que priorizó unas PDP con enfoque *demand-driven* durante la década comprendida durante 2005-2015. Por un lado, la Ley Forestal,³⁵ tal como se describió en la introducción, corresponde a una PDP de intervención de mercado sectorial debido a que dicho instrumento corresponde principalmente a una exoneración fiscal para un determinado sector. Se entiende que, por las características del sector, donde los tiempos biológicos condicionan la PDP hacia este sector a considerar plazos, de ejecución y sus respectivos resultados, relativamente más extensos y donde es clave la concepción de cadena de valor para explorar oportunidades de desarrollo,³⁶ esta PDP pudo haber sido el puntapié para una estrategia de enfoque *strategy-driven*. En sí misma, esta PDP tiene un enfoque *strategy-driven* porque promueve un sector productivo específico y porque proyecta cambios esperados a mediano y largo plazo en la matriz productiva, tanto por sus características biológicas como por sus implicancias en el resto de los eslabones de la cadena de valor forestal maderera.

³⁵ Ley N° 15.939 del 28 de diciembre de 1987.

³⁶ Dado los largos plazos necesarios para el desarrollo del sector: 20 años para los pinos y 10 años para los eucaliptos (Bértola, 2018).

Ahora bien, es durante el período 2005-2015, donde se produjeron las relevantes transformaciones del sector donde identifica que primó las PDP con un enfoque *demand-driven*. Si bien estaban las bases para priorizar cualquiera de los dos enfoques, el énfasis hacia PDP con un perfil de intervención de mercado horizontales (cuadrante III del Cuadro 1), tales como las Zonas Francas y la Ley de Promoción de inversiones, y la falta de capacidades para impulsar PDP más complejas y sofisticadas (asociadas principalmente al cuadrante IV del Cuadro 1), llevó a que primara una estrategia con enfoque *demand-driven* que incidió fuertemente en el tipo de desarrollo que tuvo el sector en las últimas décadas.

Esto se evidencia en las declaraciones de distintos actores recogidas por Bértola (2018). Por un lado, Luis Hierro López, quien fue vicepresidente de la República durante el período 2000-2005, afirma:

[...] si bien en los orígenes de la ley se estaba pensando en el desarrollo de la industria del papel, en los hechos las ofertas de inversión que le llegaron al gobierno en su momento fueron para la instalación de plantas de producción de celulosa y no de papel.

Es así que se transcriben sus palabras manifestando lo anterior:

Cuando se diseñó la ley se estaba pensando en las dos cadenas de producción de celulosa y papel y transformación mecánica, lo que pasó después por problemas de competencias es que la producción de papel es compleja, la producción de papel en el mundo estuvo oligopólica y las ofertas que tuvimos fue de celulosa (Bértola y otros, 2018: 88).

De esta forma, se deja en claro que, si bien hubo intencionalidades hacia un desarrollo dirigido al subsector de la transformación mecánica de la madera, primó una estrategia que se determinara por la demanda de los sectores productivos.

Por otro lado, las declaraciones de actores diversos del sector privado justifican el hecho que no se priorizaran PDP con un enfoque *strategy-driven* principalmente a la falta de una estrategia clara y potente de la PDP y a la falta de articulación entre las instituciones públicas involucradas.³⁷ Es así que:

³⁷ En Bértola (2018) se identifican como las principales PDP con dicho perfil al Consejo Sectorial Forestal Maderero y al PACC.

[...] coinciden en que hubiera sido necesario contar con otras políticas, instrumentos o herramientas adicionales a la Ley Forestal para impulsar el desarrollo industrial del sector, en particular en la cadena de transformación mecánica, dadas las dificultades relacionadas a la competitividad del país (infraestructura, transporte, etc.). El Consejo Sectorial Forestal Madera (CSFM) y el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados (PACC), a través de la conformación del clúster forestal-madera, fueron esfuerzos que buscaron mejorar las condiciones de competitividad de la cadena, pero sin alcanzar los resultados esperados al inicio de los procesos. En efecto, a entender de los entrevistados, estas políticas no fueron lo suficientemente potentes para enfrentar las dificultades en cuanto al liderazgo empresarial del sector y la gran heterogeneidad de la cadena en cuanto a tamaño e informalidad de los establecimientos. Asimismo, el acotado plazo de los programas y la falta de liderazgo político fueron también factores que, a entender de los entrevistados, incidieron negativamente para el éxito de estas PDP (Bértola, 2018:85).

