



**HACIA UNA ESTRATEGIA  
NACIONAL DE DESARROLLO  
URUGUAY 2050**



# HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO URUGUAY 2050

---

Uruguay enfrenta grandes desafíos en el largo plazo. El cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la transformación de las relaciones de género, las desigualdades territoriales, el cambio climático, las revoluciones tecnológicas, la productividad y competitividad, la seguridad alimentaria, la integración económica regional y la globalización son sólo algunos de ellos.

Sea que dependan principalmente de factores de nivel global, regional o doméstico, estos desafíos plantean importantes incertidumbres sobre el futuro de Uruguay para las cuales el país necesita prepararse. De esta forma se plantea como ineludible la necesidad de encarar transformaciones estructurales para lograr un desarrollo sostenible del Uruguay del futuro.

## PENSAR EL PAÍS A LARGO PLAZO

Nuestro país cuenta con un índice de desarrollo humano de los más altos de la región y transita por el período de crecimiento del PIB más largo desde que se llevan registros. No obstante, la mirada de largo plazo avizora un mundo en el que el ritmo de los cambios se acelera.

En este marco la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP– crea en el 2015 la Dirección de Planificación – DP– con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo sobre las líneas estratégicas de acción que deberá tomar Uruguay para encaminarse hacia un desarrollo sostenible en el largo plazo.

En este sentido y con el fin de adoptar una visión integral del desarrollo que articule políticas macroeconómicas, productivas, sociales, culturales y ambientales la Dirección de Planificación trabaja con un modelo de planificación estratégica a largo plazo que permite anticipar las oportunidades y las amenazas para trazar el camino que conduzca al logro del futuro más deseado.

Para ello se están desarrollando nuevas capacidades estatales en prospectiva estratégica dentro de la Dirección de Planificación para conducir el proceso de construcción colectiva de escenarios estratégicos en áreas clave para el desarrollo nacional. Esto supone crear capacidades de anticipación de futuros posibles y probables de Uruguay, utilizando la prospectiva como herramienta de planificación. La prospectiva constituye una fuente de información y conocimiento cada vez más utilizada por los gobiernos en todo el mundo para la toma de decisiones estratégicas.

# FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN

## ANTICIPAR

las evoluciones de la sociedad uruguaya en el mediano y largo plazo, sean éstas de orden demográfico, económico, social, cultural, tecnológico o medio ambiental, y provengan del contexto internacional, regional o doméstico.

## PROPONER

al Poder Ejecutivo líneas de acción estratégicas de forma de aprovechar y enfrentar, respectivamente, las oportunidades y las amenazas anticipadas.

## MONITOREAR

los escenarios de futuro planteados para ajustar las anticipaciones efectuadas a medida que cambian los datos y supuestos de base.



## **DOS METAS ESTRATÉGICAS PARA EL QUINQUENIO 2015-2019:**

La Visión Uruguay 2050 y su consecuente Estrategia Nacional de Desarrollo

**A-** La elaboración de una Visión de Uruguay con horizonte al año 2050 conformada por la selección de un escenario deseado en cada uno de los distintos ejes temáticos priorizados y articulado en un sólo escenario global apuesta.

**B-** La elaboración de un documento base hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050 conformada por el conjunto de lineamientos estratégicos que habrá de seguir Uruguay para alcanzar la Visión Uruguay 2050.

# CONTAR CON UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

---

## EL OBJETIVO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO A LARGO PLAZO ES CONTAR CON UNA HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN QUE:

- Concierte intereses diversos, propicie la suma de esfuerzos y guíe la política de los futuros planes de gobierno.
- Brinde lineamientos claros que enmarquen los planes de los diferentes organismos del Estado.
- Establezca desafíos alcanzables en un horizonte definido.
- Enmarque las acciones a seguir para alcanzar el rumbo definido.
- Genere insumos para la toma de decisiones estratégicas en el presente que puedan tener impacto sobre el devenir nacional en el mediano y largo plazo

## SOBRE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO URUGUAY 2050

El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 pretende establecer las bases para que Uruguay se encamine hacia un desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible es un concepto amplio que refiere al desarrollo que satisface las necesidades y los deseos de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y deseos.

Un proceso de desarrollo sostenible, que combine crecimiento económico sustentable con justicia social, requiere adoptar una visión integrada del desarrollo, que articule lo económico, social, cultural, ambiental e institucional.

**PARA ELLO SE DEFINIERON:**

**DOS EJES TEMÁTICOS COMO CLAVES DEL DESARROLLO:  
el cambio demográfico y  
la transformación de la matriz productiva.**

**TRES EJES TEMÁTICOS TRANSVERSALES:  
los sistemas de género,  
el desarrollo cultural y  
el desarrollo territorial.**





Maratón  
MONTEVIDEO



Maratón  
MONTEVIDEO





# EL CAMBIO DEMOGRÁFICO Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES



Uruguay presenta una transición demográfica avanzada, caracterizada por una disminución del número de niños, un aumento de los adultos mayores y, en general, una tendencia a la estabilización de su estructura poblacional.

Ese proceso de transición demográfica es el resultado de dos fenómenos: la disminución de la mortalidad a todas las edades y la reducción en la fecundidad. Estas tendencias demográficas observadas en décadas recientes y las esperadas para las próximas implican importantes desafíos para la dinámica macroeconómica, las instituciones y la forma de vida de los uruguayos.

La dinámica de mediano y largo plazo de cambio de la composición por edades de la población uruguaya da lugar a la necesidad de revisión del sistema de protección social existente. En efecto, es necesario llevar adelante un análisis general sobre el reparto durante la vida de los hombres y las mujeres entre la fase de la primera infancia, la infancia y la formación, la actividad productiva y la de jubilación, y también de la necesaria solidaridad entre generaciones y situaciones diferentes de dependencia. Los sistemas de salud y educación se verán afectados, así como el mercado de trabajo.

El análisis anterior ha de realizarse no sólo en términos fiscales, sino también en lo que implican esos cambios en la vida de las personas y la comunidad, sean de orden económico, ambiental, social o de los derechos humanos. No hay que olvidar que estos procesos demográficos son el resultado directo de dos mutaciones mayores de progreso social, las que se produjeron durante las décadas recientes en Uruguay: por un lado, la capacidad de vivir más tiempo y disfrutar de una tercera o incluso una cuarta edad, junto con una salud y un nivel de vida dignos; y por otro, la posibilidad de tener la cantidad de hijos que se desea y cuando se desea.

**Dentro de dicho marco, el proceso prospectivo con foco en el cambio demográfico y sus consecuencias es uno de los ejes temáticos claves del desarrollo sostenible y aborda cinco dimensiones entendidas como prioritarias: Demografía, Mercado Laboral, Educación, Protección Social y Salud.**

# LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA



El proceso prospectivo para delinear los escenarios de futuro de la matriz productiva de Uruguay es el segundo eje temático clave del desarrollo sostenible y tendrá como foco diez complejos productivos estratégicos: Bioeconomía, Economía Digital, Energías Renovables, Turismo, Hidrocarburos, Minería, Industrias Creativas, Forestal – Madera-Celulosa, Alimentos y Servicios Globales de Exportación y asociados a los RRNN.

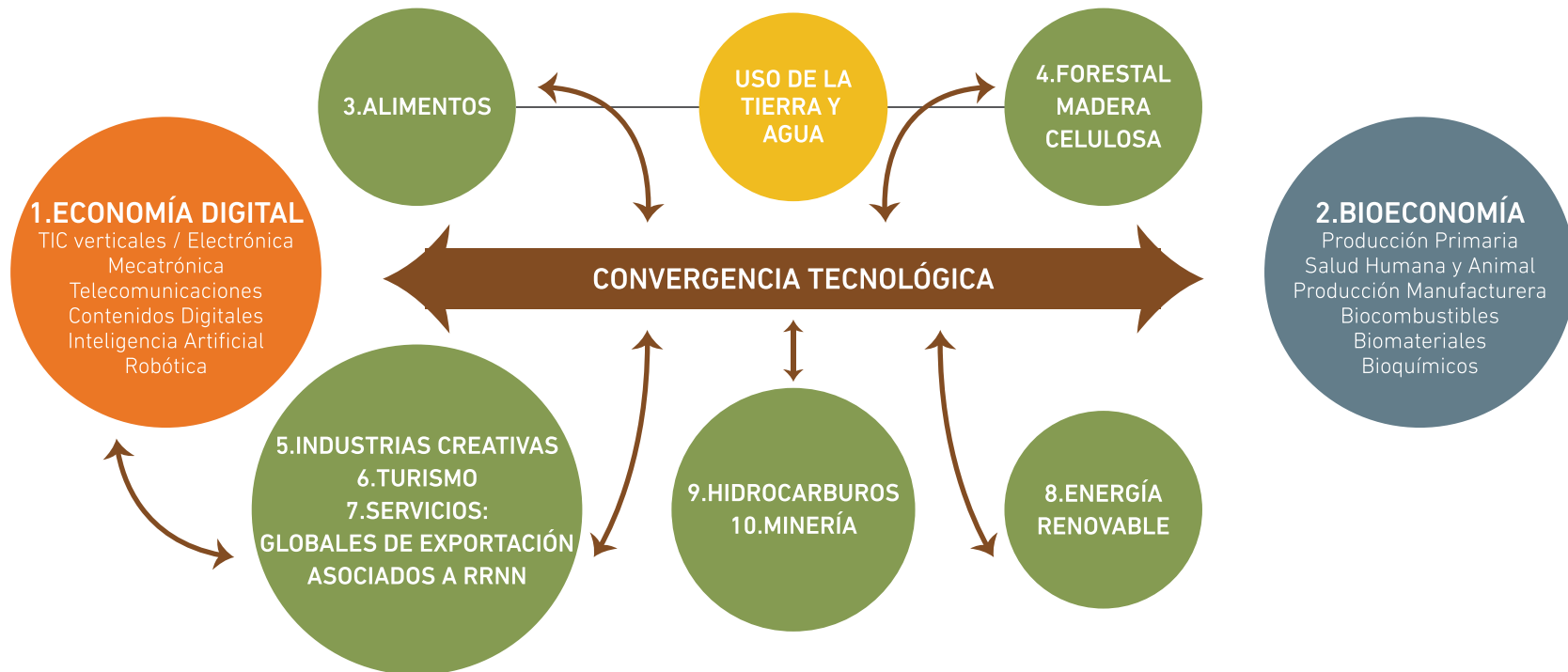
En cada uno de los diez complejos se pondrá una mirada de futuro, tanto sobre los aspectos productivos, tecnológicos, ambientales y geopolíticos, como sobre los asuntos ligados al mercado de trabajo, al desarrollo de los territorios y a las particularidades socioculturales.

Una revolución tecnológica, entendida como un conjunto interrelacionado de saltos tecnológicos radicales que conforman una gran constelación de innovaciones tecnológicas interdependientes, se caracteriza por su capacidad para transformar profundamente la matriz productiva en su conjunto. Además, las revoluciones tecnológicas tienen un ciclo de vida temporal: irrumpen a través de los saltos tecnológicos, se desarrollan y expanden por medio de innovaciones incrementales y, finalmente alcanzan su madurez y difusión a lo largo y ancho de la economía y la sociedad.

En la historia económica es posible identificar cinco de esas revoluciones, desde la primera revolución industrial en Inglaterra a fines del siglo XVIII, pasando por la era de la producción en masa a principios del siglo XX -surgida en EEUU y replicada en Alemania y luego en muchos otros países-, hasta la actual revolución de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), cuya emergencia su ubica en la década de 1970 en la región de Silicon Valley de EEUU. Actualmente, la revolución de las TIC se encuentra en la fase más madura de difusión mundial y, aparentemente, de un redespliegue a partir de los avances de la automatización y robotización. En paralelo y sobre la base de la revolución digital, se estaría configurando una sexta revolución tecnológica caracterizada por las aplicaciones a la matriz productiva de la biotecnología y nanotecnología.

Se estima pues, que los cambios de la matriz productiva en el futuro tendrán un núcleo innovador conformado por la Economía Digital y la Bioeconomía, el que representa la conjunción de las dos últimas revoluciones tecnológicas que convergen en la actualidad y se proyectan hacia una nueva transformación de la base productiva.

La figura siguiente esquematiza la selección de diez complejos productivos estratégicos en Uruguay y muestra cómo el núcleo innovador Economía Digital-Bioeconomía se interrelaciona con el resto de los complejos productivos más maduros para potenciarlos y modernizarlos.



En Uruguay, dicho núcleo innovador ha avanzado en algunas áreas más que en otras. La Economía Digital se ha desarrollado principalmente sobre la base del software y de los servicios de telecomunicaciones, mientras que la Bioeconomía lo ha hecho sobre la base de la producción primaria, la salud animal, la producción manufacturera y los biocombustibles.

El desarrollo futuro de los complejos productivos de alimentos, forestal-madera-celulosa, energías renovables, hidrocarburos y minería están vinculados con la convergencia tecnológica entre la Bioeconomía y Economía Digital. Mientras que el avance de un conjunto de servicios dinámicos, tales como las industrias creativas, el turismo, los servicios globales de exportación y los servicios ligados a los recursos naturales (los que incluyen transporte y logística) están muy ligados a los avances de la Economía Digital.

# SISTEMAS DE GÉNERO



El estudio prospectivo sobre género aportará conocimiento sistematizado a fin de anticipar las posibles líneas de políticas a elaborar para reducir las brechas de género en Uruguay con la perspectiva de que esto es fundamental para avanzar en el desarrollo económico y social del país.

El análisis sobre las relaciones de género de Uruguay en clave de futuro es uno de los ejes transversales de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Las sub-áreas temáticas seleccionadas para abordar el futuro de las relaciones de género en Uruguay fueron definidas con la participación de actores de la sociedad civil, la academia y el Estado. Estas son las siguientes: educación, salud, aspectos socio-demográficos, representaciones sociales de género, participación política, violencia basada en género, mercado laboral y cuidados, y, manejo del capital y la tenencia de la tierra.

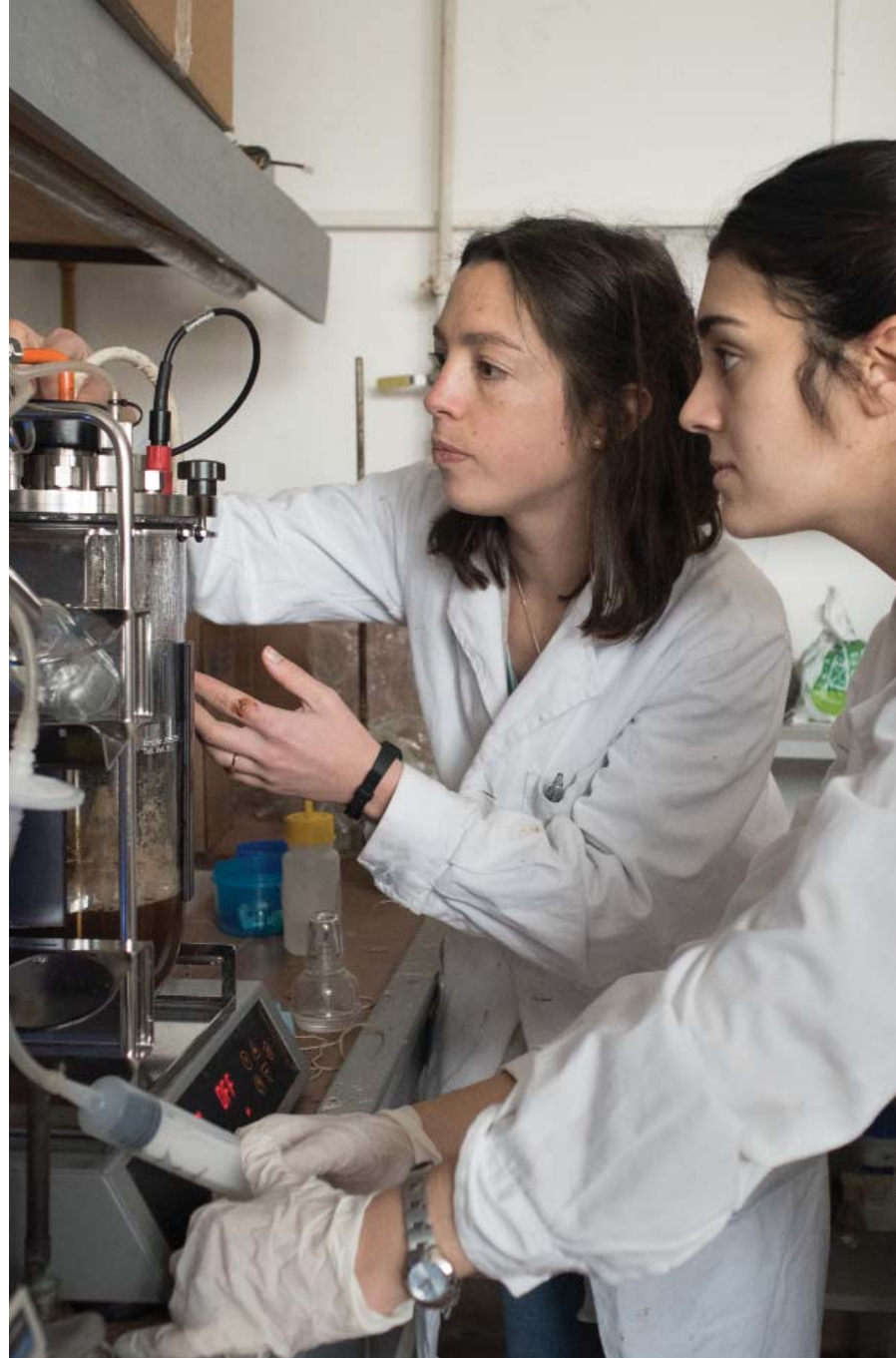
El género es una categoría creada para explicar que los roles sociales asignados y ejercidos por las mujeres y los varones no son producto de diferencias biológicas ni de sexo, sino el resultado de construcciones sociales y culturales asumidas históricamente. A partir de estas definiciones, se entiende que la desigual distribu-

ción de deberes y oportunidades que ha afectado a las mujeres en diferentes períodos históricos es producto de formas específicas de organización de las sociedades, donde lo femenino y lo masculino son consecuencia de una desigual jerarquización de las prácticas sociales, las funciones y la ubicación que se tenga en la sociedad.

La situación de las mujeres en Uruguay ha cambiado a lo largo de los últimos años como resultado de un conjunto de factores económicos, políticos y culturales. La interacción entre los procesos de modernización y las costumbres existentes ha dado lugar a una nueva configuración de los sistemas y las relaciones de género. Desde los tiempos en los que los movimientos sociales feministas en Uruguay centraban sus esfuerzos en hacer visible la discriminación de que eran objeto las mujeres, hasta hoy cuando el tema de la igualdad de género es parte de la agenda y la política pública, han pasado más de cincuenta años.

Un hecho relevante del proceso mencionado es la consolidación de la integración de las mujeres al mundo público. Esta consolidación tiene que ver principalmente con la presencia continua y ascendente de la mujer en el mundo laboral, así como con cambios sociodemográficos como la reducción de la fecundidad, la prolongación de la esperanza de vida y las uniones de pareja más tardías, así como también con el mayor acceso a la educación. Estos cambios, junto a otros, han ayudado a ampliar los proyectos de vida de las mujeres dejando de lado en forma exclusiva sus roles asociados a esposas, madres, amas de casa o vecinas.

A pesar de esos avances, las opciones de vida de las mujeres siguen siendo limitadas por las responsabilidades de cuidados y las representaciones sociales de género, las que han mutado poco. Sumado a esto, persiste una fuerte sub-representación femenina en la política y en los procesos de toma de decisiones en la vida del país. Además, en el mercado de trabajo subsisten desigualdades, como la brecha salarial, que se profundizan entre los sectores con mayores niveles de educación. Existe por tanto un núcleo duro de la inequidad de género en el cual perseveran las desigualdades y se ha avanzado menos.



# DESARROLLO CULTURAL

Llevar adelante un análisis sobre la cultura en clave de futuro de Uruguay aporta una mirada transversal de las dinámicas sociales y productivas del país. El desarrollo cultural como área temática constituye de esta manera otro de los ejes transversales de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Para ello, se plantean dos abordajes que, si bien son independientes y buscan contemplar las definiciones más amplias de cultura, coinciden en el tiempo y tienen múltiples puntos de contacto. El primero propone trabajar la especificidad de la cultura en tanto sector socialmente organizado, a partir de tres grandes sub-dimensiones: la institucionalidad cultural, la dimensión económica de la cultura y la ciudadanía cultural. El segundo abordaje considera la transversalidad de la cultura desde una perspectiva más antropológica, referida a las formas de hacer, sentir, pensar y relacionarse a partir de los valores, las actitudes y las creencias de los uruguayos.

La cultura es un aspecto fundamental de la vida de las personas, para el desarrollo humano, productivo, social y medioambiental. El papel de la cultura en el desarrollo se ha ido transformando al revelarse la importancia que ésta tiene sobre la construcción del ser humano, tanto individual como socialmente.



De una concepción tradicional que limitaba el concepto de cultura al de “alta cultura” o de “bellas artes”, se ha pasado a un concepto de cultura, desde el cual se concibe al ser humano construyéndose en y por la cultura. La dimensión cultural ha adquirido mayor relevancia como motor de cambio social, colocándose al mismo nivel que las dimensiones económica, política o social. En las últimas décadas, surge el derecho a la cultura que se identifica con los derechos humanos universales.

El análisis de los procesos históricos de institucionalidad cultural en el Uruguay permite conocer lo referente a las estructuras y organizaciones, así como el conjunto de leyes y normas que desde el Estado uruguayo y la sociedad civil se han creado a lo largo del tiempo para desarrollar su política en el ámbito de la cultura. El estudio de la dimensión económica de la cultura permite analizar el sector en tanto productor de valor económico, generador de empleo e innovador. Asimismo, el análisis de la ciudadanía cultural permite indagar sobre las poblaciones históricamente relegadas del ejercicio pleno de sus derechos culturales, es decir, de las posibilidades de expresión de sus diversas formas de entenderse como uruguayos.

Otro de los abordajes planteados parte de la observación que, en un contexto de crecimiento económico, disminución de la pobreza, baja de la desigualdad e índices de desempleo a niveles históricamente bajos, se están afianzando percepciones en la población sobre un deterioro en el país en algunos aspectos cruciales para la calidad de vida. Una de las formas de aproximarse a este fenómeno es a través de la cultura y el cambio de valores, creencias y actitudes.

En este sentido, se analizará cuál ha sido la matriz cultural del país de las últimas décadas, cómo ha ido cambiando y cuáles son los factores de cambio mirando hacia el futuro. Se ahondará sobre diversas áreas específicas de la sociedad y la economía como las siguientes: el trabajo, la religiosidad, la tolerancia, el medio ambiente, la riqueza y la pobreza, la educación, la innovación, la familia, el consumo y la inseguridad.



El desarrollo de los territorios en clave de futuro de Uruguay implica poner foco en las heterogeneidades y desigualdades territoriales existentes en el país y elaborar estrategias a los efectos de acortar o cerrar las brechas. El desarrollo de los territorios como área temática constituye de esta manera el tercer eje transversal de la Estrategia Nacional de Desarrollo.





# DESARROLLO TERRITORIAL

---



Se definió llevar adelante un proceso prospectivo participativo territorial en el departamento de Tacuarembó y la región norte para luego aplicarlo a otros territorios. La selección de esta región en particular se explica por los antecedentes locales recientes en el uso de técnicas de participación y deliberación ciudadana, y en la posibilidad que ofrece la región de aplicar el análisis de complejos productivos de escala nacional (forestal – madera-celulosa, energías renovables, alimentos y turismo).

Tacuarembó forma parte de la Región Noreste del país, donde se concentran los peores indicadores económicos y sociales. Según datos del último censo de población (2011), los departamentos al norte del Río Negro y fronterizos con Brasil presentan valores significativamente más elevados que el resto del país de proporciones de la población con carencias críticas. En particular, 45% de la población de Tacuarembó tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) y más del 50% de los niños se encuentra en esta situación. Este factor tiene un impacto indudable sobre el perfil del capital humano y social de la región.

Con la contribución de apenas un 2% al PIB nacional, Tacuarembó tiene un sector terciario que representa la mitad de su Valor Agregado Bruto (VAB) y la otra mitad se reparte entre actividades primarias y secundarias. Posee una población activa con niveles de formación significativamente inferiores a la media nacional y, además, uno de los niveles nacionales más altos de desafiliación del sistema educativo de los jóvenes.

No obstante, en los últimos años, el departamento de Tacuarembó, y la Región Noreste en general, ha vivido un proceso de ampliación y diversificación de la oferta educativa en los niveles de enseñanza secundaria, terciaria y superior. Al tiempo que se ha consolidado el Campus de Aprendizaje, Investigación e Innovación liderados por la UdelaR y el INIA y el Polo Tecnológico Educativo de Tacuarembó del Consejo de Educación Técnico Profesional-UTU. El territorio se está convirtiendo en un atractor de docentes e investigadores y un proveedor de individuos con mayor nivel educativo.

Por otro lado, se están instalando nuevos emprendimientos, asociados principalmente al rubro forestal-madera-celulosa y energía. Se destaca también a nivel nacional la biodiversidad de la zona y la de ser una importante área de recarga del acuífero Guaraní, lo que posiciona a la región de Tacuarembó como una zona de turismo ecológico, además de los tradicionales turismo estival y cultural.

En suma, si bien la región parte de un importante rezago, tanto económico, social como institucional, hay factores recientes que pueden generar oportunidades para cambiar el rumbo histórico de Tacuarembó y la Región Noreste. El futuro se perfila con importantes desafíos cuyos desenlaces serán siempre más positivos para el territorio en la medida que se puedan planificar.

# PROCESO PARTICIPATIVO: LA PROSPECTIVA COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN

---

El enfoque metodológico elegido por la Dirección de Planificación supone el diseño de un nivel relevante de participación ya que busca garantizar el compromiso de los actores involucrados y/o afectados en cada área temática.

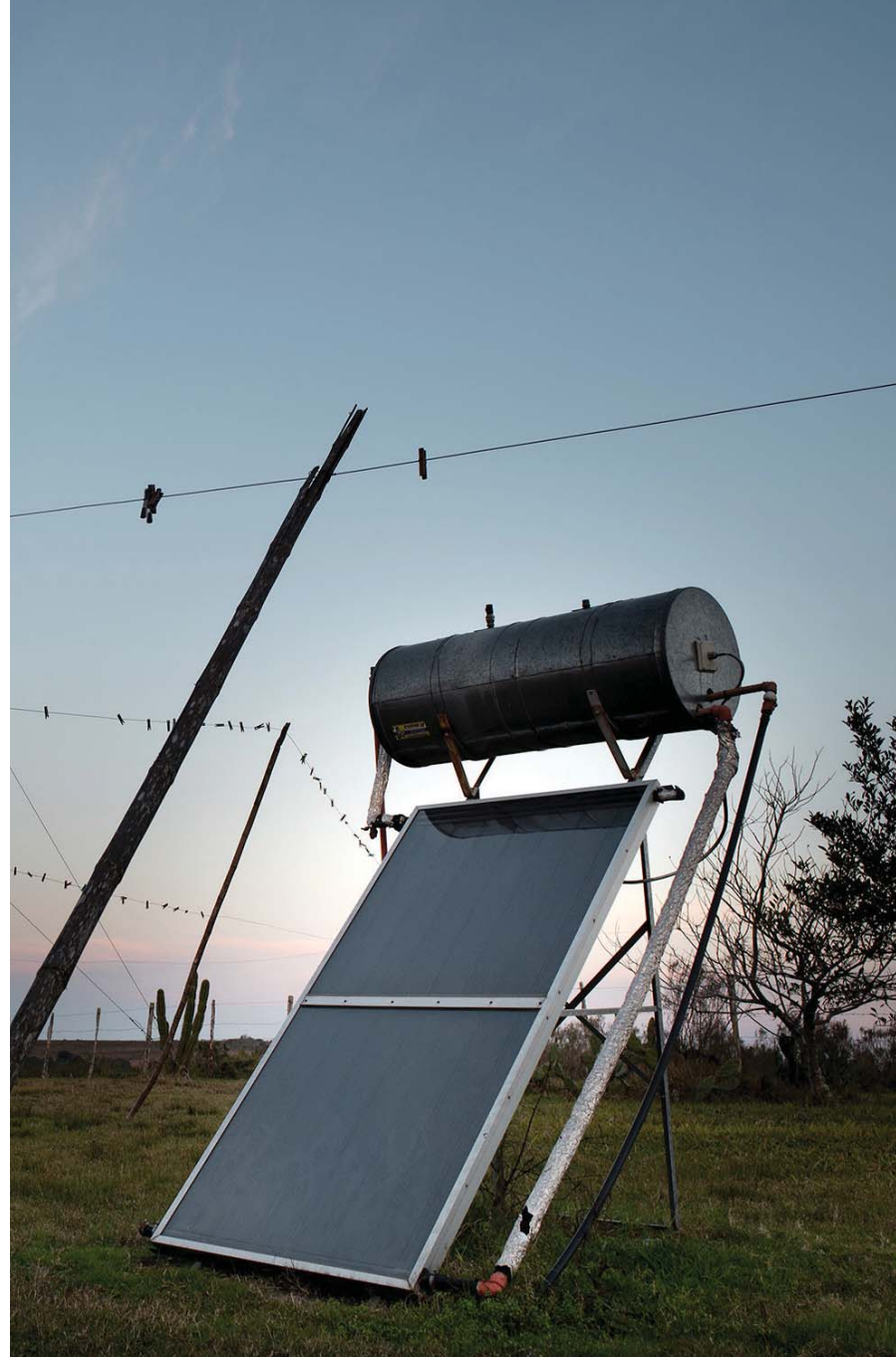
Para ello interactúa con el resto del Estado, así como con organizaciones públicas y privadas, con el sector productivo, los trabajadores/as, la academia, las organizaciones no gubernamentales, y la sociedad en general.

La metodología de trabajo implica la generación de un marco de confianza con los actores para facilitar el intercambio eficaz de opiniones en torno a cada temática en las diversas fases del proceso prospectivo. Se definieron diversos niveles de participación desde la realización de entrevistas en profundidad, grupos focales y grupos de trabajo hasta la construcción colectiva con técnicas de facilitación grupal.

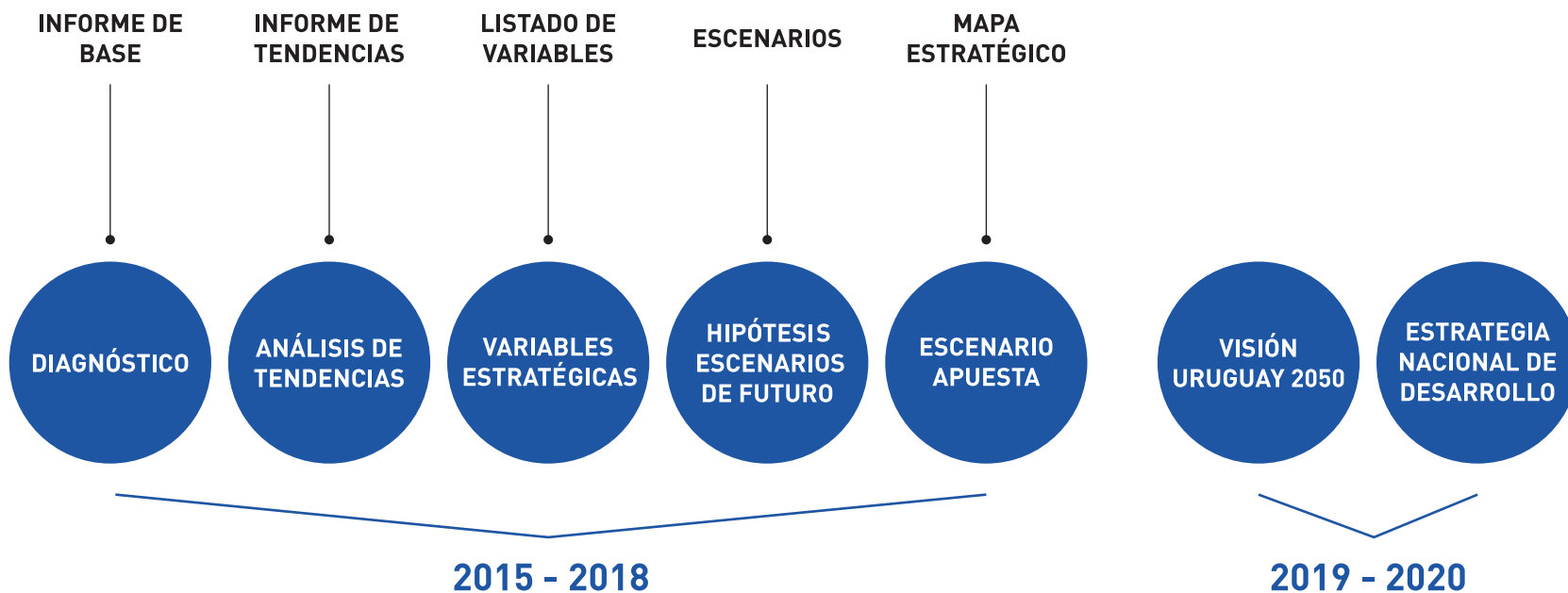
El planeamiento estratégico basado en la prospectiva permite elaborar acciones y estrategias que fundamentan, de manera ordenada y sistemática, las decisiones referidas al ámbito de competencia institucional en procura de una situación potencial en el largo plazo. Se busca alcanzar de esta forma una capacidad de anticipación estratégica que permita responder, con eficiencia y de manera oportuna, a los retos que enfrenta el país en una realidad en constante cambio. De esta forma, la prospectiva, como herramienta de planificación, implica transformaciones en la gestión estratégica.

La prospectiva estratégica es un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes que tienen impacto futuro y moviliza acciones conjuntas. La prospectiva no sólo construye visiones colectivas de futuro sino que dialoga con la planificación estratégica y con el análisis de las políticas públicas necesarias para esos futuros, teniendo en cuenta variables sociales, económicas, medio ambientales y tecnológicas de nivel local, nacional y global.

La metodología de trabajo de la prospectiva estratégica comienza con un diagnóstico de partida y acordado con los actores clave de un área temática definida. Con este insumo, se realiza un análisis de tendencias, de factores de cambio y de posibles rupturas y, luego se determinan las variables estratégicas en conjunto con los actores relevantes del área temática en cuestión. A partir de esto, se realiza la propuesta de hipótesis y la construcción de escenarios futuros en función del contenido divergente de las hipótesis. Finalmente, se procede a la elección de la opción estratégica o “escenario de apuesta”.



# ETAPAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN



PROCESOS PROSPECTIVOS DE ÁREAS TEMÁTICAS

CAMBIO DEMOGRÁFICO Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

SISTEMAS DE GÉNERO

DESARROLLO CULTURAL

DESARROLLO TERRITORIAL



# HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO URUGUAY 2050



CAMBIO DEMOGRÁFICO  
Y SUS CONSECUENCIAS



TERRITORIO



10 COMPLEJOS  
PRODUCTIVOS



GÉNERO



CULTURA

Por mas información: [www.opp.gub.uy/planificacion](http://www.opp.gub.uy/planificacion)





**PRESIDENCIA**  
OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO

