

DIALOGO POLITICO-SOCIAL POR URUGUAY 2030

Junio-Diciembre 2011

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), a través de su Dirección Nacional de Planificación y Logística (DINAPLO), con la contribución del Subsecretario Ing. Pablo Genta, y con la colaboración de las restantes Direcciones Nacionales, ha fijado como objetivo el desarrollo de un Plan Estratégico de Transporte, Logística e Infraestructura al año 2030. A estos efectos el MTO cuenta con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo para los aspectos técnicos y metodológicos del mismo, incluyendo la coordinación del Plan.

El Plan Estratégico debe estar asociado fuertemente a las definiciones que el país ha asumido y asuma en materia de desarrollo productivo e inserción internacional, de tal manera que el mismo facilite la concreción de dichos objetivos generales de la sociedad uruguaya, a través de los objetivos específicos y estrategias a llevar adelante en el transporte y la logística.

Para ello es insoslayable incluir en el diseño del mismo a otras instituciones del Estado (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del sector Transporte, Gobiernos Departamentales, Ministerios relacionados, OPP, Gabinete Productivo), además de los actores sociales (partidos políticos, cámaras empresariales, trabajadores organizados y sociedad civil).

A estos efectos, y en función de la revisión de antecedentes internacionales, se ha optado por realizar una consulta pública a los actores más relevantes para definir los grandes lineamientos o campos de acción requeridos mínimamente por la sociedad, en lugar de que las autoridades lo definan unilateralmente. Esta opción puede realizarse en Uruguay dado su nivel de institucionalidad y las relaciones existentes entre los actores que participan en el quehacer de la sociedad uruguaya. Se ha entendido que ello le otorga consistencia al Plan y coherencia con los objetivos generales de la sociedad en su conjunto.

En este marco, la primera etapa consistió en generar **un consenso social y político que tuviera como objetivo definir los lineamientos estratégicos centrales para el desempeño futuro del transporte y la logística**, donde los cuatro partidos políticos del país con

representación parlamentaria, los empresarios y los trabajadores, como representantes de la sociedad en su conjunto, se pusieran de acuerdo para llevarlos adelante de aquí al año 2030, según una agenda consensuada. Este consenso se obtiene a través de la realización de un proceso participativo de los actores involucrados en el transporte y la logística, tanto autoridades como empresarios, sindicalistas, técnicos y representantes de los partidos políticos.

Este proceso se denominó “Diálogo Político Social por Uruguay Logístico 2030”, coordinado por el consultor del BID Ec. Pedro Barrenechea y bajo la responsabilidad de la Ing. Beatriz Tabacco, Directora Nacional de Planificación y Logística (DINAPLO) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE) en coordinación con las restantes Direcciones del mismo.

El Diálogo constó de las siguientes etapas:

- Evento de lanzamiento público
- Taller inaugural sobre Logística
- Talleres temáticos para definir lineamientos estratégicos centrales
- Taller final para consensuar los lineamientos definidos
- Acuerdo político-social

En el presente documento se analiza sucintamente el proceso realizado hasta la conformación de un listado de los lineamientos estratégicos consensuados para que sean el marco del Plan Estratégico de Transporte y Logística a desarrollar en el futuro próximo, cuya presentación es el objetivo central de este documento, y ha sido corregido según lo expuesto en el Taller de trabajo final (30 de noviembre de 2011).

El proceso del Diálogo se inició con un evento de lanzamiento público (realizado el 20 de junio de 2011 en Las Piedras), al cual fueron convocados actores del transporte y la logística, representantes de los partidos políticos, trabajadores y empresarios. En este evento, el Ministro de Transporte y Obras Públicas expuso los alcances del Diálogo y sus objetivos centrales, contando con la adhesión explícita de los representantes de todos los partidos políticos.

En segunda instancia, se realizó un taller inaugural (el 11 de agosto de 2011) sobre las temáticas referentes a la logística, consideradas claves en este Plan. Dicho taller fue conducido por un experto internacional del BID, con aportes de empresarios y sindicalistas nacionales.

Participaron casi 150 personas que representaban a los principales actores de los sectores de transporte y logística.

Luego, se realizaron los talleres temáticos que correspondieron al tratamiento de situaciones sectoriales o transversales al transporte y la logística, a los cuales se invitó a todos los participantes del lanzamiento y del taller inaugural, junto a otros actores que manifestaron su interés en sumarse al proceso, de tal manera que ello permitiera el debate e intercambio. Los participantes se distribuyeron por taller temático según su especificidad técnica e interés. De esta manera, se aseguró que el proceso fuera participativo y multiactoral para llegar a determinar los lineamientos estratégicos del Plan.

En función de lo anterior, se definieron seis talleres temáticos, en los cuales se trataron los siguientes temas:

1. Desafíos de la conectividad para la producción nacional. Cómo anticiparnos eficientemente a los escenarios futuros.
2. Uruguay Centro de Distribución Regional. Caracterización de valores diferenciales que identificarán los servicios ofrecidos para el tránsito de bienes y personas.
3. ¿Cómo mantener y desarrollar nuestra competitividad portuaria en la región? Oportunidades y amenazas.
4. Promoción del cambio cultural en los usuarios de la red vial, condiciones de trabajo, innovación tecnológica, convivencia en el transporte y seguridad vial.
5. Accesibilidad y transporte para pequeños centros poblados y ámbito rural. Impactos sociales derivados del desarrollo de la infraestructura nacional.
6. La agenda del desarrollo nacional, infraestructura y resiliencia ambiental. El transporte sustentable.

Las instituciones, organizaciones y empresas que se registraron como asistentes a los talleres de trabajo del Plan Uruguay 2030 son las siguientes:

Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Puertos (ANP), Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU), Asociación de Ingenieros del Uruguay (AIU), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Cámara de la Marina Mercante Nacional,

Cámara Uruguaya de Logística (CALOG), Cámara de Zonas Francas del Uruguay (CZFUY), Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), Cementos Artigas, Centro Nacional de Navegación (CENNAVE), CEPA Safe Drive, Christophersen, CNV, Colegio de Contadores, Administradores y Economistas del Uruguay (CCEAU), Constructora Santa María, Consultora LKSur, Co.Headquarters, Corporación Andina de Fomento (CAF), Consultora CSI, Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Embajadores (R), Especialistas privados en Puertos, Logística y otras áreas, Expositores Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Frente Amplio (FA), Frigorífico Modelo (FRIMOSA), Instituto Manuel Oribe (IMO), Instituto Nacional de Logística (INALOG), Intendencia de Canelones (IC), Intendencia de Durazno (ID), Intendencia de Maldonado (IM), Intendencia de Montevideo (IM), Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay (ITPC), Mesa Tecnológica de Oleaginosos (MO), MEVIR, Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Ministerio de Turismo y Deportes (MTD), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Palenga Construcciones, Partido Colorado (PC), Partido Independiente (PI), Partido Nacional (PN), PIT-CNT, PLUNA E.A., Schandy, Sector Forestal, Sindicato Único del Transporte de Cargas y Afines (SUTCRA), Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA), Sociedad de Prácticos, SunFlag Cargo Group, Tafilar SA, Transcargo Operadores Logísticos, UDELAR - Facultad Agronomía, UDELAR - Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR - Facultad de Ingeniería, Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV), Unión de Exportadores del Uruguay, Universidad ORT, Universidad de Montevideo (UM), Uruguay XXI, Weyerhaeuser, Zonamérica, entre otras.

Para cada uno de los talleres se realizaron dos instancias. La primera tuvo lugar entre el 15 de agosto y el 26 de octubre, con una concurrencia promedio de 50 participantes en cada uno de los seis talleres, comprobando una efectiva participación multiactoral. Se contó con la colaboración de varias organizaciones y partidos políticos que cedieron diversos locales para efectuar los talleres. En esta primera instancia, los talleres fueron organizados en general con exposiciones de especialistas, tanto desde una visión regional como nacional, pensando en el largo plazo y las estrategias a desarrollar en ese marco. Luego, los expositores en conjunto con autoridades, empresarios y sindicalistas conformaron una mesa redonda que debatió e intercambió opiniones con los participantes del taller.

Fueron dirigidos por coordinadores temáticos con el apoyo de expertos internacionales aportados por el BID y el Banco Mundial para las visiones regionales, junto a técnicos tanto del MTOP como de otros ámbitos gubernamentales y también del sector privado y de los sindicatos, que colaboraron voluntariamente.

El resultado final de esta instancia fue un listado de lineamientos estratégicos por cada uno de los talleres temáticos, que provino tanto de las exposiciones como de las discusiones desarrolladas en la modalidad de mesa redonda y de los aportes de los participantes. Debe acotarse que alrededor de 10 a 15 lineamientos se extrajeron de cada taller realizado.

Las exposiciones, los aportes y el resumen de los lineamientos estratégicos surgidos de cada taller se encuentran disponibles en el link de Uruguay 2030 en la página web del MTOP (www.mtop.gub.uy).

A partir del 27 de octubre y hasta el 17 de noviembre, se realizó la segunda instancia de cada uno de estos talleres, trabajando en la elaboración de conclusiones, con una concurrencia promedio de 30 participantes por taller. En cada caso se presentó el listado de lineamientos estratégicos obtenidos en la instancia anterior.

Estos lineamientos se discutieron en cada taller en una dinámica de grupos, que culminó con la selección de los más importantes, que se supuso deberían integrar un plan estratégico de transporte y logística. Esta selección se realizó por consenso general de los participantes de cada grupo.

Estos resultados de los talleres temáticos se consolidaron en un listado definitivo, que se entendió representa el consenso obtenido en las dinámicas realizadas en estas instancias. Este listado fue sometido a consideración de todos los participantes del proceso en el taller final del día 30 de noviembre de 2011, en el que se discutieron estos lineamientos, ya desde una óptica más global y no sólo temática, y se efectuó un ajuste de los mismos (por consenso). En esa misma instancia se definió en forma conjunta una agenda con los lineamientos estratégicos a priorizar en el corto plazo.

De esta manera, producto del proceso participativo del Diálogo Político Social por un Uruguay Logístico 2030, se tiene un conjunto de lineamientos estratégicos, avalado por la participación de actores económicos, sociales y políticos, privados y públicos, del sector o sectores relacionados, que constituyen el principal insumo para la elaboración del Plan, desde el punto de vista del marco estratégico del mismo, al fijar los grandes lineamientos que el país debe transitar a mediano plazo, avalados por el acuerdo social y político.

Finalmente, estos lineamientos y su agenda integran el acuerdo que se firma por los representantes de los partidos políticos, empresarios y trabajadores, en un acto protocolar el día 8 de diciembre de 2011, con lo que se culmina la primera etapa de este proceso de Diálogo Político y Social por Uruguay Logístico 2030.

A continuación se presentan los lineamientos estratégicos consensuados, junto a la agenda que contiene los lineamientos a priorizar en el corto plazo.

En función de que el Plan debe asumir como objetivos generales a los de la sociedad, se ordenaron los lineamientos estratégicos según su aporte a cada uno de ellos y desagregados, en cada caso, según los objetivos específicos del transporte y la logística en los que se encuadra.

Lineamientos Estratégicos consensuados en talleres temáticos

1 Objetivo general

Promoción del desarrollo económico sustentable y mejora de la eficiencia y competitividad del país.

1.1 Objetivo específico

Mejorar la conectividad de bienes y servicios, equilibrando la matriz de transporte con una mejor integración multimodal.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

- 1.1.1 Los Planes de Transporte y Logística propenderán a contar con el apoyo de todas las fuerzas políticas del país. Se revisarán y ajustarán periódicamente. Incluirán análisis de situación, estrategias y políticas para el desarrollo del sistema de transporte en general, en especial el de cargas, el turismo y la logística. Darán lugar a la elaboración de Planes Maestros, si correspondiere.
- 1.1.2 Fortalecimiento del rol del MTOP, mejorando su gestión y coordinación con otras instituciones vinculadas al desarrollo del transporte y la logística, para lograr un papel activo de las mismas en el sistema. Fomento de mecanismos de coordinación entre los Ministerios, el Congreso de Intendentes, las Intendencias, los Municipios, otros organismos y el sector privado.
- 1.1.3 Introducción progresiva de un sistema de tarificación basado en el uso efectivo de las infraestructuras de transporte terrestre, complementado con participación público-privada en su financiamiento, construcción y gestión.
- 1.1.4 Desarrollo de la infraestructura y normativa multimodales vinculando carreteras, pasos fronterizos, vías férreas y fluviales, puertos y aeropuertos, e impulsando puertos secos, terminales multimodales y plataformas logísticas. Incentivo y facilitación a la participación privada en las infraestructuras, los servicios de transporte multimodal y en el desarrollo de terminales portuarias.

Mejora de la competitividad del modo de transporte aéreo regional y global, y promoción de aeropuertos especializados en cargas, turismo y otros servicios en el interior de la República.
- 1.1.5 Fomento del uso del ferrocarril para el transporte terrestre de cargas de una manera eficiente y segura. Incorporación de moderna tecnología de la información y comunicación a la gestión del Ferrocarril. Habilitación y rehabilitación de ramales ferroviarios que sean sustentables económicamente a mediano plazo.
- 1.1.6 Impulso del uso de la red fluvial para el transporte de mercaderías, turismo y otros servicios, fomentando proyectos sustentables especialmente en el Río Uruguay y la Hidrovía Uruguay-Brasil (Laguna Merim – Lagoa dos Patos).

- 1.1.7 Desarrollo de sistemas tecnológicamente avanzados de gestión de tránsito y transporte, fomentando la innovación a través de inversiones en estas temáticas. Elaboración de un programa que atienda la formación y capacitación de los recursos humanos a estos fines.

1.2 Objetivo específico

Consolidación de Uruguay como Centro de Distribución Global y mejora de la competitividad de la logística de bienes, servicios y personas.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

- 1.2.1 Desarrollo de acciones para generar una visión compartida de la importancia de consolidar a Uruguay como Plataforma Logística Internacional de Excelencia:
- Promocionar al país como prestador de servicios logísticos. Implantar la marca Uruguay Logístico como distintivo de calidad, sumando atributos a la marca Uruguay Natural.
 - Desarrollar un sistema de información con participación multiactoral.
 - Impulsar cambios regulatorios innovadores que permitan desarrollar ventajas competitivas del sector logístico uruguayo.
 - Consolidar a nivel político del MERCOSUR el concepto Uruguay Plataforma Logística Internacional.
 - Fortalecer el carácter turístico del sistema portuario, contemplando el desarrollo de la logística de mercaderías.
- 1.2.2 Profesionalización de los recursos humanos, incorporando los requerimientos de formación para una “Plataforma Logística Internacional” a las carreras terciarias e impulsando programas de innovación y capacitación en temas logísticos a todos los niveles (organismos intervinientes, negociadores de comercio exterior, actores privados y personal operativo), para atender el desarrollo futuro, mejorar la calidad del empleo, adaptar la mano de obra al aumento de la productividad y desestimular la eventualidad en el trabajo.

1.3 Objetivo específico

Incremento de la competitividad portuaria en la región, asegurando la mayor competencia posible en el sector.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

1.3.1 Mejora de la competitividad del Puerto de Montevideo:

- Aumento del área portuaria y creación de zonas de transferencia, lo que se ajustará a las necesidades actuales y futuras del Puerto, con el desarrollo de la Terminal Logística de Puntas de Sayago, reubicación del Puerto Pesquero y de las Terminales de Pasajeros, eventual instalación de la planta regasificadora, entre otros.
- Mejora de la infraestructura portuaria, profundizando el dragado (ambiental y económicamente sustentable) y desarrollando una adecuada conectividad con el territorio, que incluya especialmente las rutas de acceso al Puerto y los nuevos enclaves portuarios.

1.3.2 Profundización del dragado del canal Martín García de modo de optimizar la salida al mar de buques con cargas provenientes tanto de tránsitos de la Hidrovía Paraguay-Paraná como de exportaciones uruguayas. Mejorar y multiplicar la infraestructura portuaria de Nueva Palmira y Fray Bentos, conectar el primero con la red ferroviaria nacional y profundizar los pasos del Río Uruguay para permitir la carga de buques de mayor calado en el segundo. Utilizar el Río Uruguay en toda su extensión como una hidrovía, que permita el transporte en barcazas para alimentar Nueva Palmira y Fray Bentos.

1.3.3 Estudio a corto plazo de la demanda potencial, localización, jurisdicción y de hinterland regional de un puerto de aguas profundas para determinar su viabilidad considerando todas sus externalidades, entre ellas la licencia social, a través de la confección de instrumentos sólidos de mitigación de los diversos aspectos ambientales.

2 Objetivo general

Mejora de la accesibilidad universal a los servicios en todo el país, para la mitigación de la pobreza e integración territorial.

2.1 *Objetivo específico*

Accesibilidad y transporte para pequeños centros poblados y el ámbito rural.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

- 2.1.1 Incorporación de la dimensión transporte en los lineamientos de distribución territorial sustentable de la población incluidos en las directrices nacionales y departamentales de ordenamiento territorial. Encomendar a la Comisión Sectorial de Población de OPP la elaboración de lineamientos estratégicos sobre políticas de población en el área rural y pequeñas localidades, con horizonte temporal al 2030.
- 2.1.2 Promoción de la localización de infraestructuras y servicios de transporte para el acceso universal de la población, en base a una regionalización del país y su interconexión, que permita fortalecer el sistema de ciudades e identificar aquellas que operan como centralidades territoriales, haciendo más fluida la comunicación entre centros urbanos del territorio nacional.. Brindar servicios de transporte a la población rural dispersa en base a la complementariedad entre centros poblados. Estudiar caso a caso las soluciones eficientes para mejorar el acceso a los servicios y generar un Plan de Acceso Universal en base a estos estudios.
- 2.1.3 Impulso de una Estrategia Nacional de Equidad Territorial que tenga por objetivo minimizar las brechas de nivel de vida y acceso a servicios entre la población rural y residentes en pequeñas localidades y el resto de la población, tomando en cuenta sus respectivos costos en la definición de las estrategias.
- 2.1.4 Mejora del manejo de la información, a través de un Observatorio Demográfico Territorial que, atendiendo a los cambios en el volumen y estructuras de la población, sirva para la planificación del servicio de transporte y apoye la evaluación de impactos demográficos en la ejecución de grandes proyectos de inversiones públicas y privadas.

3 Objetivo general

Mejora de la calidad de vida de la población y protección de la seguridad pública, cuidado de la energía y el ambiente.

3.1 Objetivo específico

Lograr un transporte por carretera de bienes y personas eficiente, seguro y con alta profesionalización.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

3.1.1 Implementar una política nacional de control de la seguridad vial que transforme a la Policía Caminera en una Policía Nacional de Tránsito, que integre a las Policías de Tránsito departamentales (aplicando iguales criterios y con formación similares y creándola en aquellos departamentos que no la tuvieran) y que trabaje de manera coordinada con los cuerpos inspectivos de cada departamento, respetando las autonomías departamentales.

Incorporación de recursos humanos adecuadamente capacitados y tecnologías que permitan un mejor y más efectivo control del tránsito en todo el país.

3.1.2 Incorporar definitivamente la Educación Vial en todos los niveles de la educación formal, a través de programas nacionales de formación y capacitación obligatoria en seguridad vial a educadores, policías, funcionarios, conductores de vehículos de carga y pasajeros y particulares (incluido motos). Extender a todo el país el programa COPSEV (Comunidades Promotoras de Seguridad Vial), que tiene el objetivo de llegar a toda la población con información sobre los factores de riesgo en el tránsito mediante la formación de Promotores y Multiplicadores en seguridad vial.

3.1.3 Puesta en funcionamiento de los sistemas unificados de datos que concreten los registros únicos de conductores, vehículos, siniestros de tránsito, infractores e infracciones.

3.2 Objetivo específico

Propender a un transporte sustentable, reduciendo sus impactos sobre la energía y el ambiente.

Lineamientos Estratégicos seleccionados

- 3.2.1 Incorporación de la visión energética y ambiental en la toma de decisiones de los Gobiernos, Nacional y Departamentales, en las temáticas de transporte y logística. Mejorar la institucionalidad y articulación de los sectores de transporte y logística, ambiente y energía dadas sus fuertes vinculaciones y la necesidad de una visión conjunta.
- 3.2.2 Promover la identificación de Medidas Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs) en el marco de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático en el sector transporte, que contribuya a implementar una estrategia de desarrollo baja en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), fortaleciendo a la vez capacidades técnicas, a través del acceso a fondos específicos.
- 3.2.3 Impulso a la mejora de la eficiencia energética vehicular mediante la implementación de una estrategia de transporte sustentable bajo en carbono mediante:
- Planes de renovación de flotas de transporte de carga y pasajeros
 - Elaboración de Normas Técnicas Nacionales de Eficiencia Energética
 - Programas de etiquetado vehicular
 - Formación de conductores en técnicas de manejo eficiente.
 - Marco impositivo que tenga en cuenta la eficiencia energética y las emisiones.
 - Introducción de nuevas tecnologías de propulsión en el transporte, adoptando medidas para facilitar su acceso masivo.
 - Trabajo conjunto con asociaciones de transportistas
 - Acciones tendientes a evitar viajes innecesarios y/o reducir número de viajes.
- 3.2.4 Fomentar el uso del transporte colectivo de pasajeros en el área metropolitana a través de un incremento de la calidad del mismo, con el objetivo de desincentivar la utilización del automóvil privado para los traslados diarios e impulsando itinerarios seguros para bicicletas y peatones.
- 3.2.5 Promoción de mejores sinergias entre el transporte de carga y la planificación territorial tendiendo a incrementar la participación del transporte fluvio-marítimo y ferroviario, desarrollando infraestructuras intermodales, para minimizar el impacto ambiental y mejorar la eficiencia energética en el sector transporte.

Agenda de Lineamientos Estratégicos Prioritarios para el Corto Plazo

Luego de seleccionados los lineamientos estratégicos prioritarios en el taller final realizado el 30 de noviembre, se procedió a definir una agenda que incluyera aquellos lineamientos a ser llevados adelante en el corto plazo, o sea que se constituyan en el marco de las primeras acciones a incluir en el Plan Estratégico de Transporte y Logística Uruguay 2030.

Los participantes del taller, luego de un fructífero intercambio de ideas, seleccionaron los siguientes lineamientos para integrar la agenda de acciones de corto plazo.

1. Estudio a corto plazo de la viabilidad de un puerto de aguas profundas (Lineamiento estratégico 1.3.3).
2. Fomento del uso del ferrocarril para el transporte de cargas (Lineamiento estratégico 1.1.5).
3. Dragado del canal Martín García e impulso del uso de la red fluvial para el transporte de mercaderías, turismo y otros servicios (Lineamientos estratégicos 1.1.6 y 1.3.2)
4. Mejora de la competitividad del Puerto de Montevideo (Lineamiento estratégico 1.3.1)
5. Desarrollo de registro único de conductores, vehículos, siniestros de tránsito, infractores e infracciones (Lineamiento Estratégico 3.1.3).
6. Fomento de un sistema de transporte urbano colectivo de calidad (Lineamiento estratégico 3.2.4)