

Anteproyecto de Ley

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Elaborado por el Equipo Operativo del
Gabinete Ministerial de la Innovación

Miguel Brechner, Pablo Chilibroste, Amílcar Davyt,
Fernando Lorenzo, Judith Sutz
Pablo Darscht, Carlos Paolino, Edgardo Rubianes

Viernes 16 de junio de 2006

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Anteproyecto de Ley

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- El Uruguay necesita transitar sostenidamente caminos hacia una sociedad basada en el conocimiento y motorizada por la innovación. De ello depende la competitividad auténtica de su economía, la creación de empleo digno, el incremento y adecuación del nivel educativo de la población y la capacidad de utilizarlo para la mejor solución de los diversos desafíos planteados en áreas productivas, sociales y culturales. Esta es la única ruta posible para un desarrollo humano sustentable y una integración interdependiente al mundo globalizado de hoy.

2.- El Gobierno de la República definió como sus prioridades para el quinquenio 2005-2009 avanzar decididamente hacia un Uruguay Social, Democrático, Integrado, Productivo e Innovador. La Agencia Nacional de Investigación e Innovación es uno de los instrumentos a través de los cuales se concretará el avance hacia un Uruguay Innovador. Su principal propósito y desafío será movilizar al máximo las energías intelectuales de la población y de los más diversos sectores de actividad para contribuir decisivamente, a través de la innovación, a mejorar la calidad de vida de los uruguayos, la capacidad competitiva de las empresas y el crecimiento sostenido de la economía nacional en el largo plazo.

3.- Las deficiencias que presenta el Uruguay en esta área son notorias. La situación de la cual se parte y cuya reversión se busca obtener puede caracterizarse a grandes rasgos por:

A nivel de Estado:

- escasa prioridad otorgada al desarrollo científico, tecnológico e innovativo nacional, evidenciado en indicadores de inversión en Ciencia y Tecnología respecto del PBI que se encuentran entre los más bajos de la región;
- inexistencia de una estrategia integral y comprensiva para desarrollar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y el capital humano avanzado que el país requiere;
- deficiencias notorias en la coordinación y articulación de esfuerzos en las diversas esferas de acción pública en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como insuficientes esfuerzos en materia de evaluación y monitoreo de las acciones emprendidas.

A nivel del sector privado:

- escasa participación e inversión en actividades de Innovación;
- muy escasa absorción de personal calificado;
- débil vinculación con las capacidades nacionales en Ciencia y Tecnología.

A nivel del sector de formación e investigación:

- insuficiente población joven -entre 18 y 24 años- integrada al sistema de educación superior, muy por debajo del nivel alcanzado incluso por países de reciente alta industrialización;
- desigual desarrollo de las capacidades de investigación, con áreas de importancia estratégica para el país que tienen aún escasa presencia y dinamismo;
- desarrollo lento e incompleto de la oferta nacional de formación de cuarto nivel;
- escasa diversificación geográfica de la oferta de formación terciaria – universitaria y no universitaria-, lo que dificulta su integral aprovechamiento por parte de jóvenes de todo el territorio nacional;
- pérdida vía emigración de jóvenes altamente calificados que no encuentran oportunidades de empleo, especialmente en el sector privado.

4.- Sin embargo, y a pesar de todas estas deficiencias, el Uruguay ha construido significativas capacidades de creación de conocimiento y de innovación, tanto en instituciones de investigación y de servicio público como en empresas. El Uruguay Innovador no carece de puntos de apoyo: es tarea nacional revertir las deficiencias que dificultan su afianzamiento y abrirle caminos a su diversificación.

5.- Para ello es imprescindible contar con una Política de Estado en Ciencia, Tecnología e Innovación. Para empezar a dar respuestas a esta necesidad el Poder Ejecutivo creó, en el mes de abril de 2005, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), integrado por los Ministros de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Economía y Finanzas (MEF), el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministro de Educación y Cultura (MEC), quien lo preside, con el objetivo de construir una verdadera política de estado en la materia.

En ese sentido hace falta elaborar orientaciones estratégicas de largo plazo y crear mecanismos institucionales innovadores que las lleven adelante con flexibilidad, eficiencia y transparencia, alentando en el proceso el desarrollo de sinergias entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para obtener resultados potentes. Es en este marco y para colaborar con estos fines que se crea la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

6.- La Agencia Nacional de Investigación e Innovación será una institución relativamente pequeña, de funcionamiento ágil, con mecanismos abiertos y transparentes de asignación de recursos y procedimientos sistemáticos de evaluación interna y externa. Tendrá como forma institucional la de una Persona Pública no Estatal. Una de sus orientaciones estratégicas será la de promover en todo el territorio nacional las Políticas de Estado que hayan sido acordadas.

7.- Las instituciones nacionales dedicadas a Ciencia, Tecnología e Innovación con enfoques específicos encontrarán en la Agencia Nacional de Investigación e Innovación un espacio de coordinación y de apoyo; ésta trabajará transversalmente, recibiendo aportes, en ideas y en recursos, de variadas instituciones de la sociedad y asegurando que las Políticas de Estado que se definan sean eficientemente implementadas.

8.- Los objetivos principales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación incluyen el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación. Es también objetivo estratégico de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación fomentar la articulación y coordinación entre los diversos actores involucrados en la creación y utilización de conocimientos de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

9. Es imprescindible dotar al país de un órgano consultivo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación conformado por representantes de los actores más estrechamente vinculados a la producción de conocimientos y a su utilización en diversas esferas, tanto en la órbita pública como privada. Existe al presente una positiva experiencia en lo que refiere a instancias de articulación del sector público con el sector privado que debería ser ampliada con otros sectores sociales e institucionales relevantes hoy no integrados (p.ej. PIT-CNT, Congreso de Intendentes, ANEP). En ese sentido se propone que el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), ampliado en su integración, tenga como cometido asesorar en estas materias tanto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo como a la propia Agencia.

10.- En relación al articulado del presente proyecto de ley, en el primer capítulo se define la naturaleza jurídica y el domicilio de la Agencia (art. 1°); se enumeran sus objetivos (art. 2°) y la forma de comunicación con el Poder Ejecutivo (art. 3°). En el capítulo II se establecen sus competencias de la Agencia (art. 4°); en los artículos 5° al 12°, reunidos en el Capítulo III, se detalla su organización y funcionamiento. El capítulo IV establece el régimen financiero de la Agencia y en el capítulo V se detallan los mecanismos de contralor. Del capítulo VI, que contiene varias disposiciones generales, se destaca el artículo 22°, que establece que el personal técnico y especializado sea designado a través del mecanismo de concurso. En el Capítulo VII se establecen las características y cometidos del organismo consultivo del Sistema, el CONICYT.

CAPITULO I

FORMA JURÍDICA, OBJETIVOS Y RELACIONAMIENTO CON EL PODER EJECUTIVO

Artículo 1º.- La Agencia Nacional de Innovación es una persona jurídica de derecho público no estatal, que se domiciliará en el departamento de Montevideo, pudiendo establecer dependencias en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 2º.- La Agencia tendrá como principales objetivos:

- A) Preparar, organizar y administrar instrumentos y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y la innovación, de acuerdo a los lineamientos políticos y estratégicos del Poder Ejecutivo;
- B) Articular y coordinar las acciones de los actores públicos y privados involucrados, en sentido amplio, en la creación y utilización de conocimientos, de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles.
- C) Desarrollar mecanismos efectivos de Evaluación y Seguimiento de los Programas y demás instrumentos de Promoción ejecutados por la Agencia, los cuáles retroalimentarán el diseño de incentivos para lograr una mayor eficiencia e impacto en los objetivos propuestos
- D) Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de instrumentos, medidas y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y de la innovación.

Artículo 3º.- Al Poder Ejecutivo, a través del Gabinete Ministerial de la Innovación, le compete la fijación de los lineamientos políticos y estratégicos en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación. La Agencia se comunicará con el Poder Ejecutivo a través del Gabinete Ministerial de la Innovación, presidido por el Ministerio de Educación y Cultura.

CAPITULO II

COMPETENCIAS

Artículo 4º .- La Agencia tendrá los siguientes cometidos:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación.
- B) Preparar y ejecutar planes, programas e instrumentos de acuerdo a los lineamientos políticos y estratégicos del Poder Ejecutivo en materia de ciencia, tecnología e innovación.

- C) Generar un ámbito de coordinación entre las instituciones, públicas o privadas, que desarrollen acciones dirigidas al desarrollo científico-tecnológico y de la innovación.
- D) Estimular y apoyar la vinculación efectiva entre los sectores productivos y académicos a través de diversos tipos de asociaciones con participación pública y privada.
- E) Desarrollar un Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas que patrocine la Agencia, que se constituirá en un insumo central para el diseño de incentivos a los agentes públicos y privados que participen
- F) Promover la difusión e incorporación del conocimiento en las organizaciones, con especial énfasis en actores tecnológicamente débiles.
- G) Detectar y promover la demanda social y productiva vinculada con Ciencia, Tecnología e Innovación y articularla con las capacidades nacionales en dichos ámbitos.
- H) Establecer relaciones de cooperación recíproca con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras y con organismos internacionales que permitan el óptimo aprovechamiento de recursos disponibles en beneficio del país.
- I) Promover la vinculación de científicos y tecnólogos uruguayos en el exterior con el sistema científico-tecnológico nacional.

CAPITULO III

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 5º.- Son órganos de la Agencia: el Directorio y la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 6º.- La dirección y administración superior será ejercida por el Directorio, integrado por cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de los Ministros integrantes del Gabinete Ministerial de Innovación. Sus miembros, deberán acreditar una trayectoria destacable en temas de Ciencia, Tecnología y /o Innovación.

Artículo 7º .- El Directorio tendrá las siguientes atribuciones:

- A) Dictar el Estatuto General de la Agencia;
- B) Aprobar el Estatuto de sus empleados dentro de los seis meses de su instalación. El mismo se regirá, en lo no previsto, por las reglas de derecho común;
- C) Designar, trasladar y destituir personal en base a las propuestas elevadas por la Secretaría Ejecutiva;

- D) Determinar las prioridades de la Agencia en materia de promoción y fomento del desarrollo científico-tecnológico y de la innovación de acuerdo a la política del Poder Ejecutivo;
- E) Aprobar el presupuesto y el plan de actividades;
- F) Aprobar los planes y programas, preparados por la Secretaría Ejecutiva y los proyectos especiales;
- G) Aprobar la memoria y el balance anual de la Agencia
- H) Adquirir, gravar y enajenar toda clase de bienes;
- I) Delegar sus atribuciones por mayoría y mediante resolución fundada;
- J) En general realizar todos los actos civiles y comerciales, dictar los actos de administración interna y efectuar las operaciones materiales inherentes a sus poderes generales de administración con arreglo a los cometidos y especialización de la Agencia;
- K) Aprobar las asignaciones de financiamiento de los instrumentos promocionales de la Agencia, así como supervisar y controlar el funcionamiento de los mismos.

Las resoluciones referidas en los literales A, B, D, E y G deberán ser ratificadas por el Gabinete Ministerial de la Innovación en su siguiente sesión ordinaria. Las observaciones que formule el Gabinete ameritarán una reconsideración por parte del Directorio.

Artículo 8°. - La duración del mandato de los miembros del Directorio será de tres años, renovable una sola vez. Los miembros salientes permanecerán en sus funciones hasta que asuman los nuevos miembros designados.

Artículo 9°. - Los miembros del Directorio no percibirán ninguna remuneración por parte de la propia Agencia. Asimismo, no podrán ser beneficiarios de los programas e instrumentos por ella gestionados mientras dure su mandato.

Artículo 10°. - La elaboración de propuestas y su puesta en práctica una vez aprobadas por el Directorio estarán a cargo de la Secretaría Ejecutiva, que contará con un responsable, tal como se describe en el Artículo 11°, y cuya integración será establecida por el Estatuto General de la Agencia a que hace referencia el Artículo 7°, inciso A.

Artículo 11°. - Habrá un responsable de la Secretaría Ejecutiva, que será designado por el Directorio, por tres quintos de votos y su cese será dispuesto por idéntica mayoría. Su designación se hará previa convocatoria pública y selección. Los postulantes, para ser elegibles, deberán contar las mismas aptitudes que las indicadas en el Artículo 6° para ser miembro del Directorio. El cargo será de dedicación exclusiva, siendo incompatible con el desempeño de cualquier otro, salvo la docencia. El responsable de la

Secretaría Ejecutiva asistirá a las sesiones del Directorio, en las que actuará con voz y sin voto.

Artículo 12° .- La Secretaría Ejecutiva tendrá como principales cometidos:

- A) Elaborar y someter a consideración del Directorio los planes, programas y presupuesto de la institución.
- B) Ejecutar los planes, programas y resoluciones aprobados por el Directorio.
- C) Administrar los recursos de la Agencia, ordenar el seguimiento y la evolución de las actividades de la misma, dando cuenta al Directorio.
- D) Realizar todas las tareas inherentes a la administración del personal y a la organización interna de la Agencia.
- E) Toda otra función que el Directorio le encomiende o delegue.

CAPITULO IV

REGIMEN FINANCIERO

Artículo 13° .- La Agencia Nacional de Investigación e Innovación dispondrá para su funcionamiento, de los recursos que indica el Artículo 256 de la ley 17.930.

Artículo 14° .- La Agencia publicará anualmente un balance auditado externamente y con la visación del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de la presentación periódica de otros estados que reflejen claramente su vida financiera.

Artículo 15°.- La Agencia alentará la presentación de proyectos de innovación que desarrolle el sector privado al amparo de las normas de incentivos tributarios aprobadas en la nueva Ley Tributaria (Ley N° art X). Asimismo evaluará los resultados obtenidos y la continuidad de la permanencia en el régimen de promoción.

CAPITULO V

CONTRALOR

Artículo 16° .- El contralor administrativo será ejercido por el Ministerio de Educación y Cultura. Dicho contralor se ejercerá tanto por razones de juridicidad como de oportunidad o conveniencia. A tal efecto, el Ministerio de Educación y Cultura podrá formularle las observaciones que crea pertinente, así como proponer la suspensión de los actos observados y proponer los correctivos o remociones que considere del caso.

Artículo 17°. - Sin perjuicio del contralor que realice el Ministerio de Educación y Cultura, la Auditoria General de la Nación tendrá las más amplias facultades de fiscalización de la gestión financiera del Instituto.

Artículo 18°. - Contra las resoluciones del Directorio procederá el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los diez días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del acto al interesado. El Directorio dispondrá de treinta días hábiles par instruir y resolver el asunto y se configurará denegatoria ficta por la sola circunstancia de no dictarse resolución dentro de dicho plazo. Denegado el recurso de reposición el recurrente podrá interponer, únicamente por razones de juridicidad, demanda de anulación del acto impugnado ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Turno, a la fecha en que dicho acto fue dictado. La interposición de esta demanda deberá hacerse dentro del término de veinte días de notificada la denegatoria expresa o, en su defecto, del momento en que se configure la denegatoria ficta. La demanda de anulación sólo podrá ser interpuesta por el titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto impugnado. La sentencia del Tribunal no admitirá recurso alguno.

Artículo 19°. Cuando la resolución emanare de la Secretaría Ejecutiva, conjunta o subsidiariamente con el recurso de reposición, podrá interponerse el recurso jerárquico para ante el Directorio. Este recurso de reposición deberá interponerse y resolverse en los plazos previstos en el artículo anterior, el que también regirá en lo pertinente para la resolución del recurso jerárquico y para el posterior contralor jurisdiccional.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 20°. - La Agencia estará exonerada de todo tipo de tributos nacionales, excepto las contribuciones de seguridad social, y en lo no previsto especialmente por la presente ley, su régimen de funcionamiento será el de la actividad privada, especialmente en cuanto a su contabilidad, estatuto de su personal y contratos que celebre.

Artículo 21°. - Los bienes de la Agencia son inembargables y sus créditos, cualquiera fuera su origen, gozan del privilegio establecido en el numeral 6° del artículo 1.732 del Código de Comercio.

Artículo 22°. - El personal técnico y especializado será designado ordinariamente por concurso de oposición, méritos u oposición y méritos, por períodos no mayores de cinco años renovables en las condiciones que establezca el estatuto a que refiere el literal B) del artículo 7° de la presente ley. El resto del personal será designado por el sistema de selección que

prevea dicho estatuto, atendiendo a las características de cada categoría. Respecto a la extinción de la relación laboral, el estatuto establecerá las garantías de que gozará el personal de modo que la resolución resulte fundada y se asegure el ejercicio del derecho de defensa del empleado.

CAPITULO VII

SOBRE EL ORGANISMO CONSULTIVO DEL SISTEMA

Artículo 23°.- El Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) es el órgano de asesoramiento de la Agencia, así como de consulta del Gabinete Ministerial de la Innovación y del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en general, en materia de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 24°.- El CONICYT tendrá los siguientes cometidos:

- A) Proponer planes y lineamientos de políticas generales relacionadas con la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al Gabinete Ministerial de la Innovación y al Poder Ejecutivo, según corresponda. En particular, tendrá opinión preceptiva sobre el Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación elaborado por dicho Gabinete.
- B) Elaborar propuestas de bases y estrategias, áreas de interés e instrumentos de políticas de ciencia, tecnología e innovación.
- C) Promover y estimular el desarrollo de las investigaciones en todos los órdenes del conocimiento.
- D) Promover acciones conducentes al fortalecimiento del sistema nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- E) Supervisar el funcionamiento de los diferentes fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, así como de sus Comités Técnicos.
- F) Homologar la integración de los Comités Técnicos que funcionarán en la órbita de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, y que estarán a cargo de la evaluación y selección de los proyectos. El Consejo podrá proponer la remoción de dichos Comités.
- G) Revisar, cuando lo considere conveniente y por razones fundadas, lo actuado por la Agencia, quien a esos efectos informará de todas sus resoluciones. En caso de formularse observaciones, ellas serán comunicadas al Gabinete Ministerial de la Innovación.

Artículo 25°.- Los integrantes del CONICYT serán designados por el Gabinete Ministerial de la Innovación, a propuesta de instituciones públicas y privadas, de acuerdo a una representación definida por Decreto del Poder

Ejecutivo que contemple la participación de los distintos sectores involucrados.

El desempeño de sus miembros será honorario.

Artículo 26°.- El CONICYT elaborará un reglamento, determinando su régimen de funcionamiento, que será aprobado por el Gabinete Ministerial de la Innovación. Este deberá proveer la secretaría técnica del Consejo.