

**Agenda de Gobierno**  
2015 / 2020



# NACE UN GOBIERNO DE EQUIPOS

**Partido Nacional**



## CONSTRUYAMOS UN PAÍS MEJOR

Gobernar es hacer. Y para hacer hay que tener claridad de ideas y capacidad de ejecución. No se gobierna con palabras ni con buenas intenciones. Se gobierna con acciones que producen resultados.

Lo importante no es sólo gobernar, sino gobernar bien. Y gobernar bien requiere algo más que acumular decisiones. Además hay que tener prioridades y rumbos claros. No cualquier decisión es buena ni todas merecen ser llevadas a la práctica. Son buenas aquellas decisiones que nos conducen a un país mejor.

Gobernar también es soñar. Es imaginar cinco años de gestión y pensar en todo lo bueno que se puede hacer. Por eso, a la hora de diseñar nuestro programa de gobierno decidimos focalizarnos en un día específico. Quisimos pensar *desde* el primero de marzo de 2020. Ese será el último día de nuestro gobierno. Ese será el día en el que otro ciudadano elegido por los uruguayos estará recibiendo la banda presidencial. Y nos dedicamos a pensar el país que quisiéramos entregar en ese momento.

La respuesta a la que llegamos se resume en cuatro ideas. Queremos entregar un país que cuide a su gente. Queremos entregar un país de oportunidades. Queremos entregar un país auténticamente productivo. Y queremos entregar un país orgulloso de sus instituciones republicanas.

Ese es el país que soñamos, y todo lo que nos proponemos se organiza en torno a ese sueño. Las medidas concretas que hemos planificado son pasos en esa dirección. Y sentimos que hay urgencia. La economía uruguaya viene creciendo desde hace años y el contexto económico nos seguirá favoreciendo durante algún tiempo. Tenemos el desafío de convertir ese crecimiento económico en un desarrollo sustentable y humano. Tenemos el desafío de aprovechar *ahora* el crecimiento para construir un país mejor.

Los convocamos a todos para realizar esa tarea.

**Luis Lacalle Pou**  
**Jorge Larrañaga**



Agenda de gobierno del Partido Nacional  
Capítulo 1

**Un país que cuide  
a su gente**

## Agenda de gobierno del Partido Nacional

### Capítulo 1



## Un país que cuide a su gente

### Introducción

Un país es algo más que una suma de individuos. Un país es un “nosotros” compuesto de personas que comparten proyectos, esperanzas, necesidades, preocupaciones. Ser país significa asumir que cada uruguayo cuenta.

Un Uruguay mejor se construye ofreciendo protección y apoyo para todos. Ningún país puede ser un buen lugar para vivir si sólo es bueno para unos pocos. Nosotros queremos construir un Uruguay mejor. Queremos construir un país que cuide a su gente.

Un país que cuida a su gente es, ante todo, un país que se toma muy en serio el tema de la seguridad. No nos estamos cuidando si hay gente que es víctima de rapiñas y homicidios porque el Estado no está allí para protegerla. No nos estamos cuidando si hay niños que tienen que crecer sin su padre o sin su madre porque se los llevó la violencia. No nos estamos cuidando si hay personas mayores que son lastimadas en la calle. No nos estamos cuidando si hay gente que no puede salir de su casa porque no se anima a dejarla sola. Recuperar la seguridad es recuperar la calidad de la convivencia.

Cuidar a nuestra gente también significa organizar los servicios de salud de una manera que sea verdaderamente universal e integrada. No tenemos un buen sistema de salud si le prometemos a mucha gente que va a poder atenderse en una mutualista, pero después no puede pagar los tickets o debe esperar semanas para una consulta. No tenemos una salud integrada si las pequeñas comunidades del interior quedan relegadas y aisladas. No tenemos una salud integrada si en algunos lugares sobran las ambulancias y en otros faltan. Cuidar a nuestra gente significa prestar atención al gran problema de las adicciones, y ofrecer soluciones a los adictos y sus familias. También significa tener un buen sistema de prevención del consumo de alcohol y drogas, que tenga como centro una amplia política de deportes con sentido social.

Cuidar a nuestra gente significa tener una seguridad social que efectivamente proteja a los uruguayos que llegan a la edad del retiro, en lugar de convertirla en un campo de batallas ideológicas. No tenemos un buen sistema de seguridad social si obligamos a los trabajadores a elegir a ciegas su régimen jubilatorio, en lugar de asegurarles el máximo de protección que estamos en condiciones de ofrecer.

Cuidar a nuestra gente significa no ser indiferentes al drama que se vive cada día en nuestras calles y carreteras, con su saldo de vidas perdidas y lesiones graves por accidentes. La seguridad vial debe convertirse en una prioridad nacional y tiene que ser manejada con profesionalismo.

Cuidar a nuestra gente significa tener políticas eficaces de protección del medio ambiente, porque los uruguayos que importan no somos solamente los que vivimos hoy, sino también nuestros hijos y nuestros nietos.

Cada uruguayo cuenta. Los niños, los jóvenes, las personas mayores y los que todavía



no nacieron. Importan los uruguayos que trabajan, los que estudian y los que aún no encontraron su camino. Importan los que tienen mucho para dar y los que necesitan recibir. Nadie debe quedar atrás.

No queremos gobernar dividiendo ni alentando el resentimiento. Queremos un país donde vuelva a ser lindo vivir. Queremos un país que cuide a su gente.

## SEGURIDAD CIUDADANA

Cada año se cometen en nuestro país unas 20 mil rapiñas y centenares de homicidios. Los hurtos denunciados superan los 100 mil (casi 300 por día). El clima general de inseguridad nos ha afectado a todos. Hasta hace no mucho tiempo, Uruguay se contaba entre los países más seguros del mundo. Ahora estamos muy lejos de serlo. Mientras países como España, Italia, Inglaterra o Francia tienen menos de un homicidio cada 100.000 habitantes, nosotros tenemos más de 6. Eso no es propio de un país que cuide a su gente. Proteger la vida, la integridad física y la seguridad del hogar es una condición básica para que todos podamos vivir en paz y con tranquilidad. Si ese cuidado falla, todo lo demás queda amenazado.

El deterioro de la seguridad no se debe a que falten policías. De hecho, Uruguay es el país con más policías por habitantes en América Latina. Tenemos 876 policías cada 100 mil habitantes, mientras que en México (un país con enormes problemas de seguridad) hay 448 agentes y en Chile (un país que ha resuelto el problema mejor que nosotros) sólo hay 318. Policías no faltan. Lo que falta es organización, capacidad de mando y normas jurídicas adecuadas. Lo que faltan son buenas políticas bien ejecutadas. Sólo así podremos cuidar de veras a todos los uruguayos.

### *Las dificultades actuales*

Los gobiernos del Frente Amplio han fracasado en el manejo de la seguridad. Eso se debe a muchas razones, pero algunas de las más importantes son estas:

- Los gobiernos del Frente Amplio han encarado el tema con una visión anclada en el pasado: en lugar de ver a los policías como ciudadanos encargados de cuidar a sus conciudadanos, los han visto como un antiguo enemigo al que hay que controlar. Una institución como la Policía no se maneja desde la desconfianza y la hostilidad.
- Los gobiernos del Frente Amplio adoptaron una visión ingenua e ideologizada sobre los orígenes del delito y sobre las formas de combatirlo. Creen que al delito se lo puede controlar atendiendo únicamente a sus causas sociales y confunden el autoritarismo con el sano ejercicio de la autoridad.
- Los gobiernos del Frente Amplio han deteriorado el marco normativo que la Policía necesita para funcionar y han debilitado su imagen ante la población. Tampoco han ayudado a mejorar la articulación con el Poder Judicial. Como resultado, la sensación de desprotección y el escepticismo se extendieron en las filas policiales.
- Los gobiernos del Frente Amplio, que en general han sido malos en lo organizativo, fueron especialmente ineficaces en este campo. Una acumulación de errores convirtió a la Policía en una organización desdibujada, donde abundan los vacíos, las superposiciones y la ausencia de mando.
- Los gobiernos del Frente Amplio fueron malos comprando tecnología para el cumplimiento de las tareas de seguridad. Por ejemplo, buena parte de las dificultades de funcionamiento del 911 se deben a la compra de un pésimo equipo chino que,

pese a enormes esfuerzos y a muchos gastos no previstos, sigue dando problemas hasta hoy.

- Los gobiernos del Frente Amplio no han hecho una buena gestión de recursos humanos. Hay una mala política de reclutamiento, una mala política de remuneraciones y esfuerzos muy insuficientes en materia de entrenamiento y capacitación. Además, han dejado irse a mucha gente con experiencia y conocimiento del terreno antes de contar con los relevos necesarios.

### **Nuestra visión: una policía bien organizada y apoyada por la sociedad**

Nuestro gobierno dará prioridad a la transformación de la policía como condición para recuperar una convivencia de calidad. El modo en que vamos a trabajar estará orientado por los siguientes principios:

- *Prevención como primera barrera contra el crecimiento del delito.* El deterioro del clima de seguridad no se produce en el vacío. Además de un contexto socio-económico, hay todo un entorno cultural que lo favorece. Entre los factores sobre los que hay que actuar se cuentan el aumento de los niveles de violencia en las relaciones interpersonales, la pérdida de espacios públicos que funcionen como lugares de encuentro y la expansión de un clima de “vale todo” que empieza por pequeñas faltas y pasa a situaciones de acoso y atropello.
- *Jerarquización simbólica y jurídica de la Policía.* Para que el personal policial pueda realizar adecuadamente su tarea, es importante que la Policía sea percibida como una institución fundamental del Estado y como uno de los pilares de la convivencia civilizada. Para eso hay que respaldar, proteger y jerarquizar al policía en el ejercicio de su tarea. Sólo puede mantener el orden quien cuenta con el respaldo de toda la sociedad.
- *El recurso humano como prioridad.* No es posible tener una buena Policía sin buenos policías. La organización y la tecnología ayudan, pero no alcanzan por sí solas. Es necesario mejorar las políticas de reclutamiento, formación y remuneración. También hace falta crear condiciones para un adecuado ejercicio de la tarea. Por ejemplo, no es razonable que los agentes de policía sean vecinos de las personas que deben vigilar o detener. Para un policía es difícil actuar con firmeza si sabe que su mujer y sus hijos corren peligro. Por eso es esencial un programa de realojamiento.
- *Reforma organizativa.* Una mejora de los niveles de seguridad requiere un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Por ejemplo, en la actualidad se cuenta con el mayor número de patrulleros de los últimos años, pero su utilización no es eficiente. Hace falta mejorar la articulación entre las seccionales y las unidades móviles, así como recuperar una unidad de mando que se ha perdido. La reforma organizativa también debe extenderse al sistema carcelario, que se ha convertido en un motivo de vergüenza para los uruguayos. En el Uruguay de hoy, tener mejores cárceles es una manera de defender los derechos humanos.
- *Reforma del marco legal.* La policía necesita mejores instrumentos legales para el cumplimiento de su tarea. Además hace falta fortalecer la articulación entre la institución policial y el Poder Judicial. También es preciso mejorar varias figuras existentes, como la protección de víctimas, informantes y testigos, para combatir formas especialmente complejas de delito como los vinculados a la droga, la violencia doméstica y el abuso sexual.



## Nuestras propuestas

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

### **Plan de mejora de la convivencia**

La cultura de la agresión y de la violencia se alimenta de pequeñas cosas: el deterioro de las relaciones entre vecinos, el acoso en los lugares de estudio, la pérdida del respeto en el tránsito. Desmontar esta cultura exige una acción multidimensional en la que deben participar el Estado y la sociedad. Entre las acciones que forman parte de este Plan se incluyen:

- Articulación de la Policía Comunitaria con los *Centros de Integración y Ciudadanía* a ser instalados en zonas vulnerables (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Participación de representantes de la Policía en el *Observatorio Social sobre Adicciones* (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Participación de representantes de la Policía en el diseño del programa *Cultura en positivo* (Ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
- Apoyo al Poder Judicial para el fortalecimiento y creación de nuevos Juzgados de Conciliación y Centros de Mediación (otorgándoles por ley a estos últimos la potestad de imponer tareas comunitarias en caso de incumplimiento).
- Desarrollo de nuevas experiencias de mediación local, en coordinación con los gobiernos departamentales y el MIDES (con especial involucramiento de los *Centros de Integración y Ciudadanía*).
- Desarrollo, en el ámbito del Poder Judicial, de nuevos mecanismos de justicia restaurativa, priorizando su instalación en zonas vulnerables.
- Redimensionar y fortalecer en todo el país las unidades policiales especializadas en la atención de niños, adolescentes y mujeres.

### **Plan Plazas y parques seguros**

Una condición para una convivencia sana es la existencia de espacios comunitarios seguros, bien equipados y estéticamente amigables. Esto es algo que hemos venido perdiendo. Muchos de nuestros parques y plazas han expulsado a la población vulnerable (como niños y adultos mayores) a causa de la inseguridad y el deterioro de la convivencia. Con el fin de revertir ese proceso, se aplicarán las siguientes medidas:

- Convenios con gobiernos departamentales para recuperar y rediseñar plazas y parques en todos los departamentos, de modo de volverlas más amigables para todos los grupos de edad y acordes con criterios de seguridad pública.
- Instalación de rincones infantiles y equipamiento para hacer ejercicio físico en espacios que lo permitan.
- Coordinación con UTE para asegurar en los espacios de recreación y su entorno una adecuada iluminación sostenida a lo largo del tiempo.
- Convenios entre los gobiernos departamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil para asegurar el mantenimiento de los espacios recuperados.
- Plena aplicación de la Ley de Faltas.
- Plena aplicación de la normativa sobre ruidos molestos.
- Coordinación con el MIDES para asegurar la articulación con el *Programa de liderazgo comunitario*, los *Centros de integración y Ciudadanía*, y el *Sistema Nacional de*



*Voluntariado* (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*)

- Presencia continua de personal policial.
- Crear un Servicio de Asesoramiento Interdisciplinario encargado de generar evaluaciones de seguridad ciudadana cuando se proyecten nuevos núcleos habitacionales o se modifiquen espacios públicos. Este organismo asesorará a los gobiernos departamentales y a los emprendimientos privados de gran porte.

### **Plan Deporte seguro**

Hasta hace no mucho tiempo, asistir a un espectáculo deportivo era un paseo para la familia. Hoy las familias apenas asisten y muchas canchas han quedado en manos de las “barras bravas”. Las tribunas no sólo se han vuelto inseguras, sino que funcionan como escuelas de violencia y transgresión.

Los gobiernos del Frente Amplio se han limitado a convivir con ese fenómeno, como si fuera algo inevitable. Según su visión, hasta que no se solucione el último problema económico o social no se puede hacer mucho, excepto alejar a la policía. Pero la experiencia internacional muestra que eso no es verdad. También en Inglaterra muchos dijeron que los *hooligans* eran un fenómeno social inevitable, pero pronto quedó claro que, con decisión y buenas políticas, el problema era reversible.

Nosotros queremos que las canchas vuelvan a ser un espacio amigable para las familias, y que las tribunas vuelvan a ser una escuela de convivencia civilizada. Para eso proponemos:

- Instalación de mecanismos de control de identidad en los puntos de ingreso a los espectáculos deportivos.
- Mejoramiento de los sistemas de cámaras en los principales escenarios deportivos.
- Creación de un registro de hinchas violentos, al que se ingresará mediante denuncia policial ante el juez competente con las garantías del debido proceso.
- Aprobación de una normativa (un “código del hincha”) que establezca derechos y deberes, e incluya sanciones como impedir el ingreso a los escenarios deportivos a quienes sean identificados como violentos.
- Refuerzo de la presencia policial dentro de los escenarios deportivos, así como en su entorno.
- Coordinación entre la policía y los clubes para el establecimiento de medidas de seguridad complementarias.

### **Plan de dignificación de la función policial**

Los policías ejercen una función de alto riesgo y de enorme importancia para la sociedad. Para que puedan cumplir su tarea, deben sentirse apoyados y protegidos. Una policía que se siente insegura es una policía que no estará en condiciones de protegernos.

Para mejorar el ejercicio de la función policial, proponemos las siguientes medidas:

- Mejora salarial en todos los niveles. El país necesita una policía mejor retribuida y más concentrada en sus tareas profesionales. Un aspecto a solucionar es que las diversas partidas que recibe el policía se unifiquen y pasen a ser parte del salario. Mediante una adecuada reorganización, es posible avanzar en esta dirección sin generar costos adicionales. Tiene que haber una carrera policial atractiva que motive tanto por la superación personal como por la remuneración creciente.
- Sustitución de los actuales uniformes por una vestimenta más claramente distinguible y acorde con la dignidad de la tarea. La experiencia internacional enseña que la vestimenta ayuda al reconocimiento del policía como un ícono representativo de la





autoridad.

- Elaboración de *protocolos de actuación* ante las situaciones que los policías enfrentan con mayor frecuencia. La protocolización hace más previsible la actuación de la policía (evitando errores y excesos) al tiempo que da al personal policial la seguridad de que no enfrentará problemas inesperados como consecuencia de sus decisiones. Los protocolos deben elaborarse en consulta con el Poder Judicial y diversos actores sociales.
- Puesta en marcha de un plan de viviendas para policías, que empiece por la efectiva utilización del fondo que se alimenta con los aportes de policías activos y retirados. Los policías tendrán el usufructo de la vivienda durante el servicio activo y pasarán a ser propietarios luego del retiro si no han cometido irregularidades graves (lo que funciona como un incentivo para el buen desempeño). Las viviendas deben ubicarse fuera de las zonas con mayor índice de delitos. Debe evitarse la construcción de complejos exclusivos para policías, favoreciendo la distribución de sus viviendas en el tejido urbano.
- Reorganización de Sanidad Policial con el fin de mejorar la calidad de sus prestaciones. Los aportes realizados por el personal policial deben verse directamente a Sanidad Policial y no a Rentas Generales.
- Profundizar en el estudio y debida atención de las enfermedades profesionales.
- Mejoramiento del sistema de seguros y pensiones por muerte o invalidez como consecuencia de actos de servicio. Aplicación rápida y efectiva del derecho a vivienda para viudas de policías caídos en actos directos de servicio (Sobre estos puntos ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).

### **Gestión de recursos humanos**

La Policía tiene muchos efectivos, pero un alto grado de rotación y un nivel de capacitación cada vez más deficiente. Hay asimismo un déficit importante en la formación de nuevos oficiales, que se complementa con el alto número de oficiales formados y con experiencia que están pasando a retiro. Se estima que en el correr del año 2014 podrían producirse miles de retiros, en parte debido a la ausencia de buenas políticas de retención y en parte debido a decisiones políticamente motivadas. Si no se hace nada para corregir el rumbo, vamos hacia una policía cada vez menos preparada, menos experimentada y menos conocedora del terreno.

Para revertir este proceso proponemos las siguientes medidas, que son complementarias de las enumeradas en el Plan de Dignificación:

- Redefinir la política de reclutamiento e inducción de efectivos.
- Fortalecer el cuerpo de oficiales, mediante una combinación de medidas que incluyan las mejoras salariales, el fortalecimiento de la formación inicial y las posibilidades de especialización.
- Crear incentivos salariales para captar personal calificado hoy faltante (desde choferes hasta efectivos con adecuada preparación informática).
- Profundizar el proceso de concentración de las Escuelas Departamentales en un conjunto más reducido de Escuelas Regionales.
- Fortalecer las políticas de formación y capacitación permanente, aumentando la disponibilidad de becas obtenidas mediante convenios.
- Promover la especialización del personal en temas centrales: patrullaje, investigaciones, equipos de choque o de asalto, negociadores, violencia doméstica, atención a delitos

sexuales, etc.

- Revisión de los mecanismos de asignación de cargos y tareas. Selección en función del perfil por competencias. Fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y creación de un sistema de evaluación por desempeño.
- Crear un plan que permita aprovechar el conocimiento y la experiencia de oficiales policiales retirados, por la vía de convocarlos a participar en programas de entrenamiento, capacitación y análisis. Con el encuadre debido, también podrían participar del plan *Plazas y parques seguros*.
- Devolver importancia a la preparación física y fortalecer en forma permanente y continua el entrenamiento en uso seguro de armamento.
- Creación de un Instituto de Investigación de Estudios Criminológicos y Victimológicos, que funcionaría como organismo descentralizado del Ministerio del Interior. Su tarea consistiría en aportar saberes y conocimientos de carácter científico, en coordinación con el sistema universitario. Se aspira a crear en el mediano plazo una carrera universitaria en Criminología y Victimología.

### **Reforma organizativa de la policía**

La policía cuenta con una gran cantidad de recursos humanos y con un equipamiento que, sin ser ideal, permitiría mejores prestaciones que las actuales. Una reorganización general de los servicios es imprescindible para lograr una mejora de la eficiencia. Entre otras medidas a aplicar, proponemos:

- Crear una nueva estructura orgánico-funcional orientada a asegurar una mejor gestión. Es esencial recuperar la unidad del mando, que se ha perdido en los últimos años.
- Potenciar las Comisarias seccionales en todo el país, y devolver protagonismo a la figura del comisario.
- Recuperación del principio de autoridad interna. Aplicación efectiva del régimen disciplinario, complementado con un sistema de incentivos que premie la actuación destacada, a partir de evaluaciones a cargo de un tribunal independiente.
- Reorganizar el despliegue territorial, teniendo en cuenta la densidad de población de las diferentes zonas (urbanas, sub-urbanas, rurales) y las características de la actividad delictiva.
- Creación de una Guardia Nacional dependiente del Ministerio del Interior, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Esa fuerza altamente entrenada y debidamente equipada tendrá a su cargo complementar el combate al delito en aquellas zonas donde se registran mayores índices de criminalidad.
- Uso intensivo del sistema de control vehicular y creación de incentivos de carácter general que premien la respuesta rápida y efectiva.
- Se avanzará en la radarización de las fronteras, mediante una coordinación entre Ministerio de Interior y Defensa que permita optimizar la utilización de radares y scanners.
- En Montevideo, mejorar la articulación entre el sistema de cámaras de seguridad y el de respuesta operacional.
- Regular y organizar el despliegue y tareas de la seguridad privada en su interrelación con la seguridad pública.
- Creación de una Unidad de Respuesta Móvil Inmediata ante casos de violencia de género y doméstica. La unidad estará compuesta por personal con formación interdisciplinaria, para asegurar una atención integral.



- Creación de un sistema de destrucción de chalecos antibalas en desuso que sea respetuoso del medio ambiente (Sobre este punto ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Reorganización para un mejor combate al abigeato. Fortalecimiento del BEPRA y creación de nuevos instrumentos (en coordinación con INAC) para atacar los mecanismos de comercialización de faena ilegal.
- Reorganización de Asuntos Internos, dotándola de medios eficaces para combatir los hechos de corrupción. Para dar garantías a los efectivos, se debe avanzar en la protocolización de procedimientos y crear un sistema de auditoría permanente.
- Mejorar el servicio 08005000, de modo que no sólo permita recibir y procesar de manera efectiva las quejas de usuarios, sino también recabar opiniones y recomendaciones orientadas a mejorar la calidad de los servicios policiales.
- Medición periódica de los niveles de satisfacción de usuarios.
- Certificación de calidad de los servicios policiales, mediante convenios con instituciones certificadoras.

### **Reforma carcelaria**

Las cárceles se han convertido en un motivo de vergüenza para los uruguayos. Lejos de ser lugares para el cumplimiento de penas justas y para la rehabilitación, se han transformado en escuelas del crimen y en verdaderos infiernos donde se violan los derechos humanos. Nosotros queremos cambiar esta situación. Los derechos humanos que importan no son sólo los que se violaron hace décadas, sino los que se están violando hoy. Por eso proponemos las siguientes medidas:

- Efectiva separación de la población carcelaria según tipo de delito, gravedad de las penas y grado de peligrosidad. Es imperativo cortar los mecanismos de reproducción de la cultura del delito.
- Creación de microcárceles orientadas a la enseñanza de oficios, a la reinserción en la educación formal y a la rehabilitación mediante el trabajo.
- Creación de colonias agrícolas autosustentables a ser cogestionadas por los encarcelados. Estas experiencias se dirigirán a procesados de baja peligrosidad y promoverán la integración de la familia. Se propone organizar algunos proyectos piloto, convocando al Patronato de Liberados y Encarcelados, y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Gestión diferencial de algunos establecimientos. Se propone avanzar hacia un modelo mixto donde algunas cárceles sean gerenciadas por el Estado y otras por organizaciones privadas, mediante llamados públicos. En la selección de propuestas se tendrán especialmente en cuenta los planes de rehabilitación para poblaciones carcelarias específicas.
- Programa de capacitación y seguimiento para el personal policial encargado del contacto con la población carcelaria.
- Mejoramiento de los sistemas de seguridad interna dentro de las cárceles y sus entornos (cámaras de seguridad, patrullaje especializado, etc.).

### **Reformas legales**

Una mejora significativa del clima de seguridad requiere instrumentos legales que se adapten a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de todos. No queremos un orden legal impotente ante el crecimiento del

delito. Tampoco queremos “gatillo fácil”. Estamos en contra del uso abusivo de la fuerza. Queremos seguridad con Estado de Derecho.

Algunas de las modificaciones que impulsamos son las siguientes:

- Reforma del Código de la Niñez y de la Adolescencia. En su versión actual, el Código establece que los antecedentes de los menores infractores deben eliminarse cuando el infractor llega a la edad de imputabilidad, excepto en el caso de delitos gravísimos (como homicidio o violación) y únicamente si el juez lo dispone. Además, los antecedentes sólo se conservan dos años luego de alcanzada esa edad. En los hechos, estas disposiciones han actuado como un incentivo para que menores cometan delitos, frecuentemente instigados por mayores. Proponemos que los antecedentes se mantengan de manera preceptiva para todos los delitos y durante más tiempo. También es necesario aumentar el tope máximo de las penas a los infractores habituales que cometen infracciones gravísimas.
- Modificar la Ley Carcelaria para adecuarla a las condiciones actuales del sistema. Crear el Instituto Nacional Carcelario como organismo descentralizado del Ministerio del Interior.

## SALUD Y ADICCIONES

La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en el año 2008 marcó el inicio de una nueva etapa en la gestión de los cuidados de salud. Los principios generales de la reforma son ampliamente compartibles: apuesta a la universalidad, énfasis en la prevención, prioridad a la atención primaria, articulación regional de los prestadores, definición de canasta de prestaciones obligatorias y aplicación de criterios costo-efectividad y costo-utilidad. También es compatible el financiamiento colectivo de las técnicas de mayor complejidad a través del Fondo Nacional de Recursos.

Sin embargo, a 6 años de su implementación, el esfuerzo de reforma de la salud ha mostrado grandes debilidades. Para decirlo en breve: *lo que se construyó no es un sistema, ni es nacional, ni está integrado*. Las superposiciones, los vacíos y la falta de optimización de recursos están atentando contra un buen resultado global.

### Las dificultades actuales

Aunque existen muchos problemas de funcionamiento, las principales dificultades a vencer son las siguientes:

- Los ciudadanos que están incorporados a la economía formal pagan varias veces los costos de su cobertura sanitaria. Pagan el IVA y el IRPF, parte de cuya recaudación se destina a financiar la salud; pagan el FONASA, con lo que financian su propia atención y solidariamente la de otros; pagan los impuestos departamentales, de donde sale dinero para las policlínicas de las intendencias. Este aumento del esfuerzo contributivo no estuvo asociado a una mejora en los indicadores asistenciales ni en la accesibilidad de los servicios.
- La integración entre los diferentes prestadores no ha dejado de ser una buena intención apenas traducida en hechos. Especialmente en el subsector público, una persona consulta en un servicio donde se le diagnostica un problema de salud, pero no tiene



acceso a la medicación o a otro tipo de tratamiento. Debe, por lo tanto, trasladarse a otro servicio. Es probable que luego busque apoyo en una policlínica municipal y se someta a un trámite de validación de recetas. Todo esto significa grandes pérdidas de tiempo y de dinero, tanto para los usuarios como para el Estado.

- La incorporación de las mutualistas al SNIS generó en muchos uruguayos una expectativa de mejora que sólo se cumplió parcialmente. Por una parte, la recarga de las mutualistas aumentó los tiempos de espera y afectó la calidad del servicio. El recurso de las listas de espera se está usando de manera extendida, al igual que en el sector público. Por otro lado, el precio de los tickets (más allá de los que se otorgan en forma gratuita) y otros costos asociados hicieron que el acceso a una mutualista se volviera ilusorio para un importante número de usuarios.
- El sistema tiene grandes problemas de inequidad. El desequilibrio entre los estrictos controles sobre las metas prestacionales que el MSP ejerce sobre los prestadores privados y los prácticamente nulos controles que hace sobre el sector público aseguran que quien acude a un prestador privado sea atendido de una manera acorde con la normativa nacional vigente, mientras el segundo queda desprotegido.
- Los problemas de inequidad también se producen en la dimensión territorial. La ausencia de políticas adecuadas hace que exista una muy desigual distribución de profesionales de la salud entre Montevideo y el resto del país. Tampoco hay estímulos para que los profesionales que se alejan de la capital continúen formándose y actualizándose. Complementariamente, las barreras burocráticas impiden la articulación entre prestadores y, por lo tanto, la integración de recursos materiales y humanos que están presentes en un mismo punto geográfico. Hay asimismo importantes carencias en los sistemas y tiempos de traslado a los centros de referencia. Todo esto tiene consecuencias negativas sobre la calidad de la atención y las oportunidades que están al alcance de los usuarios del interior.
- Existe un grave problema de sub-utilización de la capacidad instalada. El caso más notorio es ASSE (la principal red del país) que en los últimos años vio aumentar su presupuesto real en más de un 40% al mismo tiempo que perdía unos 200.000 usuarios. Pese a estas condiciones favorables, la calidad de la atención que brinda se viene deteriorando. La causa principal son los graves problemas de gestión.
- Existe un déficit significativo de recursos humanos, tanto en algunas especialidades médicas como en licenciados en enfermería.
- El modelo de financiamiento genera dudas sobre su continuidad. El subsector público es ineficiente y los prestadores privados han generado una fuerte dependencia respecto del Estado. En conjunto, el sistema está acumulando déficits: en 2012 el MEF le transfirió unos 3.200 millones de pesos y en 2013 unos 6.000 millones. En las actuales condiciones económicas eso ha sido sostenible, pero las perspectivas de futuro son preocupantes. El costo creciente de los tratamientos y las constantes innovaciones tecnológicas hacen esperable una tendencia al aumento de costos. Las dificultades para seguir bajando la informalidad laboral y la posibilidad de un enfriamiento de la economía plantean dudas sobre los ingresos. Todo esto obliga a buscar una fuerte mejora en los niveles de eficiencia.
- El poder de decisión se ha concentrado en el Estado, dejando muy poco margen para decisiones de buena administración por parte de los prestadores. Ese poder centralizado es frecuentemente utilizado de manera discrecional. Por ejemplo, no se está aplicando la disposición legal que obliga a bajar los recursos presupuestales



destinados a ASSE a medida que aumentan los recursos que recibe de parte del FONASA. También se imponen nuevos servicios a los prestadores sin proporcionar el financiamiento correspondiente.

- La reforma de la salud ha aumentado la carga burocrática que pesa sobre los prestadores. Frecuentemente se les solicita varias veces la misma información, ordenada de diferentes maneras, por parte de distintas dependencias del MSP. No son raras las directivas contradictorias provenientes de diferentes reparticiones. Los prestadores deben dedicar cantidades importantes de tiempo y recursos humanos a esta clase de requerimientos.
- Hay problemas de diseño institucional que impiden la ejecución de políticas adecuadas. Por ejemplo, los cupos por especialidad de residentes no son fijados por el Ministerio de Salud Pública sino por las cátedras de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. Esto impide planificar la oferta de profesionales requeridos por el sistema de salud.
- En cuanto a las adicciones, el deterioro de la situación ha superado la capacidad de respuesta del Estado. Hoy no se cuenta con una red de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción que trabaje de forma integrada. En los últimos años se han desconocido las fortalezas de las ONGs, quitándoles los subsidios que tenían, lo cual ha debilitado las respuestas que algunas de ellas podían aportar.

### **Nuestra visión: las reformas necesarias**

Las dificultades que existen hoy y los riesgos que aparecen en el horizonte obligan a pensar y a ejecutar una nueva generación de reformas en el área de la salud. En especial hacen falta:

- Reformas orientadas a asegurar una cobertura universal, que al mismo tiempo favorezcan la equidad sanitaria entre diferentes grupos sociales y regiones geográficas.
- Reformas organizativas que aseguren un funcionamiento de los servicios más adecuado a las necesidades de la población, más sensibles a la diversidad de demandas y con mejores resultados sostenibles en el tiempo.
- Reformas de las políticas públicas que mejoren la salud de las comunidades mediante la generalización del acceso a la atención primaria y la debida articulación de los servicios públicos y privados en el ámbito local.
- Reformas en el estilo de liderazgo que sustituyan la exagerada influencia de los sistemas de mando y control, superen la conflictividad existente y permitan un aprovechamiento más creativo de los recursos disponibles.

### **Nuestras propuestas**

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

#### **Cambios en la gobernanza del sistema de salud**

El Ministerio de Salud Pública y la JUNASA deben concentrarse en su rol de reguladores de un sistema complejo, compuesto por un subsector público (ASSE, Banco de Seguros, BPS, Sanidad Policial y de las Fuerzas Armadas, Hospital de Clínicas, intendencias) y un subsector privado (41 IAMCs que funcionan en régimen de prepago, seguros privados). Para un buen cumplimiento de esta tarea rectora nos proponemos introducir las siguientes modificaciones:



- Mejorar la formulación de las metas prestacionales, precisando su alcance y dotándolas de indicadores verificables. El cumplimiento de esas metas debe estar asociado el pago de cápitas variables.
- Evaluación de desempeño y cumplimiento de normas asistenciales en pie de igualdad entre los prestadores públicos y privados. Medir y hacer cumplir estrictamente las disposiciones relativas a tiempos de acceso para consulta, técnicas diagnósticas, tratamientos y procedimientos quirúrgicos, aplicando sanciones económicas en caso de incumplimiento.
- Disponer de un sistema de información accesible a toda la población, que contenga las variables relevantes de las instituciones en relación al servicio que presta a sus usuarios.
- Establecer niveles mínimos de calidad de servicio, por debajo de los cuales el usuario quedará en condiciones de libre opción respecto al prestador de salud.
- Introducir la variable “calidad percibida por el usuario” en la evaluación del desempeño de los prestadores de salud.
- Hacer efectivos los controles de Asignaciones Familiares vinculados al embarazo y la primera infancia.
- Articular los programas la atención en salud con los programas sociales de implantación territorial (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

### **Plan de mejora de la eficiencia**

No puede haber un sistema de salud que pretenda ser universal y sostenible en el tiempo si los servicios de salud no son eficientes. Para ello se propone:

- Regionalizar ASSE, transfiriendo instalaciones, recursos y capacidad de decisión. Asociar las nuevas unidades regionales a los gobiernos departamentales.
- Profesionalizar la gestión hospitalaria de ASSE, contratando administradores profesionales que no necesariamente provengan del sector salud.
- Aplicar al sector público la figura del Contrato de Gestión que se aplica al conjunto de prestadores privados. El Contrato debe asociar la transferencia de recursos al logro de resultados asistenciales, de accesibilidad y gasto, acordados entre la JUNASA y el centro asistencial.
- Establecer reconocimientos económicos y profesionales para todo el personal, a partir del cumplimiento de los objetivos del Contrato de Gestión.
- Ejecutar un plan de infraestructura que, en el término de tres años, resuelva los problemas locativos y de equipamiento para el 50% de las camas del sector público. El 100% deberá ser alcanzado en un plazo de cinco años.
- Crear un ámbito de coordinación público–privado y entre agentes privados para seleccionar, adquirir y operar equipamiento de alta tecnología, evitando la competencia costosa e injustificada entre prestadores.
- Promover mediante estímulos la generación de acuerdos público-privados y entre agentes privados, con protocolización y sistematización, que hagan posible una articulación de servicios para ofrecer una atención rápida y de calidad en todas las regiones del país.
- Eliminar las trabas a la importación de equipamiento médico, al mismo tiempo que se generan acuerdos con los prestadores para generalizar el acceso a las nuevas tecnologías.
- Instalar un mecanismo de análisis y revisión de los precios de medicamentos y



consumibles en comparación con otros países de la región. Cumplir los plazos legales para el pago de proveedores y adoptar otras medidas para reducir costos.

- Actualización del listado de técnicas que son financiadas por el Fondo Nacional de Recursos. Algunas de ellas (instalación de marcapasos, prótesis convencionales) pueden ser trasladadas a los prestadores, con las consiguientes contrapartidas económicas. El FNR debería concentrarse en las técnicas más nuevas, más caras y más complejas.
- Promover el desarrollo de una política pública sobre enfermedades raras, generando avances en el marco normativo para su detección y tratamiento.

### **Nueva política de recursos humanos**

El correcto desarrollo del sistema de salud requiere una nueva política de personal que elimine disfuncionalidades. La aplicación de una política alternativa traería beneficios tanto para la población como para las instituciones prestadoras. Las principales medidas que proponemos son las siguientes:

- Revisar el pago por acto médico, incorporando criterios tales como la complejidad de la tarea, la dedicación horaria, los resultados clínicos obtenidos, el uso adecuado de las técnicas diagnósticas y la dispensación de medicamentos.
- Crear un sistema de incentivos que favorezca de manera no compulsiva la radicación de profesionales de la salud en el interior. Los incentivos deben incluir complementos salariales (pago por desarraigo), pero también exoneraciones impositivas y otros beneficios (por ejemplo, a los efectos jubilatorios, computar como un año y medio cada año de actividad permanente en el medio rural). También hace falta crear buenos mecanismos de relevo para descanso, capacitación y actualización, así como tener en cuenta el ciclo de vida de los profesionales (por ejemplo, las necesidades asociadas a la educación de los hijos).
- Fijar desde el MSP los cupos de residencia, conforme a una estimación de la demanda por especialidad.
- Agilizar los mecanismos de reválida de títulos extranjeros.
- Jerarquizar la especialidad de Médico de Familia a partir de un plan de formación universitaria específico, la asignación de un rol definido en el modelo asistencial y una adecuada remuneración de la tarea.
- Reducir la brecha salarial entre el personal médico y no médico.
- Crear un programa de alfabetización digital obligatorio para el personal de salud, para llegar al registro electrónico del 100% de los eventos realizados.
- Efectiva aplicación de la normativa que establece la incompatibilidad entre la actividad asistencial y la propiedad de instituciones y empresas que prestan asistencia, técnicas diagnósticas, medicamentos, insumos y otros servicios utilizados por los prestadores de salud financiados por el FONASA.

### **Plan Primer Nivel de Atención para todos**

El Primer Nivel de Atención (PNA) es el conjunto de recursos y procedimientos organizados para resolver las necesidades básicas y las demandas más frecuentes de la población. Este nivel constituye la puerta de entrada y el primer contacto con el sistema de salud. Un funcionamiento adecuado del PNA, unido a un relacionamiento armónico con los otros niveles, permite resolver a nivel local un elevado porcentaje de problemas de salud, seleccionando y derivando los casos que requieren otros niveles de atención. El fortalecimiento del PNA



ha estado en las propuestas de mejora de la atención de salud de la población desde hace muchísimo tiempo. Sin embargo, y a pesar de su constante mención, siempre se ha visto relegado.

El Plan se propone tres objetivos: alcanzar el acceso del 100% de la población al primer nivel de atención; resolver localmente, en forma progresiva, entre el 80 y el 85% de las necesidades de salud; asegurar la accesibilidad de todos los usuarios, independientemente de su condición económica, geográfica, física, etc. Para alcanzar estos objetivos proponemos:

- Incorporar la Medicina Familiar y Comunitaria como especialidad y asignar el sistema de cápitás correspondientes.
- Integrar equipos de Medicina Familiar formados por médicos de familia, enfermeros universitarios y otros profesionales (asistentes sociales, nutricionistas, etc.).
- Facilitar la acreditación en Medicina Familiar de médicos rurales y otros profesionales radicados en localidades de poca población, mediante la suscripción de convenios con el sistema universitario.
- Establecer un sistema de evaluación de desempeño de los profesionales asignados a este nivel, mediante auditorías regulares de eventos negativos.
- Incorporar equipos de supervisión técnica a nivel departamental, regional y nacional.
- Promover la complementariedad público-privada y la coordinación de diferentes prestadores estatales en este nivel de atención.
- Establecer procedimientos de referencia y contra-referencia, mediante la creación y protocolización de subsistemas locales, departamentales, regionales y nacionales.
- Asegurar la plena accesibilidad a todas las instalaciones donde funcionen servicios de PNA.
- Coordinación de acciones entre el sistema de salud y el sistema educativo, con el fin de incluir la educación en prevención de enfermedades y accidentes en los planes de estudio de la enseñanza primaria y media.
- Desarrollar un plan de salud bucal infantil que comenzará con acciones preventivas desde el embarazo e incluirá visitas de control a realizarse en los centros educativos.

### **Plan de equidad territorial**

La inequidad geográfica o territorial es uno de los mayores defectos del sistema de salud, al punto de poner en duda su condición de “Sistema Nacional”. Superar este problema será una prioridad. Las principales medidas a aplicar son las siguientes:

- Integrar funcionalmente los servicios existentes, vinculando zonas rurales, pueblos, Hospitales Departamentales y centros de referencia regionales o nacionales. Se debe contar con la protocolización necesaria, escrita, validada y socializada a todos los actores, que incluya algoritmos de atención y cobertura de los traslados.
- Incorporar tecnologías de información y comunicación (TICs) como herramienta para asegurar la llegada a toda la población, independientemente de su lugar de residencia. Esta actividad se coordinará con el *Plan de Desarrollo de la Familia Rural* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Implementar rondas sanitarias con tecnologías de diagnóstico (ecografía, laboratorio clínico, mamografía, etc.), tomando como referencia el Proyecto Sésamo de la Intendencia de Florida.
- Capacitar a agentes comunitarios, aprovechando los recursos locales (por ejemplo, policías rurales) para poder atender las situaciones de emergencia y colaborar a

distancia con profesionales de la salud.

- Definir puntos estratégicos en el interior del país para organizar un servicio de traslado aéreo de emergencias médicas.
- Organizar una red de cuidados críticos en todo el interior, mediante la complementación público-privada. El volumen de compras de servicios realizado actualmente por ASSE permitiría financiar la reapertura de algunos centros departamentales en el subsector público.
- Creación de IMAEs cardiológicos al norte del Río Negro. El país no puede seguir aceptando que la mitad del territorio nacional esté desprovista de institutos destinados a las patologías cardiológicas más prevalentes.
- Rápida aplicación de la Ley de reproducción asistida, asegurándose de que sus beneficios lleguen a la población de todo el país.
- En Montevideo, concretar la creación del Hospital del Cerro a partir del fortalecimiento y desarrollo del actual Centro Coordinado.

### **Atención y rehabilitación temprana de adicciones**

Si bien todas las adicciones merecen atención, la prioridad hoy es la adicción a la pasta base, destructora de la autonomía personal y generadora de violencia. El país no está actualmente preparado para apoyar a los consumidores ni a sus familias. Las campañas de prevención, la captación temprana y la acción terapéutica deben complementarse para reducir el impacto del problema.

Se proponen las siguientes medidas:

- Educación sobre el tema adicciones en centros de enseñanza, clubes y centros comunitarios. Dado que la mayor parte de las conductas adictivas nacen tempranamente, es esencial empezar cuanto antes. La tarea educativa se realizará en el marco de los programas *Paternidad Responsable*, *Abuelas y Abuelos*, y *Espacios Comunitarios* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). También se coordinará con ANEP la incorporación de contenidos a los planes de estudio, así como las actividades de actualización para docentes.
- Creación de un *Sistema Nacional de Adicciones* que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, intendencias) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. El Sistema usará como puntos de apoyo a los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Uno de sus elementos constitutivos será el *Observatorio Social sobre Adicciones* (para ambos puntos, ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- *Programa de rehabilitación de la persona adicta al consumo de pasta base, seguimiento del rehabilitado y acompañamiento de la familia*. El programa tendrá tres componentes. En primer lugar, un conjunto de acciones orientadas a la captación precoz de consumidores, es decir, antes del rompimiento familiar. Un segundo componente de internación en centros públicos y privados de desintoxicación, financiada con cápitales FONASA. En tercer lugar, un seguimiento post-internación, donde juega un rol central un adulto que, con el consentimiento del paciente, asume un rol de tutoría y apoyo. El tutor recibirá acompañamiento y encuadre de parte de instituciones estatales o privadas presentes en la zona.
- *Derogación de la Ley 19.172*, que legalizó la producción, distribución y venta de marihuana a cargo del Estado, y análisis de posibles normas alternativas. Se acentuarán las medidas contra el tráfico ilegal de drogas.



## DEPORTE

El deporte ha dejado de ser visto como una simple actividad recreativa para ser considerado un componente básico del desarrollo humano y social. La actividad deportiva tiene efectos benéficos sobre la salud, por lo que forma parte de las barreras de prevención sanitaria. Favorece el normal desarrollo psicológico y emocional de las personas, con lo que contribuye a promover el bienestar. Transmite valores, porque enseña a cooperar, a competir limpiamente, a perder y a ganar. Crea lazos sociales, debilitando las dinámicas de exclusión y de marginalidad. Ayuda a construir identidades comunitarias, fortaleciendo el sentido de pertenencia y los lazos de solidaridad. Complementariamente, es una barrera eficaz contra el consumo de drogas y aleja a muchos adolescentes y jóvenes de la cultura del delito. Por todas estas razones, un país que cuida a su gente debe tener una política de deportes con sentido social.

La UNESCO ha reconocido la relevancia social de la cultura física y el deporte, por lo que recomienda que los estados se responsabilicen de la elaboración de políticas adecuadas para su desarrollo. Uruguay ha sido pionero en esta tarea, desde que en 1911 creó la Comisión Nacional de Educación Física. Pero aquel impulso no se sostuvo en el tiempo. Entre 2012 y 2013, la inversión pública en políticas deportivas cayó de 132,9 millones de pesos a 82,6 millones, según el balance de ejecución presupuestal, lo que constituye una disminución del 38 por ciento. Contra lo que pudiera pensarse, esta disminución no constituye un ahorro. Las estadísticas internacionales dicen que, por cada dólar que se invierte en deporte, se genera un ahorro en salud de al menos 8 dólares.

### Los problemas actuales

Más allá de la caída de recursos, los gobiernos del Frente Amplio no han tenido una política de deportes digna de ese nombre. Existen algunos planes de acción poco ejecutados y algunas acciones aisladas (como la instalación de equipamiento para realizar actividades físicas en espacios públicos) pero no hay una orientación estratégica ni una adecuada integración de iniciativas. Los principales problemas a enfrentar son los siguientes:

- *Muy desigual desarrollo de la cultura física.* Si bien hay un número importante de uruguayos que realiza actividad física en forma personal o colectiva, sigue habiendo amplias capas de la población que no sólo se mantienen en el sedentarismo sino que no tienen conciencia de lo que eso significa en términos de impacto.
- *Muy baja coordinación entre las diferentes iniciativas orientadas a fomentar el deporte y la cultura física.* La coordinación de actividades entre el sector estatal y el sector privado es casi inexistente. Dentro del propio sector estatal hay muy poca coordinación entre, por ejemplo, lo que se hace en el marco de ANEP y las políticas desarrolladas por los gobiernos departamentales.
- *Muy baja coordinación en el diseño de políticas.* No existe suficiente articulación entre la política de deportes, la política de salud y las políticas sociales.
- *Sub-utilización de la capacidad instalada.* El Uruguay hizo en el pasado un esfuerzo importante por construir plazas de deportes, muchas de las cuales están hoy en mal estado de conservación y son utilizadas para otros fines. Tampoco se hace un aprovechamiento suficiente de algunas instalaciones privadas (por ejemplo, gimnasios contruidos por clubes locales) que podrían utilizarse para programas de trabajo con financiamiento público.
- *Marco legal insuficiente y poco conocido.* El país cuenta desde hace algunos años

con una Ley de Fomento del Deporte y de la Erradicación de la Violencia. Esa ley, de sólo 15 artículos, merecería ser revisada y mejorada. Pero también es importante sensibilizar a los diferentes actores para hacer un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece.

- *Escaso apoyo al deporte de alta competencia.* El deporte de alta competencia es caro y plantea dificultades a los países chicos. Pero también es una oportunidad para promocionar la imagen del país y genera modelos que pueden estimular el compromiso de la población con la cultura física. Considerando el PBI per capita que ha alcanzado el Uruguay, estamos apoyando poco este tipo de actividad.

### **Nuestra visión: una política de deporte con contenido social**

Aspiramos a impulsar desde el gobierno una política nacional de deporte que articule con las políticas sociales, sanitarias y educativas para fomentar hábitos de vida saludable, transmitir valores y construir lazos interpersonales.

La práctica de deportes forma parte de la vida privada de las personas y, por lo tanto, es una actividad que debe fortalecerse por el camino de la voluntariedad. Es también una actividad frecuentemente impulsada por organizaciones no gubernamentales que cumplen una tarea importante y han acumulado mucha experiencia. Por eso asignamos al Estado un rol rector y regulador, pero no sustitutivo ni interventor. Su papel es diseñar e impulsar estrategias de corto, mediano y largo plazo que permitan sumar esfuerzos y movilizar la capacidad de iniciativa que existe en la sociedad. La tarea no es obligar, sino promover y estimular.

### **Nuestras propuestas**

Las principales acciones que nos proponemos impulsar desde el gobierno, en coordinación en Entes Autónomos, gobiernos departamentales, municipios y entidades privadas, son las siguientes:

#### **Plan Deporte y educación**

El objetivo general del plan es fortalecer la presencia de la educación física en la educación formal, desde Primaria hasta el nivel terciario. Para eso proponemos:

- Lograr la sincronización de contenidos programáticos y una adecuada secuencia de objetivos pedagógicos, promoviendo instancias de diálogo y coordinación entre los diferentes niveles y ramas del sistema educativo. En esta tarea debería desempeñar un papel importante el Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Comisión Coordinadora de la Educación.
- Impulsar una concepción más amplia de la educación física como materia curricular, que incluya formación en estilos de vida saludables, hábitos de alimentación, higiene corporal y muscular, etc.
- Creación de un programa de formación continua de los docentes de Educación Física, que asegure el mantenimiento de la calidad mediante el acceso a cursos de actualización, talleres de capacitación y estadías en el exterior.
- Generar un mecanismo de reválida y actualización que permita acceder al título de Licenciado a los profesores de educación física que se titularon con anterioridad a la incorporación del ISEF a la Universidad de la República.
- Promover la creación de otra sede regional del ISEF en el suroeste del país, ya que las





actuales se encuentran en Montevideo, Maldonado y Paysandú.

- Compensar las deficiencias de escuelas y liceos en materia de instalaciones deportivas mediante una política de convenios con clubes y otras instituciones cercanas que tengan capacidad ociosa durante el horario de clases.
- En acuerdo con los gobiernos departamentales, recuperar y equipar las plazas de deportes que estén en estado de deterioro, y asignar prioridad de uso a las escuelas y liceos cercanos durante el horario de clases.
- Promover la organización de competencias estudiantiles a nivel inter-institucional, departamental y nacional, con el fin de estimular el arraigo en el centro educativo y promover los valores de respeto, trabajo en equipo, tolerancia, inclusión, lealtad, juego limpio, esfuerzo personal y colectivo. Las competencias deberían abarcar todas las disciplinas olímpicas y servirían como un instrumento más para combatir el abandono de los estudios.
- Generar un mecanismo de detección temprana de talentos que funcionaría a partir de informes presentados por los docentes de educación física.
- Exigir como condición para la práctica federada de cualquier deporte antes de los 18 años, así como para firmar contratos de carácter profesional, la asistencia regular y controlada a un instituto de educación formal.
- En la órbita de ANEP, complementar el régimen de exoneración de faltas para los alumnos que justifiquen la necesidad de ausentarse o reducir temporalmente su horario de clase como consecuencia de una actividad deportiva profesional o federada, con la efectiva aplicación de la norma que les da derecho a elegir horarios alternativos y con la creación de un sistema de clases compensatorias (eventualmente en régimen de tutoría) que permita recuperar el tiempo perdido. Debe evitarse que el deporte sea una razón para interrumpir los estudios o limitar los aprendizajes.

### **Plan Deporte y sociedad**

El objetivo específico del plan es articular la política de deporte con el conjunto de políticas sociales, como manera de potenciar los esfuerzos en favor del desarrollo humano y la inclusión social. Las principales iniciativas a impulsar son las siguientes:

- Mejorar las plazas de deportes en sus recursos humanos y de infraestructura, priorizando aquellas que se encuentran en zonas socialmente vulnerables. Entre las plazas de deportes a mejorar únicamente en Montevideo se incluyen las siguientes: Plaza N°1, en Ciudad Vieja (cerrada al público); Plaza N°2, en Villa Muñoz (estado general de deterioro, excepto el techo del gimnasio); Plaza N°5, de La Unión (deterioro de muros, bancos y áreas recreativas); Plaza N°10, en Cerro Norte (pabellón masculino y femenino prácticamente sin uso); Plaza N°8, en Piedras Blancas (problemas de mantenimiento e infraestructura); Plaza N°14, en Nuevo París (fue clausurada sin que se ofrecieran alternativas).
- Creación de nuevos espacios destinados a la actividad deportiva en zonas socialmente vulnerables, priorizando su enlace físico con los *Centros de Integración y Ciudadanía* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Apoyar la instalación de equipamiento para actividad física en plazas y parques públicos, y contribuir con la presencia de docentes de educación física que orienten a los usuarios. Esta actividad se realizaría en coordinación con los gobiernos departamentales, el MIDES y el Ministerio del Interior a través del Plan *Plazas y parques seguros* (ver la sección “Seguridad Pública” en *Un país que cuida a su gente*).

- Articulación entre los programas de estímulo al deporte y el *Programa de liderazgo comunitario* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). El nuevo modelo de Plaza de Deportes debe trascender exclusivamente a la actividad física, para convertirla en un espacio de convivencia.
- Articulación entre los programas de estímulo al deporte y el Sistema Nacional de Voluntariado (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). En particular, se buscará asegurar la presencia regular de figuras conocidas del deporte (futbolistas, basquetbolistas, etc.) en espacios deportivos y de recreación ubicados en zonas vulnerables, con la finalidad de compartir un rato de actividad con la población de la zona y, de ese modo, estimular la participación en esta clase de actividades.
- Participación del Ministerio de Turismo y Deporte en la *Red Nacional de Adicciones* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Política de apoyo a las organizaciones deportivas presentes en zonas vulnerables. Relanzamiento del programa de cofinanciamiento con el MTOP para mejoramiento de infraestructura.

### **Plan Deporte para todos**

El objetivo específico es promover la recreación y la cultura física en todos los grupos de edad y sectores de la población, asegurando la equidad en el acceso y proponiendo actividades diferenciadas. Las principales iniciativas a impulsar son las siguientes:

- *Deporte en el trabajo*. Se propone desarrollar, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, programas de actividad física a ser desarrollados en el lugar de trabajo. Cada programa se adaptará a las exigencias y riesgos propios de cada actividad laboral y tendrá como objetivo primario instalar rutinas que puedan mantenerse a lo largo del tiempo.
- *Deporte para adultos mayores*. Atenderá las necesidades físicas y recreativas de los adultos mayores, con el fin de favorecer su bienestar personal y su integración social. Las acciones se desarrollarán en coordinación con el MIDES, especialmente a través del Programa Abuelas y los *Centros diurnos para la tercera edad* (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*). El acompañamiento de los adultos mayores estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones.
- *Deporte diferente*. Consistirá en un conjunto de acciones dirigidas a las personas con capacidades diferentes, que en parte profundizarán iniciativas actualmente en curso y en parte agregarán nuevas opciones. También en este caso, el acompañamiento estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones.

### **Plan Deportes menores**

El objetivo específico es fomentar y apoyar deportes tales como la natación, el rugby, el vóley, el hándbol y las artes marciales, como forma de ampliar el abanico de opciones y, de ese modo, aumentar la cantidad de personas que opte por practicar alguna disciplina deportiva. Entre las acciones a desarrollar se incluyen:

- Dar apoyo a las federaciones que impulsan la práctica de estos deportes, tanto en lo económico como en lo organizativo. Se propone extender a otras disciplinas deportivas un modelo similar al aplicado por OFI y ONFI. Estas organizaciones llevan adelante la actividad del fútbol en todo el territorio nacional (capitales, pueblos y





villas), y han logrado la participación de más de 90.000 niños, niñas y adolescentes.

- Trabajar conjuntamente con gobiernos departamentales, federaciones y empresas privadas, con el fin de difundir y promocionar cada una de las disciplinas elegidas.
- Utilizar las plazas de deportes y las plazas públicas para promover estas disciplinas.
- Disminuir los impuestos a los artículos deportivos necesarios para la práctica de esas disciplinas, incluyendo la promoción del uso de bicicletas en forma masiva.
- Generar nuevas formas de ayuda, con financiamiento tanto público y privado, para estimular la participación de deportistas y equipos uruguayos en competencias regionales e internacionales.
- Se atenderá especialmente a promover la equidad de género en el acceso a las diferentes especialidades deportivas.

### **Plan Alta competencia**

El objetivo específico es dar apoyo a deportistas uruguayos que están en condiciones de ingresar en los circuitos de alta competencia. Entre las medidas a aplicar se incluye:

- Otorgar becas de manutención a deportistas competitivos, con el objetivo de ayudarlos a prepararse para eventos específicos (juegos olímpicos, juegos panamericanos, etc.).
- Otorgar beneficios fiscales a aquellas empresas que decidan apoyar a un deportista competitivo (asegurando su manutención, comprando equipamiento, etc.), siempre que la ayuda supere cierto monto y que no existan retornos publicitarios.
- Estimular en ámbitos académicos la investigación vinculada a la medicina deportiva, la alimentación para alta competición y otras formas de conocimiento vinculadas a la competencia deportiva.
- Creación de una red de complejos deportivos que asista en forma integral a deportistas de elite, con modernas técnicas de apoyo que consideren las variables físicas, técnico-científicas, deportivas, psicológicas y sociales. La red estará integrada por el Centro Celeste de Alto Rendimiento (CeCAR) y algunos centros ubicados en distintos puntos del país. Para ponerlos en condiciones se trabajará en coordinación con los gobiernos departamentales. La red tendrá en común una misma metodología de trabajo y un equipo central de asesoramiento. Los deportistas de alta competición podrán asistir a cualquiera de las sedes, o alternar entre ellas, sin perder un marco de trabajo común.

### **Plan Deporte seguro**

Desde el Ministerio de Turismo y Deportes se colaborará con el Ministerio del Interior y el MIDES para la ejecución del Plan *Deporte Seguro*, tal como ha sido descrito en la sección “Seguridad ciudadana” de *Un país que cuida a su gente*.

De manera particular, el Ministerio de Turismo y Deportes participará en la elaboración de campañas de comunicación y de acciones educativas destinadas a erradicar la violencia de los escenarios deportivos.

## **SEGURIDAD SOCIAL**

Un país que cuida a su gente debe tener un régimen de seguridad social capaz de proteger a todos, respetuoso de las exigencias de justicia y en condiciones de sostenerse a lo largo del tiempo. La seguridad social que tenemos hoy no cumple plenamente estas condiciones.

Por eso queremos trabajar para mejorarla. Queremos dar la mejor protección posible a todos los uruguayos, pero muy especialmente a los más vulnerables.

### **Las dificultades actuales**

El contexto económico favorable que desde hace una década beneficia al país generó un importante crecimiento del empleo y, consiguientemente, un aumento del número de cotizantes a la seguridad social. Pero, a pesar de esas condiciones favorables, el régimen enfrenta algunas dificultades serias. Las más preocupantes son las siguientes:

- Aunque ha habido avances en los últimos años, la informalidad laboral sigue siendo elevada: aproximadamente 1 de cada 4 trabajadores está fuera de planilla. Este promedio encierra variaciones importantes según actividad. En los sectores más críticos (servicio doméstico y construcción) la informalidad oscila en torno al 50%. También existe un gran desequilibrio en términos geográficos. Mientras en Montevideo la informalidad se ubica por debajo del 20%, casi uno de cada dos trabajadores residentes en los departamentos de frontera es informal.
- El régimen mixto de seguridad social (integrado por el BPS y las AFAPs) se ha consolidado y cuenta con un alto grado de aceptación entre los trabajadores. Sin embargo, hay problemas que merecen atención. El más importante es el estado de las cuentas del BPS. Las proyecciones de su balance son preocupantes, aun si se consideran plazos relativamente cortos. Por eso las autoridades han declarado que en algún momento será necesario modificar las edades de retiro.
- Junto con lo anterior, la conducción del BPS ha perdido profesionalismo, convirtiendo al sistema jubilatorio en un campo de batallas ideológicas. Por ejemplo, el BPS asumió una tarea que no puede cumplir responsablemente, como es la de asesorar a quienes consideren la posibilidad de desafiliarse de una AFAP. Al asumir esa tarea, no sólo el BPS se puso en juez y parte, sino que se comprometió a dar un asesoramiento que no puede dar con seriedad porque se desconoce el comportamiento futuro de las principales variables que definirán el monto de cada jubilación. Esto no sólo implica una alta probabilidad de que el trabajador tome una decisión equivocada, sino también el riesgo de una ola de juicios civiles. El hecho de que la campaña lanzada por el BPS haya tenido muy poca respuesta no exime a su conducción de esta responsabilidad.
- El BPS tiene serios problemas de gestión que lo vuelven ineficiente. Como ejemplo, téngase en cuenta que pierde aproximadamente el 70% de los juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Otro problema del sistema es la limitada rentabilidad de los fondos de ahorro, ya que las AFAPs están obligadas por ley a colocar gran parte de sus activos en papeles del Estado. Esto no sólo afecta los ingresos futuros de los aportantes sino que concentra sus riesgos: si las cuentas del Estado se deterioran, todos los jubilados se verían seriamente afectados. Esto generaría más costos sociales y agravaría las dificultades para equilibrar las cuentas públicas.
- El afán recaudador de los últimos gobiernos los ha llevado a mantener la vigencia del IASS, cuando claramente se trata de un impuesto que trata a un ahorro como si fuera un ingreso y vuelve a castigar a muchos jubilados que ya fueran castigados por la imposición de topes jubilatorios.



### **Nuestra visión: la mejor protección posible para todos**

Nuestra acción de gobierno en relación a la seguridad social estará orientada por cuatro principios básicos:

- Queremos un Uruguay con una economía altamente formalizada y un sistema jubilatorio sano, fundado en la complementariedad de sus dos pilares (el BPS y las AFAPs), donde se reduzcan los márgenes de incertidumbre y cada trabajador pueda acceder al máximo de protección que el país esté en condiciones de ofrecer.
- Queremos mejorar el rendimiento de los ahorros generados con el esfuerzo de los trabajadores, estimulando un mayor uso de los fondos de las AFAPs para impulsar los proyectos de inversión que el país requiere. No es razonable que los gobiernos se endeuden con acreedores externos cuando podrían hacerlo con los fondos previsionales, siempre que éstos acepten voluntariamente las condiciones ofrecidas.
- Queremos profundizar las políticas de inclusión a la seguridad social de todos los sectores de la sociedad, pero queremos hacerlo con responsabilidad, optimizando los controles en las contraprestaciones y asegurando la estabilidad global del sistema.
- Queremos articular el régimen de seguridad social con las políticas sociales para lograr mejores prestaciones a los grupos más vulnerables, como los adultos mayores y las personas con discapacidades.

### **Nuestras propuestas**

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

#### **Modificaciones al régimen jubilatorio general**

- *Mejor jubilación garantizada.* El régimen actual da a muchos trabajadores la libertad de elegir entre una jubilación enteramente pagada por el BPS y una jubilación “mixta”, parcialmente pagada por el BPS y parcialmente pagada por una AFAP. Más recientemente, se dio a quienes optaron por el sistema “mixto” la posibilidad de pasarse al régimen del BPS entre los 40 y los 50 años de edad. Dado que es muy difícil saber cuál camino asegurará la mejor jubilación, esto enfrenta a muchos trabajadores a una apuesta riesgosa. Nosotros proponemos un sistema alternativo, que permite postergar el análisis de la situación hasta el momento de la jubilación. Y le garantizamos al trabajador la mejor de las dos jubilaciones. Esta solución no resultará más onerosa para el Estado porque, en gran parte de los casos en los que la jubilación asegurada por el sistema “mixto” sea la más conveniente, el Estado pagará menos de lo que hubiera costado la jubilación enteramente pagada por el BPS. De este modo podemos lograr tres objetivos: eliminar la incertidumbre para el trabajador, asegurar el cobro de la mayor jubilación a la que puede aspirar y cuidar las cuentas públicas.
- Certificación de Calidad de todos los procesos del BPS antes del 1º de marzo de 2020, con el objetivo de mejorar sensiblemente su gestión, dotándola de mayor transparencia, objetividad y eficiencia.
- Modificación de la Ley 16.713, reduciendo progresivamente el porcentaje de cartera que las AFAPs deben invertir obligatoriamente en papeles públicos y habilitándolas a diversificar sus colocaciones, en un marco de garantías y controles equivalente al que usan los fondos de pensión más confiables a escala internacional. El Estado uruguayo podrá recurrir a las AFAPs como fuente de financiamiento de distintos

proyectos, como desarrollo de infraestructura, pero sin poder obligarlas a aceptar sus condiciones. El principio general será la voluntariedad, lo que exige encontrar los incentivos adecuados.

- Inclusión en el régimen de seguridad social de grupos hoy excluidos, en un marco de responsabilidad y control sobre las contraprestaciones. Por ejemplo, se incluirá a los reclusos que realizan actividades productivas, complementando el aporte jubilatorio con un aporte al fondo de reparación de víctimas de delitos violentos.
- Creación de una comisión técnica multipartidaria que analice escenarios futuros del régimen de seguridad social y sugiera medidas de reforma que permitan prevenir eventos críticos. Es necesario que el país tenga capacidad de anticipación en lugar de esperar a que los problemas se instalen, como manera de asegurar la estabilidad del sistema y reducir costos sociales.

### **Medidas en beneficio de poblaciones específicas**

#### ***Medidas de protección a los trabajadores***

- Pago íntegro del salario nominal mediante depósito en cuenta bancaria y retención de aportes al BPS en la entidad pagadora.
- Mejorar la coordinación entre el MTSS y el BPS, de tal forma que todos los acuerdos en el MTSS incluyan los aportes a la seguridad social correspondientes y se reflejen en la historia laboral del trabajador.
- La combinación de estas medidas permitirá reducir el riesgo de apropiación indebida de los aportes del trabajador. El uso de medios electrónicos permitirá profundizar la reducción progresiva del IVA en las compras realizadas por los trabajadores. La tercera permitirá, entre otras cosas, obtener fondos para financiar otras propuestas.

#### ***Medidas de protección a los adultos mayores***

- Acelerar el proceso de mejora de las pasividades mínimas.
- Eliminar el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). Esta medida significará una renuncia fiscal de casi el 2% de la recaudación, pero es un imperativo para quienes pensamos que lo jurídico prevalece sobre lo político. La movilización de los activos de las AFAPs para financiar obras de infraestructura será una de las medidas compensatorias.
- Flexibilizar la norma legal vigente sobre desempeño de actividad remunerada posterior a la jubilación, reduciendo su discrecionalidad y ampliando los márgenes de acción de los particulares.
- Extensión del subsidio a lentes y audífonos a jubilados de bajos ingresos. Actualmente, los trabajadores del sector privado afiliados al BPS tienen ese beneficio mientras están activos, pero lo pierden cuando se jubilan (es decir, a la edad en que más lo necesitan). Extender este beneficio a los 150.000 jubilados y pensionistas que reciben menos de 8.500 pesos tendría un costo algo inferior a los dos millones y medio de dólares. La idea es financiar este gasto con parte de las utilidades que recibe el BPS por ser propietario del 37% de República AFAP. En el año 2013, el BPS recibió más de 3 millones de dólares por este concepto. Hace más de 15 años que el BPS guarda esas utilidades que salen del ahorro jubilatorio, sin darles destino.
- Rápida solución a las casi 6.000 solicitudes de vivienda para jubilados que están sin respuesta. Se lanzará un nuevo programa que asegurará a los jubilados con aval



del BPS condiciones similares a las del *Plan Asentamiento Cero* (particularmente en materia de acceso a viviendas en desuso en manos del Estado).

- Desarrollo de *Centros diurnos para la tercera edad* (Ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

### ***Medidas de protección a personas con discapacidad y en situación de dependencia***

- Efectiva puesta en vigencia de la Ley 18.651, del año 2010, que crea la figura del Asistente Personal para las personas dependientes, mediante la creación de un Sistema Nacional de Atención a la Dependencia (SNAD).
- Sistema de atención telefónica y coordinación de respuesta asistencial con alcance nacional.
- Fortalecer los Servicios de Salud del BPS destinados a la atención de pacientes con enfermedades o malformaciones congénitas, en coordinación con prestadores públicos y privados del SNIS.
- Reducción de las exigencias al núcleo familiar para acceder a la pensión por invalidez en el caso de discapacidades no severas.
- *Programa de cuidados domiciliarios* (Ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

### ***Medidas de protección al núcleo familiar***

- Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad, reconociendo el esfuerzo contributivo del trabajador formal (esta medida forma parte del Plan “Estamos contigo”, presentado en la sección “Políticas Sociales” de *Un país de oportunidades*).
- Optimizar el control sanitario y de asistencia escolar de los menores a los diferentes centros de estudios. (Ver, por ejemplo, el plan de salud bucal infantil incluido en la sección “Salud y Adicciones” de *Un país que cuida a su gente*).

### ***Medidas de protección a los funcionarios policiales***

Se impulsará desde el sistema de seguridad social un conjunto de medidas en apoyo del *Plan de dignificación de la función policial* (ver la sección “Seguridad Pública” en *Un país que cuida a su gente*). Entre ellas se incluyen las siguientes:

- Analizar la posibilidad de integrar al sistema AFAPs al personal policial superior.
- Analizar la posibilidad de compatibilizar el régimen de la Caja Policial con el de las demás cajas.
- En materia de vivienda para la familia policial, hacer efectiva la aplicación de la ley 14.230 (Ley Orgánica Policial).
- Reinstalar el otorgamiento de la llamada pensión extraordinaria como consecuencia del fallecimiento o incapacidad del policía en acto directo del servicio.
- Reinstalar la exoneración del aporte a Sanidad Policial del núcleo familiar como consecuencia del fallecimiento del policía en acto directo del servicio.
- Estudiar mecanismos para homogeneizar los retiros y pensiones de aquellos policías que hoy se encuentran amparados por distintas normas y que, habiendo realizado la misma carrera, perciben distintos beneficios.



## SEGURIDAD VIAL

Los accidentes de tránsito se han vuelto una verdadera plaga en nuestro país. Cada año mueren unas 570 personas por esta causa, y otras 28.000 sufren lesiones temporales o permanentes. Cada 15 horas hay una muerte como consecuencia de este flagelo. La tasa de mortandad de 16,5 muertos por cada cien mil habitantes es una de las más altas de la región. La enfermedad traumática es la tercera causa de muerte en el país, y la primera entre los niños y jóvenes.

Además de ser un drama humano, los accidentes de tránsito generan un enorme costo económico, estimado en un 4.5% del PIB. Quiere decir que se llevan tanto dinero como el que se gasta en educación. Si consiguiéramos bajar la siniestralidad, no sólo evitaríamos mucho sufrimiento, sino que tendríamos de más recursos para atender a las necesidades de la población.

Pese a la gravedad del problema, no existe una política global para atacarlo. Algunos gobiernos departamentales han tenido iniciativas valiosas, pero los gobiernos nacionales no le han dado al tema la importancia que merece. Esto no es propio de un país que cuide a su gente.

### *Los principales problemas a resolver*

Las causas de nuestra alta siniestralidad son muchas, e incluyen entre otras el rápido crecimiento del parque automotor. Pero hay algunos factores sobre los que es posible actuar con la expectativa de generar cambios sustanciales. Los más importantes para el diseño de políticas son los siguientes:

- Nuestro país no ha acompañado el crecimiento del parque automotor con un reforzamiento adecuado de las señalizaciones, la iluminación y el acondicionamiento de las vías de tránsito.
- No hay suficiente personal especializado trabajando de manera constante en la resolución del problema. Hay especialistas que se han formado a título personal y algunos gobiernos departamentales han hecho esfuerzos de capacitación, pero no existe una política nacional al respecto. El fracaso del Corredor Garzón es, entre otras cosas, una prueba muy notoria de la falta de profesionalismo existente.
- El sistema educativo formal no ha sido adecuadamente utilizado para generar una cultura de seguridad vial. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que un 95% de los siniestros se deben al factor humano.
- La capacidad de respuesta ante siniestros está muy desigualmente repartida en el país. Según el hecho ocurra en el medio urbano o rural, en un barrio favorecido o en una zona carenciada, los tiempos de llegada y el apoyo disponible pueden ser extremadamente diferentes.
- Algunos gobiernos departamentales han insistido en las medidas represivas (limitación de velocidad, prohibición de giros, guinchado de vehículos) pero no han hecho casi ningún esfuerzo por desarrollar y reforzar hábitos positivos (campañas de comunicación que refuercen el hábito de conservar la derecha, utilizar adecuadamente el señalero o circular por las sendas pintadas en el pavimento). Una campaña que ayude a ordenar el tránsito, y consiguientemente a aprovechar mejor la infraestructura disponible, sale mucho menos dinero que ensanchar una avenida.



- Para algunos gobiernos departamentales, las multas de tránsito tienen un afán mucho más recaudador que educativo.
- Si bien la Ley 18.113 creó un órgano desconcentrado específicamente dedicado a la regulación y el control del tránsito (la UNASEV), no se lo ha dotado de los medios adecuados ni del respaldo jurídico y político que necesita para cumplir su misión.

### **Nuestra visión: una política nacional de tránsito seguro**

El país necesita en forma urgente una política de tránsito seguro que tenga las siguientes características:

- Debe ser una política *nacional*, con un diseño que atienda a todas las necesidades del país. Sólo así podrán eliminarse las inequidades geográficas que hoy existen.
- Debe ser una política diseñada *centralmente* (mismas normas y estándares de seguridad para todo el territorio) pero aplicada en forma *descentralizada*. Para eso será necesario apoyar y fortalecer los equipos técnicos de los gobiernos departamentales.
- En acuerdo con las recomendaciones de diversos organismos internacionales, debe ser una política *de todo el Estado*, es decir, que involucre a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Debe ser una política *consensuada*, en cuyo diseño participen todos los partidos con representación parlamentaria y los principales actores económicos y sociales.
- Debe ser una política *de alianzas*, que aproveche la capacidad de aporte de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema, así como el de los organismos internacionales y gobiernos dispuestos a cooperar.

### **Nuestras propuestas**

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

#### **Medidas orientadas a la prevención de siniestros de tránsito**

- Adecuación de la legislación nacional a las necesidades de seguridad en el tránsito. Presentación de un proyecto de ley que cree los Juzgados de Tránsito y el Fiscalizador Departamental de Tránsito. Esta figura tendrá a su cargo los cuerpos inspectivos, como manera de despolitizar el tema y quitar presión a los intendentes.
- Adecuación de la inspección técnica de vehículos a las normas y políticas nacionales de seguridad vial.
- En coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP, estandarización de normas de seguridad para la construcción de cruces, intercambiadores, pasos peatonales, vías de acceso a estacionamientos, etc.
- En coordinación con los gobiernos departamentales, se elaborará un programa nacional único, con temática unificada, para la formación de aspirantes a obtener la licencia de conducir. El programa incluirá contenidos normativos, elementos de primeros auxilios, conocimientos de mecánica y criterios de conducción defensiva.
- En coordinación con las autoridades de ANEP, introducción de la seguridad vial y para la siniestralidad como materia curricular en educación primaria y media. Los alumnos de nivel medio que obtengan calificaciones destacadas podrán ser exonerados de hasta un 50% de la prueba teórica para la licencia de conducir, siempre que la tramiten en los dos años siguientes a haber concluido Bachillerato. Se coordinará con los institutos de formación docente para organizar la capacitación de formadores en



esta materia.

- Regulación nacional y fiscalización de las academias de choferes. Elaboración de un plan de formación de formadores que incluirá mecanismos de acreditación para quienes están en actividad y cursos obligatorios para quienes se incorporan.
- Licencia única de conductores, con criterios comunes para la definición de factores inhabilitantes (visión, audición, problemas neurológicos o de consumo de sustancias, etc.).
- Desarrollo de un programa de capacitación de choferes profesionales (conductores de ómnibus, taxis, remises y camiones) a cuyo cumplimiento quedará condicionada la renovación de la libreta. La práctica internacional enseña que estos programas son una inversión de alto retorno porque, dado el gran número de vehículos que manejan, las buenas prácticas de los choferes profesionales tienen un efecto ordenador sobre el tránsito (y las malas prácticas tienen el efecto inverso).
- Creación de una Unidad de Comunicación dentro de la UNASEV, que será la responsable del desarrollo de campañas orientadas a mejorar los niveles de información y a generar hábitos positivos. Esta Unidad deberá actuar en coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP (para el caso de las rutas nacionales).
- Fortalecimiento, en coordinación entre UNASEV y los gobiernos departamentales, de las unidades locales y departamentales de seguridad vial.
- Inclusión en el SOA de una tasa cuya recaudación será utilizada para financiar las actividades de prevención.

### **Medidas de protección a los más débiles en el tránsito**

Este conjunto de medidas se orienta a proteger a algunos grupos que, según las estadísticas, son víctimas especialmente frecuentes de los accidentes de tránsito. Entre ellos se cuentan los ciclistas, quienes circulan en moto y los menores de edad.

- Impulso a la instalación de ciclovías en las principales ciudades y rutas del país.
- Estandarización de las medidas de seguridad para motos.
- Programa de entrenamiento para personal que actúe en las puertas de escuelas y liceos, tanto públicos como privados, durante las horas de entrada y salida.
- Estímulos para que los gobiernos departamentales instalen semáforos en las puertas de escuelas y liceos, según un orden de prioridad definido por los antecedentes de siniestralidad.
- Instalación de dispositivos de sonido en los semáforos, para facilitar el cruce de no videntes.
- Organización de campañas de comunicación orientadas a generar hábitos amigables en el tránsito, como parte del *Plan Cultura en Positivo* (ver el capítulo “Cultura” en *Un país de oportunidades*).

### **Medidas orientadas a mejorar la capacidad de respuesta ante siniestros**

Se proponen como medidas a ser aplicadas a escala nacional:

- Adecuar la preparación de recursos humanos (médicos y paramédicos, pero también inspectores de tránsito, personal policial y choferes profesionales) para la atención prehospitiliaria de accidentados.
- Mejorar los tiempos de respuesta de emergencias móviles en el medio urbano. Aplicación efectiva del decreto 309/008 del Ministerio de Salud Pública y fiscalización de su cumplimiento.



- Ampliación de la cobertura en rutas y caminos nacionales, ya sea mediante la extensión de los convenios con emergencias móviles o la preparación de recursos locales para una primera respuesta en ruta.

### **Medidas orientadas a la rehabilitación y cuidado de las víctimas**

- En cooperación con el MSP y los gobiernos departamentales, creación de unidades departamentales de rehabilitación que reduzcan la necesidad de traslados a Montevideo. Si bien cada departamento podrá decidir si es conveniente o no la tercerización de parte de los servicios, se definirán protocolos y estándares mínimos a ser cumplidos en todo el territorio.
- En coordinación con el MIDES, el MVOTMA y los gobiernos departamentales, elaboración de una Guía de ciudades accesibles a ser aplicada en forma descentralizada.
- Creación de un Premio bianual a la comunidad más accesible.

## **MEDIO AMBIENTE**

Al Uruguay no sólo lo integran los uruguayos de hoy, sino también los que vivirán mañana. Dejarles un medio ambiente sano y biológicamente diverso es una responsabilidad que nos toca ejercer ahora. Necesitamos una política medioambiental que, sin ignorar las necesidades de producción que tiene toda comunidad humana, prevenga daños, oriente las decisiones públicas y privadas hacia la sustentabilidad y proteja los ecosistemas que se ven amenazados. Un país que carece de una buena política medioambiental no es un país que cuida a su gente.

### **Los problemas actuales**

Con la creación en 1990 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Uruguay inició un proceso de avances en materia ambiental. Esos avances incluyeron, entre otros pasos, la aprobación de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la constitucionalización del interés general en la protección del medio ambiente, la aprobación de la Ley General del Ambiente, la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, más recientemente, la creación del Observatorio Ambiental Nacional y la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Pese a estos progresos, en los últimos años se han hecho evidentes algunos obstáculos y retrocesos. Episodios como la instalación de la minera Aratirí dejaron a la vista la debilidad de algunas garantías institucionales frente al ejercicio directo de la voluntad política.

Algunos de los problemas que nos afectan en la actualidad son los siguientes:

- Sin perjuicio de los avances logrados, las autoridades responsables de proyectar y ejecutar las políticas ambientales no tienen la suficiente jerarquía, no cuentan con los recursos adecuados y no tienen la debida autonomía técnica.
- La aplicación de la normativa ambiental es despaseja, y frecuentemente más declarativa que real. En general, los “megaproyectos” muestran los puntos débiles de nuestra gestión ambiental, especialmente cuando se desencadenan fuertes presiones de parte del Poder Ejecutivo. El caso de la Autorización Ambiental Previa de la Planta Regasificadora, así como el de Aratirí, ilustran este tipo de problemas. Asimismo, los proyectos de gran porte de las empresas públicas, como las plantas de generación

térmica de UTE y la ampliación de la refinería de ANCAP, deberían ser tratados con la necesaria independencia técnica.

- No existe una suficiente coordinación entre las diferentes iniciativas de protección del medio ambiente, ni entre las iniciativas medioambientales y otras políticas públicas (por ejemplo, las políticas de recolección y tratamiento de residuos urbanos, o el control de emisión de gases y ruidos molestos en el parque automotor).
- Pese a la difusión del lema “Uruguay Natural”, el país sigue teniendo serios déficits en materia de saneamiento, tratamiento de efluentes y procesamiento de desechos.
- Si bien la preocupación medioambiental ha permeado al sistema educativo, no existe una estrategia educativa global. Como resultado, una parte de la población sigue teniendo un grado relativamente bajo de conciencia ecológica y no ha incorporado mínimas prácticas de responsabilidad ambiental.
- A pesar de algunos esfuerzos realizados, la mayoría de las ciudades uruguayas no están bien equipadas para sostener las prácticas responsables hacia el medioambiente: los lugares para tirar residuos escasean y frecuentemente están mal mantenidos; los sistemas de recolección de envases desechables, pilas y baterías no son adecuados; no existen políticas para la recepción y tratamiento de basura tecnológica (teléfonos celulares, equipos informáticos en desuso).
- El aparato estatal no cuenta con políticas adecuadas para el tratamiento de los desechos que genera su propia actividad. De este modo, los equipos informáticos en desuso se acumulan en muchas dependencias (particularmente en ANEP, que recibe muchas donaciones), los chalecos antibalas (que tienen una vida útil limitada y son difíciles de destruir) se acumulan en el Ministerio del Interior, y se tiran grandes cantidades de papel sin tomar las medidas adecuadas para asegurar su reciclaje.
- El país enfrenta una emergencia ambiental de magnitud, que tiene que ver con el agua. El problema es grave y multidimensional. No sólo se trata del estado de nuestras fuentes de agua potable (afectadas por los agrotóxicos, los fertilizantes y el tratamiento inadecuado de efluentes industriales y urbanos), sino que también hay carencias conceptuales para enfrentar el tema (hasta ahora no hemos incorporado la noción de cuenca como objeto de políticas y de legislación). También persisten serios problemas de gestión institucional que se vuelven especialmente graves en este contexto (las pérdidas de agua potabilizada en la red de OSE siguen siendo altísimas en términos comparados).

### ***Nuestra visión: un medio ambiente protegido por instituciones fuertes***

Aspiramos a desarrollar una política de medio ambiente integral y de alcance nacional, que fortalezca el papel rector del Estado mediante el diseño y aplicación de reglas de juego claras y válidas para todos. Queremos que esa política sea eficaz y al mismo tiempo compatible con un desarrollo económico sustentable. No nos oponemos en bloque a ningún tipo de actividad productiva, pero queremos que las reglas generales se apliquen a todos los casos.

En este campo como en tantos otros, los diferentes roles del Estado deben ser manejados con independencia, para evitar efectos no deseados. El órgano regulador y habilitador debe contar con una dotación de recursos adecuada y con la necesaria autonomía técnica. Esto depende esencialmente de su ubicación institucional, así como de la composición y mecanismos de elección de sus autoridades.

Estamos convencidos de que el Estado debe jugar un rol central en este campo, pero



también sabemos que no alcanza con la acción estatal. Además hace falta: una ciudadanía sensible y vigilante, que haya incorporado hábitos y prácticas en la vida cotidiana; empresas públicas y privadas responsables del impacto ambiental de sus procesos; una academia comprometida con la generación de conocimiento y organizaciones de la sociedad civil vigorosas y activas.

### **Nuestras propuestas**

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

#### **Medidas de fortalecimiento institucional**

- Para jerarquizar las políticas ambientales es necesario fortalecer a los órganos encargados de ejecutarla. En particular, proponemos convertir a DINAMA, DINAGUA y DINARA en agencias independientes del Poder Ejecutivo y dotadas de autonomía técnica, fortaleciendo sus planteles profesionales y su dotación de recursos.
- Avanzar en el diseño herramientas de ordenamiento territorial que atiendan a las capacidades diferenciales de presión sobre los recursos naturales y diferentes hábitats, promoviendo actividades de acuerdo a la vocación de cada zona y excluyendo las actividades incompatibles con la capacidad de presión.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional, dando continuidad al funcionamiento del Gabinete Ambiental en la órbita del Poder Ejecutivo.
- Crear Juzgados Nacionales de Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, que intervengan ante conflictos de interés en cuestiones relativas a esas tres grandes áreas.
- Crear la figura del Defensor Nacional del Medio Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, dependiente del Poder Legislativo y dotado de autonomía técnica.
- Crear nuevas figuras delictivas que protejan los valores ambientales, con el consecuente fortalecimiento de la especialización jurisdiccional y del Ministerio Público.
- Exigir el uso de técnicas de conservación y mejora ambiental en obras financiadas por el Estado.
- Crear una auditoría para el tratamiento de desechos que opere en todo el aparato del Estado (Administración Central, Empresas Públicas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados).
- Fortalecer las unidades ambientales municipales, como herramienta de genuina descentralización de gestión ambiental.

#### **Medidas de educación ambiental**

- En coordinación con ANEP, desarrollar una estrategia global de educación medioambiental que abarque desde la educación primaria hasta la formación docente.
- Fomentar en toda la estructura del Estado la capacitación de recursos humanos orientada a la implementación de sistemas de gestión ambiental.
- Capacitar al personal de las unidades ambientales municipales.
- Desarrollar programas de sensibilización pública que involucren al MVOTMA, las intendencias, el IMPO y organizaciones de la sociedad civil.
- Difundir públicamente las sanciones en materia ambiental previstas en el literal B del art. 15 de la ley 17.283).

### **Medidas de restauración ambiental**

- Impulsar programas que devuelvan el estado saludable a ecosistemas o paisajes degradados.
- Crear con ese fin Redes de Restauración que involucren a organismos públicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil presentes en la zona.
- Articular dichos programas con el *Sistema Nacional de Voluntariado* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Coordinar con los gobiernos departamentales correspondientes, con el MVOTMA y con el MTOP, para asegurar el apoyo logístico y los estímulos fiscales que hagan posible la realización de los diferentes programas de restauración.

### **Medidas de incentivo a la Actividad Empresarial Amigable con el Ambiente**

- Fortalecimiento de la ecofiscalidad, introduciendo incentivos fiscales para empresas que certifiquen su calidad ambiental.
- Mejor puntuación en el sistema de compras del Estado para empresas que certifiquen su calidad ambiental (artículos 61, 79 y 152 del TOCAF).
- Incentivos fiscales para empresas que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos, el reciclaje y otras prácticas de protección del medioambiente.
- Incentivos fiscales al uso de agentes de control biológico como alternativa a los químicos.

### **Reforma del sistema de Estudio de Impacto Ambiental para los procesos de Autorización Ambiental Previa (AAP)**

Se aspira a desarrollar un sistema de control que ofrezca más garantías que el actual, haciéndolo más imparcial y menos centrado en la investigación ex-post de denuncias.

- Creación, en el ámbito de la DINAMA, de un registro de empresas consultoras especializadas en estudios de impacto ambiental.
- Los interesados en obtener la APP para un proyecto productivo o constructivo deberán obtener el aval de una de las empresas registradas para realizar el estudio de impacto, siguiendo un esquema similar al que utiliza el Banco Central para la emisión de Obligaciones Negociables (donde se debe contar con el aval de una calificadora de riesgo).
- Las consultoras registradas también serán las encargadas de monitorear el efectivo cumplimiento de las condiciones establecidas en el proyecto, con la obligación de presentar informes periódicos al respecto (6 meses, 1 año o 2 años, según las características del proyecto).
- La DINAMA monitoreará y auditará en forma permanente el trabajo de las consultoras registradas.
- El costo de los estudios previos y de las fiscalizaciones posteriores será internalizado por quienes impulsen los proyectos.

### **Medidas de protección de las reservas de agua potable**

- Desarrollar una Política Nacional de Aguas que sea formulada en términos de protección de cuencas.
- Concluir el inventario de recursos hídricos a nivel nacional, incluyendo estimaciones de oferta, demanda y balance hídrico.
- Poner en marcha un sistema de monitoreo permanente de calidad del recurso, que





permita identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes.

- Establecer en cada cuenca hidrográfica programas de gestión sustentable de los recursos hídricos, compartidas con la comunidad.
- Desarrollar medidas de coordinación regional para las cuencas compartidas con nuestros vecinos, en particular el Río Uruguay y el Río de la Plata.
- Desarrollar medidas para el control de uso de agrotóxicos y fertilizantes en las proximidades de las fuentes hídricas.
- Asegurar la accesibilidad al agua potable en todo el territorio nacional.
- Elaboración, en el ámbito de DINARA, de un marco normativo para el desarrollo sustentable de la acuicultura.

### **Medidas para la gestión sostenible de los desechos urbanos**

- Desarrollar un marco normativo para la gestión de los residuos urbanos, incluyendo mecanismos obligatorios de clasificación, reciclado y deposición final de los residuos. Estos mecanismos deberán instalarse de manera progresiva y deberán ser complementados con campañas de información y sensibilización.
- Establecer mecanismos de financiación para la construcción de plantas de deposición de los residuos urbanos, contemplando los rellenos sanitarios, las etapas de clasificación y la eventual generación de energía a partir de biogás o biomasa.
- Articular las nuevas políticas de gestión de residuos con políticas sociales dirigidas a la población de hurgadores y recicladores.

### **Medidas de protección a los animales de compañía, trabajo y producción**

Mejorar la situación de nuestros animales no es sólo una condición para su propio bienestar, sino que nos ayuda a evolucionar como personas y como sociedad. La insensibilidad o la indiferencia hacia el maltrato y el dolor pueden convertirse en una cultura que se reproduzca por esta vía. Por eso proponemos:

- Reducir la cantidad de animales de compañía que se encuentran abandonados, mediante campañas de sensibilización y de responsabilización.
- Campañas a través de diferentes medios (radio, televisión, plan ceibal, Internet), orientadas a lograr que las personas que tienen animales a cargo les brinden las condiciones adecuadas a cada especie.
- Campañas sanitarias y de cuidado de los caballos usados para tirar carros en los centros urbanos. En la medida de lo posible, sustitución por otro tipo de vehículos.
- Plan de reubicación y cuidado de los caballos considerados “inútiles” para el trabajo en centros urbanos.
- Combate al tráfico de especies exóticas. Trabajo junto con ONGs especializadas para brindar condiciones adecuadas a aquellos ejemplares que sean recuperados.
- Involucrar a las universidades e institutos de investigación en la generación y apropiación de conocimiento sobre cómo brindar mejores condiciones a aquellos animales que deban permanecer a cargo del Estado.
- Campaña de sensibilización y control para lograr que los animales de producción tengan una vida digna. Estudiar los lineamientos al respecto de organizaciones internacionales especializadas.
- Fortalecer la Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal.



Agenda de gobierno del Partido Nacional  
Capítulo 2

**Un país de  
oportunidades**



## Agenda de gobierno del Partido Nacional

### Capítulo 2



## Un país de oportunidades

### Introducción

Queremos un país con justicia social. Pero no una justicia que iguale para abajo y debilite la capacidad de iniciativa, sino una justicia que dé alas y ensanche horizontes. No queremos un país de asistencialismo. Queremos un país de oportunidades. Un país donde cada uruguayo, independientemente del hogar en el que haya nacido, tenga una posibilidad real de desplegar sus talentos y virtudes. Un país de gente que sueñe con un futuro mejor.

Un país de oportunidades es un país que no se conforma con asalar la pobreza ni con generar personas dependientes de la ayuda estatal. *Queremos trabajar por una auténtica inclusión, en lugar de conformarnos con indemnizar la exclusión.* Por eso proponemos un plan “Asentamiento Cero”, que no sólo apunte a regularizar los asentamientos existentes sino a frenar las dinámicas que los generan. Y por eso apostamos a un concepto de *megainclusión* que, tomando como base lo territorial, abarque lo económico, lo laboral, lo educativo y lo sanitario.

Queremos superar las visiones desactualizadas que han predominado en los últimos gobiernos. Pensamos, como piensa el mundo, que la pobreza no es sólo una insuficiencia de ingresos, sino una insuficiente capacidad de generarlos en forma autónoma. Por eso la pobreza no sólo genera vulnerabilidad, sino también dependencia. Aspiramos a que no quede ningún uruguayo en esa condición. Queremos políticas sociales que amparen, pero que al mismo tiempo estimulen el sentido de responsabilidad y de superación.

Un país de oportunidades es un país con una enseñanza exitosa, capaz de acoger a todos y de ayudar a cada uno a desarrollar sus mejores potencialidades. Queremos una enseñanza al servicio de los alumnos y de sus familias, donde haya menos horas de clase perdidas y más aprendizajes de calidad. Queremos una enseñanza que saque lo mejor de nuestros docentes y los ayude a desarrollarse como profesionales y como personas. Queremos una enseñanza que genere resultados en lugar de contentarse con gastar dinero. *Pensamos que, en el Uruguay de hoy, una buena política educativa es la mejor política social.*

Un país de oportunidades es un país que se esfuerza por llevar los bienes de la cultura a todos. Queremos mejores museos, mejores bibliotecas y mejores salas en todo el país, porque no creemos que el progreso se limite a la acumulación de bienes materiales.

Un país de oportunidades es un país que protege a los débiles sin castigar al resto. Un país que apoya a las madres que trabajan, introduciendo exoneraciones impositivas y apoyos que las ayuden a ocuparse de sus hijos. Un país que no mira con sospecha a un padre que se sacrifica para mejorar la vida de su familia.

Hace ya una década que la economía uruguaya crece en forma constante. *Es hora de convertir esa riqueza en oportunidades.* Después de tantos años de abundancia, no podemos seguir pensando que el mejor Uruguay quedó atrás. Estamos convencidos de que lo mejor está por venir.

## POLÍTICAS SOCIALES

La sociedad uruguaya se ha fracturado: mientras una parte de la población tiene un buen nivel de vida y puede aspirar a mejorarlo, otros viven en condiciones de exclusión y marginalidad. Pese a los esfuerzos realizados, se mantiene una fuerte dinámica de transferencia intergeneracional de la pobreza.

Tal como lo marca su carta orgánica, el Partido Nacional se propone ser constructor activo de una sociedad libre, integrada y generadora de oportunidades. Nuestro horizonte para el período 2015-2020 es avanzar sustantivamente en la superación de vulnerabilidades pendientes, en la apropiación de derechos y en la integración de sectores excluidos.

Las políticas sociales son un instrumento importante para cumplir este propósito. Nosotros queremos fortalecerlas, y por eso nos hemos comprometido a no bajar el gasto social. No sólo no se bajará ese gasto sino que se lo gestionará de forma más eficiente. A partir de las lecciones aprendidas en estos años, nuestras políticas sociales buscarán lograr lo que no se pudo hasta ahora.

### *Las insuficiencias de las políticas sociales actuales*

Las políticas sociales impulsadas por los gobiernos del Frente Amplio consumen mucho dinero, alimentan grandes estructuras burocráticas, pero generan pocos resultados. Sus principales defectos son los siguientes:

- Son políticas fuertemente *estatistas*, que desaprovechan la capacidad de iniciativa y la experiencia acumulada en la sociedad. Los jerarcas del Estado quieren resolverlo todo desde sus escritorios. El resultado es mucha burocracia, muchos funcionarios y baja capacidad de introducir cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios.
- Son políticas *superpuestas y desorganizadas*, que con frecuencia caen en una multiplicación de esfuerzos poco fructíferos. Una diversidad de dependencias estatales (INAU, INDA, MIDES, ANEP, etc.) operan en forma inconexa sobre la misma población, generando desorientación y derroche de recursos.
- Son políticas que *generan dependencia*, porque atienden a los problemas de corto plazo sin intentar modificar sus causas. A diez años de haber salido de la crisis económica y social de 2002, se sigue asistiendo con transferencias monetarias directas (tarjeta alimentaria) a unos 60 mil hogares. Frecuentemente, las contrapartidas que se exigen no pasan de ser formalidades.
- Son políticas que atienden al individuo o al núcleo familiar en situación de vulnerabilidad, pero *tejen insuficientes vínculos con la comunidad local en la que están insertos*.
- Son políticas que *no aseguran su propia continuidad*, porque son muy dependientes del ciclo económico. No existen provisiones que aseguren prestaciones mínimas ante un eventual cambio en el contexto.

### *Nuestra visión: el concepto de megainclusión*

Nuestro gobierno va a impulsar políticas sociales que tengan en cuenta todas las dimensiones de la exclusión y que busquen superar las situaciones de vulnerabilidad desde una postura no asistencialista. *Queremos atacar los problemas de fondo y no los síntomas*. A este concepto más integral y acorde con lo que se piensa hoy en el mundo lo llamamos *megainclusión*. Sus principios generales son los siguientes:

- *Desarrollo social como doble construcción*. La superación de la exclusión exige

recorrer un doble camino. Por una parte hay que reconstruir la trama social rota en lo territorial, social y cultural. Esto supone mejorar el entorno físico (infraestructura, condiciones habitacionales) y acercar servicios fundamentales como salud y educación. Por otro lado, hay que estimular una construcción actitudinal de los propios beneficiarios, de modo que, partiendo de una situación de vulnerabilidad, terminen convirtiéndose en protagonistas de su propia inclusión. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través de la construcción de una identidad, del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, la transformación del entorno termina fracasando.

- *Políticas sociales con eje territorial.* Un auténtico desarrollo social requiere la integración de las políticas de vivienda y territorio con las políticas sociales en sentido clásico. Los programas de acondicionamiento urbano y los programas sociales deben ser pensados y ejecutados en conjunto. Esta opción se justifica por dos razones. En primer lugar, muchas de las personas en situación de exclusión económica, social o cultural son también personas que enfrentan serios problemas de vivienda o de integración territorial. En segundo lugar, el apoyo en lo territorial reduce el riesgo de trabajar con abstracciones de escritorio y favorece la articulación con las redes sociales existentes.
- *Políticas sociales que atiendan a la dimensión temporal.* No todas las personas en situación de vulnerabilidad tienen las mismas necesidades. No es lo mismo llevar años en una situación de exclusión que haber caído recientemente en ella o pertenecer a un grupo en situación de riesgo (chacareros, pequeños emprendedores, minorías étnicas, personas con discapacidades). El tiempo es un elemento fundamental para el desarrollo de las estrategias de reinserción. En algunos casos pueden ser necesarias intervenciones muy profundas y complejas, mientras que en otros casos puede alcanzarse con acciones de economía inclusiva que impulsen el desarrollo de la propia iniciativa. Lo territorial y lo temporal deben complementarse en la consideración de los procesos de vida de los beneficiarios.
- *Redes comunitarias.* Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía que la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que están en estado de latencia. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local. Queremos políticas apoyadas en la voluntad de incidir.
- *Enfoque multidimensional.* El objetivo de las políticas sociales debe ser cortar la transferencia intergeneracional (como en el caso de la pobreza extrema) o intragrupal (como en el caso de las minorías) de las situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Para conseguirlo hace falta ver la exclusión como un fenómeno multidimensional



que abarca lo sanitario, lo educativo, lo recreativo, lo productivo y lo cultural. La exclusión no consiste en vivir en un asentamiento, sino en no acceder a servicios adecuados, no contar con protección legal efectiva, no acceder a trabajos estables y dignos ni a modalidades de crédito compatibles con el desarrollo de emprendimientos sustentables. También implica, con frecuencia, ser socializado en modelos de género que reproducen la violencia y la discriminación. Por lo tanto, no puede esperarse que un solo tipo de acción (como las transferencias monetarias directas o la inclusión educativa) resuelvan el problema por sí solas. Peor aún, si recargamos al sistema educativo con tareas ajenas a lo estrictamente pedagógico, lo ponemos en riesgo de no cumplir adecuadamente ninguna de las funciones que se le asignan. Un abordaje multidimensional implica coordinar una gama de políticas públicas específicas en un mismo entorno. Nuevamente, esto sólo es posible si privilegiamos la comunidad local como ámbito del desarrollo social.

- *Coordinación de iniciativas públicas y privadas.* El énfasis en lo comunitario también contribuye a terminar con la duplicación de programas y con los mensajes inconexos. Dependiendo de cada realidad, se trabajará con la red de iniciativas y servicios presentes de la zona, en un marco general definido por las políticas públicas. Esto supone coordinar la acción de los servicios estatales entre sí, y también con las iniciativas voluntarias y las acciones de responsabilidad social empresarial.
- *Intervenciones a término.* La buena política social es aquella que, en el plazo más corto posible, se vuelve innecesaria para sus beneficiarios, porque han logrado salir de la situación de vulnerabilidad. Un programa social que siempre encuentra razones para prolongarse no es un buen programa social, excepto aquellos que se ocupan de vulnerabilidades permanentes. Por eso, con la salvedad mencionada, impulsaremos intervenciones que tengan previsto un comienzo y un final. Su diseño debe incluir objetivos concretos de corto y mediano alcance, así como sistemas de condicionalidades que sólo permitan pasar a etapas más avanzadas del proyecto si se han logrado los impactos previstos en las anteriores.
- *Metodología de compromiso mutuo.* Las autoridades públicas deben comprometerse a asegurar ciertos avances, como mejoras en el entorno urbano o el acceso a servicios (transporte público, ambulancias, entretenimiento, etc.). Los agentes privados que eventualmente intervengan (como las organizaciones de la sociedad civil) deben precisar el alcance de sus aportes y comprometerse a alcanzar ciertas metas. Las comunidades beneficiarias deberán ir cumpliendo objetivos previamente acordados que definan un plan de salida de la situación de vulnerabilidad. Para esta lógica es esencial el manejo de indicadores de logro y de cumplimiento de compromisos.
- *Nuevo concepto de pobreza.* La pobreza no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables. Por lo tanto, una buena política contra la pobreza no puede reducirse a la asistencia mediante transferencias directas, sino que debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos. Esto no significa que las transferencias directas vayan a eliminarse, pero sí significa que deben funcionar como un instrumento entre otros. Si durante años nos limitamos a realizar transferencias, no estaremos combatiendo la pobreza sino sus síntomas. Lo anterior significa que no hay verdadera inclusión si no hay inclusión económica. La generalización del acceso a las fuentes de ingreso (en lo que influye desde la

educación y la formación profesional hasta la regularización de los títulos de propiedad y el acceso al microcrédito) es uno de los ejes fundamentales del desarrollo social. Necesitamos políticas que den poder y oportunidades a las personas, en lugar de mantenerlas en un estado de dependencia.

- *Transparencia y rendición de cuentas.* Los responsables de las políticas sociales deben rendir cuentas ante los ciudadanos del uso que hacen de los recursos proporcionados por la sociedad. La transparencia y la eficiencia deben ser principios rectores de la gestión. La calidad de las políticas públicas (incluidas las políticas sociales) no se mide contando el dinero que se gasta, sino evaluando su impacto sobre las condiciones de vida de los beneficiarios.

### **Nuestras propuestas**

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

#### **Reformas Institucionales**

Una reorientación de las políticas sociales requiere una reforma del tejido institucional que la acompañe. Entre las iniciativas a impulsar se cuentan las siguientes:

- El Ministerio de Desarrollo Social debe ser menos una agencia ejecutora frecuentemente superpuesta a otras, para pasar a funcionar como un organismo orientador y articulador del conjunto de políticas sociales. No se trata de sacar al MIDES “del terreno”, sino de potenciar un modelo mixto que combine la intervención directa con la orientación y evaluación de acciones realizadas por otros. Así como las Naciones Unidas han establecido las Metas del Milenio, la agenda de gobierno debe establecer las metas de superación nacional. En base a ellas, el MIDES debe trabajar con toda la sociedad para cumplirlas. Debemos apuntar a articular la acción del Estado con la participación de organizaciones no gubernamentales y voluntarias como medios de acción pública. Se trabajará en la simplificación y coordinación de acciones.
- Establecer en los programas centrales del gobierno nacional la modalidad de “un programa, un responsable”, con el objetivo de evitar que la superposición de organismos debilite el impacto y diluya responsabilidades. Cada conjunto de objetivos debe tener un responsable identificable, que rinda cuentas ante la sociedad y el sistema político.
- Organizar la política social en un conjunto relativamente reducido de programas inter-institucionales de alto impacto, en lugar de dispersarla en una multitud de iniciativas difíciles de identificar, de controlar y de evaluar.
- Definir el concepto de *gasto social permanente* como aquel que debe asegurarse en un horizonte de mediano plazo, más allá de las variaciones coyunturales. Una política social que sólo puede durar mientras haya bonanza es una política que generará traumatismos justo en el momento en que habrá más gente en situación de debilidad. Por eso es necesario establecer una regla que ponga al gasto social permanente a salvo de las oscilaciones propias de los ciclos económicos, como condición para construir políticas públicas de largo plazo que corten con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esto implica dos cosas: que el gasto social debe tener un piso garantizado que debe ser priorizado respecto de muchos otros gastos; y que ese piso debe definirse de forma tal que no se vea amenazado durante la parte





baja del ciclo.

- Instalar un modelo transparente de gestión social, que permita conocer los resultados obtenidos en términos de impacto, así como evaluar el grado de eficiencia alcanzado en el uso de los recursos. Aspiramos a desarrollar un *Índice de desarrollo social, inclusión y ciudadanía*, que permita evaluar impactos a lo largo del tiempo, en forma desagregada según las diferentes zonas de intervención. La aplicación de ese instrumento se pondrá en manos de un sistema independiente de auditoría externa de resultados, que periódicamente hará públicas sus conclusiones.
- Potenciar los *Centros de Integración y Ciudadanía* como ámbitos claves para la implantación local, coordinación y evaluación continua de los programas con base territorial. Estos centros, que funcionarán con una lógica descentralizada y apuntarán a favorecer el desarrollo de liderazgos comunitarios, serán los nodos de ejecución de los programas permanentes, así como los ámbitos de coordinación inter-institucional de acciones locales. Se generará una infraestructura que facilite la apropiación por parte de la comunidad. Más allá de las especificidades que correspondan, los centros desarrollarán una serie de actividades comunes orientadas a fortalecer la trama local y generar vínculos entre lo público y privado. También serán directamente responsables de la ejecución de algunos programas, como el programa “Ciudadanía activa” (orientado a estimular el compromiso comunitario, la identidad local y los liderazgos positivos) y el programa “Estás en tu derecho” (orientado a promover el conocimiento y ejercicio responsable de los derechos).
- En el marco establecido por la Ley 17.885 (aun no reglamentada) impulsaremos la instalación del *Sistema Nacional de Voluntariado*, que ofrezca beneficios similares a los que genera la actividad laboral en el sector formal de la economía: cobertura del Sistema Nacional de Salud, aportes jubilatorios y años computables para la jubilación. Estos beneficios sólo podrán alcanzar a voluntarios que acepten desempeñar tareas estables, sometidas a coordinación y evaluación, durante períodos no inferiores a dos años. Dentro de este marco, impulsaremos especialmente la creación de un *Programa Nacional de Voluntariado Juvenil*.
- Creación de una *Matriz de Responsabilidad Social Empresarial*, en acuerdo con dicho sector, que facilite la articulación entre las iniciativas propias del sector privado y las estrategias de política pública. Para ello se tomarán como referencia los criterios, programas y acciones incluidos la Guía ISO 26000 de Responsabilidad Social, haciendo hincapié en las dinámicas de alianza entre los distintos actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos, organismos públicos nacionales y departamentales, comunidades locales. Se seguirá promoviendo y difundiendo la Ley de Donaciones Especiales y se generarán otros estímulos y exoneraciones tributarias a las empresas que lideren programas y proyectos de Responsabilidad Social en coordinación con el Estado.
- Se impulsará un *Modelo de cooperación académica para el desarrollo social*, dirigido a todas las universidades nacionales, para estimular la investigación y el intercambio sobre temas directamente vinculados al desarrollo social. También se promoverá el intercambio y la cooperación internacional, en beneficio de todos los actores.
- Se creará el *Observatorio Social sobre Adicciones*, con la finalidad de analizar integralmente el uso problemático de sustancias adictivas y su impacto en los diferentes ámbitos sociales. Este observatorio estará integrado a la *Red Nacional de Adicciones* (ver la sección “Salud Pública y adicciones” en *Un país que cuida a su*



gente).

- Creación de comisarías de niños y mujeres en todo el país.

### **Plan Asentamiento Cero**

En el Uruguay de hoy, unas 200.000 personas viven en asentamientos (la cifra puede oscilar entre 170 y 250 mil, según el criterio que se utilice). Esto se debe en parte a respuestas espontáneas ante la imposibilidad de acceder a una vivienda formal y en parte a acciones organizadas. En Montevideo, el mayor número de ocupaciones de tierras se produjo durante los años en los que fue intendente el Dr. Tabaré Vázquez.

Solamente dos de cada tres habitantes en asentamientos tienen acceso a agua o electricidad. Quienes tienen saneamiento apenas superan el 10 por ciento. En muchos asentamientos hay problemas graves de inseguridad y se reproduce una cultura que aleja a las personas de la educación y el empleo formal. En consecuencia, eliminar los asentamientos no sólo significaría resolver un problema de acondicionamiento urbano, sino desmontar uno de los principales mecanismos generadores de exclusión.

El Plan Asentamiento Cero, que será coordinado desde Presidencia de la República, propone crear las condiciones para eliminar los asentamientos en un plazo de diez años. Para alcanzar estos objetivos hace falta actuar en varios frentes. Los más importantes son:

- Desalentar la creación de nuevos asentamientos, eliminando los incentivos que impulsan a formarlos (en esto será clave el Plan “*Estamos contigo*”).
- Regularizar los asentamientos ubicados en zonas viables (lo que supone proveerlos de infraestructura y servicios, así como regularizar el régimen de propiedad).
- Realojamiento de aquellos hogares que se hayan instalado en zonas incompatibles con el desarrollo de una vida segura y saludable, como terrenos inundables o altamente contaminados.
- Concentrar acciones de política pública encuadradas en el modelo de la megainclusión.
- Algunas de las acciones que formarán parte del Plan Asentamiento Cero son las siguientes:
- Actualización de la información disponible sobre la población residente en asentamientos y otras comunidades vulnerables, a ser realizada en cooperación entre el MIDES y el INE.
- Actualización de la información disponible sobre instituciones e iniciativas que estén activas en zonas de alta vulnerabilidad (ya sea estatales, privadas o mixtas), a ser realizada por el MIDES.
- Creación de un *sistema de respuesta rápida* que impida la creación de nuevos asentamientos a partir de marzo de 2015. Quienes invadan tierras serán desalojados en el marco de las garantías establecidas por la Constitución y la ley.
- Elaboración de *planes conjuntos* a ser aplicados en los asentamientos considerados viables, que incluyan programas de intervención pública orientados a proporcionar infraestructura y servicios (saneamiento, tendido eléctrico, caminería, transporte urbano, espacios deportivos y recreativos), programas de apoyo a ser impulsados por organizaciones privadas (Movimiento Tacurú, Techo, etc.) y contraprestaciones a ser cumplidas por los beneficiarios y la comunidad local (como la mejora de viviendas cargo de los locatarios). Estos planes conjuntos se diseñarán y ejecutarán siguiendo la metodología del compromiso mutuo.
- *Programa de liderazgo comunitario*. El objetivo será identificar y promover líderes locales que funcionen como articuladores de las políticas públicas y las iniciativas



privadas en los asentamientos. Los líderes recibirán entrenamiento y apoyo. También estarán sometidos a una evaluación de desempeño que estará parcialmente en manos de la propia comunidad y parcialmente en manos del Estado. Su tarea consistirá en contribuir al diseño y aplicación de programas que unan la acción educativa, sanitaria y de promoción económica.

- Plan de *otorgamiento de títulos de propiedad* a quienes hayan ocupado predios en asentamientos considerados viables con anterioridad a setiembre de 2014. Para el otorgamiento de los títulos se establecerán ciertas condiciones relativas a la calidad de la vivienda (mejoras a cargo del ocupante, con apoyo técnico y de materiales) y la exigencia de haber tenido un empleo o emprendimiento formal durante el 80% del tiempo en los dos años anteriores.
- Elaboración de un *plan de salida rápida* para familias residentes en zonas inhabitables. El primer paso consistirá en realizar un *relevamiento de viviendas y predios existentes* que puedan ser utilizadas para realojar a personas residentes en asentamientos inviables. Se estima que hay en el país unas 50 mil viviendas desocupadas. Una parte importante de ellas (así como un buen número de predios edificables) están en manos del Estado. No tiene sentido lanzar planes de construcción de vivienda si antes no se hace un buen aprovechamiento de este activo. El segundo paso será el diseño y ejecución de un *plan de aprovechamiento de viviendas y predios existentes*. Estas tareas serán realizadas en el marco establecido por la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 18.308), en coordinación con los gobiernos departamentales.
- *Programa de Alquiler Solidario*. Este programa se aplicará en la regularización de asentamientos, pero también será parte de un paquete de soluciones ofrecidas a la franja de población de menores ingresos (hasta 60 UR), cuyas necesidades habitacionales están desatendidas. El programa adjudicará viviendas hasta hoy desocupadas (propiedad del Estado o abandonados por deudas) a núcleos familiares ubicados en esa franja de ingresos. El núcleo familiar se comprometerá a invertir un monto equivalente al alquiler que pagaría por esa vivienda en tareas de refacción y recuperación. Para el cumplimiento de este compromiso se le proporcionarán materiales y asistencia técnica (ver al respecto el punto siguiente). El cumplimiento del compromiso habilitará a participar en el programa de titulación o generará un derecho de usufructo prolongado.
- *Plan Vivienda Urbana de Bajo Costo*. En el área metropolitana existen numerosos predios con buena infraestructura (agua potable, tendido eléctrico, saneamiento) y un costo del metro cuadrado sensiblemente menor al de la zona costera. El propósito es estimular allí la construcción de viviendas de bajo costo, extendiendo a otras franjas de ingreso la experiencia iniciada con la Ley de vivienda de interés social (Ley 18.795). Un primer componente de este plan consistirá en la creación de una agencia no estatal para la *promoción de la auto-construcción*. El objetivo es desarrollar una versión urbana de la exitosa experiencia de MEVIR, que combine la asistencia técnica, la canasta de materiales y el esfuerzo personal. Un segundo componente consistirá en un programa de abatimiento de costos de construcción que combine estímulos para la utilización de sistemas no tradicionales (para lo que es esencial agilizar los mecanismos de otorgamiento del Documento de Aptitud Técnica) con exoneraciones impositivas (IVA, BPS, tasas aduaneras). Un tercer componente consistirá en el llamando a concursos de arquitectura para desarrollar propuestas de SCNT de bajo costo, con materiales y técnicas nacionales, y el financiamiento de modelos

experimentales. Un cuarto componente será la reformulación del Plan Juntos, que hasta ahora ha tenido bajo impacto debido a problemas de diseño y de gestión. Proponemos la reformulación de ese plan, integrándolo a la lógica institucional de las políticas públicas (para lo que deberá ser incorporado a los planes quinquenales de MVOTMA). El objetivo general es facilitar el acceso a la vivienda propia a las franjas poblacionales de menores ingresos.

### **Plan “Estamos contigo”**

Uno de los problemas de las políticas sociales impulsadas por el Frente Amplio es que ofrecen soluciones a quienes han caído en situación de exclusión pero protegen menos a quienes están en riesgo de caer en ella. Esto ocurre a pesar de que muchas personas que se mantienen en la formalidad tienen niveles de ingreso similares a quienes se benefician de las ayudas sociales (en Montevideo, uno de cada tres inquilinos es de nivel socioeconómico bajo o medio-bajo). Esta manera de organizar los planes sociales funciona como un incentivo para la creación de asentamientos y otras variantes de informalidad.

El plan “Estamos contigo” estará dirigido a esos hogares que están en riesgo pero reciben poco apoyo. Podrán ser beneficiarios del plan los jefes o jefas de hogar que cumplan las siguientes condiciones: vivir en un hogar pluripersonal; tener un empleo formal o un microemprendimiento debidamente registrado; pagar un alquiler o estar dispuesto a pagarlo; abonar regularmente una factura de electricidad, o estar dispuesto a hacerlo; tener un ingreso que no supere la primera franja de imposición del IRPF; no ser beneficiario de la Tarjeta Uruguay Social ni de ningún otro programa de transferencias directas, excepto las diferentes Asignaciones Familiares. Tendrán prioridad los menores de 30 años (como forma de apoyar a las parejas jóvenes que quieren independizarse) y los hogares donde haya hijos menores de 15 años que asistan en forma regular a un establecimiento educativo.

Algunas de las medidas de apoyo que se brindarán son las siguientes:

- Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad, reconociendo el esfuerzo contributivo del trabajador formal.
- Para quienes no alcancen el mínimo imponible del IRPF, posibilidad de inscribirse en los planes de Alquiler Solidario previstos para los habitantes de asentamientos.
- Exoneración del IRPF para quienes no lleguen al punto medio de la primera franja de imposición. Para quienes se ubiquen en la segunda mitad de la primera franja, reducción de la tasa de imposición reducida del 10 al 5% (sin perjuicio de otras exoneraciones). Este beneficio se perderá cuando el beneficiario alcance la segunda franja.
- Para los menores de 30 años que aspiren a alquilar una vivienda, creación de un nuevo sistema de garantías con respaldo estatal, viable y en escala a la demanda, a ser gestionado por la Agencia Nacional de Vivienda.
- Elegibilidad para acogerse a los beneficios del *Plan Vivienda Urbana de Bajo Costo*.
- Elegibilidad para el *Programa de Paternidad Responsable*, el *Programa Abuelas y Abuelos*, el *Programa de Maestros Comunitarios* y otros semejantes.
- Para hogares que tengan hijos menores de 15 años, creación de una deducción para compensar gastos de educación y cuidado.
- Para quienes cuenten con microemprendimientos debidamente formalizados, posibilidad de acceder a los planes de microcrédito y otras medidas de inclusión



económica ofrecidas a la población de los asentamientos, pero con límites de endeudamiento más altos.

- Prioridad para inscribirse en programas de capacitación laboral o emprendedora.

### **Plan de protección a poblaciones especialmente vulnerables**

Los programas sociales deben favorecer la autonomía de los beneficiarios, pero evitando el riesgo de generar nuevas dinámicas de exclusión. Esto supone, entre otras cosas, que ciertas poblaciones especialmente vulnerables deben quedar incondicionalmente protegidas. Entre esas poblaciones se incluyen las personas que tienen dificultades severas y permanentes para generar su propio ingreso, los menores de edad (que en ningún caso deben pagar por los eventuales incumplimientos de sus padres), los adultos mayores en mala situación económica y las mujeres que son víctimas de violencia doméstica.

Algunas de las acciones a impulsar en este marco son las siguientes:

- *Transferencias económicas directas.* La asistencia económica directa no puede ser excluida del menú de políticas sociales, pero debe organizarse de manera tal que no se convierta en un mecanismo para asalar la pobreza. Esto significa que puede usarse principalmente en dos situaciones. La primera es la asistencia permanente a personas que, debido a su condición física, psicológica, cultural o etaria tienen impedimentos graves y permanentes para asegurar su propio sustento. La segunda es la de aquellas personas que, si bien tienen posibilidades de autosustentarse, pasan por una etapa que les impide hacerlo. En este segundo caso, es importante que las transferencias puedan actuar como un medio para facilitar la adquisición de habilidades y aptitudes en el marco de un proceso de superación personal. De esa manera, la transferencia monetaria podrá quedar condicionada a la participación en planes activos de empleo y de integración socio-cultural, o al cumplimiento de programas de rehabilitación. También es importante que, en estos últimos casos, los programas de transferencia monetaria sean a término.
- *Programa Paternidad Responsable.* El programa apuntará a mejorar el cuidado de niños que nazcan en contextos sociales críticos, desde el embarazo hasta el tercer año de vida. El objetivo es estimular el compromiso con todo el proceso, la re-definición de los roles dentro del hogar y la transferencia de hábitos y valores positivos entre las generaciones. Se atenderá muy especialmente a fomentar el involucramiento y el sentido de responsabilidad de los padres biológicos, o en su defecto de las parejas actuales de las madres. El conjunto de acciones a desarrollar incluirá rutinas de control sanitario, desarrollo de programas alimentarios específicos (a ejecutar en coordinación con el INDA), la reformulación del sistema de canastas familiares y campañas de sensibilización. Este conjunto de iniciativas se desarrollarán desde Centros de Integración y Ciudadanía implantados en las comunidades, en los que también funcionarán grupos de apoyo.
- *Plan de desarrollo de la familia rural.* Apuntará a crear condiciones para el arraigo y el desarrollo inclusivo de los núcleos familiares instalados en el medio rural, a través del uso de las nuevas tecnologías. Las acciones incluirán el apoyo escolar a distancia, la capacitación laboral para adultos, el asesoramiento en materia sanitaria y la alfabetización digital (ver la sección “Educación” en Un país de oportunidades).
- *Programa de apoyo a personas con discapacidades.* Su objetivo será centralizar y potenciar las medidas de integración y estímulo dirigidas a personas con

discapacidades. Entre esas medidas se incluye la flexibilización de los criterios establecidos por el BPS para el acceso a la pensión para personas con incapacidad severa y la creación de un programa de reinserción laboral o de trabajo a distancia para trabajadores con incapacidad física (por accidente, enfermedad o edad). En este marco, se ampliará y fortalecerá el programa PROCLADIS de INEFOP.

- *Programa “Primera infancia, primera oportunidad”*. Los contextos de crianza en alta vulnerabilidad generan rezagos tempranos en el crecimiento físico y en el desarrollo emocional, cognitivo y social. Con demasiada frecuencia, esto se traduce en problemas de aprendizaje durante el ciclo escolar. Para responder a este riesgo, el Uruguay cuenta con una experiencia que ha sido reconocida internacionalmente: el Plan CAIF, que nació hace dos décadas. Sin perjuicio de otras acciones que se adopten para su mejora y perfeccionamiento, nos proponemos llegar al 100% de cobertura del Plan CAIF en los sectores de alta vulnerabilidad. Se extenderá la cobertura a niños de 0 a 2 años en forma integral, en parte con presencia de la madre y parte como ámbito de cuidado alternativo. Se estudiará la extensión del programa a niños de 4 y 5 años, a partir de un análisis en conjunto con ANEP. La ampliación de cobertura deberá ser acompañada de mayores rubros para acciones de apoyo a las familias, así como de mecanismos de supervisión para nivelar la calidad de la atención. Se crearán centros maternos comunitarios para atender la demanda que no pueda ser absorbida por los Centros CAIF (ver el plan “Contamos con nosotros”).
- *Programa Abuelas y Abuelos*. Muchos niños y jóvenes que crecen en zonas vulnerables tienen hoy a una abuela (y en menor medida un abuelo) como adulto referente. A menudo ese adulto vive en la misma casa y a veces se traslada, pero la constante es que pasa largas horas con sus nietos mientras la madre está ausente. Esas abuelas y abuelos cumplen con frecuencia una tarea sacrificada y solitaria. A menudo son el último adulto en la familia que ha tenido una experiencia prolongada en el sistema educativo o en el sector formal de la economía. El Programa se propone respaldar a esas abuelas y abuelos, potenciando su capacidad como transmisores de hábitos y valores. Los beneficios incluirán la participación en grupos de encuentro, la contención psicológica (con derivación en los casos que lo requieran), la organización de espacios lúdicos compartidos y un sistema de estímulos para organizaciones y empresas que se comprometan en tareas de apoyo.
- *Reformulación del plan Maestros Comunitarios*. Se profundizarán las acciones de apoyo a alumnos que presenten dificultades de aprendizaje o de integración al medio escolar. Con este fin, se coordinará la acción de los Maestros Comunitarios con los programas de apoyo a la lectura y con el régimen de promoción condicional que serán impulsados desde ANEP (ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*). También se coordinará la acción de los maestros con la de los líderes comunitarios y se procurará el involucramiento de todas las redes existentes, intentando combinar los esfuerzos públicos y privados que se estén realizando en la zona.
- *Programa “Sin jóvenes no hay presente”*. Se trata de un conjunto de acciones orientadas a neutralizar las múltiples formas de vulnerabilidad que afectan a los jóvenes. Esas vulnerabilidades se abordarán integralmente mediante actividades formativas, deportivas y de recreación, así como con acciones de detección y apoyo ante las adicciones e infracciones a la ley. Para lograr un mayor impacto, se crearán espacios especialmente reservados a los jóvenes que, en la medida de lo posible, utilizarán la infraestructura de los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Se prestará





especial atención a los jóvenes que no estudian ni trabajan, procurando su contención y reinserción al sistema educativo o la economía formal. Entre las medidas a impulsar se incluye una readecuación de INEFOP, una plena aplicación de la Ley de Empleo Juvenil y un refortalecimiento del programa PROJOVEN, que ha sido un modelo exitoso para unir la capacitación y la inserción laboral. El objetivo respecto de este programa es duplicar la cobertura nacional. Se creará un programa de estímulos que fomente la permanencia en el sistema educativo. También se buscará el apoyo de empresas y organizaciones de la sociedad civil para fomentar entre los jóvenes el emprendedurismo productivo, cultural y comunitario. Se convocará a las empresas a participar junto con sus trabajadores como padrinos en este programa. En materia institucional, se prevé transformar el Instituto Nacional de la Juventud en Unidad Ejecutora, con presupuesto autónomo dentro de la órbita del MIDES. En cuanto al acceso a la vivienda, impulsaremos un *Plan Vivienda Joven* al que será destinado el 20% de las viviendas otorgadas por el Plan Vivienda Nueva del MVOTMA.

- *Plan Nacional contra Violencia Doméstica “Contra el maltrato nadie está solo”*. La problemática de la violencia doméstica aumenta su incidencia en nuestra sociedad. A partir de una reformulación del establecido por la Ley 17.514, este plan se propone articular la acción de diferentes dependencias del Estado (MIDES, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, gobiernos departamentales, Poder Judicial) y de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de dar una respuesta eficiente e integral. Se crearán centros de asistencia donde la víctima o persona en riesgo sea atendida por un equipo multidisciplinario. Esto no significa aumento de recursos, sino un mejor aprovechamiento de los ya disponibles. Se crearán asimismo refugios temporales para víctimas de violencia doméstica, o se fortalecerá a los que existen. Los diferentes puntos de entrada de las denuncias (intendencias, MIDES, jefaturas, seccionales, juzgados especializados) serán puestos en red para asegurar una mejor atención y reducir los riesgos de re-victimización. Se elaborará un protocolo de acción único, a ser aplicado en todas esas puertas de ingreso. En cuanto al agresor, se propone no solo la represión sino la derivación para su tratamiento. Si pretendemos una respuesta integral al tema de la violencia doméstica, no podemos sólo atender a la víctima sino también al agresor. También hay que generar una cultura de percepción del problema como primer mecanismo de prevención.
- Programa de apoyo a las víctimas de explotación sexual, violencia y comercio infantil. El sistema funcionará de manera integrada, siguiendo la misma lógica que se propone para el caso de las víctimas de violencia doméstica: conexión en red de las bocas de entrada de denuncias, atención integral de las víctimas, mecanismos de acompañamiento personal y familiar para el tránsito hacia una situación que asegure los derechos, endurecimiento de las penas y mayor control por parte de los organismos especializados.

### **Plan “Contamos con nosotros”**

Muchos uruguayos adultos viven situaciones que hace necesario el cuidado de otras personas, o requieren condiciones especiales para poder ampliar sus propios márgenes de autonomía. Esta situación tiende a hacerse más frecuente con el paso del tiempo, entre otras cosas a causa del aumento de las expectativas de vida. Este plan se propone movilizar los recursos del Estado y la sociedad para que todos los uruguayos se sientan acompañados a la hora de enfrentar situaciones de desventaja o vulnerabilidad. El Plan incluirá, entre otras,



las siguientes acciones:

- *Centros diurnos de apoyo a las familias.* Son centros socio-terapéuticos y de apoyo que durante el día prestan atención a necesidades básicas, terapéuticas y sociales de las familias. Funcionarán mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil y con el Sistema Nacional de Voluntariado. Normalmente compartirán infraestructura con los Centros de Integración y Ciudadanía. Se tenderá a que los centros generen instalaciones para recibir transitoriamente a personas con necesidad de pernoctar, como víctimas de accidentes de tránsito, personas en convalecencia luego de una operación quirúrgica o quienes atraviesen situaciones traumáticas de distinto orden.
- *Centros Maternales.* Funcionarán como un programa específico dentro los Centros Diurnos. En la medida de lo posible, también aprovecharán la infraestructura de los Centros de Integración y Ciudadanía. Su propósito será ofrecer un lugar de cuidado de los niños en aquellos lugares en los que no existen otras alternativas, como los centros CAIF. Se priorizará a los hijos de madres solas que deban dejar a sus hijos al cuidado de otros para cumplir con sus obligaciones laborales.
- *Centros diurnos para la tercera edad.* Los beneficiarios serán adultos mayores en situación de vulnerabilidad, ya sea por razones económicas, sanitarias o afectivas. Los centros diurnos funcionarán como espacios de contención y atención especializada. Cada centro tendrá un equipo permanente de profesionales que trabajarán en forma coordinada, así como personas de la comunidad que podrán integrarse en forma voluntaria o remunerada. Este programa se complementará con otras acciones dirigidas al mismo público, como el programa Deporte para todos (ver Un país que cuide a su gente).
- *Programa de cuidados domiciliarios.* Estará dirigido a personas con dificultades de traslado y necesitadas de cuidado. El programa se realizará en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y con el Sistema Nacional de Voluntariado. El universo de beneficiarios incluye a adultos mayores, personas con discapacidades, personas que viven solas y transitan por situaciones de enfermedad y personas que atraviesan o atravesaron situaciones traumáticas como las vinculadas a la violencia doméstica y el abuso sexual. El programa se complementará con asistencia remota a través de la línea telefónica y con equipamiento informático y de comunicaciones.

### **“Más allá de la diversidad” - Plan Discriminación Cero**

La sociedad uruguaya ha hecho avances importantes en materia de lucha contra la discriminación, pero todavía queda mucho camino por recorrer. Las mujeres, los afrodescendientes, las personas con discapacidades y las minorías sexuales siguen siendo postergadas o excluidas por vías más o menos evidentes. El *Plan Discriminación Cero* buscará coordinar y fortalecer el conjunto de las acciones públicas que se orientan a combatir este problema. Aspiramos a una sociedad compuesta por individuos que no deban resignar su identidad, y que al mismo defiendan la integración como valor nacional.

El *Plan Discriminación Cero* se sostiene en tres pilares: legislación, educación y evaluación. Algunas de las acciones a impulsar (complementarias de varias de las mencionadas anteriormente) son las siguientes:

- Efectiva aplicación del mecanismo de cuota de ingreso a la administración pública para la población afrodescendiente.
- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para personas



con discapacidades.

- Aplicación de los principios de Diseño Universal y Usabilidad al rediseño de los espacios públicos existentes. Aplicación de carácter obligatorio para todo espacio público a crearse. El objetivo es convertir los espacios urbanos en ámbitos de convivencia e integración ciudadana.
- Programa de contención para alumnos de enseñanza primaria y media que sean objeto de discriminación o acoso por provenir de núcleos familiares no tradicionales.
- Incorporación a los programas de formación docente de contenidos curriculares que coloquen a los futuros maestros y profesores en mejores condiciones para enfrentar la discriminación o acoso por razones de origen étnico, núcleo familiar, religión, aspecto físico y comportamientos estigmatizados.

Controlar que los servicios públicos, especialmente los relacionados con la Salud, apliquen sin restricciones los métodos de diagnóstico y tratamientos relacionados con enfermedades de prevalencia en grupos específicos.

## POLÍTICA EDUCATIVA

El Uruguay vive una situación de emergencia educativa. Nunca en nuestra historia hubo una relación tan mala entre la cantidad de dinero que se gasta y los resultados que se obtienen.

### *Las dificultades actuales*

Los problemas de nuestra enseñanza son básicamente cuatro:

- En primer lugar, tenemos un problema relativo a la *inclusión*: nuestra enseñanza se cuenta entre las más expulsivas del continente. Menos del 40% de los jóvenes uruguayos están consiguiendo terminar la enseñanza media antes de los 20 años. En otros países de la región, como Chile, lo hace cerca del 80%.
- En segundo lugar, tenemos un problema de *calidad* de los aprendizajes: al hecho ya grave de que muchos quedan por el camino, se agrega que aquellos que siguen estudiando aprenden poco. Las sucesivas ediciones de las pruebas PISA muestran como Uruguay va perdiendo posiciones en la región y está cada vez más lejos de los países que obtienen buenos resultados.
- En tercer lugar, tenemos un problema de *equidad*: el abandono escolar y los malos aprendizajes no se reparten de manera uniforme entre los alumnos, sino que castigan a los más débiles. En contradicción con los ideales de Varela, nuestra enseñanza ha dejado de ser un instrumento para generar igualdad de oportunidades. La enseñanza uruguaya de hoy no disminuye las diferencias de origen, sino que las aumenta.
- El cuarto y último problema es un *deterioro del clima de convivencia* en los centros de estudio. Nuestras escuelas y liceos han dejado de ser lugares seguros. Los docentes deben ejercer su profesión en un clima anónimo y hostil, donde es difícil sentirse gratificado con la tarea. Las agresiones verbales y físicas se vuelven cada vez más frecuentes y llegan a involucrar a los padres.

Este deterioro no se debe a la falta de dinero. En el correr de la última década, el presupuesto educativo se ha duplicado largamente en pesos constantes. Es seguro que todavía hace falta más esfuerzo, pero la gran cantidad de recursos adicionales hubiera debido generar mejoras que no llegaron. Tampoco puede explicarse el fracaso en función de la pobreza y la marginalidad. Otros países con más problemas sociales que el nuestro están mejorando

mientras nosotros no lo hacemos. Y tampoco es cierto que los malos resultados educativos se deban a que estamos incluyendo mucha gente que hasta ahora no estudiaba. Toda América del Sur, con las únicas excepciones de Uruguay y Argentina, está consiguiendo incluir más gente al mismo tiempo que mejoran la calidad de los aprendizajes. En términos comparativos, nosotros hemos incluido a muy pocos y nos hemos deteriorado mucho.

La dura verdad es que nuestro sistema educativo está agotado. Una estructura administrativa y pedagógica que conseguía funcionar bien hace medio siglo no sirve para enfrentar las condiciones actuales. El problema es que la sociedad uruguaya cambió mucho y el sistema educativo cambió muy poco. Lo que necesitamos es introducir modificaciones profundas. Sólo en ese caso podremos hacer de la educación un auténtico motor para el desarrollo de los próximos años, y sólo en ese caso podremos esperar que la enseñanza vuelva a generar efectos positivos sobre la igualdad de oportunidades y la integración social. En este sentido específico, estamos convencidos de que, *en el Uruguay de hoy, una buena política educativa es la mejor política social.*

### **Nuestra visión: una educación al servicio de los ciudadanos**

Queremos un sistema educativo que ponga la atención en todos los alumnos. Cada alumno cuenta. La relevancia social de la educación en general, y de cada institución educativa en particular, se debe medir en términos del aumento de las oportunidades de logro escolar (aprendizajes) del conjunto del alumnado. A la luz de estas convicciones, la política educativa que proponemos se compone de cinco líneas fundamentales:

- *Política de fortalecimiento del control ciudadano sobre el sistema educativo.* El modelo normalmente usado en las democracias para gobernar la educación consiste en poner la política educativa en manos de un Ministerio de Educación sometido a control parlamentario. Los uruguayos tenemos un ordenamiento institucional diferente, pero eso no nos obliga a renunciar al control ciudadano. La solución que proponemos consiste en separar entre la función rectora de la educación (fijar metas nacionales, asignar recursos, evaluar resultados), que debe realizarse bajo control del Parlamento, de la organización de la provisión de los servicios educativos (que es la tarea privativa de ANEP). Esta distinción es compatible con el art. 202 de la Constitución y se ve reforzada por la descripción de tareas que corresponden al MEC en la última Ley de Educación (art. 51 de la Ley 18.437). El respeto de la autonomía es compatible con un mayor control ciudadano sobre las orientaciones estratégicas o metas nacionales en materia educativa.
- *Política de fortalecimiento de los centros.* Existe un consenso internacional en el sentido de que a la buena educación no la produce el dinero, ni los organigramas, ni las leyes, ni los docentes considerados en forma aislada, sino los establecimientos que consiguen funcionar como auténticas comunidades profesionales de aprendizaje. Después de discutir el punto durante años, hoy existe un amplio consenso en el país acerca de que las reglas de juego fundamentales de nuestra enseñanza (por ejemplo, las reglas de asignación de puestos docentes o el sistema de inspecciones) atentan cotidianamente contra la constitución de comunidades educativas vigorosas. El desafío ahora es convertir ese consenso en práctica concreta. Necesitamos centros con identidad propia y con capacidad de tomar decisiones, en el marco de objetivos nacionales y una vocación universalista. La identidad pedagógica de cada institución se construirá a partir de propuestas educativas contextualizadas y flexibles que, en su diversidad, respondan a las necesidades de los alumnos y sus comunidades



territoriales.

- *Política de fortalecimiento de los directores.* Un establecimiento educativo autónomo necesita estar dotado de una autoridad propia con capacidad de liderazgo. Puede tratarse de un director individual, de un equipo de dirección o de la comunidad docente en su conjunto, pero lo importante es que se pueda tomar decisiones dentro del propio centro de estudios. Esto supone trasladar una parte del poder de decisión a los centros, incluyendo la capacidad de administrar cantidades significativas de recursos. Para lograrlo, entre otras cosas, hay que poner mayor énfasis en la formación para la gestión. Las capacidades necesarias para gestionar no son las mismas que hacen falta para enseñar. Muchas veces, cuando se premia a un docente convirtiéndolo en director, se pierde un buen docente y se gana un mal director.
- *Política de fortalecimiento docente.* Un amplio consenso internacional señala que los docentes (y especialmente los docentes de aula) son el factor individualmente más importante para lograr una enseñanza de calidad. Pero en Uruguay padecemos graves insuficiencias en este terreno. Nuestra formación docente tiene muchos síntomas de crisis y las condiciones de ejercicio hacen que la profesión no sea atractiva para mucha gente. En este contexto, necesitamos hacer al menos tres cosas: asegurar una formación docente de calidad, mejorar las condiciones de ejercicio de la función docente (lo que incluye el salario, pero va bastante más allá de eso), e incorporar a la función docente a gente que hoy no está dedicándose a esa tarea.
- *Política de descentralización territorial.* Necesitamos un sistema educativo con autoridades más cercanas a la población y en contacto con los gobiernos departamentales y locales. Esto implica cambios en las estructuras administrativas existentes. Un cambio de esta naturaleza no se logra por decreto: se construye. Será necesario generar capacidad de gestión especializada a nivel local, en forma paralela a una progresiva transferencia de recursos y responsabilidades. Somos favorables a la creación de niveles de gestión intermedios, que operen entre las autoridades nacionales y las departamentales. Eso implica la creación de subsistemas regionales de asistencia técnica, seguimiento de gestión y control de resultados.

## Nuestras propuestas

### **Medidas a ser impulsadas desde el Parlamento:**

#### MEDIDA 1

Derogación parcial de la Ley 18.437 (Ley General de Educación) que incluya al menos los siguientes puntos: redefinición del rol de los consejeros votados por los docentes en el Codicen y los consejos desconcentrados; eliminación del requerimiento de 10 años de experiencia en la enseñanza pública para ser miembro del Codicen o de los consejos desconcentrados (retorno al régimen anterior); eliminación de la obligación de convocar al Congreso Nacional de Educación (que pasaría a ser optativa); modificación del inciso L del artículo 63, trasladando al MEC la potestad de revalidar títulos de formación docente. El objetivo común a estas modificaciones es reducir el peso de los intereses corporativos en el gobierno de la educación.

Asimismo, se reasignarán las actuales potestades del Codicen y los consejos desconcentrados, a efectos de simplificar y acelerar la gestión, mejorarla coordinación y fortalecer la ejecutividad de la administración, sin perjuicio del control posterior.

#### MEDIDA 2

Rediseño y fortalecimiento del sistema nacional de evaluación de aprendizajes, en función de los siguientes principios:

- el que presta el servicio no puede ser el mismo que evalúa, y
- las decisiones con significado político (en este caso: qué y cómo se evalúa) deben ser adoptadas por una autoridad sometida al control parlamentario.

En particular, se promoverá la incorporación del Instituto de Evaluación Educativa a la órbita del MEC (donde funcionará como órgano desconcentrado) y la modificación de su directorio, reduciendo el peso de los representantes de ANEP.

#### MEDIDA 3

Elaboración de una ley sustitutiva del proyecto de creación de la UNED, que otorgue rango universitario a la formación docente e integre los esfuerzos que hoy se realizan tanto en el sector público como en el privado. La formación docente de nivel universitario debe abarcar desde los docentes de educación inicial hasta los de bachillerato, en todas las ramas de la enseñanza que están a cargo de ANEP.

#### MEDIDA 4

Mientras no se ejecute la medida anterior, los consejos de las distintas ramas de la enseñanza deberán seleccionar mediante procedimientos transparentes hasta un total de 200 maestros y profesores por año, durante los cinco años del período de gobierno, con los que se conformarán 10 grupos para realizar estudios de Especialización y Maestría en el área educativa. Los cursos podrán ser impartidos por instituciones universitarias tanto públicas como privadas, a partir de un núcleo común. Las instituciones que impartirán los cursos serán seleccionadas mediante un proceso licitatorio organizado por el MEC. Los candidatos seleccionados podrán elegir la institución en la que realizarán su maestría, y el MEC contará con un fondo presupuestal para pagar una anualidad por docente inscripto. Los docentes que se incorporen al programa se comprometerán a seguir trabajando en la enseñanza por un mínimo de cinco años luego de haber obtenido el título. Objetivo para el quinquenio: 700 maestros y docentes con título de maestría y 300 con título de especialización

#### MEDIDA 5

Creación de un programa en la órbita del MEC que financie hasta 150 becas de excelencia dirigidas a docentes en actividad, con una lógica similar a la del Sistema Nacional de Investigadores. Las becas operarán como un sobresueldo y no estarán gravadas por el IRPF. Los beneficiarios serán seleccionados mediante concurso de méritos, entre los que se valorarán especialmente las prácticas pedagógicas e institucionales innovadoras. En el caso de la enseñanza media, también contará como mérito el hecho de trabajar en un centro de estudios que tenga una baja tasa de deserción, o la haya bajado significativamente en los años anteriores. Como contrapartida a la beca, los beneficiarios desarrollarán tareas de apoyo a centros y a docentes, así como tutorías a docentes recién incorporados al sistema.

#### MEDIDA 6

Creación de un programa en la órbita del MEC, llamado “Docentes siglo XXI”, dirigido a renovar y fortalecer la práctica docente mediante la formación en el exterior de docentes y administradores de centros educativos. El programa ofrecerá becas a egresados de





bachillerato que aspiren a profesionalizarse en estas funciones, con el fin de que se formen en el exterior (se elaborará una lista de países e instituciones que aseguren altos niveles de excelencia). La beca cubrirá los costos de inscripción y manutención durante un período de hasta cuatro años. La homologación de los títulos obtenidos estará a cargo del MEC. Los beneficiarios de las becas suscribirán un compromiso que los obligará a retornar al país y a trabajar en la enseñanza un mínimo de tres años por cada año que hayan cursado en el exterior. Al menos parte de esa actividad docente deberá realizarse en centro de formación docente nacionales, tanto públicos como privados.

#### MEDIDA 7

Creación de fondos presupuestales a ser administrados por el MEC (tal como se hace hoy, por ejemplo, con el Programa Compromiso Educativo) a los que puedan aspirar los centros educativos públicos, previa autorización de las autoridades de ANEP. Ejemplos:

- Fondo de fortalecimiento edilicio (que incluiría la posibilidad de convenios con los gobiernos departamentales y el MTOP).
- Fondo de fortalecimiento de proyectos pedagógicos
- Fondo de perfeccionamiento docente
- Fondo de apoyo a instituciones que atienden a poblaciones vulnerables

Las solicitudes a ser presentadas por los establecimientos deben tener la forma de proyectos evaluables; la continuidad del fondo (o la posibilidad de presentarse a nuevos fondos) estará ligada a los resultados de la evaluación; el dinero que ingrese al sistema educativo por esta vía será siempre complementario (nunca sustitutivo) de la asignación presupuestal básica de cada centro.

#### MEDIDA 8

Mandar por ley el descuento de las horas de clase no dictadas como consecuencia de medidas gremiales en todos los niveles de la enseñanza, excepto en el caso de que se establezcan planes formales y debidamente auditados de recuperación del total de horas perdidas.

#### **Medidas a ser impulsadas desde el Poder Ejecutivo:**

#### MEDIDA 9

Creación de nuevos centros CAIF, y otros con similar función, en la medida necesaria para alcanzar la universalización de la escolarización de niños de tres años y completar la de 4 años. Se estima que serán necesarios unos 120 centros adicionales, lo que supondría una inversión del orden de los 30 millones de dólares, más unos 13 millones de dólares anuales para cubrir los gastos de funcionamiento. Durante el proceso se priorizará a los niños que crecen en hogares ubicados en el primer quintil de ingresos. Esta medida es parte de lo propuesto en relación al Plan CAIF en el capítulo “Políticas sociales”, pero además tiene un sentido educativo específico. No se construye un segundo piso (educación media) sobre un frágil primer piso (educación primaria) y no se construye un buen primer piso si no hay buenos cimientos (educación inicial y atención a la primera infancia).

#### MEDIDA 10

Creación del *Compromiso con la Política Educativa Nacional* como requisito para solicitar al Senado la venia a los tres miembros políticos del Codicen. El procedimiento a seguir



sería el siguiente: a) el Ministerio de Educación elabora una propuesta de documento donde se definen las grandes líneas y objetivos de política educativa para el quinquenio (de manera similar a como hoy lo hace el Ministerio de Vivienda, fijando líneas que marcan la actuación de otras dependencias públicas, como el Banco Hipotecario o la Agencia Nacional de Vivienda); b) ese documento es sometido a consideración y aprobado en Consejo de Ministros; c) se redacta una declaración que incluye el compromiso público de tomar en forma sistemática decisiones que sean consistentes con esa política; d) la firma y divulgación de ese compromiso será tomada por el Poder Ejecutivo como condición política para presentar a la consideración del Senado de la República el nombre de un candidato a integrar el Codicen. Antes del otorgamiento de la venia deberá haber una audiencia y presentación del candidato ante la Comisión correspondiente.

### **Medidas a ser impulsadas desde los entes de enseñanza:**

#### **MEDIDA 11**

Introducción de cambios en las reglas de juego para seleccionar directores. Entre ellas:

- Profundización de la formación en gestión y liderazgo, a ser dictada por una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas (incluyendo escuelas de gestión).
- Reducción de la cantidad de años de docencia que se exigen como requisito para poder aspirar a una dirección (las exigencias actuales son excesivas en términos comparados).
- Mínimo de tres años de permanencia en un mismo establecimiento para los directores en efectividad, y de dos años para los directores que no ocupen cargos efectivos.
- Exigencia de elaboración de un plan de centro como condición para ser confirmado en el cargo en todos los centros educativos del sistema (UTU ya lo hace). Junto con la aprobación del plan, las autoridades podrán otorgar fondos para su ejecución.
- Evaluación de resultados del plan propuesto como condición para confirmar al director en el cargo.
- Se otorgará a los directores la capacidad de seleccionar a los miembros de su cuerpo docente mediante procedimientos fundados. Se tomarán las previsiones necesarias para aplicar esta medida en forma gradual y respetuosa de los derechos adquiridos.

#### **MEDIDA 12**

Modificación del régimen de elección de horas docentes en Secundaria y la educación técnica, que incluya al menos las siguientes innovaciones:

- obligación de mantener las horas elegidas durante un mínimo de dos años;
- derecho a mantener las horas en un establecimiento una vez concluido el período de dos años, cualquiera sea la situación escalafonaria del docente, con la única condición de contar con el acuerdo de la dirección;
- concentración de las horas de coordinación/corrección/planificación en el instituto donde el docente tenga un mayor número de horas.
- avance progresivo hacia un esquema de profesor/cargo.

#### **MEDIDA 13**

Como parte de una política de fortalecimiento de los centros, se autorizará la creación o aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los propios centros, en un régimen de rendición de



cuentas ex post.

#### MEDIDA 14

Renovación profunda del sistema de inspecciones, transformando las actuales inspecciones de asignatura y de centro en un sistema de auditoría pedagógico-organizacional, a cargo de un equipo multidisciplinario (integrado por pedagogos, expertos en gestión, especialistas en arquitectura educativa, etc.) que se instale varios días en un establecimiento y evalúe todos los aspectos de su funcionamiento (incluyendo entrevistas con alumnos, padres y egresados). Al cabo de ese lapso, el equipo de auditoría hace una devolución al conjunto de la comunidad educativa (dirección, docentes, funcionarios, padres), que se complementa con un ejercicio de auto-evaluación. De allí sale un plan de mejora que será el punto de referencia para una auditoría futura. La sustitución del antiguo régimen de inspecciones por el nuevo se hará en forma progresiva.

#### MEDIDA 15

Desarrollo de una política de mejoramiento de los salarios docentes, asociado a mejoras en términos de capacitación y desempeño. La antigüedad dejará de ser el principal factor determinante del monto de las remuneraciones. En las etapas avanzadas del proceso, y con la finalidad de estimular el trabajo en equipo, el desempeño a considerar no será únicamente el del docente individual sino el del centro de estudios en el que trabaja.

#### MEDIDA 16

Desarrollo de cursos de perfeccionamiento, actualización y especialización para docentes en actividad, acordes con las exigencias de cada subsistema (por ejemplo, especializaciones en segunda lengua, uso de TICs en procesos educativos, evaluación, resolución de conflictos, alumnos con capacidades diferentes). La participación en los cursos se realizará en tiempo remunerado. Los diplomas finales sólo se otorgarán tras haber aprobado una instancia de evaluación. Las actividades de perfeccionamiento y especialización podrán realizarse tanto en el país como en el exterior.

#### MEDIDA 17

Modificación y generalización del régimen de año sabático de perfeccionamiento docente. Podrán aspirar a este beneficio, cada seis años, los docentes efectivos con Grado 4 o superior. Durante el año sabático el docente seguirá percibiendo la totalidad del sueldo pero quedará liberado del dictado de clases. Como contrapartida deberá comprometerse a desarrollar un trabajo de investigación o de desarrollo institucional, bajo la supervisión de un tutor, o a cumplir un programa de formación de nivel universitario, ya sea dentro o fuera del país. El debido cumplimiento del plan de trabajo prometido será condición para poder acceder a otro año sabático seis años más tarde. Su incumplimiento eliminará ese derecho y tendrá un fuerte impacto negativo sobre la evaluación.

#### MEDIDA 18

Fortalecimiento de las Asambleas Técnico-Docentes como espacios de reflexión y discusión pedagógica. Se aprobarán partidas presupuestales para la contratación de especialistas nacionales y extranjeros que hagan aportes al trabajo de las ATDs, así como para la creación de una línea de publicaciones a ser gestionada por los propios docentes.

#### MEDIDA 19

Creación de un programa de desarrollo de instrumentos de formación y apoyo a la tarea docente en coordinación con el Plan Ceibal. Los instrumentos informáticos deberán usarse de tal modo que favorezcan el trabajo en red de docentes que cumplan tareas en lugares distantes. Se remunerarán horas para la capacitación y entrenamiento de docentes en el uso de esas herramientas.

#### MEDIDA 20

Desarrollo de una política de reclutamiento de nuevos perfiles para la docencia de nivel medio, como política de corto plazo para subsanar la carencia de docentes titulados, especialmente en algunas asignaturas y en algunas regiones del país. Para eso se apelará a personas con formación universitaria que estén dispuestas a incorporarse a la actividad docente en un régimen de tutoría y tras recibir una formación pedagógica básica. Se aspira a reclutar profesionales que han pasado el pico de máxima actividad y universitarios jóvenes con alto perfil de notas. A todos ellos se les ofrecerá un año de formación pedagógica (tanto en instituciones públicas como privadas) y la incorporación a la tarea docente bajo la supervisión de un docente de alta graduación. Se trabajaría en base a contratos anuales de dedicación parcial, cuya renovación quedaría sujeta a resultados. Esta medida de carácter paliativo apuntaría a generar mejoras de corto plazo mientras se crean las condiciones para formar nuevas generaciones de docentes profesionales.

#### MEDIDA 21

Sustitución del diseño curricular por contenidos a un diseño curricular por objetivos pedagógicos escalonados, formulado en términos de adquisición de destrezas y contenidos de alto valor estratégico. Fortalecimiento del vínculo entre las tareas de diseño curricular y la tarea de evaluación de resultados que ha sido encomendada al Instituto Nacional de Evaluación (sin que ello implique que la tarea de evaluación quede reducida a este punto).

#### MEDIDA 22

Mandar por ley la participación permanente de Uruguay en las pruebas PISA. Realización de las gestiones pertinentes ante la OCDE para ampliar el tamaño de la muestra de estudiantes a los que se administra la prueba PISA, con el fin de generar conocimiento nuevo y más detallado sobre la distribución de los déficits de aprendizaje en el alumnado uruguayo. Estos resultados serán de particular utilidad al ser confrontados con los que obtenga el Instituto Nacional de Evaluación.

#### MEDIDA 23

Instrumentar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación y las instituciones de educación terciaria, la prueba nacional de egreso de la enseñanza media, con la finalidad establecida en el punto 3 de la sección Evaluación Educativa del Documento de Acuerdo sobre Educación de mayo de 2010. Los estudiantes podrán presentarse a la prueba hasta con dos asignaturas pendientes. Si obtienen un puntaje de suficiencia, serán exonerados de rendir esas asignaturas. De este modo se crea un incentivo para que los estudiantes se preparen y rindan la prueba en condiciones adecuadas.

#### MEDIDA 24

Se encomendará al INEEd el desarrollo de nuevas formas de evaluación de aprendizajes en



línea, que tomen como base las experiencias realizadas en los últimos años. El propósito es contar con un sistema de pruebas preceptivas y enfoque curricular y formativo, que permitan una rápida apropiación de resultados por parte de los docentes y de las autoridades educativas. El sistema también podrá usarse para evaluar niveles de satisfacción de los alumnos, de los docentes y de las familias.

#### MEDIDA 25

Intensificar el ritmo de creación de Escuelas de Tiempo Completo, sin confundirlas con las de Tiempo Extendido. Se aspira a llegar a las 500 escuelas de este tipo, priorizando el acceso de la población más vulnerable. Se creará un plan de estudios específico (alternativo al Programa de Escuelas Urbanas que hoy les sirve de marco) para aumentar los márgenes de innovación pedagógica. Se continuará la política de creación de jardines de tiempo completo. Progresiva conversión de los actuales jardines y escuelas de Tiempo Extendido en establecimientos de Tiempo Completo.

#### MEDIDA 26

Reorganización curricular de la educación primaria y eliminación del “pase social”. Los seis años se organizarán en tres ciclos de dos años cada uno. Dentro de cada ciclo operará un régimen de promoción condicional no acumulable y un sistema de tutorías para quienes sean promovidos en esas condiciones. El régimen de promoción condicional implica que el alumno podrá cursar el año siguiente pese a no haber alcanzado la suficiencia en el año actual. Si promueve el nuevo año, también se le dará por promovido el anterior. Este régimen no se aplicará a todos los alumnos, sino a aquellos que exhiban déficits moderados en su proceso de aprendizaje. Al cabo de un año lectivo, los alumnos de primaria quedarán ubicados en tres grupos: aquellos que promueven, aquellos que promueven condicionalmente y aquellos que repiten. Las promociones condicionales no serán acumulables: si un alumno no alcanza la suficiencia en el año al que fue promovido de manera condicional, deberá repetirlo. Las clases remediales se dictarán durante todo el año siguiente a la promoción condicional.

#### MEDIDA 27

Tanto para los alumnos promovidos en forma condicional como para otros que evidencien niveles significativos de dificultad o rezago, se instalarán clases remediales en contra-turno a cargo de maestros tutores. En el caso de las escuelas de tiempo completo o de tiempo extendido, la actividad de los tutores se desarrollará dentro del horario escolar, en sustitución de otras actividades. Estas acciones de tutoría en pequeños grupos se aplicarán cuando no resulten suficientes las prácticas inclusivas en el aula. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el programa *Maestros Comunitarios*.

#### MEDIDA 28

Eliminación de la Unidad de Diagnóstico Integral (UDI), dependiente del CODICEN y creación gradual de gabinetes psico-pedagógicos interdisciplinarios que atiendan a los alumnos con necesidad de apoyo en un conjunto de entre 2 y 6 establecimientos ubicados en una misma zona. En el Uruguay urbano esto requeriría unos 280 gabinetes. A razón de tres profesionales por gabinete, esto supone la incorporación paulatina de 840 profesionales. La renovación de los contratos de estos profesionales debería requerir como condición previa la ausencia

de objeciones serias y fundadas por parte de los directores de los establecimientos a los que atienden.

#### MEDIDA 29

*Programa de apoyo a la comprensión lectora.* Casi la mitad de los alumnos de 15 años que están dentro del sistema educativo quedan por debajo del nivel de suficiencia en las pruebas PISA de lectura. Esta insuficiencia pesará gravemente sobre su desarrollo personal y profesional. El programa buscará mejorar los niveles de comprensión y generar hábitos de lectura, especialmente en escuelas ubicadas en las zonas más desprotegidas. Para ello se realizarán programas compensatorios a cargo de docentes que recibirán un entrenamiento específico y una remuneración que tendrá en cuenta las características de la población atendida. En los lugares en los que sea posible, la acción de estos maestros se articulará con las bibliotecas públicas presentes en la zona, a las que se dotará de materiales adecuados. Para el financiamiento de este último componente se buscarán acuerdos con los gobiernos departamentales. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el programa *Maestros Comunitarios*.

#### MEDIDA 30

*Inglés en todas las escuelas.* La enseñanza pública cuenta actualmente con 948 escuelas urbanas y 1.131 escuelas rurales. De este total, se dicta inglés presencial en 282 escuelas. La tarea está a cargo de 445 docentes. Además existen cursos de inglés a distancia en el marco del Plan Ceibal, que se dictan en forma optativa a alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuelas urbanas. Nuestro objetivo es que todos los alumnos de enseñanza primaria reciban cursos de inglés hasta alcanzar el nivel A2. El primer paso será reforzar y reorientar el programa “Ceibal en inglés”. Esto implica aumentar el número de profesores remotos y ampliar la producción de materiales de apoyo. El segundo paso será aumentar la enseñanza presencial, sin descartar el apoyo de medios electrónicos. Para lograrlo se suscribirán acuerdos de cooperación con instituciones privadas de enseñanza de inglés que actúan en el país, así como con organizaciones y gobiernos extranjeros. El objetivo de esos convenios sería lograr el acceso a recursos docentes, materiales de apoyo y recursos tecnológicos como software educativo. También se recurrirá al *Sistema Nacional de Voluntariado* para reclutar docentes que, tras el debido entrenamiento, trabajen en el aula bajo el monitoreo de la maestra. Este recurso permitirá reforzar la enseñanza presencial a un costo moderado, ya que (tal como se indicó en la sección “Políticas sociales”) los voluntarios no cobrarán sueldo, aunque sí tendrán cobertura de FONASA y aportes jubilatorios.

#### MEDIDA 31

Fortalecer los Centros de Tecnología de Educación Primaria de cada departamento, como forma de fomentar la incorporación de tecnologías al trabajo pedagógico. Creación de Centros de Tecnología que den apoyo simultáneo a escuelas, liceos y escuelas técnicas. Servirse de los apoyos tecnológicos para crear programas de “aulas hermanas” con instituciones nacionales y del extranjero.

#### MEDIDA 32

Como parte del esfuerzo por desarrollar nuevos esquemas institucionales, se pondrá en ejecución un programa piloto consistente en la creación de establecimientos que abarquen los seis años de Primaria y los tres del Ciclo Básico de la enseñanza media, en régimen de



tiempo completo. En estos establecimientos se introducirán otras iniciativas innovadoras, como los docentes coordinadores o referentes de asignaturas.

#### MEDIDA 33

Se incluirá el desarrollo de competencias emprendedoras como objetivo curricular, y se dictarán cursos al respecto en la enseñanza primaria, en la media y en los programas de formación docente. El diseño curricular de estos cursos se realizará en diálogo con el sector privado y con los programas académicos existentes en el sector universitario.

#### MEDIDA 34

A nivel de la enseñanza media, se impulsará una organización del curriculum en tres anillos de prioridad pedagógica:

- el primer anillo estará constituido por las áreas curriculares consideradas de máxima prioridad: lenguas (incluyendo idioma español y una segunda lengua), matemáticas y ciencias. En cada una de estas áreas habrá cursos obligatorios y cursos remediales para quienes no alcancen niveles de logro satisfactorios. Los objetivos a alcanzar en estos cursos se ajustarán a estándares internacionales.
- El segundo anillo estará constituido por áreas curriculares de alta prioridad y tránsito obligatorio: informática, competencias emprendedoras, expresión, valores y formación ciudadana.
- El tercer anillo estará constituido por áreas curriculares complementarias de acceso condicionado (literatura, filosofía, historia del arte, tecnología, cursos avanzados de ciencia, etc). Se podrá optar por estos cursos en la medida en que no sea necesario tomar cursos remediales. La oferta en este tercer anillo podrá variar de un establecimiento a otro, según decisiones a ser tomadas en el propio establecimiento. Para facilitar el funcionamiento de este componente podría instalarse un sistema de créditos.

#### MEDIDA 35

Se fortalecerán y extenderán programas que han resultados exitosos en los últimos años, como el Promejora y los Bachilleratos Tecnológicos del Consejo de Educación Técnico-Profesional (ex-UTU)

#### MEDIDA 36

Creación del Bachillerato agrario a distancia como forma de facilitar la permanencia de la familia en el medio rural. Este nuevo Bachillerato combinaría el uso de tecnología para brindar educación a distancia con instancias presenciales, para las que se cubrirían los costos de traslado y alojamiento. El programa se organizará en coordinación con los gobiernos departamentales e incluirá un sistema de estímulos para que productores de la zona participen en el financiamiento de los costos.

#### MEDIDA 37

Creación del programa *Estudiando se llega más lejos*, que ofrecerá pasantías laborales a alumnos que hayan terminado Bachillerato antes de los 20 años. El programa apuntará al doble objetivo de crear incentivos para concluir la enseñanza media y orientar hacia la actividad económica formal a los bachilleres que no aspiren a realizar estudios terciarios.



#### MEDIDA 38

Creación de un programa de detección y promoción de la excelencia, que permita acceder a becas y oportunidades de estudio a alumnos que obtengan un alto rendimiento académico sostenido en el tiempo.

#### MEDIDA 39

Desarrollo de un conjunto de medidas dirigidas a asegurar la inclusión educativa de personas con discapacidades. Entre ellas, se incorporará la lengua de señas y lectura Braille como asignaturas optativas dentro de los planes de estudio, y se diseñará un programa de reducciones impositivas para la compra de software y tecnología asistiva (AT).

#### MEDIDA 40

Creación de una plataforma informática a través del Plan Ceibal, dirigida a madres o adultos referentes, con el fin de favorecer el apoyo domiciliario al proceso educativo. Servirse de esta red para ofrecer programas de educación de padres en el marco del Programa de Paternidad Responsable (ver el capítulo “Políticas sociales”).

#### MEDIDA 41

En el terreno de la educación no formal, se trabajará con las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial para crear un *Programa de cooperación intergeneracional*, orientado a facilitar la transferencia de saber y experiencia de vida de personas jubiladas a jóvenes, como preparación para incorporarse a la vida laboral. Los adultos participantes de este programa actuarán como tutores de uno o varios jóvenes, ayudándolos a prepararse para el desempeño de una actividad u oficio y al mismo tiempo sirviéndoles de referencia y apoyo en su proceso de superación y desarrollo personal.

#### MEDIDA 42

También en el área de la educación no formal, se trabajará en una modalidad mixta de formación laboral dentro del Sistema Nacional de Cuidados. A través del INEFOP y el BPS, se formará y dará experiencia laboral a jóvenes para ponerlos en condiciones de brindar algunos de los servicios ofrecidos dentro del Sistema.

#### **Medidas relativas a la educación superior:**

#### MEDIDA 43

Tras muchos años de postergación, se dará cumplimiento a la Ley 17.296, cuyo artículo 296 ordena la construcción en Montevideo de una Ciudad Universitaria para jóvenes provenientes del interior. Más de mil uruguayos ven obstaculizados (y a veces imposibilitados sus estudios) como consecuencia de este incumplimiento que se arrastra desde el año 2001.

#### MEDIDA 44

Como parte del esfuerzo por desarrollar la educación superior en el interior del país, apoyaremos el desarrollo de la UTEC y promoveremos la concreción de la Universidad del Norte, sobre la base de la oferta actualmente existente en la Regional Norte de la Universidad de la República. Un sistema de promoción y aseguramiento de la calidad permitirá monitorear los avances de la descentralización universitaria de acuerdo a estándares de exigencia.



#### MEDIDA 45

Se adecuarán los procesos de creación de nuevas instituciones universitarias y terciarias, estatales y privadas, sobre la base de proyectos institucionales sólidos y sustentables. La creación de nuevas instituciones no debe circunscribirse al modelo universitario tradicional. La existencia de una variedad de instituciones de carácter politécnico en el formato de instituto universitario, adecuadamente vinculadas en red, permitirá movilizar recursos de formación hoy subutilizados.

#### MEDIDA 46

Se instalarán mecanismos institucionales de definición y articulación de políticas para el conjunto del sistema de educación superior, con la participación del Ministerio de Educación y la presencia de los actores del sistema. Las políticas de educación superior deberán articularse con las orientaciones generales de la educación nacional.

#### MEDIDA 47

Se impulsará la creación de una Agencia Nacional de Acreditación que ponga al país en sintonía con las mejores prácticas internacionales y con las políticas acordadas en el Mercosur. La agencia debe funcionar con total independencia técnica y debe ofrecer programas de acreditación voluntaria a instituciones tanto públicas como privadas. Esos programas incluirán un componente de autoevaluación y una evaluación externa a cargo de pares expertos que actuarán en función de estándares previamente definidos. Es necesario promover una cultura de la calidad y de la transparencia que permita el acceso a información relevante por parte de los estudiantes y sus familias, así como de los empleadores. Una experiencia en la que Uruguay se debe embarcar es la del diseño de los perfiles de egresos en términos de competencias. En este camino se encuentra Europa con su Proyecto Tuning.

#### MEDIDA 48

La oferta de postgrado cumple un papel importante tanto en los procesos de investigación, desarrollo e innovación, como en el fortalecimiento del cuerpo académico de las propias instituciones terciarias. Aún los sistemas en proceso de desarrollo como el uruguayo, cada vez requieren docentes con grados superiores (especialmente el doctorado). Desde el gobierno se apoyará a las instituciones en el cumplimiento de este proceso. Se promoverá la ampliación de la oferta actual de postgrados universitarios de calidad, facilitando los acuerdos con instituciones del extranjero, y se establecerán mecanismos permanentes de becas para estudios de postgrado, tanto en el país como en el extranjero con cláusulas de retorno.

#### MEDIDA 49

Se fomentará la internacionalización del sistema de educación superior. La movilidad de docentes, graduados y estudiantes contribuye a mejorar la calidad académica y a crear instituciones más actualizadas y abiertas a una realidad siempre cambiante. La Unión Europea impulsa este proceso con su Espacio Europeo del Conocimiento y en la región se ha puesto en marcha el mecanismo de acreditación regional ARCUSUR, del que participa la mayor parte de los países de América del Sur. Uruguay necesita diseñar una estrategia de inserción internacional universitaria que involucre tanto a las instituciones públicas como a las privadas. Desde el gobierno haremos esfuerzos por impulsar esta tarea, dentro del más estricto respeto al régimen autonómico. Fomentaremos los programas de intercambio

e impulsaremos un proceso de definición de perfiles de egreso que tenga en cuenta las tendencias internacionales.

#### MEDIDA 50

Las iniciativas de apoyo al desarrollo de la investigación son presentadas en la sección correspondiente a investigación, desarrollo e innovación en *Un país auténticamente productivo*.

## CULTURA

Cultura no es un conjunto de actividades reservadas para una élite sofisticada, ni tampoco cualquier cosa que aparezca en una página impresa o que ocurra sobre un escenario. Un bien cultural sólo merece ese nombre si nos ayuda a desarrollar nuestra sensibilidad, enriquece nuestra comprensión del mundo, mejora la calidad de nuestra convivencia y nos estimula a hacer un ejercicio más creativo de nuestra libertad. Nuestras políticas culturales estarán orientadas a ampliar el acceso de todos los uruguayos a bienes genuinamente culturales.

### *Las dificultades actuales*

Los últimos dos gobiernos han gastado mucho dinero en políticas culturales. Solamente entre 2010 y 2013, el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura pasó de algo más de 100 a más de 150 millones de dólares (casi 400.000 dólares por cada día del año). La situación no es de penuria económica. Sin embargo, muchos uruguayos siguen sin tener una oportunidad real de enriquecer su menú de opciones culturales.

Los principales problemas que han impedido un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos en estos años son los siguientes:

- Las políticas culturales impulsadas por los últimos dos gobiernos han tenido sesgo político. Buena parte de las actividades realizadas no se propusieron promover la cultura en general, sino apoyar a quienes reproducen visiones de la realidad, justificaciones y “relatos” que favorecen una causa política específica.
- El alcance de las acciones culturales ha sido desigual en términos geográficos: Montevideo sigue concentrando una gran proporción de los recursos, instalaciones y actividades. La política de “Centros MEC” ha sido un esfuerzo importante, pero tuvo orientaciones y logros muy desiguales. Pese a lo declarativo, el gobierno nacional restó apoyo a la celebración y cultivo de nuestras tradiciones.
- Las políticas de promoción de la cultura no estuvieron coordinadas con las políticas educativas. De este modo se perdió la posibilidad de aprovechar al sistema educativo formal como herramienta para la promoción de la cultura, al tiempo que se perdía la oportunidad de apelar a las manifestaciones culturales para dar más atractivo a la educación formal.
- En el correr de estos años ha habido logros, como el fortalecimiento del ballet del Sodre, pero el resultado global no está a la altura de la cantidad de recursos movilizados. Algunos de los principales proyectos anunciados nunca llegaron a ser ejecutados. Tal es el caso del Sistema Nacional de Museos, que no dejó de ser un organigrama. En otros casos, se presentan como logros lo que sólo son continuidades. Por ejemplo, la creación del Instituto de Artes Escénicas fue en realidad una reestructura del antiguo Departamento de Artes Escénicas de la Dirección de Cultura del MEC. El Museo Pedro



Figari es básicamente un nuevo nombre dado a una pinacoteca existente en el Museo de Histórico Nacional. Algo similar ocurre con el Centro Nacional de Documentación Musical Lauro Ayestarán. Los resultados genuinos son menos que los anunciados.

### ***Nuestra visión: una cultura pluralista y de alcance nacional***

Aspiramos a desarrollar políticas culturales pluralistas (es decir, desvinculadas de todo sesgo político-partidario), que alcancen a la mayor cantidad posible de uruguayos. Muy en especial, nos importa llegar con las políticas culturales a personas con baja predisposición al consumo cultural, ya sea porque tienen pocas posibilidades de acceso o porque tienen una débil acumulación cultural previa. Entendemos que el papel de las políticas culturales consiste en mejorar la calidad de los bienes culturales, en facilitar el acceso a esos bienes y en fortalecer la capacidad de apreciar y de elegir por parte de los ciudadanos, sin intentar dirigirlos en sus gustos ni orientaciones.

Una vida cultural más rica significa un ejercicio más rico de la libertad. Por eso aspiramos a fomentar el pluralismo y la interculturalidad, esenciales para la reformulación de una matriz cultural nacional que no quede anclada en el pasado ni desconectada del mundo. Recuperar nuestra matriz cultural es recuperar nuestro vigor ético como nación. El Estado debe asumir su responsabilidad en ese proceso.

### ***Nuestras propuestas***

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

#### **Cultura en positivo**

El grado de desarrollo cultural de una sociedad no sólo se refleja en la cartelera teatral y el número de bibliotecas. También se hace visible en la calidad del trato cotidiano en los espacios públicos y en los medios de transporte, en el estado de los parques y baños públicos, en la mayor o menor amabilidad de peatones y conductores en el tránsito. Lo chico construye lo grande. Y lo chico se nos ha deteriorado en los últimos años.

El Plan *Cultura en positivo* consistirá en una serie de campañas de sensibilización y estímulo de hábitos positivos que apunten a mejorar la calidad de nuestra convivencia y a promover los valores del respeto, la amabilidad y el cuidado de los lugares públicos. Para el desarrollo de esta campaña se aprovecharán los medios de comunicación del Estado, se firmarán convenios con medios privados (promoviendo acciones de responsabilidad social empresarial) y se coordinará con ANEP para generar formas de articulación con la acción educativa.

#### **Plan Turismo Cultural**

El turismo cultural es una industria floreciente en el mundo. Cada vez más personas viajan con la intención de desarrollar actividades turísticas que les permitan acercarse y comprender nuevas culturas, conocer estilos de vida, familiarizarse con otras costumbres y tradiciones. El Plan de Turismo Cultural, a ser desarrollado en conjunto entre el MEC, el Ministerio de Turismo y distintos gobiernos departamentales, apostará a promover el turismo cultural en Uruguay, tanto en su versión de turismo interno como en su versión orientada a extranjeros. Los programas de turismo cultural se articularán sobre el calendario de festividades y apuntarán a vincular la historia, el patrimonio cultural y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. En esos

escenarios se desarrollarán eventos, pequeñas obras teatrales permanentes y espectáculos musicales que se adecuen a los antecedentes históricos y a las características de cada recinto. El propósito es transportar al visitante de una forma breve, artística y dinámica a otra época y a otro contexto, ya que recibirá información al mismo tiempo que se entretiene. Se contemplará la reserva de ciertos días semanales para las escuelas y liceos, de manera que los alumnos aprendan la historia en “movimiento”.

Una modalidad especial de turismo cultural es el etnoturismo, construido en diálogo con un patrimonio cultural y natural que remite a espacios de carácter ancestral, principalmente del mundo indígena y colonial. Entre las acciones previstas se incluye acondicionar el lazareto y cementerio de esclavos ubicado dentro del predio de Ancap, que incluye corredores subterráneos de inicios del siglo XVIII.

### **Plan Cultura nuestra**

En Uruguay hay un bajo índice de lectura de libros, que se hace especialmente grave en el interior (Montevideo duplica la lectura en relación al resto del país). Complementariamente, en los últimos años la cultura oficial ha reducido el cultivo de nuestra propia tradición cultural, y la ha sustituido con una fuerte insistencia en unas pocas figuras: Torres García y Figari en las artes plásticas (dejando de lado al Figari pensador), Benedetti y Galeano como representantes de las letras contemporáneas. Figuras muy importantes de nuestra tradición cultural han sido dejadas de lado (Acevedo Díaz, Herrera y Reissig, Florencio Sánchez, Carlos Reyles, los hermanos Vaz Ferreira, José Enrique Rodo, Delmira Agustini, Arturo Ardao, entre muchos otros). Esta política excluyente no sólo empobrece nuestro panorama cultural sino que debilita la capacidad de entendernos a nosotros mismos.

El *Plan Cultura Nuestra* promoverá el rescate amplio y plural de nuestra propia trayectoria cultural, privilegiando el acceso de las nuevas generaciones a ese patrimonio común. Para eso se incluirán las siguientes medidas:

- Coordinación con ANEP para la inclusión de cursos sobre cultura uruguaya en los planes de estudio de la enseñanza media.
- Edición de textos clásicos de las letras y el pensamiento uruguayos que se han vuelto de difícil acceso.
- Programas de visita a museos que permitan apreciar la riqueza y variedad de nuestra tradición en artes plásticas. Estos programas se dirigirán a alumnos de la educación formal pero también se articularán con las políticas sociales.
- Programas de visita a espacios urbanos de valor patrimonial, también articulados con la educación formal y las políticas sociales.
- Uso intensivo de Internet para poner en contacto a las nuevas generaciones con nuestra tradición cultural en sentido amplio.
- Aprovechamiento de la red de medios de comunicación en manos del Estado.

### **Plan Cultura país**

Se trata de un plan orientado a promover la descentralización en el territorio de servicios culturales de buena calidad y de oportunidades de mejorar la capacidad de apreciación. Actualmente hay una fuerte centralización en Montevideo respecto del interior, y del centro montevideano respecto del resto de la ciudad. En un entorno de pocas cuerdas se concentra una gran cantidad de salas escénicas de propiedad pública (Teatro Solís, Auditorio Adela Reta, Sala Verdi, Nelly Coitiño, Zavala Muniz, Sala Zitarrosa, Sala Vaz Ferreira). En el resto del país, las instalaciones escasean o están en mal estado, con algunas notables excepciones.





El *Plan Cultura País* se propone:

- En un plazo de 10 años, dotar a unos 30 lugares del interior y unos 10 barrios de Montevideo de equipamientos en artes escénicas con una calidad similar a la Sala Zavala Muniz. En ellos también se debe poder proyectar y programar cine.
- Crear una red nacional de salas teatrales aprovechando la infraestructura desaprovechada en muchas ciudades.
- Crear una red nacional de Espectáculos vinculados a esas salas, mediante una adecuada coordinación con las direcciones departamentales de Cultura.
- Reorganizar la Comedia Nacional, llevándola hacia un esquema de concursos por temporada, que asegure la renovación y calidad de sus propuestas mediante un proceso de selección a cargo de jurados idóneos.
- Dotar al SODRE de una política de descentralización, para la que se puede tomar como referencia lo hecho con el ballet a cargo de Julio Bocca.
- Utilizar las redes sociales para conocer más sobre las necesidades locales y promocionar eventos.
- Impulsar la realización de eventos regionales, promovidos en forma simultánea por varios gobiernos departamentales.

### **Cultura y educación**

Se trata de un plan dirigido a lograr una mejor articulación entre la política educativa y las políticas culturales. Además de las iniciativas mencionadas en los planes anteriores, se propone:

- Dar apoyo a ANEP en el diseño y ejecución de cursos de sensibilización artística y cultural.
- Incorporar a la Matriz de Responsabilidad Empresarial (ver la sección “Políticas Sociales en *Un país de oportunidades*) un conjunto de estímulos dirigidos a que empresas privadas aseguren la presencia periódica de escritores, dramaturgos, músicos, escultores, pintores, etc. que trabajen junto a los alumnos, favoreciendo la interacción directa en el hacer.
- Apoyar la continuidad y fortalecimiento de iniciativas de formación valiosas que existen tanto en la órbita pública como privada. Ejemplos: la Escuela de Arte Dramático dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo o las diversas iniciativas de formación en el área de la gestión cultural.
- Facilitar la incorporación al mercado de empleo de quienes han decidido formarse en el área de la cultura. Se debe tender a que las direcciones de cultura, museos, casas de cultura, paseos culturales, etc. sean ocupados por gestores culturales, bibliotecólogos, museólogo y guías especializados. De otra manera, el sueño del Uruguay cultural no pasará de una esperanza sin ejecutores aptos.

### **Plan Crear cultura**

Se trata de un plan orientado a apoyar a los creadores culturales y fomentar la aparición de nuevas figuras. Entre las iniciativas a impulsar se incluyen las siguientes:

- Creación de un *fondo para artistas emergentes*, dirigido a aquellos que necesitan del apoyo estatal para llevar a cabo o dar a conocer su trabajo. Con el enorme monto que cada año distribuye el MEC en fondos concursables de controvertida gestión, se podría costear un fondo que ayude a la edición, realización y difusión de obras.
- Fortalecer el ICAU a través de una mayor cooperación de privados (donaciones

deducibles de impuestos).

- Política de articulación con agentes privados para dar dinamismo al mercado de comercialización de productos culturales.
- Reasignación del gasto que hoy hace la Dirección de Cultura del MEC, privilegiando la transparencia de procedimientos y la definición de criterios de prioridad.

### **Plan MAB (Museos, Archivos y Bibliotecas)**

El país necesita una política de fortalecimiento y mejor aprovechamiento de sus museos, archivos y bibliotecas. El MAB se propone contribuir a este objetivo con medidas como:

- Mejoramiento del nivel de salarios del personal, condicionado a exigencias de formación y titulación.
- Apoyo a experiencias de formación en el área, como la emprendida por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.
- Reorganización de museos públicos mediante una política orientada a mejorar la calidad que se ofrece a los usuarios.
- Política de incentivos para que los museos privados cumplan un proceso similar.
- Fortalecimiento de la formación de archivólogos.
- Reordenación del sistema de archivos públicos, para evitar las dificultades de acceso y la superposición de servicios.
- Avanzar hacia la total digitalización de los archivos.
- Definición de una política general de bibliotecas públicas que enfatice la orientación al usuario, la presencia en los barrios (para lo que es posible aprovechar los centros MEC) y el acondicionamiento de los espacios físicos a las características y necesidades de los usuarios.
- Reestructura profunda de la Biblioteca Nacional, que debe firmar definitivamente su carácter de biblioteca patrimonial y de archivo, orientada a atender investigadores.
- Mejor aprovechamiento de bibliotecas públicas subutilizadas, como la Biblioteca Central de Secundaria ubicada en el IAVA.
- Actualización de los programas de formación para bibliotecarios.

### **Reforma institucional**

- Reestructura de la Dirección Nacional de Cultura del MEC, que deberá pasar a funcionar en cinco áreas: Música, (lo que supone recrear el área de Actividades Musicales que funcionaba en la Sala Vaz Ferreira) Artes Escénicas, Letras y Publicaciones (a ser recreada), Artes Plásticas y Visuales, y Coordinación de Actividades Culturales en todo el país (a ser creada en coordinación con los gobiernos departamentales).
- Esta reestructura debe ir acompañada de la consiguiente redistribución de funcionarios y contratación de técnicos idóneos.
- Readecuación del actual Instituto de Artes Escénicas, estimulando un sistema de coproducciones que dé cabida a diferentes actores y productores teatrales del país.
- Jerarquizar el área de Artes Plásticas y Visuales de la Dirección Nacional de Cultura en forma independiente del Museo Nacional de Artes Plásticas y Visuales, dando cabida a diferentes corrientes.
- Fortalecimiento del Instituto del Cine y lo Audiovisual, para acompañarlo al crecimiento de la industria audiovisual en el país.
- Estricto cumplimiento de la Ley 18.384 (Ley de estatuto del artista y oficios conexos) en las contrataciones realizadas por el Estado.



- Creación de Juzgados Nacionales de Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, que intervengan ante conflictos de interés en cuestiones relativas a esas tres grandes áreas.
- Creación del Defensor Nacional del Medio Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, dependiente del Poder Legislativo y dotado de autonomía técnica.



Agenda de gobierno del Partido Nacional  
Capítulo 3

## **Un país auténticamente productivo**

## Agenda de gobierno del Partido Nacional

### Capítulo 3



## Un país auténticamente productivo

### Introducción

Si queremos una vida mejor para todos los uruguayos, tenemos que producir más y conseguir ser competitivos en un mundo cada día más exigente. Para tener una sociedad más justa hay que distribuir, pero eso no alcanza para asegurar a todos un auténtico bienestar. La economía uruguaya ha crecido en los últimos años, pero todavía falta mucho camino por recorrer.

Tener un país productivo exige, antes que nada, bajar nuestros costos en relación a los costos de nuestros competidores. Para que eso ocurra, el Estado tiene que dejar de ser un mal socio de nuestros emprendedores. Necesitamos bajar las tarifas públicas, reduciendo el peso de los impuestos encubiertos. Necesitamos controlar la inflación con instrumentos que no afecten gravemente el tipo de cambio. Necesitamos generar una gran “devaluación logística”, creando las condiciones para realizar la inversión en infraestructura que no se hizo en años. Necesitamos recuperar nuestras carreteras, cada día más usadas y deterioradas, así como desarrollar una red ferroviaria al servicio de la producción. Necesitamos recuperar el dinamismo de nuestros puertos.

Mientras no hagamos esta clase de esfuerzos, nuestras perspectivas de crecimiento seguirán siendo muy dependientes del precio internacional de los productos agrícolas. Y como ese es un factor que los uruguayos no controlamos, seguiremos siendo demasiado vulnerables a cualquier cambio en el contexto.

Tener un país productivo también requiere recuperar la ecuanimidad en el manejo de las relaciones laborales. La inversión y el empleo se resienten en un clima hostil. Necesitamos un marco jurídico estable, que trate de manera equilibrada a todas las partes. Necesitamos una cultura de negociación y acuerdo que sustituya a la actual cultura del conflicto. Necesitamos revertir los desvíos que atentan contra la libertad de trabajo.

Un país productivo necesita además una política comercial bien organizada, que sea dirigida desde un Ministerio de Relaciones Exteriores que haya recuperado su protagonismo. El Uruguay es hoy un país comercialmente aislado, rehén de un Mercosur que se ha desnaturalizado. La política exterior fundada en afinidades ideológicas, que fue impulsada por los últimos dos presidentes, ha generado muchos daños. Necesitamos menos diplomacia presidencial y más diplomacia profesional. Necesitamos una diplomacia más centrada en lo comercial y mejor conectada con los agentes económicos. El Uruguay no es un país que tenga protagonismo en los grandes asuntos de la política internacional, pero enfrenta grandes desafíos de política comercial. Tenemos que movilizar a nuestra gente más preparada para atacar esos problemas.

Un país productivo también necesita políticas sectoriales que favorezcan el desarrollo del agro, la industria y los servicios. El aumento de los precios internacionales ha disimulado algunos hechos preocupantes, como el debilitamiento de nuestra producción de carne. La



industria turística sigue siendo muy dependiente de la región y ha sido sacudida por las decisiones de nuestros vecinos. Lo mismo ocurre con un sector tan importante como la construcción. Necesitamos medidas que ayuden a superar esos desafíos y permitan avanzar en la diversificación de nuestra actividad económica. Para eso también hace falta avanzar en el desarrollo de la tecnología y la innovación como parte de la estrategia productiva.

## POLÍTICA ECONÓMICA

Nuestro país ha registrado un fuerte crecimiento económico desde el año 2003. El contexto externo y la revolución silenciosa en nuestro campo y otros sectores productivos generaron un importante crecimiento de las exportaciones. A esto se sumó el dinamismo del consumo interno y la inversión privada.

Desde el año 2012 este crecimiento se ha vuelto más trabajoso, en parte a causa de cambios que ocurren o se anuncian en el contexto externo (como la suba de tasas) y en parte debido a desequilibrios propios. De momento no hay motivos de alarma, pero varias luces amarillas se han encendido. En estas condiciones se vuelve más importante que nunca el rol estabilizador de las políticas públicas. Tenemos la responsabilidad ante las generaciones futuras de dejar de ser una economía de aceleración y freno.

Los equilibrios macroeconómicos no son estáticos. Muchas variables inciden en ellos y algunas se presentan como un dato que no controlamos. El fuerte peso del contexto externo es un ejemplo de lo difícil que resulta modificar el horizonte de posibilidades. La principal tarea de los gobernantes consiste entonces en aprovechar las condiciones favorables y amortiguar el impacto de las desfavorables. Las políticas monetaria y fiscal son sus principales instrumentos.

En este mismo momento, las condiciones que sirven de contexto a nuestra actividad económica están cambiando o próximas a cambiar. Por eso importa evaluar las fortalezas y debilidades de nuestro aparato productivo, así como el grado de alineamiento de las diferentes políticas que pueden ayudarnos a enfrentar los cambios en el ciclo económico.

### *La situación actual*

- Nuestra actividad exportadora está concentrada en las actividades que mejor sabemos hacer: la producción de alimentos y de bienes agroindustriales. Estas actividades (junto con otras vinculadas al sector servicios) encontraron un escenario externo favorable y en muchos casos respondieron con excelencia. Hemos dado un salto en cantidad y en calidad.
- Los últimos gobiernos no han sabido aprovechar este shock positivo para incentivar el desarrollo de otros sectores. Los errores de política económica hicieron que la bonanza fuera empañada por problemas macro que nos restaron competitividad. El tipo de cambio, las altas tarifas públicas y las ineficiencias en la producción de bienes públicos como infraestructura y seguridad impidieron la diversificación que hubiera sido posible en este contexto. Fuera de nuestras áreas de excelencia, el Uruguay productivo sigue siendo un proyecto más que una realidad.

### *Política monetaria-cambiara*

- Durante la mayor parte del tiempo operó un régimen de flotación administrada para el tipo de cambio, con metas de inflación para el control de precios. Para mantener la inflación por debajo de dos dígitos se alternó entre el uso de los medios de pago y el empleo de la tasa de interés de cortísimo plazo. Cuando eso no alcanzó, se recurrió a la política de encajes y a medidas heterodoxas como postergar o reducir ajustes de tarifas públicas y precios administrados, así como a acuerdos de precios con grandes superficies.
- La presión a la baja del dólar provocó una pérdida de competitividad y un déficit importante en el Banco Central. El alto premio por la deuda pública de corto plazo



resultaba muy atractivo para los inversores pero muy oneroso para el Estado. El costo de la política monetaria trepó hasta los 700 millones de dólares anuales. El Banco Central debió ser recapitalizado.

### **Política fiscal**

- El gasto público creció hasta representar casi un tercio del PBI. Pese a la caída de la evasión y al incremento de la formalización, el crecimiento de los ingresos fue por detrás del aumento del gasto. El resultado primario (ingresos menos gastos, sin considerar el pago de intereses) cayó de un ahorro equivalente al 4% del PIB a un ahorro prácticamente nulo. Si se incorpora el pago de intereses, el resultado fiscal total es negativo en montos superiores a los 1.000 millones de dólares a partir de la mitad de 2012. De acuerdo al Informe Económico Financiero de la Rendición de Cuentas 2013, las autoridades prevén que el déficit global del Sector Público se ubique en 3,3% del PIB durante 2014, y 3,2% del PIB durante 2015.
- La estructura tributaria incorporó la imposición progresiva sobre los ingresos de las personas. Uno de cada tres empleados (unas 400 mil personas) son contribuyentes de IRPF, un impuesto que a todos los efectos resulta imponiéndose sobre los ingresos y no sobre la renta de las personas físicas.
- La visión predominante en los últimos dos gobiernos es que la redistribución que importa es la de los ingresos, cuando la evidencia internacional muestra que lo importante es redistribuir las oportunidades. No necesariamente una conduce a la otra. En este campo, los resultados han sido negativos. El incremento del gasto público no le fue devuelto al ciudadano en servicios públicos de calidad. Aquellas áreas en las que el gobierno volcó más dinero (seguridad, salud, enseñanza, políticas sociales) son las que registran peores resultados.
- Lo anterior se debe en parte a un enfoque equivocado, pero también a problemas de gestión. La reforma tributaria no fue acompañada por una reforma de procesos del resto del Sector Público. El gasto ha aumentado, pero no ha mejorado en términos de calidad.
- La reducción de la evasión y el incremento de la formalización laboral no podrán seguir creciendo como lo hicieron hasta ahora. Paralelamente, el proceso de desaceleración económica y rezago en la relación de precios en dólares –respecto a la región- afectan a sectores de actividad de relevante importancia. Este contexto sugiere que, cualquiera sea el gobierno, en los próximos años deberá esperarse al menos un menor ritmo de crecimiento de los ingresos del Estado.

### **Política Salarial**

- La fuerte demanda de trabajo generada por el crecimiento económico, sumada al papel desempeñado por el Estado en los ámbitos de negociación colectiva (Consejos de Salarios), impulsó una mejora de los niveles de empleo con incremento de los salarios reales. Sin embargo, la tasa de actividad sigue siendo baja en términos comparativos.
- La forma adoptada para la fijación de los salarios no incluyó casi ningún vínculo con la evolución de la productividad, que es la única fuente permanente de crecimiento. También en este sentido se perdió una oportunidad.
- El proceso de mejora en el mercado laboral se ha revertido últimamente en gran parte de los sectores de actividad, con un menor ritmo de crecimiento de los salarios y una

caída de la demanda de trabajo en algunos de ellos.

**Nuestra visión: políticas económicas alineadas, consistentes y estables**

- El gran desafío del Uruguay de los próximos años es la diversificación productiva. Necesitamos incorporar actividades que requieran trabajo de calidad, para hacer mejor lo que hacemos bien y empezar a hacer bien lo que todavía no hacemos. Somos y seremos uno de los países más eficientes en la producción de proteína animal. También somos y seremos un país de servicios. Pero no podemos quedarnos allí. Es necesario estimular el desarrollo de actividades con mayor intensidad en el uso del conocimiento, que se inserten en la cadena de valor de nuestra producción y en las cadenas de valor internacionales. El Estado tiene un rol a desempeñar en este terreno.
- *Competitividad.* La posibilidad de un Uruguay auténticamente productivo es indisociable de una fuerte vocación externa. Un país chico debe tener una economía conectada al mundo. Por eso es esencial avanzar en términos de competitividad. El sector privado ha tenido logros importantes en este terreno, pero el Estado debe contribuir. Trabajaremos por un país auténticamente productivo y competitivo, con una inflación que no genere incertidumbre, un tipo de cambio que no nos debilite frente a nuestros competidores y un “costo país” que no afecte la viabilidad de nuestros emprendimientos productivos. Esto requiere un manejo responsable de las cuentas públicas, un déficit fiscal controlado y una efectiva coordinación de las políticas monetaria, salarial y fiscal.
- Una inflación menor que la actual. Hace varios años que inflación se ubica por encima de la meta oficial, lo que no sólo impacta sobre el tipo de cambio sino también sobre la confianza. Aun considerando algunos factores externos, como el ingreso de capitales, las causas principales de esta tendencia están en la falta de coordinación entre políticas y la resistencia a tomar medidas cuando hubo margen para hacerlo. La combinación entre un aumento excesivo del gasto y una economía prácticamente en pleno empleo conduce al aumento sostenido de los precios. Este encarecimiento relativo tiene un alto potencial de daño ante un contexto de debilidad de la demanda mundial. Difícil proponer un Uruguay auténticamente productivo si no se cambia esta dinámica.
- *Sinceramiento del tipo de cambio.* La utilización de la tasa de interés de cortísimo plazo como instrumento de política monetaria en un escenario de fuerte ingreso de capitales generó un desalineamiento del tipo de cambio que nos restó competitividad, especialmente en relación a nuestros vecinos. Ante este desequilibrio, son necesarias acciones prudentes en beneficio de nuestras exportaciones.
- *Un gasto público responsable.* Una política fiscal sana debe fundarse en una estimación adecuada de los ingresos de largo plazo. Los ingresos extraordinarios que se generan cuando el producto crece por encima de la tasa histórica no deben confundirse con los ingresos permanentes. Esto no significa que el gasto público no pueda tener variaciones en función del ciclo económico, pero es esencial no condicionar gastos permanentes a ingresos transitorios. Sólo así la política fiscal estará en condiciones de promover el crecimiento y proteger la calidad de vida de la población con acciones que atenúen la volatilidad del ciclo.
- *Control del déficit fiscal.* El sector fiscal sufre desde hace años una posición deficitaria que proviene de un relajamiento del resultado primario. El desbalance es todavía



peor si se considera la posición deficitaria estructural, que no considera los ingresos extraordinarios. Despreocuparnos de la evolución del déficit es un acto de injusticia e irresponsabilidad hacia las próximas generaciones de uruguayos, especialmente a los más débiles.

- *Una política salarial sostenible.* La defensa del poder de compra de los trabajadores es un objetivo irrenunciable. El salario real debe sostenerse por encima de las oscilaciones coyunturales. Para que esa política sea sostenible y el salario real crezca a lo largo del tiempo, es necesario poner énfasis en mejores niveles de productividad.
- *Seguridad jurídica.* La actividad económica en general, y la inversión en particular, necesitan reglas claras y firmes que den previsibilidad a la toma de decisiones y generen un clima de confianza. Ni los continuos cambios de reglas de juego ni las especulaciones públicas sobre posibles modificaciones ayudan al crecimiento y a la mejora de la calidad de vida de los uruguayos.
- *Crecimiento sostenido y estable.* Para el desarrollo de todas las políticas públicas y la mejora de la calidad de vida de los uruguayos, es fundamental lograr una fuerte tasa de crecimiento a lo largo del tiempo, así como suavizar las oscilaciones propias de los ciclos económicos. Es necesario generar políticas de crecimiento menos dependientes de las variables internacionales, así como los mecanismos para que los ciclos sean menos pronunciados de lo que han sido históricamente.

## Nuestras propuestas

### **Política Monetaria – Cambiaria**

- *Desdolarizar la economía para aumentar la efectividad de la política monetaria.* En una economía muy dolarizada es difícil hacer política monetaria. Por eso es conveniente profundizar el proceso de desdolarización, para lo que hay que actuar en varios frentes. En primer lugar, y a diferencia de lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, debe darse alta prioridad al cumplimiento de las metas de inflación. El incumplimiento de esos compromisos públicamente asumidos genera incertidumbre y hace más atractivo al dólar como moneda de reserva de valor. Luego hay que proponerse una serie de objetivos específicos, como reducir mediante estímulos la dolarización de los créditos.
- *Autonomía del Banco Central.* Se tomarán medidas normativas y políticas para reforzar en forma adecuada la autonomía al Banco Central y ponerlo a salvo de presiones generadas por la coyuntura.
- *Fijación de precios.* Nuestro gobierno fortalecerá el área de defensa de la competencia para proteger los intereses de la sociedad. En una economía como la uruguaya existen muchas oportunidades de mejora en esa área, que redundarán en una reducción del costo de vida. El aumento de los precios no debe combatirse mediante presiones políticas ni medidas administrativas que inevitablemente afectan la oferta y la inversión, sino entendiendo la estructura de cada mercado.
- *Políticas económicas coordinadas.* Si bien cada política debe perseguir sus propios objetivos, es necesario asegurar su confluencia. El Banco Central liderará la estrategia para alcanzar el objetivo de inflación, pero será necesario evitar cualquier acción que provoque desalineamientos cambiarios. La coordinación de políticas puede ser considerado algo obvio, pero debe ser reafirmada en el Uruguay actual.

### **Política fiscal**

- *Vocación anticíclica.* Nuestro gobierno pondrá énfasis en el ancla de la política fiscal como estabilizador del ciclo económico. Nos proponemos generar un acuerdo en torno a una regla fiscal a ser consensuada entre el gobierno, la oposición, los trabajadores y los empresarios. La introducción de esta regla no es sinónimo de ajuste ni de recorte. De hecho, la aplicación de la regla fiscal es compatible con el aumento del gasto. Lo importante es que el comportamiento del gasto quede asociado al del producto, y que se generen fondos que permitan amortiguar las oscilaciones del ciclo económico. En el caso de poder aplicar una política de ahorro, se diseñarán o seleccionarán fondos que administren los recursos en función de las necesidades de financiamiento de largo plazo.
- *Gasto social permanente.* A corto plazo, en un contexto de posible crecimiento con desaceleración, los administradores deberán ser cuidadosos al incrementar las partidas de gastos permanentes y establecer deducciones a la tributación. Nuestro compromiso con la responsabilidad fiscal impone para los próximos años el criterio de que el gasto público se mantenga en términos reales dentro de los límites marcados por el ritmo de crecimiento de la actividad económica. Esto no implica una renuncia a servirse de la política fiscal para mejorar la calidad de los bienes públicos e incidir en la distribución de las oportunidades. En particular, se elaborará un concepto de gasto social permanente que mantenga al gasto social a salvo de las oscilaciones del ciclo.
- *Reducción del gasto público superfluo.* Venimos de años en que el gasto público se incrementó sin ejercer demasiados controles. En ese sentido, y solo dentro de las partidas del Presupuesto Nacional, nuestros técnicos detectaron la posibilidad de mejorar la gestión en rubros tales como los vinculados a “Materiales y Servicios no personales” y “Suministros”. Éstos representaron, en el Balance de Ejecución Presupuestal 2013, un monto de 1.300 millones de dólares (2,3% puntos porcentuales del PIB). Es posible generar ahorros en estos rubros sin renunciar a un solo objetivo importante. La clave está en identificar los puntos en los que se concentra la ineficiencia, y en la idoneidad del instrumento que se use para corregirlos. Por ejemplo, en el caso del rubro de “productos medicinales y farmacéuticos”, será posible lograr que los mismos medicamentos sigan llegando a los mismos destinatarios, al tiempo que se generan economías por una mayor eficiencia de la gestión de inventarios, hoy ausente en ASSE.
- *Empleados públicos.* La cantidad de funcionarios públicos se ha expandido notoriamente en estos últimos años. Actualmente hay 50.000 funcionarios más que en el año 2004. Hoy existen más de 280 mil vínculos de funcionarios públicos, con un promedio de baja de más de 20 mil funcionarios al año. Los objetivos generales de la administración pública podrán ser satisfechos con una menor tasa de reposición. Este menor ritmo de crecimiento de los funcionarios públicos respetará las necesidades funcionales en áreas de extrema sensibilidad social como salud, educación y seguridad. Similar situación corresponde a los más de 17 mil vínculos no públicos, dentro de los que se incluyen asistentes personales de jerarcas, adscriptos, múltiples asesores, tareas duplicadas con funcionarios de línea, etc.
- *Empresas Públicas.* Es necesario recomponer el resultado primario de las empresas públicas, superando el deterioro sufrido por mala gestión. Se necesitan mejores controles y un mayor alineamiento con el rumbo de la política económica. Las empresas públicas deben concentrarse en proveer servicios de calidad con tarifas





que no se originen en una estructura de costos alejada de su negocio principal. Ese también debe ser el criterio central a la hora de evaluar inversiones o nuevos negocios. También es necesario alinear la gestión de las más de 50 empresas satélites, cuyo ámbito jurídico es el derecho privado, creadas en los últimos años. Estas empresas usan fondos que son de todos los uruguayos pero no cuentan con la adecuada supervisión ni control. Se ha realizado una mala gestión de riesgos a cuenta del erario público. Así es que en 2013 se generaron cerca de 90 millones de dólares de pérdida en ANCAP (sólo una parte de las pérdidas totales) por una mala administración del riesgo cambiario.

- *Ahorro fiscal sin pérdida de prestaciones.* Los ahorros mencionados en los últimos tres puntos permitirían generar un ahorro fiscal de unos 500 millones de dólares al año. Esto es solamente parte de los ahorros que pueden lograrse sin afectar las prestaciones del Estado. Una parte importante del resultado fiscal del próximo gobierno se juega en el terreno de la gestión.
- *Calidad del gasto.* No todo aumento del gasto mejora las políticas públicas ni toda reducción las empeora. Los buenos o malos resultados dependen esencialmente de la calidad del gasto, es decir, de cómo se lo utiliza. Para avanzar en esta dirección, nos proponemos crear un Sistema de Auditoría Interna de Gestión Gubernamental dedicado a asesorar permanentemente al gobierno y realizar evaluaciones de las operaciones y de la gestión de los recursos (materiales, humanos y financieros). El Sistema consistirá en un conjunto de unidades de auditoría autónomas pero vinculadas por una misma metodología. Cada unidad pertenece a la organización que audita (Ministerio, Empresa Pública u Organismo del art. 220 y 221 de la Constitución) pero no participa de la gestión. Por lo tanto, tiene el “conocimiento del negocio” pero mantiene independencia. El conjunto de las unidades reportará a un órgano superior de auditoría interna al máximo nivel de la estructura del Estado. A ese órgano corresponderá un ejercicio de superintendencia técnica que regule, normalice, evalúe y monitoree el ejercicio de la función en todo el Estado, así como en aquellos emprendimientos en los que el Estado tenga participación. De esta forma se contará al más alto nivel de decisión con elementos de juicio confiables para hacer seguimiento de procesos, corregir desvíos en relación a las metas fijadas y tener capacidad de respuesta ante cualquier deterioro. La generación de este Sistema no intentará sustituir ningún otro, sino a complementar las formas de rendición de cuentas tradicionales.
- *Alivio de la presión fiscal.* Nuestra agenda de gobierno incluye una serie de iniciativas de alivio de la presión fiscal dirigidas a grupos específicos. El ahorro de gasto público superfluo y las mejoras en la gestión son condiciones para compensar el costo de estas medidas, que representan un acumulado de unos 360 millones de dólares. Entre las de mayor impacto se cuentan:
  - \* Exonerar del IRPF a los beneficiarios del Plan “Estamos Contigo” que no lleguen al punto medio de la primera franja imponible. Para beneficiarios cuyos ingresos se ubiquen en la mitad superior de la primera franja, la tasa de imposición será reducida del 10% al 5% (ver la sección “Políticas Sociales” en Un país de oportunidades).
  - \* Equiparación del monto las Asignaciones Familiares a las que perciben los beneficiarios del Plan de Equidad para los beneficiarios del Plan “Estamos Contigo” (ver la sección “Políticas Sociales” en Un país de oportunidades).
  - \* Deducciones al IRPF por gastos de educación y cuidado de los hijos, para hogares que tengan hijos menores de 15 años y cuyo titular sea beneficiario del Plan “Estamos

Contigo” (ver la sección “Políticas sociales” en Un país de oportunidades).

- \* Eliminación del IASS, por entender que los ahorros jubilatorios no constituyen renta y en consecuencia no deben ser gravados (ver la sección “Seguridad social” en Un país que cuide a su gente).
- \* Aumento del 6 al 20% de las deducciones al IRPF por concepto de pago de alquiler en pesos.
- \* Incluir exoneraciones orientadas a bajar los costos de construcción de viviendas sociales para personas de bajos ingresos (de hasta 60 UR), utilizando sistemas constructivos no tradicionales (ver la sección “Políticas sociales” en Un país de oportunidades).
- \* Incluir diversos incentivos fiscales para estimular el ejercicio de la responsabilidad social empresarial en relación al medio ambiente, la vivienda, la educación, la cultura y el desarrollo científico-tecnológico (ver la sección “Políticas sociales” en Un país de oportunidades la sección “Medio Ambiente” en Un país que cuide a su gente y las secciones “Telecomunicaciones” e “Investigación, desarrollo e Innovación” en Un país auténticamente productivo).
- \* Incrementar los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo y del transporte de carga hasta en un 100% (ver las secciones “Energía” y “Transporte y logística” en Un Uruguay auténticamente productivo).
- \* Bajar la tasa del IMEBA hasta en un 20% a los productores pequeños y medianos afectados por este impuesto (ver la sección “Energía” en Un Uruguay auténticamente productivo).
- \* Eliminar hasta el 100% del IVA al gasoil que consume la granja. Este sector consume aproximadamente el 1,5 % total comercializado de gasoil (ver la sección “Energía” en Un Uruguay auténticamente productivo).
- \* Permitir liquidar trimestralmente los créditos fiscales por concepto de IVA al gasoil y permitir su utilización, en el 50% de su valor, para el pago por la compra de combustible. Dichos certificados tendrán validez por 12 meses y no serán endosables (ver la sección “Energía” en Un Uruguay auténticamente productivo).
- \* En la medida en que las mejoras de eficiencia lo permitan, se extenderán las deducciones que premien el esfuerzo por educar a los hijos (complementadas con subsidios a quienes no tributan) y la refacción de viviendas.
- \* Se intentará avanzar hacia un Impuesto al Patrimonio Dual, que grave los activos fijos a tasas diferenciales, según sean o no generadores de renta. Con esta medida se aspira estimular la inversión.
- \* Se actualizará la lista de bienes de primera necesidad con tasa básica del IVA.
- *El futuro del IRPF.* El Partido Nacional no se propone la eliminación del IRPF como objetivo de su gestión de gobierno. Pero sí aspira a introducir progresivamente algunas mejoras que lo conviertan en un impuesto más inteligente y más justo. El ritmo con el que se introduzcan esos cambios dependerá de los niveles de actividad y el estado de las cuentas públicas. Entre las innovaciones a introducir se cuentan las deducciones por cantidad de hijos menores a cargo, avance educativo, salud y deporte; las deducciones por tenencia de adultos mayores de bajos ingresos y los créditos fiscales para jefas de hogar con hijos menores.
- *Inversiones.* La mejora de la competitividad de la economía depende de que consigamos bajar el “costo país”. Al Estado le corresponde un papel fundamental en ese esfuerzo, pero la situación actual está muy lejos de ese ideal. El gobierno que



termina deja un importante déficit de inversión en infraestructura vial y portuaria. El estado de deterioro de nuestras rutas se ha vuelto un problema grave que afecta toda la actividad productiva. Urge, por lo tanto, concretar un esfuerzo de obras que tenga el mismo efecto sobre la producción uruguaya que una devaluación monetaria: aumentar la rentabilidad en dólares. A esto le llamamos una “devaluación logística”. El plan de acciones previstas se detalla en las próximas páginas.

Es necesario realizar un esfuerzo serio para identificar las necesidades de inversión y ordenarlas en una cartera de proyectos. El primer paso es mejorar la eficiencia en la asignación presupuestal que ya existe para el área. Si bien es posible que un escenario económico mejor a lo previsto permita liberar recursos adicionales, la magnitud de las necesidades de inversión va a requerir otras formas de financiamiento, ya sea en la forma de deuda o de capital, canalizando los fondos en forma directa (acciones, bonos, préstamos) o indirecta (fondos de capital y de deuda).

Se analizarán para cada caso las alternativas de financiamiento disponibles y se evaluará la posibilidad de impulsar fondos de infraestructura, cuyo rol en este tipo de financiamiento es creciente. Los mecanismos de ejecución y financiamiento dependerán del grado de urgencia de los proyectos.

Las fuentes de financiamiento provenientes de bancos, agencias multilaterales e inversores institucionales locales y extranjeros, estarán disponibles en la medida en que se cumplan ciertas condiciones micro y macroeconómicas. Por ejemplo, es necesario contar con un cronograma de proyectos financiables, con retornos atractivos, así como de un marco regulatorio e institucional adecuado. Es necesario realizar los aprendizajes necesarios a partir de la mala experiencia de los PPP.

Se impulsará la existencia de un órgano competente que centralice los proyectos y las prioridades, y que actúe en el marco de un Plan Estratégico conocido.

- *Asentamiento Cero*. El problema de la vivienda es uno de los grandes rezagos del país, en especial atendiendo a un segmento de bajos recursos. El Uruguay del siglo XXI es testigo de que unas 200 mil personas (50.000 hogares) viven en asentamientos. Las soluciones a esta situación requieren de un abordaje integral. Parte de la solución consiste en llevar mejoras a los asentamientos viables. Es necesario generar soluciones que incluyan el acceso al agua potable, electricidad y saneamiento, infraestructura y canastas de materiales para refacción de las viviendas. La otra parte consiste en realojos, que incluyen el acceso a una vivienda fuera de los asentamientos que no son viables. Estimamos que nuestro Plan Asentamiento Cero tendrá un costo promedio de 180 millones anuales, con una extensión mínima de diez años (ver sección “Asentamiento cero” en *Un país de oportunidades*).

### **Política salarial**

- *Consejos de Salarios*. El sistema de negociaciones colectivas se mantendrá y su funcionamiento se ajustará a las orientaciones enumeradas en la sección “Relaciones laborales” de *Un país auténticamente productivo*.

- El Estado velará por asegurar el alineamiento entre la política salarial y la política monetaria.
- La política salarial del sector público se asociará a los esfuerzos de mejoramiento de la gestión. Se incluirán incentivos que premien la capacitación, el desempeño y la responsabilidad sobre los resultados.

## RELACIONES LABORALES

Un país auténticamente productivo necesita regular adecuadamente las relaciones entre los diferentes actores que participan en la vida económica. El Estado tiene un papel a jugar en ese terreno, mediante instrumentos como los Consejos de Salarios. Nosotros nos comprometemos a mantener esos instrumentos, aplicándolos con igual respeto hacia todas las partes. Si queremos un país productivo, necesitamos reglas de juego equitativas y un Estado que no genere incertidumbres.

Pero el tema laboral no se reduce a la regulación de las relaciones entre ciertos actores. De manera más amplia y más ambiciosa, el objetivo debe ser asegurar la calidad y la sustentabilidad del empleo para los uruguayos. Un empleo de calidad es un empleo adecuadamente remunerado, rodeado de buenas condiciones de seguridad y salubridad, que otorgue al trabajador una oportunidad de desarrollar sus potencialidades. Un empleo sustentable es un empleo capaz de sostenerse a lo largo del tiempo sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras.

La calidad y la sustentabilidad del empleo requieren un contexto, caracterizado por varios componentes. Entre ellos se cuentan la paz y estabilidad política, la capacidad de diálogo social, el respeto de los derechos fundamentales y de las normas internacionales relativas al trabajo, un entorno jurídico que otorgue seguridades a todas las partes, ausencia de discriminación e igualdad de oportunidades, un sistema educativo capaz de potenciar el talento humano a lo largo de toda la vida, una política macroeconómica estable, una adecuada infraestructura material y tecnológica, un comercio internacional sostenible y activo, una seguridad social inclusiva y eficaz, la gestión responsable del medioambiente, la promoción del emprendedurismo, el respeto de los derechos de propiedad y condiciones que aseguren una competencia económica leal.

### *Las dificultades actuales*

La acción de los últimos gobiernos ha contribuido a enrarecer el clima social, con resultados perjudiciales para el país, y han sido poco exitosos en sus intentos de promover la capacitación y la reconversión laboral. Entre los problemas que debemos superar como sociedad se cuentan los siguientes:

- Se ha perdido el equilibrio entre los actores sociales, debido a que el Estado dejó de mantener una razonable equidistancia entre ellos. A causa de esta actitud, el país ha recibido observaciones de parte del máximo órgano rector en materia de relaciones laborales: la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Se ha perdido seguridad jurídica, debido al continuo cambio de reglas de juego.
- Se ha instalado una cultura que coloca al conflicto como primera reacción ante cualquier diferencia, sin evaluar el impacto sobre el clima de convivencia y la marcha de la economía. Esta actitud profundiza los problemas de competitividad que afectan a nuestra producción.



- Se ha perdido sensibilidad ante los costos sociales que generan los conflictos. La pérdida de horas de clase como consecuencia de los paros (que en 2013 fue la más alta en décadas) es un ejemplo notorio de un problema más general.
- Pese a los esfuerzos realizados, algunos problemas que afectan la calidad de vida de los trabajadores siguen sin tener solución. Un caso particularmente importante son los accidentes de trabajo. La ley que responsabiliza penalmente a los empleadores no aporta una solución real al problema.
- Pese al descenso del desempleo, siguen existiendo grupos que enfrentan especiales dificultades para ingresar al mercado de trabajo (los jóvenes, las mujeres con poca educación formal, los afrodescendientes, las personas con discapacidades) así como otros grupos que, por trabajar en la informalidad, no cuentan con las protecciones y beneficios otorgados por la legislación.

### ***Nuestra visión: relaciones laborales con sentido nacional***

- Aspiramos a desarrollar un sistema de relaciones laborales armónico y atento a los legítimos intereses de todas las partes, que favorezca la negociación y la búsqueda de acuerdos como alternativa a la cultura del conflicto.
- Asignamos un importante papel al Estado en las negociaciones colectivas. Ese papel no debe limitarse a fijar acuerdos sobre salarios, sino que debe contribuir a aumentar la confianza entre las partes y promover una cooperación generadora de oportunidades para todos.
- El Estado también debe cumplir un papel esencial como guardián de la seguridad jurídica. El gobierno debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los empresarios y de los trabajadores consagrados en la Constitución de la República, los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por Uruguay y nuestra legislación interna.
- Las reglas de juego deben ser claras, estables y equitativas. Un sistema de negociación colectiva termina perdiendo legitimidad si alguna de las partes se considera sistemáticamente perjudicada. La propia estabilidad del sistema requiere un funcionamiento razonable y equilibrado.
- Se debe poner especial énfasis en políticas activas para combatir el desempleo y la informalidad en grupos especialmente vulnerables.

### ***Nuestras propuestas***

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

#### **Actualización del régimen de negociación colectiva**

Los Consejos de Salarios forman parte de nuestra institucionalidad, de modo que serán mantenidos y convocados. Pero aspiramos a mejorar su funcionamiento con un conjunto de medidas:

- Derogación del Decreto 165/006 que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo, en virtud de que vulnera libertades y derechos protegidos por nuestra Constitución: libertad de trabajo, de empresa, de circulación; derechos de propiedad y de igualdad ante la ley. Los fallos judiciales consolidan la posición contraria a las ocupaciones.
- Conformar un ámbito político/social que busque acuerdos sobre la ley de negociación colectiva, y de manera general sobre la mejor forma de conducir las relaciones laborales, teniendo en cuenta las recomendaciones efectuadas por la Organización



Internacional del Trabajo (OIT).

- Generar un nuevo marco de negociación salarial que incorpore la consideración de los siguientes factores: grado de competitividad de cada sector de actividad; heterogeneidad de las empresas involucradas; niveles de productividad; datos macroeconómicos fundamentales, como evolución del empleo y la inflación.
- Con el fin de proporcionar mayores certezas y seguridad jurídica a los actores, introducir *mecanismos de descuelgue* de empresas específicas respecto del convenio firmado por cada rama de actividad, que puedan amparar a empresas en graves dificultades en un marco general de transparencia y garantías para todos, de modo de proteger el empleo y evitar el cierre.
- Con el fin de quitar rigidez al sistema (y de ese modo asegurar su continuidad en cualquier fase del ciclo económico), incluir *cláusulas de salvaguarda* que habiliten una renegociación de los convenios en el caso de que se produzcan cambios abruptos en el contexto (por ejemplo, escenarios de crisis, recesión o fuerte desaceleración de un sector económico o de la economía en su conjunto). Es necesario preservar las fuentes de trabajo.
- De acuerdo con las recomendaciones de la OIT, debe quedar establecido que las condiciones de trabajo y empleo deben reservarse a la negociación colectiva bipartita.
- En cuanto a la resolución de conflictos, y según lo dispuesto en la Recomendación número 92 de OIT relativa a la *conciliación y el arbitraje voluntario*, se debe establecer que, si un conflicto fue sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de las partes, éstas deberán abstenerse de recurrir a huelgas y *lock-outs* mientras dure la negociación.

### **Mejora de las condiciones de trabajo**

Se impulsará un conjunto de medidas orientadas a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Entre ellas se incluirán las siguientes:

- Exoneración del IRPF para los beneficiarios del Plan “*Estamos Contigo*” que no lleguen al punto medio de la primera franja imponible. Para los beneficiarios cuyos ingresos se ubiquen en la mitad superior de la primera franja, la tasa de imposición será reducida del 10 al 5% (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Incluir deducciones al IRPF por gastos de educación y cuidado de los hijos, para hogares que tengan hijos menores de 15 años y cuyo titular sea beneficiario del Plan “*Estamos Contigo*” (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad para los beneficiarios del Plan “*Estamos contigo*” (ver la sección correspondiente en *Un país de oportunidades*).
- Como medida inmediata, otorgar al salario vacacional el mismo tratamiento que se dio al aguinaldo, con el fin de evitar “saltos” en las franjas del IRPF.
- Deporte en el trabajo. Plan orientado a implantar programas de actividad física en los lugares de trabajo. Cada programa se adaptará a las exigencias y riesgos propios de cada actividad laboral y tendrá como objetivo primario instalar rutinas que puedan mantenerse a lo largo del tiempo (Ver sección “Deporte” en *Un país que cuide a su gente*).

### **Seguridad laboral**

Se desarrollará un plan de mejora de la seguridad laboral y reducción del ausentismo que





incluya entre otras medidas:

- Aprobación de una nueva Ley de higiene y seguridad en el trabajo, que jerarquice a la Inspección General de Trabajo en su condición de policía laboral y la adapte a los nuevos desafíos y complejidades. La ley debe proteger de manera especial los derechos de los trabajadores independientes o por cuenta propia, y de todos aquellos que carecen de voz por no contar con representación sindical.
- Diseño y aplicación de campañas de prevención en los lugares de trabajo.
- Incentivos a la inversión para la mejora del entorno de trabajo y/o la reducción de los accidentes, mediante reducción de las primas de seguro.
- Estímulos a la incorporación de sistemas SST (Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo).
- Reducción del ausentismo por enfermedad, mejorando la prevención de nuevas enfermedades asociadas a los riesgos del trabajo y los controles sobre los procesos de certificación y asistencia en salud.

### **Formación profesional y reconversión laboral**

Se impulsarán nuevas políticas de formación profesional de trabajadores, con el doble propósito de generar oportunidades de desarrollo personal y mejorar la productividad de las empresas. En este sentido se propone:

- Impulsar acuerdos de empresarios y trabajadores que promuevan el desarrollo de las calificaciones para el aumento de la productividad, la incorporación de nuevas tecnologías, la innovación de procesos y productos, la gestión de calidad y la prevención de la siniestralidad laboral.
- Plan de mejora de la estructura y gestión del INEFOP, para que cumpla efectivamente con el cometido de capacitar y formar a los trabajadores, especialmente a los más vulnerables y a quienes tienen mayores dificultades para insertarse en el sistema educativo y en el mercado de trabajo.
- Ampliar la normativa vigente (Ley 18.083, Decreto 150/07), que permite deducir el costo de cursos sólo en determinados casos y en forma muy limitada.
- Promover una mejor organización de las actividades de formación profesional, en particular evitando las superposiciones entre INEFOP, UTU y otros centros dedicados a la misma actividad.
- Creación, en el marco de INEFOP, de planes de formación específicamente dirigidos a los jóvenes.
- Reformulación de la Ley de Empleo Juvenil, con el propósito de convertirla en una norma auténticamente generadora de oportunidades.
- Incluir como objetivo del diseño de planes de formación el dar respuesta a la demanda presente y futura de demandas de calificaciones vinculadas a ciencias, la biotecnología y alta tecnología.
- Desarrollar políticas y programas de formación y capacitación que faciliten la transición de los trabajadores a empleos de mejor calidad y productividad.
- Incorporar al emprendedurismo como componente optativo en los programas de formación profesional.

### **Fomento del cooperativismo**

La fuerte presencia del cooperativismo es un rasgo propio del Uruguay. El Estado no ha sido indiferente a su desarrollo. Con el apoyo de todos los partidos se aprobó la ley general

de cooperativismo (Ley 18.407), que puso fin a una legislación fragmentada y dispersa. Para el próximo período proponemos:

- Promover una mayor comprensión pública del sistema cooperativo.
- Fomentar las alianzas entre cooperativas, con el fin de lograr un mayor aprovechamiento de sus complementariedades.
- Fomentar la innovación, la incorporación tecnológica y la formación de capital humano.
- Desarrollar programas de formación en gestión cooperativa.

### **Teletrabajo**

En respuesta al impacto de las nuevas tecnologías en el ámbito laboral se elaborará un marco regulatorio para el teletrabajo que ofrezca certeza jurídica a todas las partes. Varios países han avanzado en este camino y es posible aprender de sus experiencias (ver la sección “Telecomunicaciones” en *Un país auténticamente productivo*).

## **ENERGÍA**

La energía es un elemento crítico para el desarrollo productivo y para la calidad de vida de los ciudadanos. Su disponibilidad a costos razonables es un factor estratégico clave que condiciona el nivel de desarrollo de cualquier sociedad. También impacta sobre la sustentabilidad de ese desarrollo, al repercutir en forma directa sobre el medio ambiente.

Las primeras crisis energéticas mundiales pusieron de manifiesto la elevada dependencia de todas las economías respecto del combustible de origen fósil (petróleo y sus derivados). Al ser un recurso finito, cuyo precio ha tendido siempre a aumentar, el petróleo pasó progresivamente a ser visto como parte del problema y no de la solución. Ante esta realidad, muchos países desarrollaron diferentes líneas de acción: políticas de ahorro, eficiencia energética, reconversión industrial, explotación de fuentes de energías renovables convencionales (ERC, como la hidroeléctrica) y no convencionales (ERNC, como la eólica, solar o biomasa). Pero la abundancia de combustibles fósiles y los elevados costos de las energías renovables no convencionales demoraron durante muchos años el desarrollo de estas alternativas.

Este panorama cambió fuertemente en los últimos años. El ingreso a la economía mundial de China e India, con fuertes demandas energéticas, impulsó al alza los precios y volvió atractivas otras opciones. A eso se suma una creciente conciencia de los problemas ambientales, en particular el calentamiento global. Todo esto dio un nuevo impulso a las energías renovables no convencionales. Las ERNC vienen aumentando su participación en la matriz energética primaria mundial a razón de un 7% acumulado anual.

Nuestro país no ha sido ajeno a este proceso. En el año 2010, se firmó entre todos los partidos con representación parlamentaria el “Acuerdo Multipartidario de Energía”, que tuvo al Partido Nacional como un protagonista especialmente activo. El acuerdo incluye la interconexión con Brasil, la incorporación de energías renovables no convencionales provistas por privados, el desarrollo de biocombustibles, la incorporación a gran escala del gas natural y la implementación del respaldo térmico con centrales de ciclo combinado. Por el lado de la demanda se incluye el fomento de la eficiencia energética, la autogeneración y



la sustitución de fuentes (solar térmica en lugar de electricidad, y biocombustibles en lugar de gasolinas y gasoil).

Este acuerdo multipartidario es el único que el gobierno ha cumplido, y ha sido factor fundamental de los avances logrados en la materia. El Partido Nacional se compromete a seguir desarrollando sus líneas como parte de una política energética de largo plazo.

### **Las insuficiencias de las políticas actuales**

Las políticas actuales son a grandes rasgos correctas. Sus insuficiencias tienen que ver con las formas de implementación de algunas iniciativas acordadas y con la demora en el desarrollo de otras. Asimismo, a medida que pasa el tiempo, aparecen nuevos problemas o riesgos a enfrentar.

El tema de los ritmos de implementación es importante. Las obras en curso permitirán sortear los riesgos de faltantes en la energía eléctrica –aunque un año seco puede plantear riesgos– sólo cuando estén operativas. Pero, tanto en la central de ciclo combinado como en las granjas eólicas contratadas, los avances han sido lentos.

Por otra parte, algunos problemas de orientación estratégica están frenando nuestra capacidad de respuesta. Estudios confiables han estimado en más de 13.000 millones de dólares la inversión necesaria en el sistema eléctrico de aquí al 2030. Eso es mucho dinero. UTE debería concentrarse en la red (lo que implica afrontar inversiones por 6.000 millones) y en la planta de ciclo combinado, dejando a los privados los proyectos de generación de mediano porte. Intentar introducir a UTE en la generación implica inmovilizar recursos propios cuando existen otros. Todos los procesos de licitación realizados fueron exitosos. Otro problema es la falta de transparencia generada por la multiplicación de sociedades anónimas propiedad de empresas del Estado (fundamentalmente ANCAP). Una constelación de firmas que funcionan bajo el derecho privado (y consecuentemente no tienen las obligaciones de control de las empresas públicas), pero tampoco tienen un propietario privado interesado en su eficiencia, tiende a reunir lo peor de los dos mundos. Se viene abusando de este mecanismo, que debe ser modificado para agregar transparencia sin perder agilidad.

Por último, el Uruguay sigue teniendo un problema importante en el precio de los combustibles, con el consiguiente efecto negativo sobre la competitividad. Los subsidios cruzados y las cargas impositivas elevadas hacen que nuestros transportistas e industriales tengan el combustible más caro de la región. ANCAP tiene que prepararse para competir en igualdad de condiciones con el combustible importado, lo cual se logra en algunos casos y en otros no.

### **Nuestra visión: hacia un sector dinámico, abierto y regulado**

- *Visión de largo plazo.* La política energética es una política sectorial de largo plazo, inserta dentro de una política global de desarrollo sustentable. Ni ejecución ni el alcance de sus efectos pueden encerrarse dentro de los límites de un período de gobierno, por lo que debe ser considerada una política de Estado. Fiel a su tradición y a sus convicciones, la visión del Partido Nacional sobre la política energética se ajusta a los principios que se detallan a continuación.
- *Soberanía Energética.* Incrementar la soberanía energética del país implica gestionar de un modo sustentable las fuentes y recursos energéticos existentes en nuestro territorio (agua, viento, sol, biomasa y biogás), reduciendo la dependencia externa

y los costos de producción. A este objetivo contribuye la diversificación de la matriz energética, fundamentalmente con una fuerte incorporación de fuentes renovables no convencionales y el ingreso del gas natural licuado.

- *Acceso universal.* La energía eléctrica es indispensable para el desarrollo de todos los sectores de actividad, por lo que debemos seguir avanzando hasta alcanzar el 100% de electrificación en todo el territorio nacional. Para eso será necesario combinar el tendido de redes eléctricas tradicionales con sistemas híbridos (combinaciones de eólico y solar fotovoltaico con grupos electrógenos de respaldo a partir de biocombustibles o de gas oil). Al mismo tiempo se desarrollarán sistemas aislados de generación y distribución que atiendan a demandas locales (por ejemplo, uso de energía solar para producir agua caliente sanitaria).
- *Reglas de juego claras.* Se debe fortalecer la institucionalidad del sector, separando el papel del regulador (URSEA), de los mercados y sus administradores (como el ADME), de los operadores (ANCAP, UTE, ALUR, generadores privados) y del propio gobierno. Los operadores deben brindar el servicio en condiciones de transparencia, eficiencia y calidad. El regulador debe aplicar las mismas reglas a todos los operadores. Al gobierno corresponde dirigir la inversión pública hacia sectores que el mercado no cubre e impulsar el desarrollo de infraestructura de uso común.
- *Tarifas justas.* Es necesario avanzar hacia un sistema de tarifas que surja de la conciliación entre los costos de producción de las empresas proveedoras (básicamente UTE y ANCAP), la necesidad de recaudación del Estado (que se beneficia de los aportes de esas empresas a Rentas Generales) y los derechos del consumidor tales como pueden ser reflejados en las exigencias de calidad requeridas por el regulador (en este caso URSEA).
- *Articulación público-privado.* Si queremos superar el actual desafío energético, el país debe hacer inversiones muy importantes en plazos relativamente cortos. La prioridad es el refuerzo de obras de infraestructura en redes eléctricas de transmisión y en la red de transporte de gas natural. Para eso hay que recurrir a una variedad de fuentes de inversión y financiamiento, que sean al mismo tiempo confiables, ágiles y ventajosas. UTE y ANCAP están en condiciones de hacer aportes importantes, pero no suficientes para avanzar a la velocidad necesaria.
- *Competitividad de costos.* Los precios del combustible deben alinearse con los de la región y el mundo. El país productivo no es viable si transportar, mover, calentar o enfriar sale tan caro. Superar este problema requiere, en primer lugar, transparentar los costos reales, de modo de facilitar su comparación. Luego hay que disminuir los subsidios cruzados, que distorsionan la actividad de las empresas y no permiten asignar adecuadamente los recursos. Por último, es necesario hacer esfuerzos para bajar la carga impositiva, para lo que es necesario un mejoramiento general de los niveles de eficiencia del Estado.
- *Capacidad instalada.* El tamaño de las inversiones realizadas y a realizar exige como contrapartida un pleno aprovechamiento de la capacidad instalada. Este es un desafío especialmente importante en el caso del gas natural. Con la incorporación de la planta regasificadora se va camino a desarrollar fuertemente la oferta gasífera. Pero la demanda más importante será la de generación térmica de electricidad, que durante años no llegará en promedio al 15% de la capacidad de regasificación. Se hace necesario entonces incrementar el consumo de gas, tanto en el transporte como en la industria. Para eso habrá que estimular la reconversión de flotas de taxis y



buses, así como de las instalaciones industriales que hoy funcionan a leña, fuel oil, o propano.

- *Eficiencia energética.* También por el lado de la demanda, es preciso promover hábitos de consumo responsables e incentivar la incorporación de tecnologías eficientes, para evitar un despilfarro energético que tiene impactos negativos sobre los costos, la inversión y el ambiente. Las acciones de sensibilización deberán dirigirse tanto a las empresas como a los hogares. La educación formal y no formal tienen papeles importantes a jugar en este campo.
- *Protección del consumidor.* Uno de los principales cometidos del gobierno en este sector es asegurar que el consumidor acceda a buenos servicios con costos razonables. Para eso hace falta asegurar condiciones competitivas, utilizando instrumentos como la importación de combustibles refinados. También hay que establecer mecanismos para canalizar reclamos y denunciar eventuales abusos.

### **Algunas medidas a desarrollar desde el gobierno:**

#### **Fortalecimiento de la institucionalidad y transparencia**

La existencia de reglas claras y de una adecuada división de roles es esencial para el fortalecimiento del sector energético. Para avanzar en esta dirección proponemos:

- Eliminar las ambigüedades existentes en el papel que corresponde a UTE y ANCAP, dejando la política energética en manos de la Dirección Nacional de Energía.
- Reubicar a la URSEA en el organigrama institucional, eliminando su dependencia del Ministerio de Industria, Energía y Minería para asegurar su independencia. La unidad debe desempeñar un rol técnico y debe estar dotada de una dirección profesional elegida por plazos que no coincidan con los períodos de gobierno.
- Reforma de las sociedades anónimas del Estado, con el objetivo de que coticen en bolsa una parte de su capital accionario. Este cambio no sólo permitirá captar inversiones, sino también asegurar una mayor transparencia y una adecuada rendición de cuentas ante la sociedad (y no sólo ante los directorios respectivos, como hoy ocurre).
- Crear un marco regulatorio para el sector combustibles líquidos y gaseosos que asegure transparencia y precios competitivos.
- Implementar la separación contable de las empresas públicas como forma de transparentar su actividad.
- Reorientar a ALUR desde sus inicios “sucroalcoholeros” a un futuro “agroenergético”. Evitar el subsidio implícito en el precio, compensando con una reducción a la carga impositiva de los biocombustibles. Cotización en bolsa para estimular una mayor disciplina y eficiencia en sus operaciones.

#### **Diversificación de las fuentes de energía**

Nuestro país ha empezado a diversificar su matriz energética, al permitir el ingreso de gas natural licuado a través de la regasificadora e incorporar a gran escala fuentes de ERNC como la generación eólica (si bien esta última requiere el respaldo de generación térmica por la variabilidad del viento). Para concretar mayores avances en esta dirección se propone:

- Fomentar los emprendimientos de biomasa energética, las fotovoltaicas y las microhidráulicas, al tiempo que se continúa con el plan eólico.



- Quitar la limitación del precio del MWh “spot”, que está topeado en forma injustificada, para estimular la generación local por privados. Las ERNC no formaban parte de la oferta energética en el momento en que se tomó esa medida.
- Aprovechar las capacidades hidráulicas, ampliando al máximo la capacidad de generación sobre el río Negro y aprovechando otros cursos de agua que tengan potencial.
- Generar centrales de bombeo para la regulación de la generación ante el avance de las fuentes variables (eólica y fotovoltaica).
- Favorecer las interconexiones energéticas con países de la región, sobre la base de un intercambio bilateral a precios competitivos.
- Coordinar los plazos fijados para el ingreso de nuevos generadores adjudicados con las obras de refuerzo del sistema eléctrico de transmisión, para lograr un adecuado desempeño del sistema.
- Concretar la construcción de nuevas líneas de transmisión que permitan el cierre del anillo de la red de 500kV, como forma de avanzar hacia un sistema de transmisión más robusto y confiable.
- Crear una Comisión de Seguimiento de los Biocombustibles, encargada de evaluar y proponer nuevos mecanismos que incentiven su desarrollo en el país.

### **Fomento de la autogeneración**

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, se debe estimular que aquellos que puedan generar su propia energía en forma conveniente para el país efectivamente lo hagan. Un ejemplo bien conocido son los paneles solares térmicos que complementan al calefón eléctrico, bajando fuertemente la factura domiciliaria. El país ha dado los primeros pasos en esta dirección con el lanzamiento del Plan Solar, pero todavía queda mucho por hacer. Numerosos emprendimientos productivos de pequeño y mediano porte están en condiciones de generar la energía que necesitan. Para avanzar más decididamente en este camino se propone:

- Ampliar y diversificar las fuentes del financiamiento para la instalación de paneles solares (que hoy tiene como único financiador al BHU), incorporando al BROU, la banca privada y la propia UTE.
- Ofrecer tasas preferenciales para el financiamiento de emprendimientos energéticos de autogeneración o de eficiencia energética, tanto para domicilios como para unidades productivas pequeñas o medianas.
- Permitir la generación y transmisión desde un predio a otro, pagando a UTE únicamente por la transmisión con tarifas que dependan de las tensiones (hoy, todo generador privado está obligado a consumir en el predio o vender a UTE).
- Fomentar la autogeneración en establecimientos rurales, promoviendo la incorporación de bombas de riego que se abastezcan de fuentes de ERNC, o con pequeños generadores.

### **Diversificación de las fuentes de financiamiento de inversiones**

Entre otras medidas se propone:

- Concentrar la acción de UTE en la distribución, transmisión y manejo de grandes centrales térmicas, dejando en manos de agentes privados el desarrollo de plantas de biomasa, o de nuevas granjas eólicas o fotovoltaicas.
- Utilizar el mercado de valores para la financiación de obras de infraestructura para la





transmisión de energía eléctrica y gas natural.

### **Eficiencia energética: gestión de la oferta y demanda**

La mejora de la eficiencia energética, actuando tanto sobre la oferta como sobre la demanda, es uno de los grandes temas del mundo actual. El acuerdo multipartidario incluyó este punto, pero hasta ahora ha habido pocos avances. Entre otras medidas se propone:

- Instalar *smart grids* (redes inteligentes). Estas redes se sirven de las tecnologías de la información para acoplar mejor la oferta a las fluctuaciones de la demanda (más valioso aún en un marco de generación distribuida), así como para manejar la demanda en forma dinámica según la situación del sistema. Desde el punto de vista de la oferta, se evitan sobrecargas en las redes y se mejora la confiabilidad del servicio. Desde el lado de la demanda, los clientes pasan a tomar decisiones sobre su propio consumo, lo que permite un uso más eficiente sin pérdida de control. Esta propuesta debe ir acompañada de una tarifa dinámica que permita al usuario elegir en qué momento conectar su equipamiento.
- Uso de las interconexiones con Argentina y Brasil como instrumento de gestión de la oferta, compensando eventuales momentos de insuficiencia a costos competitivos.
- Promover el consumo eficiente mediante la generalización del etiquetado de electrodomésticos.
- Estimular la sustitución del equipamiento antiguo por equipos más eficientes (Clase A) mediante líneas de crédito o beneficios fiscales.
- Gestión de tarifas con el fin de impactar sobre los hábitos de consumo.
- Acciones educativas, a coordinar con la educación formal y no formal, orientadas a impactar sobre el comportamiento de las familias, las empresas y los funcionarios del Estado. Los conceptos de eficiencia energética y ahorro de energía deben transmitirse desde el inicio de la vida escolar para que se incorporen como hábitos de vida.

### **Transporte urbano e interurbano eficiente**

Una parte significativa del combustible que se consume en Uruguay es empleada en medios convencionales de transporte (autos, buses y camiones que utilizan combustibles fósiles). Por esta razón, el modo en que se organice el transporte tendrá un impacto muy significativo sobre el consumo de energía. Se propone estimular una diversificación de esta matriz mediante acciones tales como:

- Estimular el uso de automóviles híbridos y eléctricos. Estos autos ya son una realidad que permite reducir el consumo de combustible, aunque sin sustituirlo. Su aparición sugiere que la transición hacia vehículos más amigables con el medioambiente se hará por el camino del auto eléctrico. Nuestro país debe incentivar esa evolución, profundizando algunas medidas ya aplicadas como la reducción del IMESI. El objetivo es que los autos híbridos dejen de ser un “lujo a mostrar” y se conviertan en una realidad extendida. Los utilitarios urbanos son el segmento a priorizar (como hoy está haciendo UTE). Esta modalidad de transporte será abastecida con la nueva generación eólica que ingresará al sistema eléctrico en los próximos años (aproximadamente 1.600 MW al 2016 y 2.600 al 2023).
- Para el caso del transporte público urbano, se propone combinar el uso de vehículos híbridos, eléctricos o a gas con la implementación de un sistema tipo BRT (Bus Rapid Transit), que hace circular a los ómnibus en una senda exclusiva de dos sentidos mientras los demás vehículos circulan por afuera. Cuando este modelo se aplica

en forma adecuada, genera una baja de los tiempos de llegada y un consumo de combustible más eficiente. El fracaso del “Corredor Garzón” no se debió al modelo elegido sino a graves problemas de diseño específico y gestión.

- Promover el transporte fluvial y ferroviario para el movimiento de cargas. Independientemente de otras razones estrictamente económicas, estas formas de transporte son más eficientes en términos energéticos y más amigables con el medio ambiente. Se presentan propuestas concretas en la sección “Transporte y logística” de *Un país auténticamente productivo*.

### **Revisión de la carga impositiva a los combustibles**

La economía uruguaya seguirá arrastrando problemas de competitividad si no consigue reducir el costo de los combustibles. Y uno de los caminos para lograrlo es reducir el peso de la carga impositiva. Para eso se propone la implementación gradual de las siguientes medidas:

- Incrementar los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo hasta en un 100%, según sector (ver la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- Baja de la tasa del IMEBA hasta en un 20% a los productores pequeños y medianos afectados por este impuesto (ver la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- Eliminación de hasta el 100% del IVA al gasoil que consume la granja. Este sector consume aproximadamente el 1,5 % del total de gasoil comercializado (ver la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- Permitir liquidar trimestralmente los créditos fiscales por concepto de IVA al gasoil y permitir su utilización, en el 50% de su valor, para el pago por la compra de combustible. Dichos certificados tendrán validez por 12 meses y no serán endosables (ver la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- Establecer anualmente cupos de importación de gasoil, de acuerdo a los precios de paridad de importación, para promediar los precios anualmente.
- Dentro de los límites que fije la recaudación, disminuir el IMESI a las naftas. Se propone que, al fijar el peso de este impuesto, no sólo se tenga en cuenta la variación del IPC sino la evolución de la recaudación por ese concepto. En la medida que la recaudación del IMESI sobre la nafta aumente, el incremento será parcialmente utilizado para reducir la imposición (llevando a una disminución del precio final) y parcialmente para financiar un Fondo de Estabilización orientado a evitar que variaciones bruscas en los precios tengan efectos desestabilizadores sobre los precios o sobre las arcas del Estado.
- Dentro de los límites que fije la política fiscal, crear un fondo para subsidiar algunos combustibles (como supergás y querosene), ante eventuales restricciones de uso de la energía eléctrica en hogares durante invierno (de mayo a agosto).
- Dentro de los límites que fije la recaudación del gobierno, disminuir la tasa del IVA a los combustibles para bajar el precio final.



## TELECOMUNICACIONES

El mundo vive la revolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). Cada vez más actividades humanas dependen de las redes, las computadoras, los dispositivos electrónicos y los servicios “web”.

Nuestro país ha estado bien posicionado en el tema desde hace mucho. Uruguay estuvo al día en la introducción de la telefonía celular (ocurrida en 1991) y fue uno de los países pioneros en la introducción y universalización de la telefonía digital (el 100% de la red quedó digitalizada en el año 1997). También tuvo una temprana expansión del acceso a Internet. Las cifras de penetración de la banda ancha nos colocan hoy en una posición de liderazgo en América Latina. Tenemos además una industria de servicios y software con capacidad exportadora y liderazgo regional. En los últimos años, el Plan Ceibal constituyó un intento valioso, aunque perfectible, de inclusión digital.

Con el proyecto de fibra óptica al hogar (FTTH) y la ampliación de los enlaces internacionales, Uruguay ofrece hoy buenos niveles de conectividad. Paralelamente, las redes de comunicaciones van ganando espacio y se difunden nuevas aplicaciones que utilizan Internet. Las finanzas, los servicios, la enseñanza, el entretenimiento y los medios de comunicación están cada día más “internetizados”, lo que cambia la naturaleza de muchos negocios. La migración de la publicidad hacia los portales y “agregadores” (como Facebook y Google) plantea nuevos desafíos a los medios tradicionales. La aparición del “video a demanda” y la “multipantalla” empiezan a cambiar la televisión.

Esta rápida evolución está generando debates. Uno de los más importantes gira en torno a la “neutralidad de la red”. Desde que nació Internet, uno de sus principios básicos es que quien transporta la información debe tratar por igual todo lo transportado, sin discriminar ni priorizar ningún contenido (la comparación usual es con una carretera que debe permitir el tránsito de todos). Pero hay varias empresas operadoras de telecomunicaciones y proveedores de Internet que quieren entrar en el negocio de los contenidos. Esta idea de hacer “negocios verticales” (asociando la capacidad de transportar con la venta de contenidos transportados) es muy atractiva en términos comerciales, pero genera el peligro de que se instalen oligopolios.

En lo tecnológico, el cambio más importante de los últimos años fue la aparición de las redes 3G, que permitieron la conexión de los celulares a Internet y dieron lugar a los smart phones, o teléfonos inteligentes. La explosión de la conectividad móvil se vio acompañada por una evolución de las tecnologías que se ve hoy reflejada en el surgimiento de 4G o LTE, que permite grandes anchos de banda en las redes celulares.

El nuevo paradigma lleva a que la conectividad ya no esté basada en un lugar fijo, sino que acompañe los desplazamientos del usuario. Los datos y la información ya no están localizados en un PC ubicado en el hogar o en la oficina, sino en una “nube” a la que se accede desde cualquier sitio. Así como el PC fue el dispositivo central en la primera etapa, el celular y sus “aplicaciones” son las bases de la segunda.

Esta tendencia se está viendo complementada con la aparición de toda clase de dispositivos

conectados a Internet, desde sensores de alarma y cámaras de seguridad hasta controles de aire acondicionado y sensores biomédicos. Los “hogares inteligentes” y el tratamiento remoto de pacientes están saliendo de la ciencia ficción. En esta nueva fase, a la “Internet de las personas” empieza a sumarse la “Internet de las cosas”. Esto exigirá una fuerte agenda de desarrollo de infraestructura, junto con la aparición de nuevas aplicaciones. Uruguay está empezando a transitar ese camino, aunque tímidamente.

La multiplicación de la información en las redes pone sobre la mesa dos grandes problemas: el de la seguridad y el de la privacidad. Las herramientas de análisis que están surgiendo permiten “navegar” entre millones de bytes y encontrar regularidades y patrones. Hoy es posible identificar fraudes financieros en línea y encontrar anomalías en el consumo de energía. En el futuro será posible detectar epidemias, recomendar esquemas de alimentación y descubrir patrones de consumo que orienten las campañas comerciales o el desarrollo de productos. Todo esto requiere un gran desarrollo de la seguridad para evitar el fraude, el robo y otras formas de crimen cibernético. También plantea el problema de cómo proteger la privacidad. La información sobre las personas disponible en Internet será cada vez más completa, abarcando toda su vida social y laboral, sus estados financieros y su historia clínica. La identidad de la persona está en las redes, y eso abre la posibilidad de ejercer un poder indebido sobre su vida. Proteger la privacidad es proteger la libertad.

### **Las dificultades actuales**

Las principales dificultades e insuficiencias que enfrenta hoy el país en el área de las telecomunicaciones son las siguientes:

- Las políticas impulsadas por los gobiernos del Frente Amplio han sido eficaces para desarrollar infraestructura, pero no han construido una institucionalidad moderna. Todo el sector depende fuertemente de un único actor (ANTEL) y de las características de su liderazgo en cada período. La unidad reguladora que debía orientar y fiscalizar el desarrollo del sector (la URSEC), fue sometida a un proceso de debilitamiento institucional que se inició durante el gobierno de Tabaré Vázquez y se consolidó en el actual.
- En los últimos años se han tomado decisiones de inversión muy importantes en el desarrollo de la red de fibra como infraestructura principal de acceso a Internet y transmisión de datos. Queda el desafío de desarrollar rápidamente y con amplia cobertura y capacidad, que todavía tienen un desarrollo incipiente. La tecnología de cuarta generación será un complemento ideal para la red de fibra y deberá sustituir la tecnología 3G o de tercera generación, que muestra acelerados niveles de saturación.
- La importante inversión realizada en la red de fibra óptica debe ser rentabilizada permitiendo la participación de nuevos actores en su utilización. Esto permitirá mantener el nivel de inversión necesario para su mantenimiento y desarrollo, de acuerdo a los niveles que demandará la evolución de la sociedad de la información.
- Una debilidad añadida que pesará durante los próximos años es la escasez de recursos humanos calificados. El sector telecomunicaciones depende del nivel de conocimiento de las personas que trabajan en él. Si no hay una suficiente cantidad y calidad de recursos humanos, se crea un cuello de botella que pone freno al dinamismo del sector. En Uruguay, el aumento de los recursos humanos calificados viene siendo muy lento. Hacen falta políticas vigorosas.
- Otro punto débil del desarrollo de las telecomunicaciones en Uruguay es la escasa



protección de los usuarios. Existe un monopolio de derecho en la telefonía fija y en la telefonía móvil la competencia es muy imperfecta: sólo tres actores se distribuyen un mercado que tiene niveles de facturación crecientes. Los consumidores obtienen un servicio aceptable, pero no se benefician de las ventajas que existen en otros mercados donde los operadores deben hacer más esfuerzos por captar clientes (mejores planes, menores precios).

- Finalmente, el país carece de una política de desechos tecnológicos. No está resuelta la manera en que los particulares pueden deshacerse de equipos en desuso y baterías agotadas. El Estado, por su parte, es un gran productor de basura tecnológica y un gran receptor de donaciones que rápidamente se vuelven obsoletas. Algunas dependencias específicas, como ANEP, están perdiendo espacios útiles para almacenar materiales que siempre son un problema y que a veces (como en el caso de los monitores) pueden plantear riesgos para la salud.

### **Nuestra visión: hacia un sector dinámico, plural y regulado**

- Reglas de juego claras. Se debe fortalecer la institucionalidad del sector, separando el papel del gobierno (que actúa principalmente a través de AGESIC y DINATEL), del regulador (URSEC), de los operadores públicos y privados (ANTEL, Movistar, Claro, etc.). Las acciones políticas (dirigir la inversión pública hacia sectores que el mercado no cubre, impulsar el desarrollo de infraestructura de uso común) son cometido del gobierno. Las reglas de juego deben ser establecidas y fiscalizadas por el regulador, que debe actuar en forma ecuaníme. Los operadores brindan el servicio en condiciones de transparencia, con calidad y eficiencia, y obtienen una rentabilidad.
- Articulación público-privado. Es normal que un operador como ANTEL, de propiedad pública y alta rentabilidad, desempeñe un papel protagónico en las inversiones tecnológicas. En la medida que existan otras empresas interesadas en invertir fondos frescos, es importante captarlas en un marco de transparencia y seguridad jurídica. Por ese camino será posible aumentar los niveles de inversión tecnológica en el país.
- Neutralidad de la red. La neutralidad de la red es una condición para proteger el ejercicio de la libertad de información y de expresión. Esto no impide necesariamente que operadores de Internet ingresen en el negocio de los contenidos (por ejemplo, vendiendo un servicio de video sobre Internet propio), pero requiere normas que garanticen que el operador no les dará prioridad respecto de servicios a terceros.
- Protección del consumidor. Un desarrollo sano de las nuevas tecnologías exige que al consumidor se le ofrezcan buenos servicios a costos razonables. Las políticas públicas deben prevenir la formación de oligopolios que tomen como rehenes a los consumidores. El regulador debe crear instrumentos que permitan canalizar los reclamos ante eventuales abusos y tener la capacidad de actuar en el caso de que se verifiquen.
- Seguridad y privacidad. Las personas y organizaciones que utilizan Internet deben poder proteger su información, aún respecto de sus propios proveedores. Para eso hacen falta herramientas y procedimientos claros, conocidos y auditables. El Estado podrá acceder a la información que las nuevas tecnologías son capaces de proporcionar, pero sólo en un marco que ofrezca las debidas garantías y con intervención judicial. Es esencial el papel de auditores independientes que eviten el abuso de poder por parte de funcionarios estatales o privados.
- Recursos humanos. Es preciso hacer todos los esfuerzos para estimular la formación



de recursos humanos calificados, como manera de poner al país en mejor condiciones de captar inversión e incorporar tecnología y procesos de alta complejidad.

### ***Algunas medidas a desarrollar desde el gobierno:***

#### **Fortalecimiento de la institucionalidad y transparencia**

La existencia de reglas claras y de una adecuada división de roles es esencial para el fortalecimiento del sector telecomunicaciones. Para avanzar en esta dirección proponemos:

- Aprobación de una nueva Ley de Telecomunicaciones que sea elaborada en diálogo con todos los actores públicos y privados, y esté orientada a fomentar la protección de los usuarios, el desarrollo de la inversión, la innovación tecnológica y la protección de las libertades.
- Reubicar a la URSEC en el organigrama institucional, eliminando su dependencia del Ministerio de Industria, Energía y Minería como forma de asegurar su independencia. La unidad debe desempeñar un rol netamente técnico y debe estar dotada de una dirección profesional elegida por plazos que no coincidan con los períodos de gobierno.
- Reforma de las sociedades anónimas del Estado, con el objetivo de que coticen en bolsa una parte de su capital accionario. Este cambio no sólo permitirá captar inversiones, sino también asegurar una mayor transparencia y una adecuada rendición de cuentas ante la sociedad (y no sólo ante los directorios respectivos).

#### **Medidas de protección y empoderamiento de los usuarios**

Se trata de un conjunto de medidas orientadas a alinear al país con las mejores prácticas internacionales en materia de protección y empoderamiento de los consumidores. Entre ellas proponemos:

- *Portabilidad numérica del servicio celular.* Si el usuario cambia de operador, conserva su número. Esto permite hacer menos traumático el cambio y estimula al operador a conservar al usuario mejorando su servicio.
- *Consagrar la neutralidad de la red por ley.* Chile y los Países Bajos ya lo hicieron. En Estados Unidos se reguló a través de la FCC, aunque hay litigios judiciales en curso. Uruguay debería legislar para proteger las posibilidades de elección del usuario y los productores de contenidos.
- Dar una adecuada difusión a la normativa sobre protección de datos personales, de modo que los ciudadanos puedan utilizar las disposiciones previstas.
- Crear en la órbita de AGESIC la figura del “ombudsman digital”, encargado de proteger la identidad digital de las personas y su privacidad frente a organismos públicos y privados.
- Dotar de un marco legal adecuado a las investigaciones policiales y judiciales que utilizan la información disponible en las redes y los sistemas y servicios web. Se requerirá siempre la autorización judicial y se crearán mecanismos de auditoría independiente para evitar abusos por parte de funcionarios. Se debe penalizar la utilización de información privada con fines no autorizados por el usuario o por el juez competente.
- *Gestión de desechos tecnológicos.* Es necesario incorporar programas de gestión integral de residuos tecnológicos y planes de reciclaje que aseguren un tratamiento adecuado de los elementos tóxicos. También se debe limitar la importación de hardware





obsoleto y poner condiciones a la recepción de donaciones. Los importadores de equipos electrónicos y los operadores de telefonía móvil deben desarrollar programas de recepción de los equipos que dejan de usar sus clientes. Esos programas deben estar coordinados con las autoridades medioambientales, de manera de asegurar el correcto procesamiento de los desechos. También son necesarias campañas de sensibilización que estimulen nuevos comportamientos de parte de los usuarios (ver la sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuida a su gente*).

- *Apoyo tecnológico a personas con capacidades diferentes.* Todos los sitios web del Estado deben respetar los estándares internacionales para el acceso de personas con capacidades diferentes. Es preciso impulsar proyectos de domótica y promover la participación de las personas con capacidades diferentes en la investigación y desarrollo de nuevos productos y adaptación de los existentes. Nos comprometemos a exonerar el arancel de la importación de productos de domótica a las personas con capacidades diferentes (esta iniciativa forma parte del concepto de megainclusión incluido en la sección “Políticas sociales” de *Un país de oportunidades*).
- *Ciudades digitales.* El concepto de ciudades digitales no se refiere únicamente a la modernización de los servicios que ofrece el gobierno nacional y los departamentales, sino que propone de manera más global un uso intensivo de las TICs como elemento de acercamiento e intercambio entre los ciudadanos, la administración pública y los agentes privados, todo ello soportado por tecnologías convergentes que den cobertura permanente a todos los procesos de relación.

### **Medidas de impulso al desarrollo tecnológico**

Se propone a corto plazo:

- *Acelerar la implementación 4G/LTE.* El desarrollo de la “Internet de las personas” y el aumento de los smartphones empieza a saturar la red 3G. El acceso a la tecnología 4G se ha vuelto imprescindible. El camino está libre para avanzar, pero hay que invertir una cantidad significativa de recursos. Es necesario aprovechar en forma combinada la capacidad de inversión de ANTEL y de los operados privados.
- *Favorecer el desarrollo de contenidos y aplicaciones.* Para que los usuarios puedan aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen las TICs, es importante desarrollar sistemas y aplicaciones válidas, como el monedero electrónico para utilizar los celulares en las transacciones económicas (las aplicaciones que hoy existen dependen de una cuenta bancaria, en un país de baja bancarización). La salud debería utilizar extensivamente la movilidad y los celulares. También la seguridad pública y el gobierno electrónico. Para incentivar estos desarrollos es necesario lanzar proyectos focalizados en coordinación con la AGESIC, así como promover proyectos privados desde la ANII (ver la sección “Investigación, desarrollo e innovación” en *Un país auténticamente productivo*).
- Proponerse al final del próximo período de gobierno posicionar a Uruguay entre los 15 primeros países en el *ranking* del Informe Global sobre Tecnologías de la Información, como manera de ganar visibilidad y atractivo a escala internacional (en el informe 2014 Uruguay ocupó el lugar 56).
- Tomando como marco la Ley de Promoción de Inversiones, se aprobarán exoneraciones al impuesto a la renta para empresas que realicen inversiones para la incorporación sistemática de TICs.
- Eliminación progresiva de los aranceles sobre productos tecnológicos (computadoras,

tablets, teléfonos móviles, componentes). Una política consistente de desarrollo digital debe facilitar el acceso de toda la población a la tecnología, y no de grupos específicos como los escolares o los adultos mayores.

- *Permitir operadores virtuales de celular.* La cadena de valor del servicio celular se está desagregando en el mundo, con la aparición de operadores “virtuales” que arriendan la red de otro operador, comprando minutos al por mayor para revenderlos al por menor. Esto permite que la atención comercial y financiera, así como el soporte al cliente, queden en manos del operador virtual, mientras que el operador “físico” se concentra en operar la red y desarrollarla. Esta evolución favorece un mejor servicio al cliente.

### **Medidas de estímulo a la formación de recursos humanos**

Se propone a corto plazo:

- Crear un sistema de becas para carreras técnicas vinculadas al desarrollo de las telecomunicaciones (sean o no universitarias). En su otorgamiento se priorizará a los estudiantes de bajos recursos.
- Organizar campañas de comunicación dirigidas a estudiantes de la educación media superior, en las que se informe sobre las posibilidades de desarrollo profesional en el área de las TICs, la ausencia de desempleo y los niveles de remuneración.
- Promover dinámicas de cooperación entre ANEP y el sistema universitario para desarrollar un programa de fortalecimiento de la formación docente en ciencia y tecnología (ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*).
- Servirse de estímulos fiscales para promover “padrinazgos tecnológicos” entre empresas públicas o privadas y centros educativos de ANEP (Secundaria y UTU) que impartan los bachilleratos tecnológicos.
- Estimular la realización de pasantías y “residentados” al estilo de los que realizan los estudiantes de medicina, para favorecer la actualización tecnológica y el tránsito desde el sistema educativo hacia las empresas públicas y privadas.
- Promover, en coordinación con la ANII, la realización de postgrados en el área tecnológica, tanto en el país como en el exterior (ver la sección “Investigación, desarrollo e innovación” en *Un país auténticamente productivo*).
- *Prolongar la aplicación del Plan Ceibal*, pero introduciendo cambios que mejoren sus resultados. Entre otras cosas, hay que financiar más horas remuneradas para la capacitación docente, fortalecer el aprovechamiento pedagógico mediante nuevos desarrollos y facilitar la cooperación a distancia entre diferentes centros de estudio.
- *Fomentar la educación tecnológica a distancia (e-learning)* tanto en el campo de la educación formal como de la no formal. Promover, en coordinación con el sistema universitario y la ANII, la creación de un campus tecnológico virtual, como manera de estimular los estudios en el interior del país y facilitar la interacción con el sector productivo.
- *Fomentar el teletrabajo y el comercio electrónico* (ver al respecto la sección “Relaciones Laborales” en *Un país auténticamente productivo*).

## **TRANSPORTE Y LOGÍSTICA**

El actual gobierno ha sido especialmente ineficaz en el mantenimiento y desarrollo



de la infraestructura vial y portuaria. Los grandes proyectos público-privados nunca se concretaron. La incapacidad para recuperar el ferrocarril quedó ilustrada en el fracaso del “tren de los pueblos libres”. El mantenimiento de las rutas nacionales fue insuficiente. La caminería rural, crecientemente exigida por el desarrollo de la agricultura, se ha deteriorado gravemente. La actividad de nuestros puertos se vio afectada por la agresividad de nuestros vecinos y por la falta de claridad estratégica de nuestra propia Cancillería.

Si queremos avanzar hacia un país auténticamente productivo, tenemos que hacer un esfuerzo por revertir esta situación. Nuestro futuro económico estará hipotecado si mover una carga desde Salto a Montevideo sale tan caro como llevarla desde Montevideo a Hong Kong. Nuestra producción seguirá moviéndose con dificultad si la red vial no se adapta a los nuevos flujos del transporte. Nuestra capacidad de aumentar los volúmenes de producción agrícola se verá frenada si la caminería se deteriora cuanto más se acerca al lugar de producción.

Hay que hacer más y hablar menos. Tenemos que producir una verdadera “devaluación logística”, que devuelva competitividad a nuestro aparato productivo. Para eso hace falta mucha iniciativa y grandes inversiones, que sólo llegarán en un clima de seguridad jurídica y claro compromiso del gobierno.

### **Transporte y logística terrestre**

Uruguay tiene una red 8.730 kilómetros de carreteras nacionales y cerca de 60.000 kilómetros de rutas departamentales. Estas cifras son aceptables tanto en relación al tamaño del territorio como a la población. No tenemos un problema de cantidad sino de calidad. Hay asimismo unos 3.000 kilómetros de vías férreas. Poco más de la mitad (1.700 kilómetros) pueden ser utilizadas dentro de ciertos límites de seguridad. El resto sufre un estado de profundo deterioro o abandono. Como resultado, el 95 por ciento del movimiento de cargas y personas se realiza por carretera.

### **Las dificultades actuales**

Las principales dificultades e insuficiencias a superar son las siguientes:

- Los últimos años han sido un período de aumento del tránsito carretero y caída del mantenimiento. En consecuencia, el estado general de las rutas se deterioró. Apenas una cuarta parte del kilometraje total está en muy buen estado de conservación. Idéntico porcentaje está en estado regular y el 30 por ciento está en mal estado.
- Hay al menos 50 puntos en la red vial (básicamente puentes y calzadas muy deterioradas) que afectan la seguridad y fluidez del tránsito carretero. Estos puntos obligan a demoras y desvíos, con el consiguiente aumento de costos. Sólo el transporte de cargas pierde unos 225 millones de dólares al año en costos generados por el deterioro de la red vial.
- Nuestro tránsito carretero se ajustó tradicionalmente al esquema “radial” o “en abanico”, caracterizado por la convergencia de todas las rutas hacia Montevideo. Pero las nuevas formas de producción y de salida de mercaderías están generando un nuevo flujo “transversal” que no pasa por la capital. Este fenómeno, positivo en sí mismo, ha recargado rutas como la 14, la 26 y la 31, entre otras, que no han sido debidamente reforzadas ni mantenidas. Los trabajos públicos no se han adaptado a los cambios en la actividad.
- La división tradicional entre rutas nacionales a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y rutas locales a cargo de los gobiernos departamentales está

resultando ineficiente. Además de generar problemas de coordinación, plantea el riesgo de politizar las decisiones porque da la oportunidad de priorizar a las “intendencias amigas”.

- El alto precio de los combustibles incrementa los costos de transporte dentro del país. En promedio, el combustible incide entre un 40 y un 50 por ciento del costo total del transporte de carga (en 1990 era menos del 15%). Este factor atenta contra la competitividad de nuestra economía y desalienta el tránsito regional.
- Nuestro país regula el transporte por carretera con normas de derecho comercial muy generales y desactualizadas (básicamente, el Código de Comercio y algunas normas complementarias). Esto plantea problemas que vuelven a repercutir sobre los costos, al tiempo que obstaculiza el desarrollo del transporte multimodal.
- Un problema complementario es la complejidad de los procesos de control. Si bien se ha hecho algún intento potencialmente valioso, como la introducción de la Guía de Carga informatizada, los procedimientos de aplicación de normas siguen siendo un obstáculo a la eficiencia.
- En cuanto al ferrocarril, la situación es poco alentadora. No sólo ocurre que casi la mitad de las vías están inutilizadas. Además, aquellas que se utilizan están en mal estado, lo que obliga a disminuir la cantidad de toneladas por eje y a circular a velocidades muy bajas (entre 15 y 25 km/h como promedio). Los descarrilamientos causados por el mal estado de las vías son relativamente frecuentes. Sólo la baja velocidad de circulación impide que haya tragedias.
- El parque ferroviario está en malas condiciones. Hace más de 20 años que no se compran locomotoras. La disponibilidad de vagones de carga también es reducida, lo que contribuye a explicar la baja cantidad de toneladas transportadas (menos de un millón al año).
- AFE se encuentra en una situación de extrema debilidad institucional, técnica y económica. En estas condiciones, es imposible que emprenda por sí sola ningún plan de mejora y renovación.

### **Nuestra visión: una infraestructura vial a la altura de las oportunidades**

Las vías de comunicación han sido desde siempre un agente de cambio social y económico. La decisión de propiciar más y eficientes rutas de tránsito y transporte se enmarca en una visión de país. En ese marco afirmamos:

- El desarrollo de un país auténticamente productivo requiere un esfuerzo ambicioso e impostergable de mejora de nuestra infraestructura vial, que la ponga en condiciones de soportar más tránsito y más volumen, asegurando integridad de las cargas.
- No alcanza con mejorar lo que hay. Además hay que reestructurar la red existente, adaptándola a la nueva geografía productiva y de movilización. La nueva logística necesita otra infraestructura, capaz de sostener nuevas modalidades de carga y estimular el tránsito de otros orígenes y destinos.
- En el mediano plazo, el fortalecimiento de nuestra infraestructura terrestre requiere la recuperación de los trenes. Ante el aumento de la producción agroindustrial y forestal, el transporte ferroviario ofrece menores costos, baja accidentabilidad y una reducida huella de carbono. También disminuye el ritmo de deterioro de las carreteras.
- La gestión de la infraestructura vial no sólo debe estar orientada por objetivos de eficiencia sino también por un objetivo de equidad: mejorar la accesibilidad a todas las zonas pobladas. La “conectividad vial” es un componente esencial de la equidad



territorial.

- Se estima que la inversión incremental necesaria para enfrentar los retos del próximo quinquenio, asciende a 370 millones de dólares. Esto representa algo más de 70 millones anuales que se deben adicionar a la demanda de reposición y mantenimiento. Atender al rezago de mantenimiento acumulado en los últimos 10 años requerirá 260 millones de inversiones adicionales. En suma, el shock de infraestructura vial que el país necesita requerirá unos 700 millones de dólares por año. Esta inversión, que sólo atiende a una parte de las necesidades de infraestructura, difícilmente puede hacerse recurriendo a los ingresos corrientes del Estado. No sólo hace falta trabajar en lo técnico para rediseñar una nueva infraestructura vial, sino también en lo financiero para captar los recursos necesarios en condiciones ventajosas.
- El dinero hace falta pero no es todo. Una buena gestión de la infraestructura vial requiere conocimiento del tránsito y de la demanda de transporte, conocimiento de la red vial, selección de prioridades y tipos de obras a ejecutar en estricta atención a los requerimientos de la demanda, adecuada estimación de los costos de las obras y administración de los recursos con criterios estrictamente profesionales y el apoyo de herramientas tecnológicas modernas. La excelencia en el gerenciamiento requiere gerencia de procesos, gerencia de recursos, control integral de la calidad de las obras y uso intensivo de recursos tecnológicos.

### **Algunas medidas a desarrollar desde el gobierno:**

Medidas de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión

Se propone a corto plazo:

- Aprobar un *Plan Estratégico 2015-2020 para la Infraestructura Vial*, que integre el Presupuesto Nacional y cuya ejecución sea responsabilidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Complementariamente debe trazarse un Plan Maestro a 20 años, fundado en un amplio consenso político y social. Ese plan debe definir el rumbo y tenor de las obras de infraestructura por encima de varios períodos de gobierno.
- El objetivo inmediato del Plan Estratégico 2015-2020 será asegurar una rápida recuperación de las rutas, con especial hincapié en los “cuellos de botella” que están obstaculizando el transporte de bienes y personas.
- Dentro de los “cuellos de botella”, los puentes son un aspecto especialmente preocupante. Es urgente realizar intervenciones que adapte buena parte de los puentes existentes a las exigencias de carga actuales, ya sea o construyendo puentes nuevos reciclando los actuales. Tanto en términos de mantenimiento como de seguridad, el punto más crítico son los puentes de jurisdicción departamental.
- Los trabajos deberán enmarcarse en un esfuerzo de reformulación de la red vial, que establezca corredores primarios y secundarios para la movilización de cargas por carretera. Los corredores primarios deben funcionar como ejes de aproximación a los secundarios, y éstos como ejes de salida y llegada a los principales destinos y orígenes. Se dará especial prioridad a las rutas “transversales”, que han ganado una importancia hasta ahora poco reconocida por el Estado.
- El Plan Estratégico incluirá asimismo el concepto de “terminal interior de carga”: nodos de transferencia donde se realizarán todas las tareas inherentes a la movilización de cargas, incluyendo los trámites de nacionalización de mercancías en las operaciones internacionales.



### **Medidas para la mejora de los estándares de seguridad**

El Plan Estratégico también tendrá entre sus objetivos una mejora general de los estándares de seguridad, lo que no sólo incluye mejorar la condición y estado de los pavimentos sino también medidas como las siguientes:

- Adecuación de las geometrías del trazado a los requerimientos actuales del tránsito.
- Modernización de la señalización vial en forma acorde a la realidad del tránsito en las zonas periurbanas y rurales.
- Tercera senda, intercambiadores o cruces vehiculares a desnivel, calzadas de servicio.
- Limpieza de fajas laterales.
- Acondicionamiento del acceso a los puentes.
- Revisión y clarificación de las competencias de todas las agencias del Estado vinculadas a la administración del sistema vial (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuide a su gente*).

### **Medidas para la adecuación del marco normativo**

Un cambio de las normas vigentes puede tener efectos dinamizadores para el sector. En particular se propone:

- Modificar el método general de regulación empleado hasta ahora, incorporando normas específicas. Se aspira a aprobar una ley de transporte, una ley sobre contratos de transporte y una ley sobre transporte multimodal.
- Un capítulo especial es la creación de un seguro de transporte que, además de cubrir los riesgos tradicionales del transporte por carretera, cubra pérdidas o daños físicos de la carga movilizada que deriven de riesgos amparados durante la operación.
- Los cambios normativos también deberán apuntar a eliminar las asimetrías institucionales, tributarias, laborales y operativas que hoy existen a nivel regional.
- En cuanto a la aplicación de la normativa, es necesario modernizar los mecanismos de control mediante la simplificación de procesos y la incorporación de tecnología.
- Es necesaria una reforma institucional. La estructura del Ministerio de Transporte impide una visión integral y favorece la superposición de funciones: existen cinco direcciones nacionales que tienen cometidos vinculados al transporte, sin que exista la imprescindible verticalidad funcional. La Dirección Nacional de Transporte deber ser reestructurada y fortalecida.

### **Medidas para la mejora de la competitividad**

Las mejoras en términos de competitividad pueden lograrse por tres caminos: reducir el costo de los combustibles, reducir el costo de los seguros y mejorar la infraestructura vial.

- Para reducir el costo de los combustibles se aumentarán los topes de deducción del IVA al gasoil usado para el transporte, por un costo fiscal de hasta 5 millones de dólares al año. Los transportistas también se verán beneficiados por la posibilidad de liquidar trimestralmente los créditos fiscales por concepto de IVA al gasoil, permitiendo su uso para la compra de combustible dentro de los 12 meses siguientes (ver la sección “Política Económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- La aprobación de una ley de seguros permitirá ahorrar la doble cobertura en la que incurrían algunas empresas.
- En la medida en que la infraestructura vial mejore, caerán los costos generados por roturas, esperas y desvíos. Para avanzar en este camino se propone el FFIV.





### **Fondo Fiduciario Nacional para la Infraestructura Vial (FFIV)**

Este Fondo, a ser creado por ley, se encargará de administrar recursos que son aportados por el sector transporte (básicamente a través del impuesto a los combustibles) y que actualmente se vierten a rentas generales. Sus principales cometidos serán:

- Asistir al Estado y los gobiernos departamentales en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura vial, incluyendo rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales.
- Desarrollar estrategias que faciliten el cumplimiento del cometido anterior. Por ejemplo, organizar compras masivas de equipamiento vial (agrupando las compras de varios gobiernos departamentales para conseguir mejores precios), ofrecer programas de financiamiento en espejo (por cada peso que pone un gobierno departamental, el FFIV aporta otro) y facilitar la participación de privados usando al propio FFIV como garantía de repago de las obras.
- Impulsar el intercambio comercial regional, favoreciendo la integración de nuestra red vial con las vías de salida del territorio. Dos tareas prioritarias son la mejora de los accesos a los puertos nacionales (Salto, Paysandú, Fray Bentos, Nueva Palmira, Colonia, Juan Lacaze y Montevideo) y la articulación con el corredor bioceánico proyectado entre Coquimbo (Chile) y Porto Alegre (Brasil).
- Estimular el empleo intensivo de mano de obra nacional en obras de infraestructura.

### **Fortalecimiento del transporte público de personas por carretera**

La falta de sistematización de normas y la dispersión de decisiones administrativas impide que el transporte carretero de personas tenga el dinamismo que el país requiere. Para mejorar la situación proponemos:

- Establecer un marco legal y operacional que estimule la coordinación y complementación de los diferentes servicios, respetando la especificidad y el ámbito de operación de cada uno.
- Avanzar en la profesionalización de la actividad, mediante la capacitación de recursos humanos y la consolidación de unidades empresariales especializadas.
- Fortalecer la seguridad jurídica, hoy erosionada hasta el punto de que los servicios se están prestando sin contratos de concesión vigentes.
- En relación a la coordinación y complementación de servicios urbanos y suburbanos, asegurar el mismo tratamiento institucional y operativo a todas las empresas que prestan servicios en el área metropolitana.

### **Fortalecimiento del transporte de carga**

- Elaborar un Plan Nacional de Renovación de Flota que, entre otras cosas, defina claramente el destino de los vehículos desafectados.
- Perfeccionar y profesionalizar los sistemas inspectivos y de control.
- Aumentar la presencia y el profesionalismo en los ámbitos de negociación y regulación del transporte internacional de carga por carretera.

### **Plan de desarrollo del transporte ferroviario**

Los recientes intentos de modificación del modelo ferroviario no han tenido éxito. La baja velocidad por deterioro de la infraestructura y la escasez de material rodante para atender los picos de zafra son las principales razones por las que el ferrocarril no resulta una opción atractiva y pierde su cuota de mercado. La demanda insatisfecha ha sido cubierta por el

transporte carretero, lo que genera altas tarifas, un aumento exponencial del deterioro de las rutas y problemas ambientales.

La recuperación total del servicio de trenes tiene costos que se miden en miles de millones de dólares. Esto obliga a un proceso de recuperación cuidadoso y gradual que requerirá:

- una nueva ley ferroviaria, adaptada a las condiciones del país y de la región;
- un nuevo modelo de gestión y operación ferroviaria, que identifique la demanda insatisfecha sepa aprovechar las oportunidades para bajar los costos de transporte;
- un plan de inversiones que abarque la infraestructura (vías y puentes), el material rodante y la construcción de terminales de carga y polos logísticos multimodales.

En líneas generales, el plan se propone:

- Concentrar los esfuerzos de recuperación en algunos ramales que tengan buen volumen de carga y aseguren rentabilidad (por ejemplo: líneas a Rivera, Litoral a Salto, Algorta-Fray Bentos y Minas).
- Articular esos ramales con polos logísticos que facilitarán la intermodalidad marítimo-ferroviario-carretero.
- Analizar las opciones de tren de pasajeros como complemento de los trenes de carga y como alternativa de movilidad urbana y suburbana en la zona metropolitana.
- Apostar a la capacitación, formación y motivación del personal como factores clave para responder a los desafíos operativos de una empresa ferroviaria moderna.
- Fomentar una política ferroviaria del Mercosur, creando un espacio ferroviario único basado en una red integrada y equipos interoperables.
- Incluir como condición para la eventual instalación de industrias extractivas (por ejemplo, empresas mineras) que el transporte de materiales no se haga por canales de uso exclusivo (como los mineroductos) sino sobre vías férreas que serán pagadas por las empresas pero estarán abiertas al uso común.
- Crear condiciones para la participación de inversores privados.

### **Logística fluvio-marítima**

El sistema portuario nacional incluye bastante más que el puerto de Montevideo. En la propia capital también están Punta Sayago, Buceo y Punta Carretas. En el interior del país hay una larga cadena de puertos públicos y privados. La buena gestión de ese conjunto es vital para que el país se conecte con el mundo, exporte su producción y reciba clientes para el turismo.

### **Las dificultades actuales**

Las principales dificultades e insuficiencias que enfrenta nuestro sistema portuario son las siguientes:

- Existe un *desorden institucional* que impide una buena gestión del conjunto. La Administración Nacional de Puertos (ANP) y la Dirección Nacional de Hidrografía (dependiente del MTOP) se distribuyen jurisdicciones con criterios poco claros. La ANP tiene a su cargo el puerto de Montevideo (incluyendo Punta Sayago), el puerto comercial de Colonia, Juan Lacaze, el muelle oficial de Nueva Palmira, Fray Bentos, Paysandú, Salto y un muelle en La Paloma. La Dirección Nacional de Hidrografía gestiona los puertos deportivos de La Paloma, Punta del Este, Piriápolis, Riachuelo, el puerto viejo de Colonia, Carmelo, Higueritas, Villa Soriano y, en Montevideo, Buceo



y Punta Carretas. En materia comercial administra La Paloma, el muelle comercial del Buceo, Punta Carretas y Carmelo. También se ocupa del manejo de Cruceros en Punta del Este y administra todos los puertos concesionados: M'Bopicuá, UPM, Montes del Plata, Corporación Navíos y Ontur. Complementariamente, los silos dentro de los puertos de Nueva Palmira y Fray Bentos son propiedad del MGAP, que se ocupa de administrarlos.

- Desde la aprobación de la Ley de Puertos en 1992, no ha habido una política portuaria que generara cambios cualitativos. Más bien se siguió la inercia del comercio mundial y se fue ajustando el funcionamiento a la aparición de nuevos volúmenes y nuevas cargas (como la forestal). Pero el *desarrollo de infraestructura ha ido por detrás de las necesidades del aparato productivo*. Hoy los barcos Panamax tienen capacidad para 60.000 toneladas, pero en Montevideo y Nueva Palmira sólo pueden cargar 40.000 porque no hay fondo. Las 20.000 toneladas restantes se suelen cargar en Bahía Blanca, con producción argentina. Esta limitación complica las operaciones de exportación y nos hace dependientes de negocios combinados con terceros.
- La *ausencia de una política de conjunto* también hace que algunos puntos estén congestionados mientras otros tienen capacidad ociosa. Por ejemplo, el Puerto de Fray Bentos no tiene casi actividad, pese a que podría funcionar como puerto alternativo a Nueva Palmira para la carga de cereales. En el año 2013, los costos de espera de barcos que cargan granos en Montevideo o Nueva Palmira fueron del orden de los 30 millones de dólares. Si se dragara Fray Bentos al mismo nivel que Nueva Palmira y se lo dotara de equipamiento, esas esperas podrían bajar considerablemente, con el consiguiente aumento de atractivo económico (y de la recaudación).
- En los últimos años, la mala *calidad de la gestión* ha generado costos y demoras. Dos ejemplos ilustran la situación. En el año 2010 se tomó la decisión de habilitar un amarradero al norte de Nueva Palmira, lo que permitiría operar con trenes de barcasas sin depender de puertos argentinos. La decisión todavía no se ha ejecutado. En 2013 se terminó la remodelación del muelle transatlántico de Nueva Palmira. El barco tipo para transporte de granos por los ríos Uruguay y Paraná es el Panamax de 225 metros de eslora, pero el muelle se calculó mal y no permite operar dos de esos barcos al mismo tiempo.
- A los problemas operativos se suma el *deterioro de nuestra capacidad negociadora*. Los gobiernos del Frente Amplio han privilegiado a los funcionarios políticos sobre los técnicos, con resultados negativos para los intereses del país. De nuevo dos ejemplos. Durante el gobierno de Tabaré Vázquez se propusieron dos nuevas terminales en la zona de Nueva Palmira. Argentina se opuso a ambos emprendimientos, invocando una cuestión de límites muy dudosa. Cuando las comisiones binacionales se reunieron, el gobierno de Vázquez olvidó que contaba con una Comisión de Límites y no recurrió a ella. La debilidad de la delegación uruguaya hizo que primara la tesis argentina. Algo similar ocurrió en marzo de 2011, cuando ambos gobiernos acordaron obras de dragado. Uruguay tenía una posición negociadora inmejorable, porque el puerto argentino de Concepción del Uruguay estaba en seco. A cambio de no objetar el dragado de Concepción, se consiguió el dragado Fray Bentos. Pero la delegación uruguaya aceptó hacerlo sólo a 25 pies, lo que lo hace anticompetitivo. La mala negociación favoreció los intereses argentinos.
- El deterioro de la capacidad negociadora es parte de un problema más amplio, que es la *falta de claridad estratégica* con la que han actuado los últimos gobiernos.

Con demasiada frecuencia se desatiende a lo importante y se dedican energías a lo intrascendente. Un caso particularmente preocupante es el proyecto argentino de modificar el canal de acceso al puerto de Buenos Aires. Esa acción afectará la operativa del puerto de Montevideo. En particular, la conexión con Buenos Aires, que hoy se hace por el Canal de Punta del Indio, se alejará unos 150 kilómetros, con el consiguiente aumento de costos y complejización de la operativa. El problema puede tener solución, pero hace falta que el gobierno uruguayo tome iniciativas que no está tomando. Mientras tanto, ha dedicado tiempo y energía al puerto de aguas profundas, que requeriría un movimiento anual de 60 millones de toneladas para ser rentable, cuando sólo estarían asegurados 18 millones en el caso de que se autorice y concrete el proyecto Aratirí.

- Ha habido un abandono de la investigación comercial estratégica, herramienta indispensable para prevenir o mitigar eventuales eventos negativos. Por ejemplo, la ampliación del Canal de Panamá permitirá el tránsito de buques más grandes que los que pasan hasta ahora. Es la obra más grande del mundo y modificará el eje económico de toda la costa Este de América. Algunos países, como Brasil, se están preparando para adaptarse a los riesgos y oportunidades que trae ese cambio. El gobierno uruguayo no ha analizado el tema. Tampoco se estudia el impacto del nuevo puerto de La Plata, que entrará en funcionamiento este año con un muelle de 750 metros de extensión.

### ***Nuestra visión: una política de puertos al servicio de los intereses nacionales***

- Los puertos son un componente esencial de nuestro sistema productivo, que nos conecta con la cadena logística mundial. Necesitamos una política que mire en conjunto a todas las terminales y se articule con nuestra política comercial.
- Hace falta definir una estrategia con amplio apoyo político que esté orientada a defender los intereses nacionales. Esa estrategia debe identificar los objetivos de máxima prioridad y asignar recursos en función de esa categorización.
- Necesitamos profesionalizar la gestión de nuestro sistema portuario, para volverlo más atractivo en términos comerciales y menos dependiente de las decisiones de nuestros vecinos.
- Necesitamos un rediseño institucional que facilite la articulación entre las autoridades responsables de la administración de puertos y la Cancillería. El presente y futuro de nuestros puertos se juega en ámbitos como la Comisión del Río de la Plata (CARP) y la Comisión del Río Uruguay (CARU).

### ***Algunas medidas a desarrollar desde el gobierno:***

#### **Reformas institucionales**

Se propone a corto plazo:

- Uniformizar la gestión portuaria comercial, creando como primer paso un ámbito de coordinación permanente entre la ANP, Hidrografía, el MGAP y Cancillería. En ese ámbito debe definirse una estrategia común, metas a ser alcanzadas en plazos perentorios y un sistema común de indicadores de logro y calidad de la gestión (ver la sección “Comercio Exterior” en Un país auténticamente productivo).
- Uniformizar la gestión del dragado estatal. Hoy esa tarea está dividida entre la ANP e Hidrografía, pero sólo la ANP cuenta con equipamiento. La división se debe a razones



históricas que ya no están vigentes.

- Dar prioridad institucional a las negociaciones con Argentina, creando un grupo de trabajo permanente que esté integrado por representantes de los órganos responsables de la gestión portuaria, la CARU, la CARP y Cancillería. Ese grupo de trabajo debería participar en el análisis de cuestiones como el Acuerdo sobre Transporte Marítimo y el Código Aduanero del Mercosur.

### **Dragado como prioridad nacional**

Todo nuestro sistema de puertos depende de la concreción de obras de dragado que no han sido debidamente defendidas. Las prioridades estratégicas en esta materia son las siguientes:

- Dragar el Canal de Acceso al Puerto de Montevideo a 14 metros, y extender su longitud de 42 a 52 kilómetros. Este es el camino más corto para que Uruguay cuente con un puerto de aguas profundas. Para lograrlo es necesario que Argentina no ponga objeciones. Las razones para hacerlo están limitadas por el Tratado del Río de la Plata, pero una actitud obstruccionista puede generar años de demora. Hay que negociar con inteligencia y hay una oportunidad para hacerlo, dado que Argentina necesitará la aprobación de Uruguay para sus propias obras.
- En el caso de que, como se presume, Argentina abandone el mantenimiento Canal del Indio, gestionar su mantenimiento exclusivo a cargo de Uruguay, de modo de poder aprovechar la articulación en la zona de “El Codillo”. Con esto se aseguran las rutas a Buenos Aires y a Nueva Palmira.
- Dragado del Canal Martín García al mismo nivel que el Canal Mitre.
- Dragado del Río Uruguay hasta el puerto de Fray Bentos al mismo nivel que el puerto de Nueva Palmira.
- Para el financiamiento de las obras de dragado es posible recurrir a cuatro fuentes: los recursos recaudados por la aplicación de la Ley 15.097; los fondos de la cuenta corriente creada en ocasión del aumento de las tarifas de la ANP en enero de 2012; los recursos que la ANP destina anualmente a Rentas Generales y lo recaudado por el 0,005% que los exportadores pagan al BROU. Combinando estas cuatro fuentes se puede, por ejemplo, pagar en menos de tres años el dragado a 14 metros del puerto de Montevideo y la profundización el Canal del Indio, sin necesidad de recurrir a ningún financiamiento complementario.

### **Dragado estatal**

Uruguay enfrentará en las próximas décadas una importante demanda de dragado. En este momento hay dos dragas en manos de la ANP (la más nueva de 1984) y una tercera en proceso de compra. El mercado mundial de dragado privado es oligopólico. Los llamados a licitación internacional son complejos desde el punto de vista logístico (sólo pueden hacerse si hay dragas en la zona) y generan oportunidades de bloqueo administrativo (como pasó en el caso del Canal Martín García).

Por eso se propone crear un servicio estatal pequeño y bien equipado, que opere fuera del ámbito de la ANP, de modo que ésta se concentre en el cumplimiento de su rol de autoridad portuaria sin distraerse en tareas operativas. Este servicio podrá responder a trabajos puntuales y urgentes, al mismo tiempo que actuará como regulador de precios en las licitaciones. Otra posibilidad es crear una sociedad de economía mixta entre el Estado



y los principales interesados.

### **Medidas complementarias para fortalecer los puertos de la capital**

El puerto de Montevideo es el más importante del país, pero no es el único que opera en el departamento. Además del dragado a 14 metros y el mantenimiento del Canal del Indio se proponen las siguientes medidas:

- Comenzar inmediatamente los estudios para la construcción del Muelle D como continuación del Muelle C del puerto de Montevideo. Alargar el frente de atraque en 220 metros.
- Licitación de una terminal de cruceros que fortalezca a Montevideo como lugar de embarque y desembarque de pasajeros. La construcción de esta terminal tendrá un impacto favorable sobre la duración de las estadías y significará un incremento del gasto turístico.
- Rediseñar el sistema de acceso terrestre al puerto de Montevideo, poniendo especial atención en la organización del flujo de camiones.
- Concretar la construcción de un módulo de pesca nacional en Capurro. La pesca es generadora de puestos de trabajo y genera ingresos más allá del propio puerto. Es posible pensar en un frigorífico asociado.
- Apoyar el desarrollo de Puntas de Sayago como espacio de crecimiento natural del Puerto de Montevideo. Más allá de lo que ocurra con la regasificadora, debe hacerse un aprovechamiento intensivo de las 100 hectáreas disponibles.
- Renegociación con Gas Sayago de las condiciones de dragado del Canal de Vinculación. El costo de ese dragado fue básicamente asumido con la ANP, cuando lo sano sería que lo abone Gas Sayago y lo traslade a sus precios. Un resultado del esquema actual es que, en el caso de que se concreten ventas a Argentina, el Estado uruguayo estaría subsidiando el gas natural a consumirse en Buenos Aires.
- Modificación del carácter del puerto de Punta Carretas, cambiando su condición de “puerto deportivo” por el de “puerto para embarcaciones menores” (artículo 67 de la ley 16.462). De este modo podrá aprovecharse el puerto que se utilizó para construir el caño colector en 1980 como centro de operaciones de los prácticos que hoy operan desde el puerto del Buceo sin tener un área terrestre de respaldo. Existe un proyecto con financiación propia.

### **Medidas complementarias para fortalecer los puertos sobre el Río de la Plata y el Uruguay**

Además de la profundización del Canal Martín García y del dragado de Fray Bentos al mismo nivel que Nueva Palmira, se propone:

- Retomar la defensa de los emprendimientos bloqueados por Argentina en Nueva Palmira (Barranca de los Loros y graneles líquidos), reintroduciendo en las negociaciones la discusión sobre servidumbre de protección del canal de navegación.
- Exigir productividad mínima en la velocidad de carga como requisito para operar graneles en Nueva Palmira.
- Apoyar financieramente los estudios de factibilidad del Proyecto Exclavas San Antonio (Salto), que permitiría extender 500 kilómetros la navegación por el Río Uruguay sin necesidad de autorización argentina.
- Aprobar y poner en ejecución un plan para el desarrollo del puerto de Paysandú, que incluya equipamiento logístico y un rediseño de los accesos y áreas de respaldo. Las





500.000 toneladas de cereales que se producen en la región permitirían un movimiento anual de más de 300 barcas hacia la zona de carga de buques oceánicos. Esta alternativa generaría un alivio importante sobre el tránsito carretero.

- Habilitar al Puerto de Juan Lacaze como puerto libre.
- Instalar una grúa de última generación para carga y descarga en el puerto de Fray Bentos, de manera de dotarlo de la capacidad operativa necesaria para su reactivación.
- Desarrollar el arribo de cruceros al Puerto de Colonia. Para eso, alargar y ensanchar el muelle Este, e instruir a la embajada uruguaya en Londres para que tramite la rápida aceptación de las cartas náuticas electrónicas.
- Conseguir que Argentina permita navegar en su tramo de la hidrovía sin requerir un piloto argentino.
- Apoyar y liderar gestiones en conjunto con el Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales para desarrollar el tráfico de cruceros fluviales.
- Velar por el respeto de las normas que regulan el cabotaje. Los movimientos entre amarraderos y puertos deben estar reservados a la bandera nacional.

### **Otras medidas a impulsar**

- Se dará apoyo a los privados que proyectan instalar terminales en La Charqueada y Tacuarí, como forma de promover la consolidación de la hidrovía del Este.
- Desarrollar el puerto de La Paloma por caminos que sean compatibles con la actividad turística (sólo pesca y embarcaciones medianas de cargas limpias, con frecuencias que no afecten el turismo).
- Dentro del período de gobierno se habilitará el Puerto Seco de Rivera.
- Se presentará al Parlamento un proyecto modificativo de La ley de embanderamiento de buques nacionales, con el fin de hacer más atractiva la matrícula nacional.
- Se promoverá la construcción y reparación naval.

### **Logística aérea**

La logística aérea es un área de escaso desarrollo relativo en el país. Eso no quita que tenga importancia estratégica y que albergue oportunidades de crecimiento. Las principales ideas a aplicar en el área son las siguientes:

- *Unificar la gestión.* Hoy existen tres organismos con competencia en el tema: la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA, dependiente de la Fuerza Aérea), la Dirección de Transporte Aéreo (dependiente del MTOP) y la Junta Nacional de Aeronáutica (presidida por el MTOP). La carga burocrática es pesada y la capacidad de formular políticas de conjunto es débil.
- El país debe reformular la normativa que se aplica a la aeronáutica, de manera de fomentar la actividad y facilitar su desarrollo. Las normas vigentes tienen cerca de 40 años.
- Si bien la aviación comercial es la cara más visible del sector, existe un importante nivel de actividad en la aviación de pequeño porte (fumigaciones, taxis aéreos, aeroclubes). Es necesario trabajar sobre las normas de seguridad e incluir la temática medioambiental en el diálogo con los actores privados.
- El Aeropuerto de Carrasco no es el único aeropuerto internacional con el que cuenta el país. Existen otros cinco en distintos puntos del interior: Laguna del Sauce, Paysandú, Salto, Rivera y Santa Bernardina. Solamente el primero tiene niveles de actividad significativos. Existe un espacio para utilizar esa infraestructura mediante

el desarrollo de *charters* turísticos en una lógica equivalente a la de los cruceros fluviales. Explotar esta posibilidad requiere coordinar con el Ministerio de Turismo y operadores turísticos tanto nacionales como de la región.

- El mal manejo del tema Pluna dejó al país sin una aerolínea de bandera nacional y generó problemas de conectividad. Esas dificultades se han ido solucionando con la llegada de nuevas empresas que recibieron algunos estímulos para instalarse. El tratamiento futuro de este tema debería apoyarse en dos aprendizajes. El primero es que una aerolínea de bandera nacional no es un fin en sí mismo, sino un instrumento estratégico entre otros. El segundo es que el Estado uruguayo tiene varios instrumentos a su alcance (programas de incentivos, líneas de crédito, etc.), sin que sea necesario involucrarse en ninguna figura societaria público/privada.

## POLÍTICAS SECTORIALES: AGRO Y PESCA

El país vive desde hace años un espectacular crecimiento del sector agropecuario. Una parte importante de ese salto se debe al desarrollo de la agricultura, impulsado por el fuerte aumento de los precios internacionales (ligado al crecimiento de la demanda asiática), por la llegada de un nuevo modelo empresarial (que distingue entre el propietario de la tierra, quien la planta y quien comercializa) y por la incorporación de nuevas tecnologías (principalmente a partir de la introducción de la siembra directa y la aplicación de la biotecnología). El fuerte desarrollo de las áreas plantadas con soja y trigo es la manifestación más visible de este proceso.

Pero no sólo la agricultura se ha mostrado dinámica. Veintisiete años después de la aprobación de la ley que hizo posible su desarrollo, la forestación ha cambiado el paisaje del país y se ha convertido en un importante rubro de exportación.

La ganadería, por su parte, está experimentando cambios muy importantes. La superficie dedicada a esta actividad se ha reducido y la zona tradicional de invernada se ha desplazado, pero esta necesaria adaptación al desarrollo de la agricultura no impide buenos niveles de producción tanto de carne como de leche. Aun así, son necesarios nuevos ajustes tecnológicos y nuevos modelos de sinergia entre sectores.

El sector ovino no ha vuelto a los niveles de impacto económico que conoció en el pasado, pero se afirma en su rol diversificador de la matriz productiva, mejorando la calidad de la lana y adaptándose a diferentes condiciones del suelo. Todo esto genera importantes efectos económicos y sociales, al tiempo que permite buenas rentabilidades.

Mirando hacia adelante, las perspectivas de la ganadería de carne y leche alentadoras. Más allá de las variaciones de los precios internacionales, existe un potencial de crecimiento sostenible basado en el aumento de la productividad, la eficiencia y la apertura de mercados. Los cambios en la relación entre el precio de la tierra y el precio del ganado anuncian modificaciones importantes en los modelos de negocios que probablemente conducirán a una mayor productividad. La agricultura tiene muy buenas perspectivas de desarrollo. Se calcula que todavía puede ocupar otro millón de hectáreas, especialmente en la zona Noreste. La forestación sigue teniendo buenas posibilidades de crecimiento, principalmente asociadas a la diversificación de productos. También la producción ovina puede dar saltos importantes.

La producción agropecuaria está llamada a jugar un papel crucial en el desarrollo integral de nuestra sociedad y de nuestra economía. Para que eso ocurra es preciso que en los



próximos años se tomen buenas decisiones en relación a la innovación tecnológica, la escala productiva, el impacto ambiental, la inocuidad de alimentos, la capacitación de recursos humanos, la sanidad y el bienestar animal. Pero, sobre todo, es necesario superar la dicotomía campo-ciudad, dejar atrás las visiones caricaturescas y saber aprovechar la revolución productiva que se viene produciendo. Desde nuestro gobierno se fomentará la generación de puentes de entendimiento entre el sector agropecuario y el resto de la sociedad.

### Los desafíos presentes

- Si bien el panorama general es bueno, el sector ganadero muestra algunos síntomas preocupantes. Desde el año 2006 a la fecha, la producción de carne por hectárea bajó un 16 por ciento. La caída también se verifica si se mide la productividad por unidad ganadera. Este proceso de caída de la producción en un momento de precios altos es probablemente un costo de las incertidumbres generadas desde el gobierno. La existencia de dos equipos económicos que discrepan sobre medidas como las detracciones, o las dudas y dificultades asociadas a la exportación de ganado en pie, provocaron una reducción de la generación de valor en el sector primario que puede estimarse en unos 370 millones de dólares anuales.
- Pese a la solidez general del sector, sigue habiendo sub-sectores que tienen un alto grado de fragilidad. Uno de ellos es la granja: una forma de explotación principalmente radicada en el Sur, que no sólo tiene significado económico sino un profundo significado social y demográfico. Del total de 12 mil productores desaparecidos entre los censos agropecuarios de 2000 y 2011, las dos terceras partes explotaban superficies inferiores a las 19 hectáreas, con un promedio ubicado en torno a las 9.
- La situación más compleja es la del sector pesquero, que enfrenta el agotamiento de un modelo de explotación. En los últimos veinte años se han reducido plantas hasta estar hoy por debajo de la quincena de establecimientos. En el camino han quedado grandes estructuras que hoy están en buena medida inutilizadas.
- Tras diez años de insistir en integrarse a un Mercosur que se ha desnaturalizado, el país enfrenta un aislamiento comercial que puede afectar sus exportaciones. Por ejemplo, fuera de la pequeña cuota de 20 mil toneladas que manejan las plantas frigoríficas, Estados Unidos grava las importaciones de carne uruguaya con un 26,4 por ciento. Mientras tanto, nuestros principales competidores, como Australia y Nueva Zelanda, ingresan libres de impuestos el volumen que deseen. Lo mismo puede decirse de Corea. Haber abierto ese mercado constituye un enorme logro desde el punto de vista sanitario, pero el éxito es más bien simbólico porque no se puede competir con un arancel del 40 por ciento para Uruguay frente a un arancel cero de Australia.
- El mal estado de la red vial, y en especial de la caminería rural, genera crecientes problemas a la actividad productiva y aumenta los costos del sector. Dado el déficit de mantenimiento acumulado en estos años y las perspectivas de crecimiento agrícola, es imprescindible dar una respuesta a corto plazo (ver al respecto las propuestas contenidas en la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Existe un problema generalizado de insuficiencia de recursos humanos frente a una demanda de mano de obra que crece constantemente (el número de trabajadores agropecuarios creció un 40% entre 2000 y 2009). Este desequilibrio se mantiene pese a los avances en las condiciones de trabajo y a la mejora de las remuneraciones

(en el período 2006-2009, los ingresos percibidos en la zona de mayor crecimiento agrícola crecieron un 29 por ciento en la zona urbana y un 33 por ciento en la rural). Este fenómeno empieza a limitar el desarrollo del sector y se volverá crítico si no se consigue revertirlo.

- El aumento de la actividad agrícola planteó desafíos medioambientales a los que se respondió con un plan de uso y manejo del suelo controlado desde el Estado. Si bien no hay oposición a la idea en sí misma, su aplicación trajo problemas que necesitan respuestas. Por ejemplo, la obligación de generar áreas de pradera es una artificialidad sin lógica económica que puede causar distorsiones en los precios. También requiere una inversión del orden de 1.500 dólares la hectárea, que en algún tiempo va a causar problemas a los pequeños productores.
- En los últimos tiempos se ha producido un grave deterioro de la seguridad en el medio rural. Los robos se han vuelto frecuentes y el abigeato se extiende, aunque la situación varía de un departamento a otro. La consecuencia es una sensible pérdida de calidad de vida sumada a graves perjuicios económicos.
- En los últimos años ha habido un aumento significativo de la carga burocrática que pesa sobre el sector. En algunos casos esto fue una condición para acceder a mercados y en otras ocurrió sin razón aparente. Por un camino u otro se ha complicado mucho la operativa administrativa de los productores, que deben destinar largas horas a realizar trámites burocráticos que frecuentemente exigen desplazamientos.
- Algunos de los instrumentos que se ha dado el Estado para intervenir en el sector agropecuario requieren ser repensados y mejorados. Uno de ellos es el Instituto de Colonización, que es hoy el mayor terrateniente del Uruguay pero tiene un éxito limitado tanto en términos sociales como productivos. El otro es el Plan Agropecuario, que fue creado en un contexto muy diferente del actual.

### ***Nuestra visión: aprovechar las oportunidades para impulsar el desarrollo nacional***

El sector agropecuario tiene enormes posibilidades de crecimiento y una gran capacidad de operar como motor del desarrollo económico y social. Esto se debe, entre otras cosas, a que se trata de un sector ubicado en la base misma de la cadena productiva. Su relevancia puede resumirse en tres puntos:

- Efecto encadenamiento. Por cada peso generado por el sector, se agregan 6.22 pesos generados por el resto de la economía. Esto lo convierte en el sector de mayor impacto sobre el conjunto de la economía. Por ejemplo, el sector manufacturero genera 5,08 pesos y los servicios generan 6,08.
- Efecto empleo. El agro es el sector que tiene mayor impacto sobre el empleo. Por cada unidad adicional de demanda laboral generada por el sector agropecuario, se genera una demanda de 0,45 de empleo en las familias. El promedio para el conjunto de sectores de la economía es de 0,39.
- Efecto ingreso. El agro es el sector con el impacto más favorable sobre los hogares de menores ingresos. Por cada peso producido por el sector, los ingresos de esos hogares se incrementan en 1,46 (todos los datos son del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República)

La principal condición para que el sector agropecuario haga su aporte al desarrollo del país es no poner obstáculos innecesarios a su dinamismo. Las normas y políticas inadecuadas pueden impedirnos aprovechar las oportunidades que hoy tenemos. Para que este riesgo



no se concrete, son necesarias algunas condiciones:

- Ambiente favorable al desarrollo de los negocios. Hacen falta reglas de juego claras y buena calidad institucional. La actividad agropecuaria tiene tiempos largos para la maduración de las inversiones, lo que hace esencial la continuidad y la previsibilidad del marco normativo y tributario. La incertidumbre y la falta de claridad tienen efectos negativos sobre la inversión.
- Política fiscal. Es necesaria una metodología de cálculo de la presión fiscal sectorial que abarque todas las tasas y tributos. Para maximizar la capacidad de aporte a la mejora en las condiciones de vida de todos los uruguayos, el traslado de recursos hacia otros sectores de la sociedad no debe comprometer la rentabilidad del sector. Como criterio general, la imposición debe ser sobre la renta. Las deducciones fiscales deben favorecer la productividad.
- Política comercial activa. De poco vale la calidad de nuestros productos si luego enfrentamos barreras comerciales que nos impiden acceder a mercados. El asilamiento comercial o una inadecuada defensa de nuestros intereses en los ámbitos que corresponda (desde el Mercosur hasta la OMC) tendrá inevitablemente efectos negativos sobre el nivel de actividad.
- Infraestructura. En muchas zonas del país existe un potencial agrícola inmovilizado por los costos logísticos. El estado de las carreteras y de la red ferroviaria, el costo de los fletes y las dificultades para acceder a terminales portuarias son problemas a los que se debe dar máxima prioridad. El déficit de mantenimiento acumulado en estos años y las perspectivas de crecimiento agrícola y forestal requieren respuestas de corto plazo.
- Uso cuidadoso de los recursos naturales. Un desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas. Esto requiere un uso cuidadoso del agua, del suelo y los demás recursos naturales. También requiere la protección de las formas de vida que les están asociadas.

### **Nuestras propuestas:**

#### **Medidas para estimular la inversión**

Se propone para el quinquenio:

- Garantizar por todos los medios la seguridad jurídica, eliminando incertidumbres sobre el cumplimiento de las normas existentes (como las relativas a la exportación de ganado en pie) y asegurando la continuidad en el tiempo de las reglas de juego fundamentales.
- Mantener las deducciones al IRAE que favorezcan al aumento de productividad.
- Priorizar tributos que graven los activos fijos a tasas diferenciales según sean o no generadores de renta (ver al respecto la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).
- Permitir que el sistema bancario sea propietario de ganado para darlo en forma de crédito al productor, a la manera en que hoy lo hacen algunas empresas privadas.
- Actualizar la normativa del Banco Central, para acompañarla a los cambios que se han producido en el negocio ganadero. Por ejemplo, reconocer el fortalecimiento del valor del ganado como garantía generado por los controles ejercidos por el Sistema Nacional de Información Ganadera.



- Fomentar desde el Banco Central el desarrollo de mercados agropecuarios futuros, tales como hoy existen principalmente en el área granelera.
- Habilitar créditos contra la propiedad de la tierra de manera ajustada al valor real, mediante pactos de retroventa que simplifiquen las acciones ejecutorias en caso de incumplimiento.
- Fomentar la competencia en la demanda del ganado gordo, facilitando la faena a la façon mediante la implementación de las resoluciones 03/46 y 04/85 de INAC.
- Fomentar la articulación entre agricultura, recría e invernada.
- Fomentar con medidas fiscales el uso de macro y micro nutrientes, con el fin de mantener e incrementar los actuales niveles de productividad agrícola.

### **Medidas para mejorar la competitividad**

Se propone para el quinquenio:

- Articular la política agropecuaria con la política exterior y muy en especial con la diplomacia comercial, para asegurar la apertura de mercados que no sean puramente testimoniales. Entre otras cosas, definir una estrategia de renegociación de la cuota Hilton y abrir nuevos mercados para cortes ovinos con hueso. Esta tarea no sólo involucra a Cancillería sino también a organismos como INAC.
- Profundizar la generación de información que sea útil para los tomadores de decisiones. El SNIA propuesto por el MGAP es una buena idea que merece ser ejecutada.
- Fortalecimiento del vínculo entre los productores y los institutos de investigación, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta a los desafíos tecnológicos. Reingeniería de la institucionalidad actual (Mesas Tecnológicas, Consejos Asesores, Gabinete de la Innovación, INIA, ANII, etc.).
- Generar planes estratégicos por sector como el que hoy tiene el rubro ovino.
- Reducir costos fiscales con medidas tales como el incremento de los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo y la autorización a liquidar trimestralmente los créditos fiscales por concepto de IVA al gasoil, admitiendo su utilización para el pago de combustible (ver la sección “Política Económica” en Un Uruguay auténticamente productivo).
- Promover la autogeneración de energía, permitiendo la transmisión desde un predio a otro y estimulando la incorporación de bombas de riego con alimentación fotovoltaica o con pequeños generadores (ver la sección “Energía” en Un país auténticamente productivo).
- Concretar un shock de inversión en infraestructura que dé prioridad a las “rutas transversales” (como la 14 y la 26) y revierta el deterioro de la caminería rural (ver la sección “Transporte y logística” en Un país auténticamente productivo).
- Promover la incorporación de tecnología y la renovación de procesos, mediante incentivos fiscales y la instalación de un programa de predios demostrativos que funcionarán en el marco de una coordinación institucional entre el INIA, el Plan Agropecuario y organizaciones privadas como el SUL.
- Desarrollar programas de trabajo que acompañen el proceso de transformación del agro desde un sector consumidor de información básica (rendimiento por hectárea, pesos, edad de la faena) a un sector fuertemente digitalizado que procesará grandes cantidades de datos (por ejemplo, ligados a la bioeconomía) que deberán ser transformados en reglas de decisión. Este proceso, que ya empieza en agricultura y se trasladará a la ganadería, se volverá esencial para lograr aumentos de productividad





y eficiencia.

- Prestar especial atención a lo sanitario como fuente de barreras para-arancelarias. Esto requiere combinar las acciones en el terreno (fortalecer los planes sanitarios, controlar la calidad de las vacunas que se comercializan en plaza) con una acción más decidida a nivel de organismos internacionales como la OIE.
- Promover el desarrollo de tecnologías remotas para la gestión predial, como la generación de sistemas de alerta temprana ante potenciales crisis forrajeras.

### **Mejoras en la eficiencia por desburocratización**

Se promoverán mejoras en la eficiencia por la vía de la simplificación de trámites. En particular se propone:

- Simplificar los trámites para embarcar ganado, especialmente por la vía de eliminar los controles de permanencia que se establecieron durante la última crisis de aftosa. Esto requiere una renegociación de protocolos en los ámbitos internacionales pertinentes.
- Revisar el sistema implementado para el cobro del impuesto del 1% a la venta de semovientes, a los efectos de simplificar el trámite.
- Eliminar las demoras arbitrarias e injustificadas en las que incurre el MGAP para otorgar los permisos a la exportación de ganado en pie.

### **Agua, riego y desarrollo de cuencas**

La superación de los actuales niveles productivos tiene como condición la incorporación del riego a gran escala. A las restricciones tradicionales se agrega el cambio climático, que parece estar modificando nuestro régimen de lluvias. Esto agrega un nuevo factor de inestabilidad en las producciones de secano. En particular se propone:

- Definir desde el MGAP una política de largo plazo, con foco en el aumento progresivo de las áreas regadas.
- Crear estímulos fiscales para la construcción de obras de riego prediales y multiprediales.
- Programa Nacional de Riego, financiado con recursos a obtener de organismos internacionales, financiará obras de riego tanto a nivel predial como, fundamentalmente, a nivel de cuencas regantes. El financiamiento será a plazos de 20 o 25 años, como forma de permitir una adecuada planificación de inversiones.

### **Plan de apoyo a la granja**

El sector granjero reviste una gran importancia social, económica y territorial. Se trata de un sector especialmente complejo, que encierra una diversidad de rubros (producción vegetal hortícola, frutícola, citrícola, vitícola; producción animal de aves y suinos) y una gran diversidad geográfica (región metropolitana, Salto, Bella Unión). En la estructura de producción conviven empresas grandes y medianas con agricultura familiar. Es un sector en evolución, donde conviven rubros históricos con otros nuevos orientados a la exportación (olivicultura, arándanos, ganadería bovina y ovina). Los canales de comercialización interna están cambiando, con un creciente peso de los supermercados (que ya manejan el 60% del negocio). Se trata de un sector frágil y expuesto a riesgos que exigen respuestas rápidas y eficientes. En particular se propone:

- Fortalecer el papel del MGAP como ordenador institucional del sector. JUNAGRA pasará a operar como un instituto administrador del Fondo de Desarrollo de la Granja.
- Apoyar la difusión de tecnología y sistemas de calidad, buscando una uniformización

del producto que permita acceder a mercados de valor y precios estables.

- Eliminar hasta el 100% del IVA al gasoil que consume la granja (ver la sección “Energía” en *Un Uruguay auténticamente productivo*).
- Control transparente y centralizado de la importación, en lugar de mecanismos indirectos como certificados sanitarios y trámites administrativos.
- Instalación progresiva de un sistema de subsidios a los seguros climáticos, de manera de hacerlos accesibles a los productores.
- Política de apoyo al productor familiar, a ser ejecutada por el Instituto Nacional de Colonización. Esta política incluirá medidas de apoyo a productores jóvenes para que puedan comprar la tierra a sus padres o hermanos en el momento del retiro o en el marco de una sucesión.
- Política de apoyo a la reconversión de rubros cuya competitividad esté amenazada.

### **Reformulación del Instituto Nacional de Colonización**

Se reorientará la acción del INC, sobre la premisa de que la acción colonizadora tenga foco en la persona y no, como ocurre hoy, en el reparto de tierras como un fin en sí mismo. Se asegurará la permanencia de los actuales colonos, cuya situación esté en el marco dispuesto por la Ley Orgánica del Instituto. Complementariamente, se impulsarán las siguientes medidas:

- Reforma del marco legal dentro del que funciona el INC, fortalecimiento su estructura técnica e incorporación nuevos modelos de trabajo.
- Énfasis en acciones de fortalecimiento de las empresas familiares, con el fin de contribuir a superar las debilidades que más frecuentemente amenazan su continuidad: formación de recursos humanos, asesoramiento técnico, transferencia de tecnología, relevo intergeneracional. Los últimos diez años fueron uno de los períodos de mayor pérdida de productores agropecuarios, especialmente familiares.
- Promoción del asociativismo productivo y económico, fortaleciendo la adjudicación de predios a grupos, ya sea con destino a cría, invernada. producción de forrajes u otros.
- Promover, mediante programas de asistencia técnica y transferencia tecnológica, la incorporación de los colonos y pequeños productores a las cadenas de valor con mayores oportunidades de competitividad.
- Énfasis en la formación integral de los colonos y sus familias, con el propósito de elevar la competitividad y lograr una mejora global de la calidad de vida.

### **Medidas de apoyo a la población rural y semi-rural**

Este paquete de medidas se propone tres objetivos: mejorar la calidad de vida de las personas que viven en el medio rural y semi-rural, proteger aquellas actividades que enfrentan situaciones de vulnerabilidad y revertir la escasez de mano de obra calificada a ser empleada en la actividad agropecuaria. Entre otras medidas se propone:

- Bajar la tasa del IMEBA hasta en un 20% a los productores pequeños y medianos afectados por este impuesto (ver la sección “Energía” en *Un Uruguay auténticamente productivo*).
- Responder a la demanda de vivienda generada por los nuevos emprendimientos agro-industriales, promoviendo la combinación entre centros poblados de tamaño intermedio y las unidades productivas que generan fuentes de trabajo.
- Reformular el Plan Agropecuario, orientándolo al asesoramiento predial y colectivo de



pequeños productores.

- Crear un *Bachillerato agrario a distancia* que combinará el uso de nuevas tecnologías de la comunicación con instancias presenciales, para las que se cubrirían los costos de traslado y alojamiento (ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*).
- Fortalecer el sistema de escuelas de alternancia y revisar la metodología actual.
- Incorporar al sector rural de manera permanente al directorio de INEFOP.
- Uso eficiente de todos los programas del MGAP para el desarrollo integral de las empresas familiares. Coordinación entre estos instrumentos y el *Plan de desarrollo de la familia rural* a ser desarrollado desde el MIDES, que incluirá el apoyo escolar a distancia, la capacitación laboral para adultos, el asesoramiento en materia sanitaria y la alfabetización digital (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Incorporar el tema de la empresa familiar como un tipo de unidad productiva que enfrenta desafíos específicos a ser resueltos (sucesión, subdivisión, capacitación para la segunda y tercera generación, etc.).
- Desarrollar programas de estudio y atención a una nueva categoría de empresario rural surgido con fuerza en la última década: el contratista. Los altos niveles de informalidad y de vulnerabilidad económica (debida principalmente al endeudamiento) convierten a este fenómeno en una fuente potencial de problemas no sólo económicos sino sociales.
- Priorizar las acciones de protección a la salud y la seguridad en el trabajo rural, diseñando políticas específicas para el sector (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Equiparar el régimen de seguro de desempleo de los trabajadores rurales al régimen general.
- Crear IMAEs cardiológicos al norte del Río Negro. El país no puede seguir aceptando que la mitad del territorio nacional esté desprovista de institutos destinados a las patologías cardiológicas más prevalentes (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Organizar una red de cuidados críticos en todo el interior, mediante la complementación público-privada. La red incluirá algunos puntos para organizar un servicio de traslado aéreo de emergencias médicas (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Implementar rondas sanitarias con tecnologías de diagnóstico (ecografía, laboratorio clínico, mamografía, etc.), tomando como referencia el Proyecto Sésamo de la Intendencia de Florida (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Reorganizar el despliegue policial para un mejor combate al abigeato. Fortalecer el BEPRA y crear nuevos instrumentos (en coordinación con INAC) para atacar los mecanismos de comercialización de faena ilegal (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).

### **Medidas sobre salud y bienestar animal**

Se deben dedicar todos los esfuerzos necesarios para proteger nuestro estatus sanitario, así como aquellas prácticas que favorecen el bienestar animal. En este sentido se propone:

- Plan Nacional de Salud y Bienestar Animal, dedicado al control y erradicación de las principales enfermedades que afectan la productividad ganadera y la inserción en los

mercados de exportación más exigentes.

- Formación de recursos humanos dedicados a prevención, control y erradicación de enfermedades.
- Complementar el trabajo de DILAVE con la participación de laboratorios privados, debidamente certificados y acreditados.
- Mejorar y revalorizar la coordinación con el sector privado, por ejemplo a través de CONHASA y CODESA.
- Renegociación de protocolos sanitarios internacionales.

### **Medidas de apoyo al desarrollo pesquero**

El agotamiento del modelo pesquero es una debilidad en un área de valor estratégico para el país, al mismo tiempo que genera consecuencias negativas en lo social. Se ha verificado un proceso de disminución del número de empresas y de primarización del sector (las empresas de bajo valor agregado son las que tienden a subsistir). Las trabas a la exportación y la fuerte presencia de productos extranjeros en el mercado interno están generando graves problemas en las dos grandes áreas del sector: la pesca industrial y la artesanal. A este respecto se propone:

- Política de apoyo a la renovación de la flota pesquera, con definición del tipo de arte y método de pesca adecuados para el país y sus recursos naturales (las embarcaciones industriales que todavía operan son de los años 70 y 80).
- Revisión general del régimen de tasas, permisos de pesca y tarifas portuarias, con el fin de dar racionalidad al funcionamiento del sector y generar condiciones para establecer estímulos fiscales .
- Elaboración de una estrategia comercial para el conjunto del sector, que permita establecer una “marca país” basada en la diferenciación y diversificación.
- Remodelación, profesionalización y categorización de las embarcaciones artesanales según destino y volumen, con el fin de aumentar la seguridad de sus tripulantes y el control de los métodos de extracción.
- Coordinación con las instituciones de formación técnica y profesional para revitalizar los oficios perdidos del sector, jerarquizándolos y actualizando su perfil de formación.
- Fortalecimiento de la DINARA, tanto en términos institucionales como en la dotación de recursos humanos calificados. El control oficial de la pesca debe estar a cargo de personal independiente y bien remunerado, que cumpla la tarea de fiscalización en todos los puntos de la cadena.
- Creación de un único órgano de contralor de inocuidad alimentaria, que cuente con personal altamente calificado y procedimientos de control poco burocráticos.
- Combate a la pesca ilegal.
- Poner freno a las prácticas depredatorias del recurso (como daños al lecho del río y a las especies no objetivo) producidas por métodos de pesca no selectivos. Para ello es necesario una actualización de la normativa, junto con un esfuerzo logístico y de información que asegure el respeto de las zonas de exclusión y de los tamaños de piezas extraídas.
- Fomento de la acuicultura mediante un mejor aprovechamiento de los espejos de agua existentes en el país. Actualmente hay menos de 5 especies en explotación. Es necesario avanzar en estudios que permitan una sectorialización y categorización de áreas productivas.



### **Medidas de cuidado del medio ambiente**

Se propone para el quinquenio

- Desarrollar medidas para el control de uso de agrotóxicos y fertilizantes en las proximidades de las fuentes hídricas (ver la sección “Medio ambiente” en Un país que cuide a su gente). Diseñar mecanismos de control de los subcontratistas.
- Fomentar los pozos y bebederos.
- Crear un programa de recuperación de recipientes de productos fitosanitarios.
- Ajuste de las medidas de uso y aprovechamiento del suelo, de manera de lograr un mejor alineamiento con la lógica económica y, por lo tanto, mayores niveles de cumplimiento de la normativa. Reducir los costos burocráticos de su aplicación.
- Profundizar los análisis de huella de carbono y huella del agua en los diferentes rubros, como base para la aplicación de políticas que aseguren la sustentabilidad y al mismo tiempo protejan al país ante nuevas barreras comerciales, particularmente las no arancelarias.

## **POLÍTICAS SECTORIALES: INDUSTRIA**

El proceso de diversificación productiva del país deberá incluir el fortalecimiento de la actividad industrial. Este es un paso esencial en el esfuerzo por avanzar en la cadena de valor y disminuir nuestra dependencia del precio internacional de los *commodities* agrícolas. El Estado no puede aspirar a cumplir por sí mismo esta tarea, que descansa fundamentalmente en la capacidad y empuje de los empresarios y los trabajadores. Pero las decisiones públicas (tanto las de carácter general como las acciones específicas de política industrial) pueden estimular o entorpecer el dinamismo del sector.

Hoy existen algunas condiciones que pueden contribuir al fortalecimiento de la actividad industrial. Entre ellas se cuenta el fácil acceso a un conjunto amplio de materias primas, el estatus sanitario del país, la estabilidad de las reglas de juego en comparación con lo que ocurre en parte de la región, el fácil acceso a un puerto eficiente y la existencia de algunas normas (como los regímenes de admisión temporaria, de zonas francas y de parques industriales) que estimulan la actividad.

Sin embargo, también hay problemas y dificultades que son fuente de preocupación.

### **Los desafíos presentes**

- La política económica de los dos últimos gobiernos ha tenido efectos sobre el tipo de cambio que afectaron gravemente la competitividad del sector, inhibiendo su capacidad exportadora. El tipo de cambio real cayó sin interrupciones entre el año 2005 y fines del año 2013. Esto es grave en un país de las dimensiones del nuestro, que no tiene un gran mercado interno a desarrollar.
- La carga impositiva, los altos costos energéticos y el deterioro de la infraestructura vial se suman a los problemas cambiarios para restar competitividad a nuestra producción industrial. Uruguay tiene hoy la electricidad, la nafta, el gasoil y el fueloil más caros de la región. El costo de nuestro transporte carretero de carga casi duplica al de Brasil.
- El mal funcionamiento del Mercosur y las políticas proteccionistas de nuestros vecinos (explícitas en el caso de Argentina, indirectas en el caso de Brasil), han generado graves dificultades de acceso a los países vecinos. Los últimos dos gobiernos no han sido capaces de revertir ni atenuar esta situación.



- Al mal funcionamiento del Mercosur se suma aislamiento respecto del comercio extra-regional. El último tratado comercial fue firmado con México en el año 2003. Desde entonces no ha habido progresos significativos. Esta falta de éxitos de nuestra diplomacia comercial le coloca un techo real y potencial a nuestras exportaciones.
- El régimen de relaciones laborales impulsado por los gobiernos del Frente Amplio ha tenido altos costos para la actividad industrial. La centralización de los mecanismos de negociación colectiva y la escasa atención prestada a la diversidad de empresas que componen cada sector generó riesgos y dificultades. Lo mismo ocurre con la negativa a establecer vínculos entre remuneración y productividad.
- El deterioro del clima de relaciones laborales agregó tensiones e incertidumbres. La cultura del conflicto instalada en estos años aumentó los costos de producción y afectó el cumplimiento de compromisos comerciales. El decreto de ocupaciones del gobierno Vázquez debilitó la seguridad jurídica y causó graves daños a particulares.
- La crisis de la educación y las políticas sociales impulsadas por los últimos gobiernos generaron una severa escasez de mano de obra que no fue atenuada por el aumento del salario real. Este factor, que ya está operando como una limitante para el desarrollo de muchos emprendimientos, puede volverse crítico en el futuro.
- La informalidad, la aplicación desigual de la normativa vigente (por ejemplo, en materia medioambiental) y la arbitrariedad en el otorgamiento de subsidios y créditos blandos son factores distorsivos que atentan contra una adecuada asignación de recursos y que frecuentemente introducen elementos de politización en la vida económica.

### **Nuestra visión: una industria sustentable y competitiva**

Estamos persuadidos de que Uruguay tiene importantes potencialidades de desarrollo industrial, que podrán aprovecharse en la medida en que se cree un entorno favorable. Entre las condiciones que deben asegurarse cuanto antes se incluyen las siguientes:

- Es imprescindible que existan reglas de juego claras y permanentes, que proporcionen las certezas necesarias para el desarrollo de la inversión. Entre esas reglas debe incluirse un marco fiscal adecuado y previsible, condiciones macroeconómicas que ofrezcan garantías de estabilidad y un estricto respeto de los derechos legítimos de todos los actores (trabajadores sindicalizados, trabajadores no sindicalizados y empresarios).
- También es fundamental una gestión ecuánime y equilibrada de las relaciones laborales, que no haga del conflicto la única respuesta a todas las dificultades, tenga en cuenta los intereses legítimos de todas las partes y conduzca a una política salarial sustentable.
- Sin excluir ninguna vía que conduzca al desarrollo de la industria nacional, el país debe definir algunas prioridades estratégicas que orienten la toma de decisiones. Por ejemplo, debería priorizarse el desarrollo de industrias que articulen con las cadenas agroindustriales exportadoras. Integrar sobre lo que ya hacemos bien es un camino más factible que empezar a desarrollar sectores desde cero.
- El desarrollo industrial del país exige un gran esfuerzo por mejorar la competitividad. Esto requiere coordinar acciones que abarquen desde la política cambiaria hasta la infraestructura y el costo de los combustibles, pasando por el diseño de nuevos modelos de negociación salarial que incluyan la variable productividad.
- Las perspectivas de desarrollo industrial también requieren un esfuerzo en la formación de recursos humanos. En este sentido, la política industrial tiene importantes puntos





de contacto con la política educativa. Necesitamos mejorar nuestra capacidad de dar formación básica y técnica a las nuevas generaciones, para que puedan aprovechar las oportunidades de empleo, desarrollarse personalmente y aportar al crecimiento de nuestra sociedad. También necesitamos incluir el emprendedurismo entre las temáticas a ser trabajadas en los centros de enseñanza.

## Nuestras propuestas

### **Medidas de fortalecimiento institucional**

Se propone para el quinquenio:

- Garantizar por todos los medios la seguridad jurídica, eliminando incertidumbres sobre el cumplimiento de las normas existentes y asegurando la continuidad en el tiempo de las reglas de juego fundamentales.
- Generar un *benchmarking* de costos regionales e internacionales para la producción de bienes transables (costo de servicios públicos, costo de combustibles, aportes seguridad social, etc.) como referencia para la toma de decisiones que impacten sobre el “costo país”.
- Desarrollar planes estratégicos por subsector, que privilegien el desarrollo de industrias proveedoras de industrias exportadoras. Por ejemplo, industrias que abastezcan a las cadenas agroindustriales (producción de semillas, fertilizantes, maquinaria forestal y lechera).
- Analizar y solucionar las superposiciones y conflictos que existen entre diferentes dependencias estatales, como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Ganadería, LATU, DINAMA y los gobiernos departamentales. Debería avanzarse hacia un régimen de ventanilla única que establezca requerimientos previsibles y dé más transparencia y agilidad a la operativa.
- Asegurar la continuidad y cobertura de los servicios brindados por Aduana, DGI, BROU (importaciones y exportaciones) y los operadores portuarios existentes, como forma de evitar sobre costos y pérdida de clientes por incumplimientos.

### **Medidas para mejorar la competitividad**

Se propone para el quinquenio:

- Reducir costos fiscales con medidas tales como el incremento de los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo y la autorización a liquidar trimestralmente los créditos fiscales por concepto de IVA al gasoil, admitiendo su utilización para el pago de combustible (ver la sección “Política Económica” en *Un Uruguay auténticamente productivo*).
- Ampliar la categoría de grandes consumidores industriales de gas y energía eléctrica, con el fin de alinear las tarifas con las que existen en la región y en los mercados competitivos.
- Promover la autogeneración de energía eléctrica, permitiendo la comercialización entre privados a través de la red de UTE (ver la sección “Energía” en *Un país auténticamente productivo*).
- Concretar un shock de inversión en infraestructura vial y portuaria (ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Mantener el régimen de admisión temporaria.
- Reestructurar el régimen de devolución de impuestos indirectos a las exportaciones, de acuerdo con la realidad de cada sector.

- Estimular la baja de aportes patronales del sector manufacturero, asociada al agregado de valor y a la generación de empleo.
- Previsibilidad y continuidad en el régimen de prefinanciación de exportaciones.
- Hacer un uso intensivo de la Ley de inversiones, revisando los indicadores con el fin de que se adapten mejor a la realidad de las empresas industriales.
- Estimular la creación de parques industriales. Este régimen es una herramienta muy útil para el desarrollo de la actividad industrial, la descentralización y el ordenamiento territorial, que ha sido utilizada con éxito en muchos países de la región y en Europa.
- Analizar modificaciones al sistema de compras del Estado que estimulen el desarrollo de capacidades nacionales y generen oportunidades para micro, pequeñas y medianas empresas.
- Promover mediante incentivos fiscales la innovación, la incorporación de tecnología y la renovación de procesos. Fortalecer los programas de ANII para incentivar la innovación (ver la sección “Investigación, desarrollo e innovación” en *Un país auténticamente productivo*).

### **Medidas de política comercial**

Se propone para el quinquenio:

- Articular la política industrial con la política exterior y muy en especial con la diplomacia comercial, para asegurar la apertura de mercados. Retomar la práctica, abandonada por el actual gobierno, de consultar a los actores privados en ocasión de las misiones internacionales (ver la sección “Comercio exterior” en *Un país auténticamente productivo*).
- Creación de Tribunales Arbitrales permanentes entre los países del Mercosur, con plazos perentorios y mecanismo de aceptación tácita.
- Desarrollar una vigorosa política comercial extra-regional, como forma de compensar los bloqueos e insuficiencias del Mercosur en su estado actual.

### **Relaciones laborales**

- Se propone para el quinquenio:
- Derogación inmediata del Decreto 165/006 que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo como extensión del derecho de huelga (ver la sección “Relaciones laborales” en *Un país auténticamente productivo*).
- Generar un nuevo marco de negociación en los Consejos de Salario, que incluya consideraciones de productividad, mecanismos de descuelgue y cláusulas de salvaguarda (ver la sección “Relaciones laborales” en *Un país auténticamente productivo*).
- Promover las negociaciones bilaterales cuando corresponda, en el marco de las recomendaciones realizadas por la OIT (ver la sección “Relaciones laborales” en *Un país auténticamente productivo*).
- Impulsar una política salarial que privilegie la estabilidad de las fuentes de trabajo. Si se quiere cuidar al trabajo nacional y a los trabajadores más vulnerables, es esencial asegurar la sustentabilidad del sistema.
- Reequilibrar las asimetrías producidas en el ámbito laboral, como la generada con el proyecto que responsabiliza penalmente al empleador en casos de accidentes laborales. La legislación ya proporciona instrumentos adecuados, que deben ser aplicados en forma correcta.



- Rediseñar el sistema de certificaciones médicas con el fin de volverlo más ágil y ofrecer mayores garantías a todas las partes.

### **Medidas de fortalecimiento de recursos humanos**

Se propone para el quinquenio:

- Fortalecer al INEFOP, profundizando los lazos con el sector productivo. Creación del *Programa de cooperación intergeneracional*, orientado a facilitar la transferencia de saber y experiencia de vida de personas jubiladas a jóvenes, como preparación para incorporarse a la vida laboral (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).
- Generar estímulos fiscales para empresas que prioricen actividades de capacitación.
- Fortalecer los lazos entre el sector productivo y los Bachilleratos Tecnológicos de UTU.
- Creación del programa *Estudiando se llega más lejos*, que ofrecerá pasantías laborales a alumnos que hayan terminado Bachillerato antes de los 20 años (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).

## **POLÍTICAS SECTORIALES: TURISMO**

La industria turística es el buque insignia del sector servicios en Uruguay. Los ingresos que generó en la última década superan largamente a los generados por las exportaciones de soja (aunque las distancias se vienen acortando y es probable que la mala temporada 2014 invierta por primera vez la relación).

El turismo es una exportación de servicios que tiene la particularidad de realizarse en el territorio nacional. Si bien los consumidores se trasladan al país en lugar de consumir en sus lugares de origen (como ocurre normalmente con las ventas al exterior), el resultado es una inyección de divisas en la economía local, tal como ocurre con las exportaciones agrícolas o ganaderas. La diferencia es que lo que viaja no es la mercadería, sino el consumidor.

El turismo también es relevante porque genera un importante “efecto derrame”. Cuando la industria turística consigue atraer a un buen número de consumidores, muchas otras industrias (como el comercio y el transporte internos) mejoran sus niveles de actividad. Por eso es un gran generador de empleos, tanto directos como indirectos. Se calcula que, en el mundo de hoy, uno de cada doce empleos está asociado a esta actividad.

La industria turística uruguaya se ha desarrollado significativamente en los últimos años, principalmente en torno a tres grandes polos de atracción: Montevideo, Punta del Este y Colonia. También el turismo interno ha ganado terreno (por ejemplo, en el litoral), aunque su nivel de desarrollo todavía es moderado en términos comparativos.

Más allá de las particularidades locales, este proceso se ajusta a tendencias internacionales. Se estima que, en el año 2020, el turismo mundial alcanzará 2,5 veces el volumen registrado a finales de los años noventa, lo que significará un gasto internacional de 5.000 millones de dólares por día, excluido el costo del transporte internacional.

En Uruguay tiene potencialidades que le permitirían plegarse a esta tendencia global al crecimiento de la industria turística. Pero también enfrenta vulnerabilidades que deben ser superadas si queremos favorecer un crecimiento sustentable del sector.

### Los desafíos presentes

El sector turístico enfrenta dos clases de dificultades. Algunas de ellas son estructurales, es decir, son problemas de larga data que siguen afectándonos como país. Otras son más coyunturales y resultan de las políticas seguidas por los últimos gobiernos.

- La primera debilidad estructural es la fuerte estacionalidad del negocio turístico. Aunque ha habido algunos avances, en buena medida ligados al incipiente desarrollo del turismo interno, el éxito o fracaso de una temporada se sigue jugando en unas pocas semanas de verano. El país sigue teniendo dificultades para organizar una oferta que atraiga viajeros durante todo el año, o al menos durante un período prolongado.
- Una segunda debilidad estructural es la fuerte dependencia de los países de la región, particularmente los limítrofes. Una sola decisión del gobierno argentino puede cambiar los números de todo un año. Si bien ha habido algunos avances en esta materia, como la incorporación del turismo de cruceros, todavía queda mucho por hacer.
- Una tercera debilidad estructural es que las políticas de turismo han tendido a trabajar sobre la demanda (por ejemplo, organizando campañas en los países vecinos) pero no han prestado la misma atención al lado de la oferta. El control y mejora de la calidad de los servicios turísticos es un terreno en el que todavía hay distancia con los países que han alcanzado mayores niveles de profesionalización.
- En cuanto a los problemas de coyuntura, el más grave ha sido el rezago de los precios relativos en dólares. La política económica de los dos últimos gobiernos generó una caída constante del tipo de cambio real entre 2005 y fines del año 2013. Este descalce no se compensó con medidas fiscales adecuadas. El resultado es que Uruguay se convirtió en un destino caro, no sólo para la región sino también para el mundo. El mal resultado de la última temporada no se debió a que los argentinos no viajaran (las cifras muestran que viajaron más que en otros años), sin eligieron otros destinos.
- Paralelamente, algunas decisiones del actual gobierno, como las relativas al intercambio de información fiscal con Argentina, no sólo afectaron los flujos turísticos sino también la inversión. En el caso de que esta situación se consolide, se verá afectado el desarrollo futuro de algunos sitios claves, como Punta del Este. No parece que estos efectos indirectos hayan sido adecuadamente calibrados a la hora de tomar decisiones.
- El crecimiento de la inseguridad también afecta el desarrollo del turismo, ya que tiene un impacto negativo sobre la marca-país. Eso condiciona las decisiones de nuevos y antiguos clientes. A mayor inseguridad, más dificultades para el desarrollo de la industria turística.
- La falta de conectividad provocada por el cierre de Pluna tuvo efectos que fueron graves a corto plazo y que, si bien se mitigaron en los meses siguientes, siguen pesando sobre la dinámica del sector. No sólo se volvió más difícil viajar a Uruguay, pero se volvió más caro. Esto contribuyó a agravar los problemas de competitividad.
- La escasa capacidad de anticipación de los efectos esperables de diferentes decisiones de gobierno (como los acuerdos de intercambio de información con Argentina o el cierre de Pluna) son indicios de un problema mayor: la ausencia de una política de turismo que tenga alcance global, es decir, que no sea vista únicamente como un problema del Ministerio de Turismo sino como un asunto de importancia nacional. Esta ausencia nos hace perder claridad estratégica y nos enfrenta a dificultades evitables.



- La falta de claridad estratégica también ha afectado la capacidad de reacción ante eventos negativos. En los últimos años, Punta del Este dejó de ser sede de un conjunto de acontecimientos que contribuían a darle visibilidad y a generar flujos turísticos (Regata Whitbread, campeonato de tenis senior con estrellas del *top ten*, campeonato *Seven A Side* de rugby, carrera de fórmula callejera en marzo, competiciones de *off shore*, campeonato internacional de surf, espectáculos con estrellas de primer nivel internacional). Este proceso ha sido apenas revertido.

### ***Nuestra visión: una industria turística competitiva, diversificada y desestacionalizada***

El desarrollo de la industria turística nacional requiere tres tipos de cambios.

En primer lugar, es necesario aumentar la competitividad del sector. Esto puede lograrse en parte por la vía de mejorar la relación calidad/precio, pero no podemos olvidar que en el contexto uruguayo son cruciales los efectos de las políticas cambiaria y fiscal. En la medida en que el país logre dar respuestas globales al problema de la competitividad, la industria turística encontrará el contexto adecuado para desarrollar todo su potencial.

La desestacionalización es una condición esencial para aumentar las posibilidades de desarrollo futuro. Tanto por razones climáticas como de escala, no es razonable apostar únicamente al turismo de verano. Es necesario encontrar los caminos para generar una demanda permanente, que en parte puede generarse mediante el desarrollo del turismo interno pero que necesariamente debe tener un componente regional o internacional.

Como condición para lo anterior, es necesario diversificar la oferta turística nacional. La marca “Uruguay Natural” ha permitido potenciar varios de nuestros recursos más importantes (playas, termas, turismo rural), pero no abarca, y en algún caso puede llegar a encubrir, otras potencialidades a aprovechar. Es necesario diversificar la oferta para diversificar también los públicos consumidores.

### ***Nuestras propuestas***

#### **Medidas orientadas al fortalecimiento de la industria turística nacional**

Se propone para el quinquenio:

- Elaborar un plan estratégico a 5 años que establezca metas y estrategias dirigidas a aumentar la participación de la industria turística en el PIB nacional. El plan debe asegurar una visión intersectorial que involucre tanto a lo público como a lo privado.
- Crear una red nacional de soporte a la infraestructura turística, que sirva de marco al trabajo coordinado del Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales. Esta red debería canalizar créditos y subsidios para la recuperación y mantenimiento de lugares de interés turístico, así como establecer estándares comunes y controles de calidad.
- Crear un sello de calidad turística a ser usado por hoteles, restaurantes, comercios, etc.
- Sistematizar y homogeneizar el manejo de la información turística a escala nacional.
- Trabajar intensamente los canales de difusión y comercialización, tanto dentro como fuera de la región. Entablar negociaciones con turoperadores de primer nivel; organizar viajes promocionales; involucrar a embajadas, consulados y oficinas de negocios en el exterior.
- Encargar estudios profesionales que permitan identificar nichos de mercado asociados a las nuevas tendencias de consumo turístico (reducción de la duración de las



estadias, vacaciones con centros de interés, búsqueda de entornos no contaminados, priorización del bienestar físico y emocional, etc.).

- Mejorar la coordinación con los organismos competentes (Ministerio del Interior, gobiernos departamentales, autoridades portuarias) para fortalecer la prevención del delito y la seguridad integral del turista.

### **Medidas de mejora de la competitividad**

Se propone para el quinquenio:

- Aplicar a todas las estaciones de servicio del país el mismo régimen de devolución para el pago de combustibles que se aplica en las estaciones de servicio de frontera, cuando se paga con tarjetas de crédito extranjeras.
- Extender a otros rubros, como la vestimenta y los espectáculos, la devolución del IVA para las compras realizadas con tarjetas de crédito extranjeras (hoy este régimen se aplica a la hotelería, la gastronomía y el alquiler de autos).
- Fomentar la mejora de los instrumentos de información, consulta, reserva y pago *on-line*, estimulando entre otras cosas la compra de paquetes integrados que incluyan alojamiento, gastronomía y entretenimiento.

### **Medidas para favorecer la desestacionalización y la diversificación de la oferta**

- Generar una agenda de espectáculos y competencias deportivas a ser realizadas fuera del período de temporada alta (que va del 15 de diciembre al 15 de enero). Algunas de estas propuestas estarán dirigidas a público extranjero y otras apuntarán a fomentar el turismo interno, siguiendo el exitoso modelo de “la Patria Gaucha”. La planificación y ejecución de las actividades deberá realizarse en coordinación entre el Ministerio de Turismo, los gobiernos departamentales y los agentes privados.
- Como componente específico de lo anterior, convocar a un concurso de propuestas para organizar un espectáculo, concurso o competición anual de nivel internacional que se convierta en una marca con fuerza propia.
- Desarrollar el turismo de congresos en Montevideo, Punta del Este, Colonia y otras ciudades del interior. Se trata de una industria floreciente en el mundo, que permite atraer a clientes con alto poder adquisitivo durante buena parte del año. El desarrollo de esta línea de trabajo deberá ser una prioridad para el Ministerio de Turismo.
- Licitación de una terminal de cruceros que fortalezca a Montevideo como lugar de embarque y desembarque de pasajeros (ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Extender el turismo de cruceros al Departamento de Colonia. Para eso es necesario alargar y ensanchar el muelle Este del puerto de Colonia, e instruir a la embajada uruguaya en Londres para que tramite la rápida aceptación de las cartas náuticas electrónicas (ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Estimular el desarrollo del tráfico de cruceros fluviales en el litoral Oeste. Para eso, mejorar la infraestructura portuaria y desarrollar propuestas combinadas en coordinación con los gobiernos departamentales y los agentes privados (ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Implementar una política de desarrollo de vuelos charter turísticos dirigidos a atraer consumidores de los países vecinos. El paquete a ofrecer debe incluir pasajes subsidiados en baja temporada, aprovechamiento de los aeropuertos internacionales





del interior del país (Laguna del Sauce, Paysandú, Salto, Rivera, Santa Bernardina), alojamiento, gastronomía y entretenimiento (ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).

- Desarrollar el turismo cultural, con propuestas dirigidas tanto al público local como al extranjero (para lo que se articulará con las propuestas de desarrollo de cruceros fluviales y vuelos *charter* de carácter turístico). Los distintos programas se articularán sobre el calendario de festividades y apuntarán a vincular la historia, el patrimonio cultural y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. En esos escenarios se desarrollarán eventos culturales, pequeñas obras teatrales permanentes y espectáculos musicales que se adecuen a los antecedentes históricos y a las características de cada del recinto. Una modalidad especial de turismo cultural es el etnoturismo, que remite a espacios de carácter ancestral, principalmente del mundo indígena y colonial (ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).

## COMERCIO EXTERIOR

Un país del tamaño del nuestro debe ser un país abierto al mundo. A diferencia de las naciones con mucha población, Uruguay no tiene la posibilidad de apostar a un crecimiento de su mercado interno como factor dinamizador de la economía. Si nosotros queremos crecer, necesariamente tenemos que hacerlo hacia afuera, diversificando los mercados a los que accedemos. Por eso es tan importante una buena defensa del comercio exterior. Por más esfuerzos que hagan quienes producen riqueza en nuestro suelo, si no conseguimos mercados no podremos fortalecernos.

Esta fue una preocupación de siempre para los uruguayos, pero hoy lo es más que nunca. Los crecientes problemas del Mercosur, sumados a una tendencia mundial a constituir grandes bloques comerciales (como la Alianza del Pacífico o el acuerdo en ciernes entre Estados Unidos y la Unión Europea) plantean el peligro de dejarnos en una situación de aislamiento. El modo en que se ha manejado la inserción internacional del país durante los dos últimos gobiernos ha agravado nuestra vulnerabilidad frente a este riesgo.

### Los desafíos presentes

- En el correr de los gobiernos frentistas nuestro servicio exterior sufrió un doble proceso de debilitamiento. En primer lugar, hubo una creciente desprofesionalización: la “diplomacia presidencial” (con su correlato de “embajadores itinerantes” de carácter político) sustituyó a la diplomacia profesional, cuya sede natural es Cancillería. En segundo lugar, la diplomacia comercial perdió peso frente a la diplomacia política. Ambos procesos erosionaron gravemente nuestra capacidad negociadora.
- Como resultado de lo anterior, el país tuvo una política exterior errática y confusa. La diplomacia fundada en los intereses nacionales de mediano y largo plazo fue sustituida por una diplomacia de “afinidades ideológicas”. Esta apuesta no funcionó en el gobierno de Tabaré Vázquez (que nunca consiguió asegurar la circulación por los puentes internacionales) ni tampoco en el gobierno de José Mujica (que tuvo un éxito inicial al levantar el corte pero luego se limitó a conceder sin conseguir nada a cambio).
- El país no solamente perdió claridad estratégica en el manejo de su política

exterior, sino que abandonó una de sus mejores tradiciones: su apego a los canales institucionales y al derecho internacional, como única defensa de los intereses de los países pequeños. En lugar de fortalecer las delegaciones ante ámbitos institucionales de primera importancia, como la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) o la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), se optó por una diplomacia de asados y encuentros personales. Como resultado, hoy tenemos menos institucionalidad y más bloqueo político.

- El debilitamiento de la diplomacia comercial llevó a que la discusión con los países vecinos se alejara de los temas vitales para nuestra economía y se centrara en temas de dudosa importancia política. Mientras cuestiones como el dragado eran postergadas en la agenda, proliferaban las declaraciones sobre el espionaje internacional o las negociaciones de paz en Colombia.
- El Mercosur ha dejado de ser una herramienta de integración abierta al mundo para convertirse en instrumento de las políticas proteccionistas impulsadas con nuestros vecinos. Como resultado, la pertenencia al bloque nos ha conducido a un creciente aislamiento comercial: hemos renunciado a negociar acuerdos bilaterales con terceros países sin poder beneficiarnos a cambio de las oportunidades a las que podríamos acceder a través del bloque (como la propuesta de acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur) porque algunos de nuestros socios las bloquean.
- El debilitamiento de nuestra política exterior también impidió que hubiera avances respecto de algunos problemas que afectan el funcionamiento interno del Mercosur, como la cuestión de las asimetrías entre los socios o el uso de barreras sanitarias para proteger los mercados nacionales. No podemos negociar hacia afuera pero tampoco hemos sido capaces de hacerlo dentro del bloque.
- La orientación ideológica que se le dio al servicio exterior también debilitó la coordinación con los agentes privados nacionales, lo que contribuyó a la ausencia de una estrategia comercial bien diseñada y al abandono de todo intento por practicar la “inteligencia de mercados”.

### **Nuestra visión: la diplomacia comercial como prioridad**

El Uruguay tiene una agenda cargada de desafíos en materia de comercio internacional. El instrumento más adecuado para enfrentarlos es una activa diplomacia comercial, esto es, el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles en Cancillería y en las representaciones diplomáticas para favorecer el acceso a nuevos mercados de los bienes y servicios producidos en el país. El objetivo de la diplomacia comercial es promover el crecimiento económico, el empleo genuino y el bienestar general mediante la internacionalización de las empresas, el incremento de las exportaciones y la captación de inversiones extranjeras.

La diplomacia comercial incluye, entre otras tareas, la promoción de los productos y de la imagen del país, el apoyo político a la actividad internacional de las empresas (por ejemplo, agilizando decisiones administrativas de gobiernos extranjeros), la provisión de servicios de apoyo a la actividad exportadora, la participación activa en el esquema institucional del comercio internacional y la “inteligencia de mercados” (es decir, la identificación de tendencias, oportunidades y amenazas comerciales mediante el análisis de información).

Nuestro objetivo estratégico como gobierno será fortalecer la diplomacia comercial, mejorando la formación y gestión de recursos humanos, instruyendo a las representaciones diplomáticas en el exterior, fortaleciendo las delegaciones a ámbitos de negociación bi o



multilateral y construyendo canales de comunicación y cooperación con el sector productivo nacional y el Estado.

La diplomacia comercial es algo más que contar con consejeros o agregados comerciales en las embajadas. Es una opción estratégica sobre cómo concebir los vínculos del país con el exterior.

### **Nuestras propuestas**

De cara al próximo quinquenio, dos desafíos aparecen como prioritarios. El primero consiste en recomponer las relaciones con la República Argentina sin menoscabar los intereses nacionales. La importancia de ese país para el desarrollo de nuestro comercio y de nuestros puertos no puede ser ignorada. El segundo desafío consiste en repensar nuestra política comercial en función del complejo panorama que enfrentamos tanto a escala regional como internacional.

En este marco hacemos las siguientes propuestas:

#### **Medidas de fortalecimiento del profesionalismo en el diseño y ejecución de la política exterior**

- Elaborar una Estrategia Comercial Nacional que englobe todos los aspectos del comercio exterior uruguayo y contemple los intereses de todos sus actores (operadores logísticos, importadores, exportadores, transportistas, etc.). Esta tarea será asignada a la actual Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), que se fortalecerá con la incorporación de representantes de los actores privados, tanto empresariales como sociales.
- Concentrar las actividades de gestión comercial del país en la actual Unidad de Programación Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, con intervención de representantes del MEF y participación de los privados.
- Fortalecer instrumentos como Uruguay XXI y la ventanilla única de comercio exterior, que hoy tienen un perfil demasiado burocrático y, en consecuencia, están siendo subutilizados.
- Fortalecer el rol del Instituto Artigas de Servicio Exterior, promoviendo las asociaciones con el sector privado y el sector académico para el desarrollo de análisis prospectivos del país y sus mercados.
- Crear un programa específico de capacitación de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas comerciales, que se impartirá en coordinación con instituciones universitarias nacionales y extranjeras.
- Priorizar la presencia de funcionarios diplomáticos especializados en materia comercial en las representaciones ubicadas en países con los que se tienen fuertes lazos comerciales o se aspira a profundizarlos, así como en los organismos internacionales donde se discutan o negocien temas de naturaleza comercial.

#### **Medidas orientadas a recomponer las relaciones con Argentina**

- *Fortalecer la embajada en la República Argentina*, dotándola de recursos humanos en cantidad y calidad suficientes. La Embajada no llega a tener hoy 10 funcionarios diplomáticos, que deben atender todos los asuntos políticos, económicos, comerciales, turísticos, culturales y de cooperación. Sobre ese plantel también reposan los vínculos con las 45 embajadas concurrentes que funcionan en Buenos Aires. Es necesario una nueva estructura que incluya un apoyo permanente a las negociaciones comerciales

y políticas.

- *El embajador en Argentina* debe ser una persona con antecedentes a la altura de la responsabilidad que va a ejercer, y debe actuar en función de políticas bien definidas y coordinadas con el canciller de la Republica. Debe existir una única línea de acción y una profesionalización de la tarea.
- *Designar frente a la CARP y la CARU embajadores de la más alta jerarquía en régimen de dedicación exclusiva.* Los funcionarios que hoy nos representan en estas comisiones desempeñan otras tareas de relevancia, lo que dificulta una adecuada dedicación a la función. Además de tener dedicación exclusiva, quienes ocupen estos cargos deben ser personas con competencias negociadoras que se correspondan con la importancia de los asuntos a tratar.
- Es necesario diseñar *canales fluidos de comunicación* entre los integrantes de estas comisiones, la embajada en Buenos Aires, los órganos responsables de la gestión portuaria nacional y los agentes privados más directamente afectados por las decisiones que se discutan.
- *Diseñar políticas de mediano y largo plazo que sirvan de marco al trabajo de las delegaciones a la CARU y a la CARP.* Es necesario tener orientaciones claras en materia de puertos, dragado, tránsito de embarcaciones y manejo de cargas. También hay que tener posiciones claras respecto de temas claves como el Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo, así como ideas que permitan impulsar iniciativas necesarias como un Plan de Desarrollo Integral del Río Uruguay.
- En el caso de que las negociaciones bilaterales no permitan superar los bloqueos existentes, el país debe considerar la posibilidad de recorrer los mecanismos jurisdiccionales, tanto dentro del Mercosur como por la vía de la Organización Mundial de Comercio. Estos caminos suelen ser lentos, pero constituyen una señal clara de voluntad de defensa de los intereses nacionales que sería claramente percibida por los inversores extranjeros dispuestos a instalarse en Uruguay.

#### **Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el Mercosur**

- Fortalecer la Dirección General de Integración y MERCOSUR de Cancillería como instrumento clave para las negociaciones con la región. La Dirección cuenta actualmente con 6 funcionarios diplomáticos “de carrera”, que deben encargarse de todos los aspectos relativos a las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR, incluyendo la casi veintena de grupos técnicos que están en funcionamiento. Es posible reforzar este órgano con personal altamente calificado sin crear nuevos cargos. Un Ministerio que multiplica los embajadores itinerantes sin función fija puede hacer un mejor uso de sus recursos humanos.
- Dotar de mayor permanencia a los equipos técnicos que participan de las negociaciones en el marco del Mercosur. La alta rotación conspira contra nuestra capacidad negociadora. Para tener delegaciones más estables es necesario introducir incentivos que premien la permanencia y el logro de objetivos de negociación.
- Convocar a una Reunión Extraordinaria del CMC del Mercosur para tratar temas estrictamente económico-comerciales. Dado que la últimas cumbres y reuniones se centraron en aspectos político-ideológicos de dudosa pertinencia, se propone convocar a una reunión que trabaje sobre una agenda que incluya los problemas del nuevo Código Aduanero del Mercosur, el régimen de zonas francas, las negociaciones con la Unión Europea, los fondos de convergencia estructural y la integración vial y



energética.

- Impulsar una renegociación del Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo que ofrezca mejores perspectivas de futuro para todos los miembros del bloque. El actual proyecto, fuertemente impulsado por Argentina, agregaría nuevos perjuicios a los intereses uruguayos. Hasta ahora el país se ha opuesto a su aprobación sin proponer alternativas, lo que lo ha dejado en solitario. Es urgente defender propuestas de flexibilización que compensen las asimetrías entre los socios. Dadas las dificultades de la negociación, es esencial asegurar la participación profesional de personal de Cancillería en el Grupo Técnico 5 del Mercosur, donde se procesa el tema. En los últimos años, en muchas reuniones de ese grupo no hubo personal de Cancillería sino únicamente del Ministerio de Transporte.
- Plantear por las vías formales correspondientes la necesidad de revisar la Decisión CMC No. 32/00, a los efectos de redefinir la estrategia de negociaciones comerciales con terceros, ya sea desde el Mercosur como desde los Estados Partes. La revisión deberá priorizar las negociaciones en conjunto, pero habilitando ámbitos de negociación y mecanismos de instrumentación bilateral a ser usados por cada uno de los Estados Partes cuando no sea posible una posición común. El Mercosur deberá acordar los lineamientos generales, dejando la posterior negociación bilateral en manos de cada miembro. A vía de ejemplo, Uruguay podría buscar un TLC con un país ajeno al Mercosur, admitiendo la participación de los restantes Estados Partes en las negociaciones. La ronda podrá culminar con un acuerdo que involucre a varios países del Mercosur o solamente del Estado que promovió las negociaciones, siempre que se llegue a la suscripción de un Acuerdo Preferencial de Comercio.
- En el caso de que no haya voluntad política de revisar la Decisión CMC No. 32/00, Uruguay podrá cuestionar su legitimidad. Dado que el texto no establece si debe o no ser internalizado en la legislación de cada uno de los Estados Miembros, es dudoso que sea vinculante para Uruguay, que nunca lo hizo refrendar por el Parlamento.
- En el caso de que las instancias de negociación no den resultados, Uruguay podrá recurrir a los mecanismos jurisdiccionales del Mercosur, que han sido olvidados por los últimos dos gobiernos a la hora de responder a las continuas violaciones a la normativa del bloque. Los dos mecanismos jurisdiccionales que pueden ser accionados son las consultas ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y las acciones ante los Tribunales Ad-hoc. Ambos deberían ser utilizados intensivamente.
- Independientemente de lo que corresponda hacer en el nivel institucional, Uruguay debe aprovechar mejor las oportunidades comerciales que se le abren dentro del Mercosur. En este marco, deben ser priorizados los vínculos con Paraguay. La política exterior del actual gobierno no parece haber registrado que Paraguay es el país que más creció en 2013 en toda América Latina. Se trata del país del Mercosur con mayor potencial de crecimiento. Existen hoy importantes inversiones uruguayas en Paraguay, tanto en la adquisición de tierras como en la prestación de servicios logísticos (hay un fluido comercio de mercadería que proviene de Asia e ingresa por el puerto de Montevideo, para luego continuar hacia Paraguay por vía fluvial o terrestre). Nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores no le ha dado a este tema la importancia que merece, principalmente por razones político-ideológicas. El error estratégico e histórico que implicó haber apoyado la suspensión de Paraguay en el Mercosur debe ser rectificado.



**Medidas orientadas a la búsqueda y aprovechamiento de oportunidades fuera del Mercosur**

- Potenciar y reforzar la participación de Uruguay en la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas: dos organismos que regulan la casi totalidad del comercio internacional. En los últimos años el país ha renunciado a tener una participación relevante en estos foros (especialmente en el primero), cuando la calificación técnica de nuestros recursos humanos nos permitiría recuperar protagonismo.
- Independiente de los intentos por flexibilizar la Decisión 32/00, Uruguay puede servirse de los Acuerdos de Complementación Económica del Mercosur con Colombia y Perú para concretar acuerdos bilaterales de libre comercio que incrementen la presencia de nuestros productos en esos mercados. Estos acuerdos bilaterales pueden convertirse en una vía de acceso indirecta a los acuerdos más amplios firmados por la Alianza del Pacífico.
- Asignar alta prioridad al avance de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea para llegar a un acuerdo de libre comercio. Una vez más, las principales trabas a este proceso están siendo puestas por Argentina. Uruguay debe hacer causa común con Brasil y Paraguay, que se han mostrado proclives al acuerdo, ya sea para presionar sobre el gobierno de Buenos Aires o para avanzar hacia un acuerdo 3 + 1.
- Perfeccionar y complementar las diferentes franquicias e instrumentos logísticos con los que cuenta nuestro país (zonas francas, puerto y aeropuerto libre, depósitos fiscales), a los efectos de consolidar a Uruguay como centro de distribución de cargas a nivel regional.
- Resulta imprescindible aprobar con la mayor celeridad el nuevo Código Aduanero uruguayo, hoy a estudio del Parlamento, así como las normas reglamentarias correspondientes.

**Medidas de facilitación del comercio exterior**

- Redefinir el perfil de los servicios aduaneros, para transformarlos en organismos de promoción del comercio exterior. Su actual perfil, esencialmente fiscalizador, no se corresponde con las mejores prácticas a nivel internacional. Es necesario transformarlos en facilitadores que contribuyan a bajar costos y a defender a los operadores nacionales del comercio desleal. Esto requiere tanto cambios organizacionales como normativos.
- Como parte de lo anterior, simplificar, armonizar y racionalizar los procedimientos aduaneros en frontera para las operaciones de importación, exportación y tránsito. Hacen falta procesos más transparentes, más ajustados a la normativa nacional vigente, y consistentes con las mejores prácticas internacionales. El objetivo central será reducir de manera sustancial el costo burocrático de todas las operaciones.
- Convertir al comercio electrónico en una oportunidad, en lugar de tratarlo únicamente como una amenaza. Esto exige desarrollar programas de capacitación y soporte tecnológico, especialmente orientados a pequeñas y medianas empresas.
- Potenciar y mejorar el sistema Exporta Fácil, simplificando los procesos y eliminando el monto máximo de exportación. El objetivo es fomentar la actividad exportadora, no limitarla.
- Establecer el instituto de la “consulta vinculante” en materia aduanera. Esta herramienta permitirá a los operadores prevenir eventuales errores de buena fe antes





de proceder a cualquier operación de comercio exterior. De ese modo, se eliminará la discrecionalidad de las autoridades y se incrementarán los derechos de los contribuyentes, que se beneficiarán de una mayor certeza, transparencia y seguridad jurídica.

## CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Durante bastante más de un siglo, la actividad económica estuvo asociada al modelo de la “sociedad industrial”. La institución clave de esa sociedad era la fábrica, donde una fuerza laboral que cumplía tareas repetitivas lograba producir grandes cantidades de bienes manufacturados a costos que los ponían al alcance de masas de consumidores. Ese modelo altamente estandarizado (y, por lo tanto, más eficiente que la producción artesanal previa) dio origen a la organización empresarial clásica, a los sindicatos, a las ideas socialistas y a las teorías “cepalinas” que justificaban el dirigismo estatal y la sustitución de importaciones. La sociedad actual es muy diferente. Las tecnologías flexibles permiten productos diferenciados, desarrollados en tiempos muy cortos. Los mercados se han acostumbrado a esta posibilidad y piden productos nuevos en cada temporada. El cliente puede elegir y la demanda se vuelve más diferenciada. La etapa de producción sigue siendo importante, pero el diseño, el desarrollo de nuevos productos y la comercialización han ganado un enorme protagonismo. También la logística, es decir, la capacidad de entregar en tiempo y forma el producto, con alcance global.

Las fábricas se automatizan e informatizan. Las tareas dejan de ser repetitivas y exigen tomar decisiones fundadas en conocimientos técnicos. Las funciones de organización y coordinación se vuelven cada vez más importantes. Las cadenas productivas están distribuidas por el mundo. La gestión es un elemento central, capaz de asegurar el éxito o el fracaso de una industria. Los puestos de trabajo poco calificados van desapareciendo y los trabajadores se van reubicando en otros sectores, como los servicios.

Es la “sociedad del conocimiento”, y es también la “sociedad de la innovación”. La creatividad que la caracteriza no sólo se traduce en nuevos productos, sino también en nuevos procesos, nuevos modelos de negocios y nuevas formas de comercialización. Para todo eso es imprescindible la constante incorporación de nuevos apoyos tecnológicos. Quienes hoy consiguen colocarse mejor en las cadenas productivas son quienes son capaces de servirse de la innovación tecnológica para plasmar nuevas ideas que adoptan la forma de bienes o servicios.

La capacidad de innovar deriva de la creatividad, de las capacidades comerciales y de la creación (o apropiación) de nuevas tecnologías. La creación de nuevas tecnologías requiere a su vez conocimientos científicos nuevos, o nuevas formas de utilizar conocimientos existentes. De allí surgen las tres actividades centrales de las sociedades que producen más riqueza: la investigación, el desarrollo y la innovación. La relación entre ellas es compleja. No se trata de hacer investigación básica, para sostener la investigación aplicada sobre la cual desarrollar nuevos productos. Esta visión lineal ha sido superada por una realidad más caótica. Alguien tiene una idea innovadora que implica un nuevo producto o servicio; para ponerla en práctica se sirve de tecnologías que se apoyan en desarrollos científicos previos que rara vez fueron hechos pensando en esa aplicación. El aporte del innovador consiste en descubrir este nuevo uso. Para hacerlo se sirve de conocimiento producido en otros países y frecuentemente aprende de experiencias empresariales ocurridas en otros

mercados.

Se trata de un proceso de alcance global y difícil de predecir, donde importan las conexiones entre aquellos que están en la vanguardia tecnológica y aquellos que conocen los mercados. El desafío consiste en crear capacidades y estimularlas a interactuar, sin pretender una planificación del desarrollo científico-técnico en base a objetivos definidos por alguna burocracia. Hay que lograr sinergias asumiendo que las tareas fundamentales se desarrollan en ámbitos diferentes: la Investigación básica en la academia, el desarrollo en Institutos técnicos o empresas, y la innovación casi siempre en empresas con capacidad comercial. La investigación produce conocimiento, el desarrollo produce nuevos productos o procedimientos, y la innovación genera nuevos negocios. No funcionan con la misma lógica ni con los mismos tiempos. Lo único que hay en común es que todas estas actividades demandan muchos recursos y son riesgosas. El desarrollo de productos tiene cierta previsibilidad, pero el éxito comercial es muchas veces incierto. El investigador que trabaja en la frontera del conocimiento puede tardar años en encontrar un resultado. La innovación que modifica un negocio puede producirse rápido o no llegar nunca.

Por todas estas razones, lograr un ecosistema capaz de producir innovación exige crear un ambiente de intercambio entre la academia y las empresas, así como contar con un apoyo financiero del Estado que mitigue los costos de aprendizaje y permita sostener esfuerzos a mediano y largo plazo. Las economías más competitivas son aquellas que tienen éxito en esta tarea. Esto es más fácil de lograr en aquellos países que tienen industrias de punta, como la farmacéutica, la electrónica o el software, porque todas ellas tienen la necesidad de innovar para poder subsistir.

El Uruguay tiene una larga historia de esfuerzos por promover la ciencia, la tecnología y la innovación. Este mismo año se cumple un siglo de la creación de “La Estanzuela”, una institución pionera en América Latina en la investigación sobre mejoramiento genético de cereales y rotación de cultivos. Esta estación, junto con otras creadas posteriormente (como la de Las Brujas, inaugurada en 1961) integra el INIA desde su creación en 1989. En 1927 se creó el hoy Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable y hace casi exactamente medio siglo se creó el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). El área recibió un nuevo impulso tras el retorno a la democracia. En 1986 se creó el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA). En 1994 se inició la ejecución de Programa CONICYT-BID, que hizo posible la construcción de la Facultad de Ciencias, la remodelación del Clemente Estable y la incorporación a ambas instituciones de equipamiento de última generación. En 1994 se crea el Fondo Clemente Estable y se inaugura el proyecto de manejo costero ECOPLATA. En 1998 nace el Fondo Nacional de Investigadores, luego reformulado como Sistema Nacional de Investigadores. Ese mismo año se lanza el Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo (FREPLATA). En el año 2001 se instala el Programa de Desarrollo Tecnológico, que por primera vez destina subsidios directos a la innovación y mejora de la competitividad en las empresas. En el 2003 empieza a funcionar el Proyecto Ambiental y Manejo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG). En el año 2004 se aprueban los primeros recursos para la instalación del Instituto Pasteur en Montevideo. En el año 2006 se crea la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Pese a esta larga serie de valiosos esfuerzos, hoy existen problemas que es necesario enfrentar y superar.



### **Las dificultades actuales**

- Si bien el país ha aumentado los recursos volcados a investigación, desarrollo e innovación, el total no llega al 0.5% del PIB. Los países desarrollados vuelcan mucho más que eso. Además de ser escasos, los recursos disponibles en Uruguay se utilizan de una manera demasiado fragmentada. Se financian proyectos de muchas disciplinas y, en consecuencia, los montos por proyecto son pequeños. De manera que no sólo hay que gastar más, sino tener mejores definiciones estratégicas.
- La relación académica-empresa todavía es débil, y con demasiada frecuencia sólo involucra a empresas públicas (ANCAP, ANTEL, UTE). El perfil agroexportador del país no favorece la existencia de una gran diversidad de empresas intensivas en conocimiento y con capacidad exportadora. Si se quiere profundizar la dinámica de innovación, es necesario crear condiciones para el surgimiento de nuevos tipos de emprendimientos. Los Fondos Sectoriales de ANII han sido un avance, pero deben profundizar su enfoque para lograr impacto.
- La creación de la ANII significó una modernización de la institucionalidad de la ciencia, tecnología e innovación en el país, pero la distribución de fondos hace que estemos ante una realidad dividida en mitades. La Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República maneja un presupuesto similar al de ANII, que se destina a programas internos de escaso impacto en el sector productivo. Pese a que hay núcleos interesantes en el sector universitario estatal (por ejemplo, en las facultades de Ingeniería, Química y Agronomía), la burocracia académica, la endogamia y la desconfianza hacia el sector privado siguen siendo obstáculos a superar. El esfuerzo de modernización es todavía una tarea a completar.
- Los conflictos políticos en torno a la dirección de la ANII han agravado el problema anterior y han generado dudas sobre la continuidad de los esfuerzos por actualizar el sistema nacional de investigación, desarrollo e innovación. En el correr de estos años, la ANII ha exhibido un bajo grado de politización y ha sido capaz de distribuir recursos de manera razonablemente ecuánime entre diferentes sectores de actividad (academia y empresa), así como entre la órbita estatal y la órbita privada (típicamente, entre la Universidad de la República y las universidades privadas). Cualquier distanciamiento de esta línea de acción sería un retroceso para el país.

### **Nuestra visión: hacia un ecosistema que integre la investigación, el desarrollo y la innovación con el sistema productivo nacional**

Los principales objetivos estratégicos que nos proponemos son los siguientes:

- Aumento del gasto en investigación, desarrollo e innovación. El presupuesto actual de la ANII es pequeño (menos de 50 millones de USD al año). No se lograrán impactos relevantes sin subir esta cifra, dentro de límites compatibles con el equilibrio de las cuentas públicas.
- Instrumentos competitivos. Es necesario continuar y profundizar el uso de instrumentos transparentes y competitivos para la distribución de recursos públicos entre actores que puedan articular capacidades válidas. La sustentabilidad del sistema no sólo necesita un mayor financiamiento acorde con el margen de acción fiscal, sino también un alto grado de legitimidad.
- Visión integral. Se trata de impulsar un ecosistema, no solamente de dar dinero a diferentes actividades o a instituciones inconexas. Debe premiarse la construcción de sinergias.

- Internacionalización. Un país como Uruguay no puede avanzar en este terreno sin una fuerte interrelación con centros de excelencia en el exterior. Se debe estimular la integración a redes de investigadores de la región o del mundo.
- Escalas mínimas. Hay que romper la inercia de dar apoyos escasos a muchos proyectos pequeños, para apostar más fuerte en algunas direcciones estratégicas que puedan cambiar el perfil productivo del país.
- Emprendedurismo. El espíritu emprendedor es la clave para la formación de nuevos sectores económicos intensivos en conocimiento, con fuerte perfil innovador. Hay que fomentarlo desde las diferentes instituciones y en el sistema educativo (ver al respecto la sección “Educación” en Un país de oportunidades y la sección “Relaciones laborales” en Un país auténticamente productivo).

### **Algunas medidas a desarrollar desde el gobierno:**

Se propone para el quinquenio:

#### **Medidas de fortalecimiento institucional**

- Fortalecer a la ANII y dar continuidad a sus programas, incluyendo el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), programas de apoyo a la innovación y a las empresas innovadoras, los fondos de investigación aplicada y básica y de formación de recursos humanos, entre otros. Evitar los planteos “refundacionales”. Un país no puede empezar de nuevo cada cinco años.
- Unir el Gabinete Ministerial de la Innovación con el Gabinete Productivo. Definir ese gabinete (MEF, MEC, MIEM, MTOP, MGAP, OPP) como la instancia máxima en la definición del marco estratégico de desarrollo de I+D+i, en coordinación con las políticas productivas y los planes generales de desarrollo.
- Dotar a la ANII de un directorio rentado de tres miembros, para asegurar su dedicación e independencia. Eliminar la Dirección de Ciencia y Tecnología del MEC y asignar sus funciones a la ANII. Mantener dos miembros honorarios en representación del CONICYT.
- Redefinir la integración del CONICYT para incorporar a los restantes Ministerios integrantes del Gabinete Productivo, al sector empresarial, las universidades y los centros de investigación (INIA, IIBCE, Pasteur, LATU). Este ámbito consultivo tiene como principal cometido la elaboración y revisión del PENCTI, y puede encargar o desarrollar estudios sobre la marcha del sistema nacional de CTI. Sirve como órgano de contralor del sistema, pudiendo pedir informes a los Ministerios y universidades. Puede realizar recomendaciones para el conjunto del sector o algunos de sus componentes.

#### **Instrumentos para el fomento de la I+D+i**

- Aumentar el gasto en investigación, desarrollo e innovación a través del presupuesto de ANII, mediante programas abiertos y competitivos de fomento de la innovación, del desarrollo tecnológico y de la innovación, así como de apoyo a la formación de recursos humanos de alto nivel.
- Generar Programas Estratégicos de I+D+i, orientados a desarrollar tecnología y empresas innovadoras en las principales áreas competitivas del país. Servirse de estos instrumentos para concentrar la asignación de recursos en función de criterios estratégicos.
- Continuar impulsando alianzas con empresas públicas y privadas en torno a



problemáticas de su interés, como vía para lograr el desarrollo de tecnología y de respuestas innovadoras para problemas concretos.

- Generar un plan de desarrollo local de doctorados y postdoctorados en áreas claves, para apostar a la creación de capacidades que impacten en nuestro sistema universitario

### ***Emprendedurismo y nuevas empresas dinámicas***

- Fomentar el emprendedurismo en las nuevas generaciones de uruguayos, coordinando con ANEP el fomento de competencias emprendedoras en la enseñanza.
- Fomentar el desarrollo del ecosistema emprendedor, que incluye a las incubadoras, los espacios de co-work, las universidades, las cámaras empresariales, los sindicatos, los organismos de fomento del emprendedurismo y los clubes de inversores.
- Apoyar el nacimiento de empresas jóvenes y nuevos emprendimientos a partir de empresas existentes, fortaleciendo la coordinación entre la ANII, la incubadora Ingenio del LATU, la Corporación Nacional para el Desarrollo, los fondos de capital de riesgo y las asociaciones empresariales de fomento del emprendedurismo.
- Desarrollar redes de emprendimiento que faciliten la interconexión entre jóvenes capacitados, emprendedores e inversores.
- Atraer capital de riesgo y emprendedores provenientes de la región y de países desarrollados, mediante programas de estímulo que aporten fondos públicos equivalentes o por montos superiores a los aportados por los inversores.
- Potenciar las aceleradoras y los parques tecnológicos, con apoyos públicos e internacionales, en alianza con los demás actores del sistema.





Agenda de gobierno del Partido Nacional  
Capítulo 4

**Un país orgulloso  
de sus instituciones**

## Agenda de gobierno del Partido Nacional

### Capítulo 4



## Un país orgulloso de sus instituciones

### Introducción

En buena parte de América Latina, los últimos años han sido un período de deterioro institucional. La seguridad jurídica se ha visto debilitada, los personalismos han pasado por encima de las reglas de juego, las apelaciones a la mayoría (real o ficticia) se han usado como argumento para justificar limitaciones a los derechos fundamentales. En varios países vecinos la justicia ha perdido independencia, la prensa se ha visto acosada, el aparato del Estado ha sido usado para amedrentar opositores y la actividad económica ha sido dañada por una pérdida general de previsibilidad y garantías.

También en Uruguay hay fenómenos preocupantes, que pueden resumirse en la conocida frase acerca de que lo político prevalece sobre lo jurídico. Sin embargo, muchos episodios confirman que nuestras instituciones republicanas siguen teniendo un vigor y una capacidad de respuesta que han perdido en otros sitios. Las declaraciones de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, las decisiones judiciales que obligaron a las autoridades educativas a divulgar cifras que preferían ocultar, o la luz verde de la Corte Electoral a una nueva organización política que competirá por la Intendencia de Montevideo son señales de una fortaleza institucional que otros nos envidian. Puede que el gobierno haya vivido cada una de esas decisiones como una derrota, pero fueron victorias para el conjunto de los uruguayos.

Nuestra fidelidad a las instituciones republicanas es una parte esencial de lo que nos define como nación. En un continente que ha conocido todas las aventuras políticas, los uruguayos nos destacamos por nuestra adhesión a la democracia representativa y al orden jurídico. Creemos que la voluntad de la mayoría es la única fuente de legitimidad política, pero creemos que las mayorías sólo son legítimas cuando se mantienen respetuosas de los derechos fundamentales. No estamos dispuestos a dejarnos conducir por ningún iluminado, pero tampoco estamos dispuestos a someternos a una mayoría que se vuelva prepotente. Por eso hemos creído siempre en la división de poderes y en el gobierno limitado.

Un componente esencial de nuestro programa de gobierno consiste en respetar y fortalecer este pilar de nuestra tradición nacional. Sabemos que el poder político es importante y queremos ejercerlo. Pero afirmamos como un dogma que lo político tiene que estar siempre sometido a lo jurídico. El poder sin Derecho es tiranía.

Por eso nos comprometemos a respetar escrupulosamente la Constitución y las leyes, así como a ajustar de Derecho todas las decisiones de gobiernos anteriores que consideremos atentatorias del orden jurídico. Pero queremos ir más lejos. Queremos reformar la administración pública, de modo que se vuelva más transparente y más claramente al servicio de los ciudadanos. Queremos fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, aumentando el peso de las auditorías y controles cruzados. Queremos devolver autonomía y capacidad de influencia a unas unidades reguladoras que han sido

debilitadas.

Queremos que las funciones fundamentales del Estado (la defensa, la seguridad, las relaciones exteriores) estén en manos de profesionales, y que esos profesionales estén sometidos al control político. No queremos servicios de inteligencia sin control parlamentario, como tampoco queremos una maraña de sociedades comerciales que permiten debilitar los controles sobre las empresas públicas.

No queremos un país gobernado por burocracias opacas, ni por políticos que practican el capitalismo de amigos, ni por corporaciones centradas en la defensa de sus propios intereses. Queremos un país de ciudadanos. Con reglas claras. Con derechos y deberes bien definidos.

Queremos que, pase lo que pase en la región, los uruguayos podamos seguir sintiéndonos orgullosos de nuestras instituciones, como siempre ha sido. Estamos dispuestos a buscar acuerdos y entendimientos, pero sin mover jamás ese límite. Lo jurídico debe ser el marco para un ejercicio civilizado de la política.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Nuestro país se caracteriza por la gran influencia del Estado sobre la vida económica y social. Esto significa que el buen funcionamiento del sector público genera muchas consecuencias positivas y su mal funcionamiento genera muchas consecuencias negativas. Los efectos son más notorios que en otros países donde el Estado juega un papel menos preponderante. Los gobiernos del Frente Amplio han traído un retroceso en este terreno. El Estado uruguayo gasta hoy más dinero que nunca, pero la calidad del gasto ha sido mala. Los rubros en los que más gasta (seguridad, educación, salud, vivienda y otras políticas sociales) son los que registran peores resultados. El manejo sin control de dineros públicos (por ejemplo, a través de sociedades que escapan a la supervisión del Tribunal de Cuentas) ha alcanzado cotas sin precedentes. La cantidad de cargos de confianza está en su pico histórico.

El Estado uruguayo se ha vuelto más caro, más ineficiente y menos transparente. Nosotros queremos revertir esta situación. Queremos un Estado al servicio de la sociedad y controlado por los ciudadanos. Queremos un uso responsable de los dineros públicos y mecanismos de rendición de cuentas que honren el esfuerzo realizado por los contribuyentes. Queremos unidades reguladoras fuertes e independientes, un Tribunal de Cuentas vigoroso y mecanismos de control de la ejecución presupuestal que permitan corregir errores sobre la marcha. Queremos auténtica descentralización y transparencia.

No se trata de más o menos Estado. Se trata de un Estado mejor.

### *Las dificultades actuales*

Ya casi concluidos dos gobiernos del Frente Amplio, las principales dificultades que enfrenta el sector público son las siguientes:

- El gasto público ha crecido hasta alcanzar un tamaño no conocido en la historia del país. El presupuesto del Estado pasó de representar el 28 por ciento del PBI en el año 2000 a representar el 33 por ciento en 2012. Estos cinco puntos de crecimiento representan mucho más dinero de lo que puede parecer, porque en ese período el PBI creció cerca de un 45 por ciento. Quiere decir que se trata de una porción mayor de una torta mucho más grande. En dólares corrientes, los egresos del sector público pasaron de casi 7 mil millones en el año 2000 a más de 16 mil millones en el 2012.
- Una parte importante de este crecimiento del gasto se utilizó para financiar empleos públicos. Hoy el país tiene la mayor cantidad de funcionarios públicos de toda su historia: casi 300.000. Solamente entre diciembre de 2004 y diciembre de 2013, la cifra aumentó en unos 51.399, además de un aumento de 5.619 empleados no funcionarios. Esto representa más de 500 nuevos cargos por mes durante todos esos años. Y el ritmo no disminuye. Solamente en los primeros meses de 2014 se agregaron unos 2.000 cargos.
- Un capítulo específico en el tema recursos humanos es el crecimiento de los cargos de confianza, a los que resultaron particularmente adictos los gobiernos del Frente Amplio. En el año 2004 (es decir, antes de que asumiera el presidente Tabaré Vázquez) se remuneraban en el Estado un total de 137 cargos de confianza. En el año 2012 había 271 cargos de este tipo, lo que significa que casi se habían duplicado. El Estado gasta hoy decenas de millones de dólares al año en la remuneración de quienes ocupan estos cargos.
- El fuerte crecimiento del número de empleados públicos no estuvo acompañado de buenas políticas de reclutamiento, inducción y capacitación. El resultado es que hay



un problema relativamente extendido de calidad de recursos humanos. Una parte significativa de quienes desempeñan tareas en la Administración Pública no han recibido la preparación requerida para un buen desempeño.

- Ni el aumento del presupuesto ni el aumento del número de funcionarios produjo mejoras significativas en la calidad de los servicios prestados por el Estado. Al mismo tiempo que el gasto y el número de funcionarios crecían, la educación se desmoronaba, la infraestructura vial se deterioraba y el sistema de salud tenía crecientes problemas de funcionamiento. Se gasta cada vez más, pero no se hacen esfuerzos por mejorar la calidad del gasto.
- Junto con la pérdida de eficiencia, en estos años ha habido una grave pérdida de transparencia y un debilitamiento de los mecanismos de control. Un primer ejemplo de este fenómeno es el surgimiento de un “Estado paralelo” compuesto por más de medio centenar de sociedades comerciales que son propiedad de empresas públicas (como ANCAP o ANTEL) pero se rigen por el derecho privado. Estas sociedades manejan dineros públicos con los que hacen gastos, inversiones y contrataciones de personal, pero escapan al control del Tribunal de Cuentas. Su funcionamiento y los resultados que obtienen sólo pueden ser observados por los mismos directorios que las han creado. Un segundo ejemplo es el progresivo debilitamiento al que fueron sometidas las unidades reguladoras de los grandes servicios públicos (telecomunicaciones, correos, energía, hidrocarburos, agua potable y saneamiento) como URSEC y URSEA, a las que se les limitaron potestades, se les quitaron recursos presupuestales y se les redujo la autonomía funcional y orgánica.
- El diseño y funcionamiento de la Administración Pública sigue sin colocar al ciudadano en el foco de la atención. Muchos trámites están organizados de modo de facilitar la tarea de los funcionarios, sin considerar los costos (de espera, traslados, suministro de información) que se cargan sobre el usuario. Cuando se brinda información sobre la marcha de los diferentes trámites, frecuentemente se la presenta en un lenguaje incomprensible para el ciudadano común, u organizada según pasos burocráticos que sólo pueden entender los funcionarios. El ciudadano es quien financia la Administración Pública y la razón de ser de su propia existencia, pero sigue siendo la figura más postergada. Se olvida que el Estado es, ante todo, un ser instrumental al servicio de la persona.
- Si bien se ha avanzado en el uso de tecnologías para facilitar la comunicación entre los usuarios y la Administración Pública, lo hecho es insuficiente y frecuentemente está mal orientado. El diseño de útiles informáticos no siempre tiene en cuenta las principales barreras que frenan el acceso a la red: la edad, el estrato socio-económico al que pertenecen los ciudadanos, el nivel cultural y la diversidad de situaciones personales (como discapacidades físicas o visuales). Existe un desconocimiento generalizado sobre los trámites que pueden ser realizados en forma electrónica.

### ***Nuestra visión: una función pública eficiente, responsable y jerarquizada***

Queremos un Estado transparente, eficiente y cercano a los ciudadanos. Queremos también un Estado que trate con respeto a los funcionarios públicos, dándoles oportunidades de construir una carrera profesional que les permita desarrollar sus mejores potencialidades. Para orientarnos en esta dirección general, nos proponemos ajustar nuestra acción de gobierno a los siguientes principios:

- Profesionalización de la función pública. El reclutamiento de funcionarios públicos



debe realizarse teniendo en cuenta requisitos básicos de justicia e idoneidad. Una vez ingresados, los funcionarios deben recibir la capacitación adecuada y deben tener a su alcance oportunidades de promoción y mejora salarial que estén asociadas a la calidad de su desempeño. Los procedimientos de evaluación deben tener una base técnica sólida y deben ofrecer iguales garantías a todos los evaluados. La figura del funcionario público debe ser revalorizada y jerarquizada.

- **Transparencia y rendición de cuentas.** El Estado no funciona con plata propia, sino con plata aportada por los contribuyentes. Esto obliga a aplicar procedimientos de decisión muy transparentes y a rendir cuentas sobre logros y fracasos. Los mecanismos de control deben incluir, desde luego, el control de legalidad, pero deben ir bastante más allá. Es necesario generar condiciones para una evaluación de la calidad de la gestión, incluyendo la evaluación de los resultados económicos. La buena o mala calidad de los resultados debe tener consecuencias sobre la carrera funcional de quienes son responsables de las decisiones.
- **Foco en el ciudadano.** El criterio último de evaluación del funcionamiento de la Administración Pública y del desempeño de sus funcionarios debe ser el impacto sobre el ciudadano. Una Administración Pública que posterga los intereses del usuario, lo somete a esperas innecesarias, lo obliga a desplazarse inútilmente o lo hace víctima de maltrato es una Administración Pública que no está funcionando adecuadamente. Brindar un servicio eficiente en un clima de respeto mutuo y cuidado del otro es el objetivo supremo. Todo lo demás debe ser ajustado a la búsqueda de ese logro.
- **Desburocratización.** La primera condición para asegurar un servicio eficiente y respetuoso del ciudadano es la simplificación de trámites. Lograr este objetivo requiere una profunda reingeniería de procesos, que evite superposiciones, elimine tiempos muertos y disminuya la cantidad de pasos burocráticos mediante un mejor aprovechamiento de la información disponible en la propia administración. Este esfuerzo de reorganización de procesos puede verse facilitado mediante la incorporación de nuevas tecnologías. Además requiere una adecuada comunicación que permita que los ciudadanos se apropien de los nuevos recursos para realizar gestiones.
- **Descentralización.** La Administración Pública uruguaya sigue estando muy centralizada. Una proporción importante de los trámites exige desplazamientos geográficos. Aun en el caso de los trámites que han sido descentralizados, el desplazamiento se impone ante el surgimiento de la menor dificultad burocrática. Esta herencia del pasado debe ser revisada. El desarrollo tecnológico y la reingeniería de procesos pueden hacernos avanzar significativamente en el camino de una descentralización que favorecerá a la población más alejada de las ciudades y a aquellos que viven en los barrios periféricos de las ciudades grandes.

### **Nuestras propuestas**

Un mejor funcionamiento de la estructura estatal exige avances en tres planos. En primer lugar, es necesario tener una política de recursos humanos que dignifique la función pública y cree las condiciones para un mejor desempeño por parte de los funcionarios. En segundo lugar, es necesario incorporar un conjunto de cambios orientados a mejorar la eficiencia y la calidad de atención que recibe el ciudadano. Por último, hay que crear mecanismos que favorezcan la transparencia.



### **Política de recursos humanos**

- *Concentración en un único órgano de las tareas de selección, ingreso e inducción de funcionarios.* Mediante una adecuada planificación de las necesidades de los recursos humanos del Estado, se procederá anualmente a la selección, ingreso, e inducción del personal más calificado para cubrir esas necesidades, a través de una única dependencia encargada de la tarea. El objetivo es reducir la disparidad de criterios en las vías de entrada al empleo público, así como reducir los riesgos de clientelismo y politización. Debe cumplirse el principio de que el ciudadano más calificado sea el que desempeñe la función. Como establece la Constitución de la República “El funcionario está para la función y no la función para el funcionario”. También debe asegurarse centralmente el cumplimiento de las cuotas para grupos específicos.
- *Uniformización del sistema de concursos.* Los concursos para ascensos serán precedidos de cursos preparatorios obligatorios. La nota de aprobación integrará los méritos a evaluar. De este modo, los concursos dejarán de ser únicamente una habilitación para concursar, para convertirse en un instrumento al servicio de la profesionalización de la función pública.
- *Reorganización de la carrera administrativa.* Es necesario simplificar la estructura funcional y jerárquica, reduciendo la cantidad de escalafones, cargos y tipos de vinculación laboral. Hace falta unificar las denominaciones e ir reduciendo las grandes diferencias salariales que hoy existen entre cargos similares pero ubicados en organismos diferentes.
- *Carrera administrativa horizontal.* Los funcionarios no sólo deben tener posibilidades de movilidad “vertical”, sino también “horizontal”. Para eso debe habilitarse la posibilidad de concursar por cargos que quedan vacantes, no solo dentro del inciso u órgano al que pertenecen, sino en todo el Estado, incluyendo Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Esta reforma, que requiere ley, ampliaría las oportunidades de ascenso de los funcionarios y operaría como un estímulo a la superación.
- *Reconocimiento justo de la productividad.* La remuneración de los empleados públicos debe incluir dos componentes: un sueldo básico que debe ser igual para cada nivel en la escala jerárquica, independientemente de dónde se desempeñen funciones, y un adicional vinculado a la productividad individual y grupal en el cumplimiento de metas y objetivos. Es necesario extender el uso de indicadores de gestión individual y grupal. Con estas medidas no sólo se estaría favoreciendo el trabajo de cada funcionario, sino promoviendo la cooperación y el trabajo en equipo. También es necesario que esos indicadores sean fijados y aplicados por una única dependencia con competencia nacional, con el asesoramiento de las oficinas involucradas, como manera de evitar parcialidades de distinto tipo.
- *Fortalecimiento de la ENAP.* La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP, dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil) debe ser fortalecida y modernizada, adecuándola a las necesidades diferenciales de la Administración Pública para una mejor prestación y dignificación del rol de los funcionarios.
- *Capacitación en el lugar de trabajo.* La capacitación continua se vuelve cada vez más necesaria para lograr la eficiencia en la Administración y el desarrollo personal de los funcionarios. El desarrollo de las nuevas tecnologías permite generar formas de capacitación asincrónica en el lugar de trabajo, que complementen las acciones más tradicionales de formación de recursos humanos. Un funcionario puede capacitarse sin necesidad de abandonar su puesto de trabajo. Esta adaptación a las posibilidades

de cada funcionario permitirá el aprovechamiento de eventuales tiempos muertos y abrirá nuevas oportunidades de mejora.

- Disminución de los cargos de confianza y de “adscriptos”. El número total de estos cargos debe ser reducido, como forma de disminuir los riesgos de politización de la función pública y como requisito para una mayor profesionalización de la gestión. Sólo podrán mantenerse en los Ministerios, OPP y la ONSC. En los procesos de designación de estos cargos debe restablecerse el principio de idoneidad. En todos los casos se deberá publicar el currículum del designado, junto con el decreto o resolución de nombramiento. Los cargos de alta dirección de las unidades ejecutoras serán provistos por concurso abierto, con las mismas formalidades establecidas para el ingreso de funcionarios al Estado.
- Humanización de la función pública. En los últimos años se ha vivido un deterioro del clima de convivencia y de pérdida de estímulos para el buen desempeño de la tarea. Para revertir ese proceso son necesarios dos tipos de acciones. En primer lugar, es necesario proporcionar a todos los funcionarios las comodidades locativas, los materiales de trabajo y la capacitación requerida para el desempeño de su función. El deterioro del entorno físico y la falta de orientaciones adecuadas atentan contra el bienestar y la motivación. En segundo lugar, es imprescindible tomar medidas para prevenir la persecución ideológica y diferentes formas de acoso laboral. Dada la lentitud y complejidad de los procedimientos administrativos usuales, se estudiará la posibilidad de crear la figura de un ombudsman del funcionario. Es necesario generar un ambiente de trabajo más amigable, de respeto entre las personas y hacia la función.
- Reglamentación de la causal de ineptitud. La ineptitud para el desempeño de una tarea, prevista en la Constitución de la República como causal de destitución, es algo diferente de la incapacidad y de la omisión. Hay casos de funcionarios que no tienen ninguna incapacidad ni incurren en omisión en los deberes funcionales, pero no están en condiciones de desempeñar la tarea que se les asigna. Antes de establecerlas medidas previstas en el Estatuto del Funcionario, debería procederse a una redistribución. Esto redundaría en mayores beneficios para el Estado y para el propio trabajador.

### **Política de mejora de la calidad y la eficiencia**

- Incorporación de obligaciones a la OPP sobre presupuestos. Se establecerán plazos perentorios, cortos y obligatorios para que la OPP se expida sobre el presupuesto de las empresas públicas. La inexistencia de tal plazo hace que las empresas funcionen con el presupuesto del año anterior (que es prorrogado automáticamente) y que tengan dificultades para ejecutar el presupuesto de inversiones por estar condicionado a la aprobación del Programa Financiero.
- Creación de un Sistema de Auditoría Interna de Gestión Gubernamental. El seguimiento de la ejecución presupuestal se hará a través de unidades de auditoría autónomas, complementarias de las ya existentes y vinculadas por una misma metodología de trabajo. Los responsables de esas unidades reportarán al más alto nivel de la Administración y podrán brindar información a pedido de legisladores y responsables de unidades o servicios. De esta forma se contará con elementos de juicio confiables para hacer seguimiento de procesos, corregir desvíos en relación a las metas fijadas y tener capacidad de respuesta en tiempo real ante cualquier deterioro (ver la sección “Política económica” en Un país auténticamente productivo).



- Certificación de calidad. Se apuntará a introducir procesos de certificación de calidad en toda la Administración Pública, como manera de optimizar la gestión y generar una cultura de calidad entre los funcionarios. La mejora de la calidad debe incluir de manera muy especial la calidad del trato al usuario.
- Unificación de compras del Estado. Como manera de bajar costos y reducir el riesgo de irregularidades, se profundizará el avance hacia un sistema unificado de compras públicas. En acuerdo con lo establecido en el TOCAF, se establecerán acuerdos marco con proveedores y la uniformización de contratos de suministro (al estilo del exitoso programa “Chile compra”, que fue pionero en la región). El desarrollo de la tecnología permite que los diferentes órganos del Estado participen de un sistema centralizado, generando su propio “carrito de compras” informático. De este modo se puede combinar la autonomía en las decisiones con los beneficios de la compra unificada. Todo el proceso se realizará con intervención permanente y concomitante del Tribunal de Cuentas.
- Racionalización de la estructura burocrática. La estructura jerárquica debe ser común para toda la Administración, salvo situaciones especiales y fundadas en criterios racionales. Debe justificarse funcionalmente la cantidad de unidades organizativas de cada organismo, así como a la cantidad de funcionarios que las integran.
- Eliminación de unidades obsoletas y combate a la duplicación de servicios. En la estructura estatal persisten algunas unidades y servicios que fueron creados para fines que la sociedad ya no persigue o que fueron modificados. También existen duplicaciones y superposiciones en términos de funciones y cometidos. Con el fin de abaratar costos, mejorar la atención a los usuarios y hacer más fluido el funcionamiento de la Administración, estas situaciones deben ser regularizadas.
- Cruzamiento de datos para simplificar gestiones. El Estado no exigirá a los usuarios ningún documento que ya tenga en su poder. La tecnología actual permite centralizar la información y hacerla accesible a distintos servicios. De ese modo se puede, por ejemplo, reunir todos los datos correspondientes a una persona que sean relevantes para la realización de trámites ante el Estado (nacimiento, ciudadanía, domicilio, estado civil, cambios de nombre u orientación sexual, nacimiento de hijos, sanciones por faltas o delitos). En estas condiciones, el usuario podrá realizar el trámite que necesite sin tener que aportar documentación probatoria como, por ejemplo, partidas de nacimiento. Alcanzará con completar un formulario vía Internet y pagar las tasas o timbres que correspondan (lo que también podrá hacerse por vía electrónica).
- Uso intensivo de la tecnología para mejorar la atención al público. Los ciudadanos podrán realizar gestiones desde su hogar, desde equipos móviles o en centros públicos que estarán especialmente dirigidos a la población más vulnerable en términos de acceso y comprensión de la información (para lo que se los dotará entre otras cosas de tecnología asistiva). Mediante ese mecanismo, los usuarios podrán acceder a todos los trámites que están realizando ante el Estado (cada uno de ellos identificado con un número de seguimiento), así como informarse sobre los requisitos y procedimientos para iniciar otros. Para facilitar la comunicación con los usuarios, se implantará una Base Arquitectónica Uniforme de sitios web del Estado, así como un conjunto de reglas y directrices para la redacción de documentos emergentes de la Administración que deberán ser aplicadas por todos los servicios. Al existir un diseño y una organización de la información que sea común, los usuarios tendrán menos dificultades para encontrar la información que necesitan, en un entorno virtual

que les resultará familiar. Se apuntará a ofrecer diferentes métodos de navegación y búsqueda, de modo que cada usuario elija el que le resulte más amigable.

- “Silencio positivo”. En todos los casos que no requieran reforma constitucional, se avanzará por vía legal hacia la instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano (“confirmatoria tácita” en vez de “denegatoria tácita” como existe hoy). El silencio negativo o las denegatorias fictas colocan a los ciudadanos en una posición de inferioridad frente al Estado. La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos (teniendo en cuenta las complejidades de cada sector) contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención. La negligencia, culpa o dolo del funcionario que dejó vencer los plazos será evaluada mediante investigaciones administrativas y/o sumarios. Si se producen daños o perjuicios para el Estado, éste podrá resarcirse repitiendo contra los responsables.

### **Política de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas**

El principio de transparencia tiene en nuestro país raíz constitucional, y además se encuentra consagrado en normas legales, cuya aplicación en la actualidad es bastante imperfecta. Para avanzar en el camino hacia una mayor transparencia nos proponemos impulsar las siguientes medidas:

- *Jerarquización del Tribunal de Cuentas*. Los últimos gobiernos se han acostumbrado a ignorar las observaciones del Tribunal de Cuentas, como si se tratara de un órgano de poca relevancia. Esta actitud de escaso respeto hacia los mecanismos de control es posible porque existe un problema de diseño institucional: las observaciones del órgano no tienen efectos inhibitorios. El Tribunal se limita a informar al Poder Legislativo o a las Juntas Departamentales, pero una mayoría política puede decidir ignorarlas. Nuestro propósito es revertir esta situación. El primer paso será dar mayor publicidad a las resoluciones del Tribunal, de manera que los ciudadanos puedan formarse su propia opinión sobre el desempeño de los diferentes jerarcas del Estado. El segundo paso consistirá en la creación, en la órbita de Presidencia de la República, de una Unidad de Seguimiento que estudiará las observaciones del Tribunal a los efectos de informar al Poder Ejecutivo. Este podrá hacer uso de las facultades concedidas por el artículo 197 de la Constitución para efectuar observaciones o suspender los actos.
- *Fortalecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*. El TCA debe agilizar su gestión y dejar de funcionar como instancia única. Para eso promoveremos la creación de Juzgados y eventualmente de Tribunales de Apelación con competencia anulatoria. Esos Juzgados y Tribunales podrán establecerse o trasladarse a distintas partes del país como forma de favorecer la accesibilidad y la descentralización. También se promoverá la solución de controversias a través del arbitraje con laudos ejecutivos.
- *Cámaras Especializadas*. Se analizará la posibilidad de crear cámaras especializadas en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el caso de este último analizará, por ejemplo, la posibilidad de crear una cámara especializada en temas tributarios, como forma de dar garantías que aseguren un juicio justo tanto para el contribuyente como para la DGI.
- *Fortalecimiento de la URSEC y de la URSEA*. Estas dos unidades reguladoras de grandes servicios públicos han sido debilitadas por los últimos dos gobiernos. Se ha producido el fenómeno denominado “captura del regulador por el Gobierno”. Es necesario revertir este proceso, alineando el funcionamiento de estas unidades con





las mejores prácticas internacionales, que indican un diseño institucional basado en la independencia funcional y orgánica, así como en la neutralidad política de la gestión. Nos proponemos reubicar a la URSEA y a la URSEC en el organigrama institucional, eliminando su subordinación respecto del Poder Ejecutivo y fortaleciendo su autonomía (ver las secciones “Energía” y “Telecomunicaciones” en Un país auténticamente productivo).

- *Control del “Estado paralelo”.* Durante los gobiernos frentistas fueron creadas cerca de medio centenar de sociedades comerciales y fideicomisos que manejan dineros públicos pero funcionan en régimen de Derecho Privado. Esas entidades invierten, contratan, gastan y designan gerentes sin pasar por los controles del Tribunal de Cuentas ni informar debidamente a la ciudadanía. La transparencia no existe y el riesgo de manejos indebidos es muy alto. Por eso nos proponemos revisar y derogar la normativa que está permitiendo eludir los controles y el cumplimiento de las normas de administración. También queremos revisar la normativa que regula la firma de convenios con la Corporación Nacional para el Desarrollo. La fuga desde el Derecho Administrativo hacia el Derecho Privado puede convertirse en una manera indirecta de hacer lo que está prohibido hacer en forma directa.
- *Unidades de seguimiento de licitaciones.* Se invitará a todos los partidos con representación parlamentaria a integrar equipos de seguimiento de los procesos licitatorios, que tendrán acceso a todos los procedimientos, desde la elaboración de los pliegos hasta la apertura, adjudicación y ejecución. El propósito es asegurar transparencia y rendición de cuentas en tiempo real.
- *Control ciudadano.* Hoy existe una tendencia mundial a favorecer la participación ciudadana en el control externo del manejo de los dineros públicos. Nosotros nos proponemos avanzar en esa dirección. Para eso vamos a impulsar la activación de mecanismos de denuncia ciudadana ante el Tribunal de Cuentas, que deberá evaluar su eventual fundamento y proceder en consecuencia. También se creará una Bitácora Nacional para la Vigilancia del Obrar Público, que se sirva de las nuevas tecnologías para poner la información al alcance de los ciudadanos, así como diferentes instrumentos que faciliten su mejor interpretación y manejo. El acceso a la Bitácora podrá hacerse desde el hogar, desde dispositivos móviles de los usuarios, o desde centros públicos.
- *Acceso a la información pública.* La Ley de Acceso a la Información Pública fue un avance, pero no se la está aplicando en forma correcta. Con cierta frecuencia hay atrasos, o la información se entrega de manera incompleta. Al mismo tiempo el Estado entrega a privados información que no debería brindar por ser de carácter reservado. Nos proponemos cumplir la ley como corresponde e introducir mejoras para brindar más seguridad y transparencia a los ciudadanos.
- *Pedidos de informes de los legisladores.* Se ha vuelto costumbre que los pedidos de informes de los legisladores queden sin respuesta, o sean respondidos con tanta demora que la información pierde vigencia. Por tal razón propondremos que se considere falta grave la ausencia de respuesta a un pedido de informes dentro del plazo establecido por la Ley 17.673. En aplicación del artículo 199 de la Constitución, los ministros deberán concurrir al Parlamento para dar las explicaciones del caso.



## DESCENTRALIZACIÓN

Uruguay es uno de los países más centralizados de América Latina. La capital reúne al 40 por ciento de la población y el interior al 60 por ciento. Sin embargo, y según datos de la Oficina Nacional de Registro Civil, el 53 por ciento de los empleados del Estado presta servicios en Montevideo. El gobierno nacional, la enorme mayoría de las instituciones universitarias y los principales centros de actividad cultural están concentrados en la capital. Pese a que una proporción cada vez mayor de la actividad económica se realiza en el interior, el ingreso promedio de los hogares de los residentes en Montevideo es de \$ 52.069 y de los residentes en el Interior es de \$ 39.024 (datos correspondientes a la Encuesta Continua de Hogares 2013).

Esta realidad no es de ayer ni de los últimos diez años. Se trata de una vieja tendencia histórica, contra la que siempre combatió el Partido Nacional. Pero sus manifestaciones van cambiando con el paso del tiempo.

### *Las dificultades actuales*

- La creación del tercer nivel de gobierno ha sido un progreso, pero todavía se trata de un conjunto de intenciones más que de una realidad capaz de modificar las dinámicas de funcionamiento. La ausencia de partidas presupuestales a ser ejecutadas en ese nivel convierte a los alcaldes en figuras institucionalmente débiles, que deben realizar una enorme inversión de energía personal para obtener logros para sus comunidades.
- La descentralización educativa ha dado algunos pasos importantes, como el fortalecimiento de la Regional Norte de la Universidad de la República, la creación de la UTEC o las nuevas modalidades de apoyo educativo proporcionados por el Plan Ceibal. Sin embargo, los avances logrados están muy por debajo de los que hace posibles el desarrollo tecnológico, y las opciones de estudios terciarios (aun sumando los esfuerzos públicos y privados) siguen siendo muy inferiores a las de Montevideo.
- También los indicadores de logro educativo están muy desigualmente repartidos. Un chico residente en el interior rural tiene 7 veces menos probabilidades de culminar el Bachillerato que un residente en la capital.
- El Sistema Nacional Integrado de Salud muestra sus peores déficits en el interior. Muchas comunidades locales carecen de servicios esenciales. Otras cuentan con personal calificado, equipamiento e infraestructura, pero los bloqueos burocráticos impiden un aprovechamiento integrado de todos esos recursos en beneficio de los usuarios.
- La inseguridad aumenta en el medio rural y el abigeato se ha convertido en un flagelo. Pese a que los grupos policiales para combatirlo están presentes en todos los departamentos (BEPRA), la capacidad real de respuesta es muy desigual.
- El aumento de la actividad productiva, la intensificación del tránsito y la creciente utilización de rutas “transversales” (como las rutas 14, 26 o 31) han llevado a la red vial a un punto cercano al colapso. La capacidad de respuesta ha sido hasta ahora muy insuficiente. La división tradicional entre rutas nacionales a cargo del MTOP, y rutas locales a cargo de los gobiernos departamentales está resultando ineficiente. Además de generar problemas de coordinación, plantea el riesgo de politizar las decisiones porque da la oportunidad de priorizar a las “intendencias amigas”.



### ***Nuestra visión: una descentralización justa y eficiente***

El Uruguay no es una mera acumulación de regiones, sino una unidad que prolonga nuestra historia y define nuestra identidad. Por esa razón, no hay verdadero desarrollo del país si no hay desarrollo en todo su territorio. Descentralizar es un acto de justicia, porque implica igualar las posibilidades de superación de todos los uruguayos, sin que el lugar de origen sea un obstáculo para acceder a las oportunidades. Y descentralizar es también una apuesta a la eficiencia, por la vía de un mejor aprovechamiento de los recursos y de la complementariedad.

### ***Nuestras propuestas***

El conjunto de propuestas orientadas a fortalecer la descentralización se ordenará en cuatro niveles diferentes. En el primer nivel se ubican las propuestas a ser aplicadas en el interior como un todo. El segundo nivel será el de las regiones, entendidas como la reunión de varios departamentos para el logro de ciertos fines. El tercero será el de los gobiernos departamentales. El cuarto será el del gobierno local.

### ***Medidas a ser impulsadas en el interior del país en su conjunto***

El objetivo general es promover el crecimiento y desarrollo armónico del país, impulsando políticas que generen cambios en todo el territorio. Entre ellas se cuentan:

- Políticas y medidas orientadas a aumentar el potencial productivo del interior. Algunos ejemplos son:
  - \* Incrementar los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo y del transporte de carga hasta en un 100%.
  - \* Bajar la tasa del IMEBA hasta en un 20% a los productores pequeños y medianos afectados por este impuesto.
  - \* Eliminar hasta el 100% del IVA al gasoil que consume la granja.
  - \* Establecer cupos de importación de gasoil, de acuerdo a los precios de paridad de importación, para promediar los precios.
  - \* Permitir liquidar trimestralmente los créditos fiscales por IVA al gasoil y permitir su utilización, en el 50% de su valor, para la compra de combustible.
  - \* Fomentar los emprendimientos de biomasa energética, las fotovoltaicas y las microhidráulicas, al tiempo que se continúa con el plan eólico. Quitar la limitación del precio del MWh “spot” para estimular la generación local por privados.
  - \* Aprovechar las capacidades hidráulicas, ampliando al máximo la capacidad de generación sobre el río Negro y aprovechando otros cursos de agua que tengan potencial.
  - \* Permitir la generación y transmisión desde un predio a otro, pagando a UTE únicamente por la transmisión con tarifas que dependan de las tensiones (hoy, todo generador privado está obligado a consumir en el predio o vender a UTE).
  - \* Fomentar la autogeneración en establecimientos rurales, promoviendo la incorporación de bombas de riego con alimentación fotovoltaica o pequeños generadores (para todas las medidas anteriores, ver la sección “Energía” en *Un país auténticamente productivo*).
  - \* Generar planes estratégicos por sector agropecuario, como el que hoy tiene el rubro ovino.
  - \* Reformular el Plan Agropecuario, orientándolo al asesoramiento predial y colectivo de pequeños productores.

- \* Reformular el Instituto de Colonización, incorporando nuevos modelos de trabajo y un sistema de incentivos que favorezca la innovación y la productividad.
- \* Promover el desarrollo de tecnologías remotas para la gestión predial.
- \* Incorporar el tema de la empresa familiar como un tipo de unidad productiva que enfrenta desafíos específicos a ser resueltos (para todas las medidas anteriores, ver la sección “Agro” en *Un país auténticamente productivo*).
- Políticas y medidas orientadas a promover la circulación de bienes y personas. Algunos ejemplos son:
  - \* Promover el transporte fluvial y ferroviario para el movimiento de cargas.
  - \* Aprobar un *Plan Estratégico 2015-2020 para la Infraestructura Vial*, que integre el Presupuesto Nacional y cuya ejecución sea responsabilidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El objetivo inmediato del Plan será asegurar una rápida recuperación de las rutas, con especial hincapié en los aproximadamente 50 “cuellos de botella” que están obstaculizando el transporte de bienes y personas. Luego se procederá a una reformulación de la red vial, que establezca corredores primarios y secundarios para la movilización de cargas por carretera. Se dará especial prioridad a las rutas “transversales”.
  - \* Inclusión en el Plan Estratégico del concepto de “terminal interior de carga”: nodos de transferencia donde se realizarán todas las tareas inherentes a la movilización de cargas, incluyendo los trámites de nacionalización de mercancías en las operaciones internacionales.
  - \* Creación por ley de un Fondo Fiduciario Nacional para la Infraestructura Vial (FFIV) que se encargará de administrar recursos que son aportados por el sector transporte (básicamente a través del impuesto a los combustibles) con el fin de asistir al Estado y los gobiernos departamentales en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura vial, incluyendo rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales.
  - \* Concentrar los esfuerzos de recuperación del ferrocarril en algunos ramales que tengan buen volumen de carga y aseguren rentabilidad. Articular esos ramales con los nodos de transferencia que serán usados por el transporte carretero.
  - \* Establecer un marco legal y operacional que estimule la coordinación y complementación de los diferentes servicios de transporte de pasajeros, respetando la especificidad y el ámbito de operación de cada uno (para las medidas precedentes ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
  - \* Modernización de la señalización vial en forma acorde a la realidad del tránsito en las zonas periurbanas y rurales.
  - \* Revisión y clarificación de las competencias de todas las agencias del Estado vinculadas a la administración del sistema vial (para estas dos medidas ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuide a su gente*).
  - \* Crear un sello de calidad turística a ser usado por hoteles, restaurantes y comercios de todo el país.
  - \* Sistematizar y homogeneizar el manejo de la información turística a escala nacional.
  - \* Aplicar a todas las estaciones de servicio del país el mismo régimen de devolución para el pago de combustibles que se aplica en las estaciones de servicio de frontera, cuando se paga con tarjetas de crédito extranjeras (para las medidas precedentes ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).



- Políticas y medidas orientadas a fortalecer los puertos y vías navegables del interior. Algunos ejemplos son:
  - \* Retomar la defensa de los emprendimientos bloqueados por Argentina en Nueva Palmira (Barranca de los Loros y graneles líquidos).
  - \* Apoyar financieramente los estudios de factibilidad del Proyecto Esclusas San Antonio (Salto), que permitiría extender 500 kilómetros la navegación por el Río Uruguay sin necesidad de autorización argentina.
  - \* Aprobar y poner en ejecución un plan para el desarrollo del puerto de Paysandú, que incluya equipamiento logístico y un rediseño de los accesos y áreas de respaldo.
  - \* Habilitar al Puerto de Juan Lacaze como puerto libre.
  - \* Instalar una grúa de última generación en Fray Bentos.
  - \* Desarrollar el arribo de cruceros al Puerto de Colonia.
  - \* Brindar apoyo a los proyectos de instalar terminales en La Charqueada y Tacuarí, como forma de promover la consolidación de la hidrovía del Este.
  - \* Desarrollar el puerto de La Paloma por caminos que sean compatibles con la actividad turística (sólo pesca y embarcaciones medianas de cargas limpias, con frecuencias que no afecten el turismo).
  - \* Habilitar el Puerto Seco de Rivera.
  - \* Apoyar y liderar gestiones en conjunto con el Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales para desarrollar el tráfico de cruceros fluviales.
  - \* Velar por el respeto de las normas que regulan el cabotaje. Los movimientos entre amarraderos y puertos deben estar reservados a la bandera nacional (para todas estas medidas ver “Transporte y logística” de *Un país auténticamente productivo*).
- Políticas y medidas orientadas a fortalecer la educación en el interior. Algunos ejemplos son:
  - \* Fortalecer el sistema de escuelas de alternancia y revisar la metodología actual.
  - \* Incorporar al sector rural de manera permanente al directorio de INEFOP.
  - \* Como parte de un esfuerzo de descentralización, creación o aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los centros educativos de todo el país, en un régimen de rendición de cuentas *ex post*.
  - \* Creación de un programa de desarrollo de instrumentos de formación y apoyo a la tarea docente en coordinación con el Plan Ceibal. Los instrumentos informáticos deberán usarse de tal modo que favorezcan el trabajo en red de docentes que cumplan tareas en lugares distantes. Se remunerarán horas para la capacitación y entrenamiento de docentes en el uso de esas herramientas.
  - \* *Inglés en todas las escuelas*. El objetivo es que todos los alumnos de enseñanza primaria reciban cursos de inglés hasta alcanzar el nivel A2. El primer paso será reforzar y reorientar el programa “Ceibal en inglés”, aumentando el número de profesores remotos y ampliando la producción de materiales de apoyo. El segundo paso será aumentar la enseñanza presencial, sin descartar el apoyo de medios electrónicos. Para lograrlo se suscribirán acuerdos de cooperación con instituciones privadas de enseñanza de inglés, así como con organizaciones y gobiernos extranjeros. También se reclutarán docentes voluntarios que, tras el debido entrenamiento, trabajen en el aula bajo el monitoreo de la maestra.
  - \* Como parte del esfuerzo por desarrollar la educación superior en el interior del país, apoyaremos el desarrollo de la UTEC y promoveremos la concreción de

la Universidad del Norte, sobre la base de la oferta actualmente existente en la Regional Norte de la Universidad de la República. Un sistema de promoción y aseguramiento de la calidad permitirá monitorear los avances de la descentralización universitaria de acuerdo a estándares de exigencia (para las medidas precedentes, ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*).

- \* *Fomentar la educación tecnológica a distancia (e-learning)* tanto en el campo de la educación formal como de la no formal. Promover, en coordinación con el sistema universitario y la ANII, la creación de un campus tecnológico virtual, como manera de estimular los estudios en el interior del país y facilitar la interacción con el sector productivo. Instrumentar proyectos de aulas tecnológicas móviles (ver la sección “Telecomunicaciones” en *Un país auténticamente productivo*).
- Políticas y medidas orientadas a fortalecer los servicios sanitarios y sociales en el interior. Algunos ejemplos son:
  - \* Promover acciones de protección a la salud y la seguridad en el trabajo rural, diseñando políticas específicas para el sector.
  - \* Ejecutar en todo el país un plan de infraestructura en salud que, en el término de tres años, resuelva los problemas locativos y de equipamiento para el 50% de las camas del sector público. El 100% deberá ser alcanzado en un plazo de cinco años.
  - \* Desarrollar un sistema nacional de Primer Nivel de Atención. Incorporar equipos de supervisión técnica a nivel departamental, regional y nacional.
  - \* Crear IMAEs cardiológicos al norte del Río Negro.
  - \* Crear un sistema de incentivos que favorezca la radicación de profesionales de la salud en el interior particularmente en el medio rural. Los incentivos deben incluir complementos salariales (pago por desarraigo), pero también exoneraciones impositivas y otros beneficios (por ejemplo, jubilatorios). También hace falta crear buenos mecanismos de relevo, así como tener en cuenta el ciclo de vida de los profesionales (por ejemplo, las necesidades asociadas a la educación de los hijos).
  - \* Organizar una red de cuidados críticos en todo el interior, mediante la complementación público-privada. La red incluirá algunos puntos para organizar un servicio de traslado aéreo de emergencias médicas (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
  - \* Equiparar el régimen de seguro de desempleo de los trabajadores rurales al régimen general (ver la sección “Seguridad Social” en *Un país que cuida a su gente*).
  - \* Creación de comisarías de niños y mujeres en todo el país (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
  - \* Aplicación a escala nacional de los principales planes sociales impulsados por el gobierno central, incluidos los planes Asentamiento Cero y Estamos Contigo (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
  - \* Creación de un Sistema Nacional de Adicciones que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, intendencias) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. Uno de sus elementos constitutivos será el Observatorio Social sobre Adicciones (para ambos puntos, ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Políticas y medidas orientadas a fortalecer la cultura y el deporte en el interior. Algunos ejemplos son:
  - \* En un plazo de 10 años, dotar a unos 30 lugares del interior de equipamientos en





artes escénicas con una calidad similar a la Sala Zavala Muniz.

- \* Crear una red nacional de salas teatrales aprovechando la infraestructura desaprovechada en muchas ciudades. Crear una red nacional de Espectáculos vinculados a esas salas.
- \* Dotar al SODRE de una política de descentralización (para estas medidas, ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
- \* Promover la organización de competencias estudiantiles a nivel inter-institucional, departamental y nacional.

### **Medidas a ser impulsadas en el nivel regional**

- Crear Agencias Regionales como nueva dimensión de cooperación interdepartamental, fundamentalmente orientadas a desarrollar planes de fomento productivo.
- Regionalizar ASSE, transfiriendo instalaciones, recursos y capacidad de decisión. Asociar las nuevas unidades regionales a los gobiernos departamentales involucrados.
- Impulsar la realización de eventos regionales, promovidos en forma simultánea por varios gobiernos departamentales (ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
- Profundizar el proceso de concentración de las Escuelas Departamentales de Policía en un conjunto más reducido de Escuelas Regionales (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollar una Política Nacional de Aguas que sea formulada en términos de protección de cuencas (ver la sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Poner en marcha un sistema de monitoreo permanente de calidad de las reservas y cursos de agua, que permita identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes (ver la sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollar medidas de coordinación regional para las cuencas compartidas con nuestros vecinos, en particular el Río Uruguay y el Río de la Plata.
- Promover la creación de otra sede regional del ISEF en el suroeste del país, ya que las actuales se encuentran en Montevideo, Maldonado y Paysandú (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).

### **Medidas a impulsar a nivel departamental**

- Asociar el gobierno nacional con los gobiernos departamentales, “federalizando” cometidos y proyectos específicos.
- Creación a nivel nacional de un *Fondo de fortalecimiento* edilicio para instituciones educativas, que incluiría la posibilidad de convenios con los gobiernos departamentales y el MTOP.
- Fortalecimiento de los Centros de Tecnología de Educación Primaria de cada departamento, como forma de fomentar la incorporación de tecnologías al trabajo pedagógico. Creación de Centros de Tecnología que den apoyo simultáneo a escuelas, liceos y escuelas técnicas.
- Creación del *Bachillerato agrario a distancia* como forma de facilitar la permanencia de la familia en el medio rural. Este nuevo Bachillerato combinaría el uso de tecnología para brindar educación a distancia con instancias presenciales. El programa se organizará en coordinación con los gobiernos departamentales e incluirá un sistema



de estímulos para que productores de la zona participen en el financiamiento de los costos (para las tres medidas precedentes, ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).

- Integrar funcionalmente los servicios de salud existentes en cada departamento, vinculando zonas rurales, pueblos, Hospitales Departamentales y centros de referencia regionales o nacionales. Se debe contar con la protocolización necesaria, escrita, validada y socializada a todos los actores, que incluya algoritmos de atención y cobertura de los traslados (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Reorganizar el despliegue territorial de la policía, teniendo en cuenta la densidad de población de las diferentes zonas (urbanas, sub-urbanas, rurales) y las características de la actividad delictiva (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
- Profundizar el proceso iniciado con la aprobación de la Ley N° 18.126, reglamentada por el Decreto 217/007, de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental.
- Adecuación de la legislación nacional a las necesidades de seguridad en el tránsito. Presentación de un proyecto de ley que cree los Juzgados de Tránsito y el Fiscalizador Departamental de Tránsito.
- Ampliación de la cobertura de emergencias móviles en rutas y caminos nacionales, ya sea mediante la extensión de los convenios con emergencias móviles o la preparación de recursos locales para una primera respuesta en ruta (ver la sección “Seguridad Vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- En acuerdo entre las autoridades nacionales y los gobiernos departamentales, recuperar y equipar las plazas de deportes que estén en estado de deterioro, y asignar prioridad de uso a las escuelas y liceos cercanos durante el horario de clases.
- Creación de una red de complejos deportivos que asista en forma integral a deportistas de elite. La red estará integrada por el Centro Celeste de Alto Rendimiento (CeCAR) y algunos centros ubicados en distintos puntos del país. Para ponerlos en condiciones se trabajará en coordinación con los gobiernos departamentales. La red tendrá en común una misma metodología de trabajo y un equipo central de asesoramiento. Los deportistas de alta competición podrán asistir a cualquiera de las sedes, o alternar entre ellas, sin perder un marco de trabajo común (ver la sección “Deporte” en *Un país que cuida a su gente*).
- Desarrollar un Plan de Turismo Cultural conjunto entre el MEC, el Ministerio de Turismo y distintos gobiernos departamentales, que apostará a promover el turismo cultural en Uruguay, tanto en su versión de turismo interno como en su versión orientada a extranjeros. Los programas de turismo cultural se articularán sobre el calendario de festividades y apuntarán a vincular la historia, el patrimonio cultural y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. En esos escenarios se desarrollarán eventos, que se adecuen a los antecedentes y características de cada recinto. Una modalidad especial de turismo cultural es el etnoturismo, construido en diálogo con un patrimonio cultural y natural que remite a espacios de carácter ancestral, principalmente del mundo indígena y colonial.
- Crear una red nacional de soporte a la infraestructura turística, que sirva de marco al trabajo coordinado del Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales. Esta



red debería canalizar créditos y subsidios para la recuperación y mantenimiento de lugares de interés turístico, así como establecer estándares comunes y controles de calidad (ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).

- Fortalecer las unidades ambientales de los gobiernos departamentales, como herramienta de genuina descentralización de gestión ambiental.
- Coordinar con los gobiernos departamentales correspondientes, con el MVOTMA y con el MTOP, para asegurar el apoyo logístico y los estímulos fiscales que hagan posible la realización de los diferentes programas de restauración de ecosistemas degradados (ver la Sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- En coordinación entre los gobiernos departamentales y el MTOP, estandarización de normas de seguridad para la construcción de cruces, intercambiadores, pasos peatonales, vías de acceso a estacionamientos, etc.
- En coordinación con los gobiernos departamentales, se elaborará un programa nacional único para la formación de aspirantes a obtener la licencia de conducir. El programa incluirá contenidos normativos, elementos de primeros auxilios, conocimientos de mecánica y criterios de conducción defensiva.
- Estímulos para que los gobiernos departamentales instalen semáforos en las puertas de escuelas y liceos, según un orden de prioridad definido por los antecedentes de siniestralidad.
- En cooperación entre el MSP y los gobiernos departamentales, creación de unidades departamentales de rehabilitación de víctimas de accidentes de tránsito que reduzcan la necesidad de traslados a Montevideo. Si bien cada departamento podrá decidir si es conveniente o no la tercerización de parte de los servicios, se definirán protocolos y estándares mínimos a ser cumplidos en todo el territorio (ver la sección “Seguridad Vial” en *Un país que cuide a su gente*).

### **Medidas a impulsar en el nivel local**

- Generación de instrumentos jurídicos que estimulen diversas formas de asociación y de colaboración entre municipios.
- Estimular la radicación en el medio rural promoviendo el desarrollo de comunidades productivas locales y asociaciones cooperativas. Existen diversos modelos exitosos internacionalmente, incluyendo la figura del *kibutz*.
- Capacitar a agentes comunitarios, aprovechando los recursos locales (por ejemplo, policías rurales) para poder atender las situaciones de emergencia y colaborar a distancia con profesionales de la salud.
- En coordinación con las autoridades nacionales y departamentales, Implementar rondas sanitarias con tecnologías de diagnóstico (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- En coordinación con las autoridades departamentales, reorganizar el despliegue policial para un mejor combate al abigeato. Fortalecer el BEPRA y crear nuevos instrumentos (ver la sección “Seguridad” en *Un país que cuida a su gente*).

## **POLÍTICA EXTERIOR**

A pesar de su pequeño tamaño, Uruguay supo ganarse un lugar en el mundo como un país respetuoso del orden jurídico internacional y fiel a los principios que sostienen el

entendimiento civilizado entre las naciones. Varias generaciones de juristas y diplomáticos uruguayos nos aseguraron ese sitio de prestigio.

Los gobiernos del Frente Amplio han puesto en peligro esa tradición construida durante décadas. En lugar de desarrollar una política exterior anclada en un amplio consenso multipartidario, desarrollaron una política exterior de partido. En lugar de defender los canales institucionales, intentaron fundar las relaciones internacionales en supuestas afinidades ideológicas. En lugar de confiar en los profesionales de la diplomacia, intentaron manejarse con operadores políticos. En lugar de mantenerse fieles a los principios democráticos y al Estado de Derecho, se aproximaron a socios de credenciales políticas dudosas, como el régimen chavista.

El resultado es que hoy tenemos una política exterior menos profesional, menos creíble y menos respetada. A esto se suma el debilitamiento de nuestro comercio exterior, que es analizado es Un país auténticamente productivo.

### Los desafíos presentes

- En el correr de los gobiernos frentistas nuestro servicio exterior sufrió un proceso de desprofesionalización. La “diplomacia presidencial” sustituyó a la diplomacia profesional, cuya sede natural es Cancillería. La participación directa y constante del presidente de la República, la multiplicación sin precedentes de los embajadores “políticos” (por oposición a los “de carrera”) y la creación, también sin precedentes, de numerosos cargos de “Embajador itinerante” tuvieron el efecto conjunto de desplazar a los profesionales de la diplomacia del diseño y ejecución de la política exterior.
- Los gobiernos frentistas también rompieron otra tradición nacional, que consistía en tener una política exterior fundada en amplios acuerdos multipartidarios. Durante mucho tiempo los gobiernos uruguayos asumieron que la política exterior debía ser una verdadera política de Estado con sentido nacional. Así, por ejemplo, el ingreso al Mercosur no fue decidido unilateralmente por el gobierno del Partido Nacional de la época, sino que se convocó a todos los partidos con representación parlamentaria para tomar una decisión de conjunto. Las administraciones frentistas, en cambio, optaron por impulsar una política con color propio. Desde el retorno a la democracia en 1985, nunca se había visto que la política exterior de un gobierno fuera rechazada en el Parlamento por todos los partidos de oposición.
- Como resultado de todo lo anterior, el país tuvo una política exterior errática y confusa. La diplomacia fundada en los intereses nacionales y en los principios del Derecho Internacional fue sustituida por una diplomacia de “afinidades ideológicas”. Esta apuesta no funcionó en el gobierno de Tabaré Vázquez (que tuvo ásperas relaciones con el gobierno de Néstor Kirchner sin recibir ningún apoyo de Brasil) ni tampoco en el gobierno de José Mujica (que tuvo algún éxito inicial en el relacionamiento con Argentina, pero luego se limitó a conceder sin conseguir nada a cambio). Los años pasaron sin que se produjera un solo avance significativo en el relacionamiento con nuestros vecinos ni en relación a los problemas de funcionamiento del Mercosur. Tampoco el país logró fortalecer su posición en los organismos internacionales.
- Complementariamente, la orientación ideológica que se le dio al servicio exterior nos llevó a apoyar la injustificable exclusión de Paraguay del Mercosur y colocó a Uruguay entre los pocos países que dieron un amplio apoyo al gobierno de Nicolás Maduro, en el mismo momento en que muchos gobiernos democráticos hacían sentir su inquietud ante la pérdida de libertades y el aumento de la represión en Venezuela.



Algo similar ocurrió ante el conflicto entre Israel y el movimiento Hamas. En la escena internacional hemos quedado mal acompañados.

### ***Nuestra visión: restablecer los principios tradicionales de nuestra política exterior***

El Uruguay debe volver a su posición tradicional de defensa y promoción de la institucionalización de las relaciones internacionales y de respeto al Derecho Internacional Público. En este terreno, la idea de que lo político prevalece sobre lo jurídico sólo puede traducirse en desventajas y perjuicios para los países más débiles.

En consonancia con esta visión, nuestra política exterior debe tener como principios fundamentales una clara opción por los entendimientos multilaterales, el respaldo a la legalidad internacional que representan las Naciones Unidas, la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, una política vigorosa de promoción del comercio y la cooperación, y el respeto irrestricto a los principios del Derecho Internacional.

También debemos devolverle a la política exterior el carácter de política de Estado, fundada en los más amplios acuerdos posibles entre los diferentes partidos con representación parlamentaria.

### ***Nuestras propuestas***

De cara al próximo quinquenio se proponen las siguientes líneas de acción, que son complementarias de las presentadas en la sección “Comercio exterior” de *Un país auténticamente productivo*:

#### **Política exterior apegada al más estricto respeto al Derecho Internacional**

Tal como ocurrió en el pasado, nuestra acción en el plano internacional se apegará a los siguientes principios:

- La abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.
- La búsqueda de solución de las controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro la paz ni seguridad internacional.
- La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados.
- La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta de Naciones Unidas.
- El respeto a la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
- El apego al principio de la igualdad soberana de los Estados.
- El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas.
- El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, promoviendo la eliminación de toda forma de discriminación por raza, religión o género.

#### **Diseño, conducción y ejecución profesional de la política exterior**

- El Presidente de la República debe impartir las directrices en materia de política exterior, pero no debe ser el principal actor encargado de ejecutarla.
- Las afinidades ideológicas deben dejar paso a la consideración de los intereses de mediano y largo plazo del país, así como al apego a los principios del Derecho

Internacional ya mencionados.

- Se convocará a elaborar una Estrategia Nacional de Política Exterior en diálogo con los restantes partidos políticos, el mundo académico y los actores económicos y sociales, con el objetivo de volver a tener algunas líneas de acción que sean objeto de un amplio consenso nacional.
- Se reducirá el número de embajadores políticos e itinerantes, y se dará un perfil profesional a aquellos que se mantengan. El acto de designación deberá incluir la formulación pública y clara de los objetivos de gestión en función de los cuales serán evaluados.
- Se fortalecerá el rol del Instituto Artigas de Servicio Exterior, promoviendo las asociaciones con el sector privado y el mundo académico.
- Se redefinirán los criterios de selección del personal diplomático de mayor jerarquía a ser enviado a las representaciones ubicadas en países de alta prioridad para Uruguay.

### **Medidas orientadas a recomponer las relaciones con Argentina**

- *Fortalecer la embajada en Buenos Aires*, dotándola de recursos humanos en cantidad y calidad suficientes. La Embajada no llega a tener hoy 10 funcionarios diplomáticos, que deben atender todos los asuntos políticos, económicos, comerciales, turísticos, culturales y de cooperación. Sobre ese plantel también reposan los vínculos con las 45 embajadas concurrentes que funcionan en Buenos Aires. Es necesario una nueva estructura que incluya un apoyo permanente a las negociaciones comerciales y políticas.
- El embajador en Argentina debe ser una persona con antecedentes a la altura de la responsabilidad que va a ejercer, y debe actuar en función de políticas bien definidas y coordinadas con el canciller de la República. Debe existir una única línea de acción y una profesionalización de la tarea.
- Es necesario diseñar *canales fluidos de comunicación* entre la embajada en Buenos Aires, los integrantes de las delegaciones uruguayas a la CARP y la CARU (que deben estar presididas por embajadores con dedicación exclusiva), los órganos responsables de la gestión portuaria nacional y los agentes privados más directamente afectados por las decisiones que se discutan.

### **Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el Mercosur**

- Fortalecer la Dirección General de Integración y MERCOSUR de Cancillería como instrumento clave para las negociaciones con la región. La Dirección cuenta actualmente con 6 funcionarios diplomáticos “de carrera”, que deben encargarse de todos los aspectos relativos a las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR, incluyendo la casi veintena de grupos técnicos que están en funcionamiento. Es posible reforzar este órgano con personal altamente calificado sin crear nuevos cargos.
- Dotar de mayor permanencia a los equipos técnicos que participan de las negociaciones en el marco del Mercosur. La alta rotación conspira contra nuestra capacidad negociadora. Para tener delegaciones más estables es necesario introducir incentivos que premien la permanencia y el logro de objetivos de negociación.
- Fortalecer las relaciones bilaterales con Paraguay, el otro “socio chico” del Mercosur con el que nos unen crecientes vínculos económicos. Nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores no le ha dado al tema la importancia que merece, principalmente por





razones político-ideológicas.

- Sin dejar de reconocer el papel de jugador global del Brasil y su proyección internacional, que nos beneficia como región, la relación con nuestro país vecino debe ser enmarcada en los términos de los acuerdos bilaterales y regionales establecidos en el marco del Derecho Internacional. El impulso a las Políticas de Frontera, con un adecuado marco legal, así como el fortalecimiento de las Comisiones Bilaterales, serán objetivos claves en nuestro relacionamiento bilateral.

### **Impulso al multilateralismo y fortalecimiento de la inserción internacional del país**

El Uruguay debe fortalecer su participación en los foros internacionales, tanto en el terreno político como en el económico-comercial. Para eso debe fortalecer sus delegaciones a los organismos correspondientes y profundizar sus esfuerzos de formación de recursos humanos.

Debe desarrollarse una política de vínculos con instancias de integración o cooperación complementarias del Mercosur, como la Alianza del Pacífico (ver la sección “Comercio Exterior” en *Un país auténticamente productivo*).

### **Articulación de la política exterior con otras políticas a ser impulsadas desde el gobierno**

- Creación de mecanismos permanentes de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Turismo y Deporte, con el fin de involucrar a embajadas, consulados y oficinas de negocios en la promoción de Uruguay como destino turístico (ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).
- Articulación de la política exterior con la política de defensa, de manera de hacer un mejor aprovechamiento de la participación de Uruguay en misiones de paz de la ONU como instrumento para el fortalecimiento del país en la institucionalidad internacional. Es esta participación la que abrió la posibilidad de aspirar a un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Articulación de la política exterior con la política cultural, de manera de favorecer la promoción internacional de agentes culturales uruguayos, favorecer la llegada de propuestas culturales al país y fomentar el desarrollo local del turismo cultural (ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
- Para la articulación entre la política exterior y la actividad productiva y comercial, ver la sección “Comercio Exterior” en *Un país auténticamente productivo*.

## **DEFENSA NACIONAL**

La defensa nacional se cuenta entre los cometidos esenciales del Estado. La voluntad de existir como país independiente y soberano requiere tener cierta capacidad de respuesta ante eventuales amenazas que puedan provenir del exterior, ya se trate de agresiones provenientes de otros Estados o de la acción de organizaciones armadas como las ligadas al narcotráfico. También corresponde a la política de defensa asegurar la protección del espacio aéreo y de los recursos naturales de valor estratégico, especialmente aquellos de difícil vigilancia como los disponibles en la plataforma submarina y el mar territorial. Por último, las democracias suelen recurrir a las fuerzas armadas ante eventos que exigen una gran capacidad de despliegue logístico, como las catástrofes naturales, las emergencias sanitarias o las situaciones de conmoción interna.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 18.650, el Estado debe desarrollar una política de defensa nacional respetuosa de los principios generales del derecho interno y del derecho internacional. Esa política debe respetar en especial los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.

La política de defensa debe articular con otras políticas públicas para favorecer el logro de objetivos nacionales. Por ejemplo, puede articular con la política exterior para fortalecer el posicionamiento del país en el sistema internacional. La participación en misiones de paz de la ONU (habitualmente llamadas “cascos azules”) es un ejemplo de este tipo de articulación altamente beneficiosa para el país.

Para contar con una buena política de defensa hace falta cumplir una serie de tareas con alto contenido técnico. En primer lugar, es necesario desarrollar una buena capacidad de análisis que permita identificar los desafíos, amenazas y oportunidades que plantea la situación internacional. Luego se requiere capacidad de elaboración estratégica, de manera de definir un conjunto coherente de objetivos que sean alcanzables a partir de una adecuada selección de recursos. En tercer lugar hace falta una buena capacidad de organización y de ejecución en una variedad de escenarios posibles. Por último, es necesario desarrollar buenos mecanismos de control de eficacia y eficiencia.

En una democracia, el diseño y ejecución de la política de defensa y de su componente esencial, la política militar de defensa, es el fruto de la cooperación entre los militares, que son quienes cuentan con el conocimiento experto, y el poder civil al que están incondicionalmente subordinados. La conducción de la política de defensa es una tarea esencialmente política y, por lo tanto, sometida al control ciudadano.

La capacidad de decisión de un gobierno democrático sobre la institución militar incluye la definición de los grandes objetivos y orientaciones estratégicas, las decisiones relativas a la cantidad de efectivos y a la compra de equipamiento, las políticas de ascenso y retiro, la forma de articular la política de defensa con otras políticas públicas (como la política exterior o la de seguridad interna), el arbitraje entre las diferentes fuerzas, la definición de las políticas de formación y la asignación de recursos para cumplir los cometidos que les sean encomendados. El desafío de todo gobierno en materia de defensa militar es dar una respuesta adecuada a estas y otras cuestiones.

Uruguay tiene por delante los desafíos de seguridad que plantea el actual orden internacional, al tiempo que debe identificar los mejores caminos para contribuir a la estabilidad global y regional. Además existen algunas dificultades que merecen atención inmediata, aun cuando sus efectos y eventual resolución se proyecten en el tiempo.

### **Las dificultades presentes**

- Las Fuerzas Armadas enfrentan problemas de reclutamiento y de formación de recursos humanos, debido a limitaciones presupuestales que afectan las remuneraciones y el entrenamiento. Además, la imagen de la profesión militar está todavía afectada por el recuerdo de los hechos de nuestra historia reciente.
- Algunas irregularidades que concluyeron en sumarios y procesamientos han golpeado también la imagen y la moral de las Fuerzas Armadas.
- El personal subalterno está fuertemente afectado por los problemas sociales que afligen a la población de menores ingresos. La capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, en materia de sanidad) es limitada. Esta realidad tiene consecuencias especialmente visibles en el interior de la República.



- Las dudas lanzadas desde el sistema político (y en especial desde el partido de gobierno) sobre la continuidad de las misiones de paz generan incertidumbre sobre una línea de trabajo que ha adquirido especial relevancia en los últimos años. Esto ocurre en momentos en que el Uruguay ha logrado el reconocimiento internacional por la participación profesional exitosa de sus “cascos azules” en beneficio de la paz y seguridad en diferentes partes del mundo.
- Una parte de los actores políticos y sociales sigue viendo a la defensa como un asunto de los militares, en lugar de verla como un asunto ciudadano. Esto puede generar problemas a la hora de dar respuestas pertinentes a eventuales amenazas como las que puede plantear el narcotráfico o la disputa por el acceso a recursos naturales.
- Existen vulnerabilidades en materia de defensa militar ante algunas amenazas potenciales que, si bien son improbables a corto plazo, no pueden ser completamente descartadas en un horizonte temporal más amplio. Entre ellas se incluyen acciones violentas generadas por el narcoterrorismo o el fundamentalismo religioso, ataques biológicos contra la producción agropecuaria, ciberataques y posibles desplazamientos masivos de población. El país debe contar con planes de contingencia ante estos riesgos que pueden volverse más probables a mediano plazo, así como con los recursos humanos y materiales para cumplirlos.
- En estrecha relación con lo anterior, el país carece de un sistema nacional de inteligencia adecuado, en el que se coordinen de manera eficiente todas las dependencias especializadas en la materia y se las someta a un eficaz control civil.

### ***Nuestra visión: una política de defensa profesional, realista y ciudadana***

Aspiramos a desarrollar una política de defensa sostenida por un amplio acuerdo multipartidario, que asegure algunas líneas de continuidad por encima de la alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno.

Esa política debe estar enmarcada en el más estricto respeto del orden jurídico y de los derechos humanos por parte de unas Fuerzas Armadas claramente subordinadas al poder civil, tal como sucede desde la reinstauración democrática.

Nos proponemos desarrollar una política realista, que consiga ser eficaz a nivel regional e internacional en el marco de las limitaciones impuestas por el tamaño del país, la disponibilidad de recursos y la necesidad de atender a una variedad de objetivos de desarrollo.

Aspiramos asimismo a que esa política ofrezca auténticas oportunidades de desarrollo profesional y humano a los uruguayos que opten por la profesión militar.

Queremos, por último, una política de defensa nacional y militar articulada con otras políticas públicas, de modo que contribuya a fortalecer la inserción internacional del país, la protección de nuestra población, la preservación de nuestros recursos naturales y el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio, el espacio aéreo, el subsuelo, las vías navegables, el mar territorial, la plataforma submarina y la Zona Económica Exclusiva.

### ***Nuestras propuestas***

El conjunto de propuestas a impulsar desde el gobierno apunta de manera general a contar con unas Fuerzas Armadas más profesionales, más eficientes y más tecnificadas, que acompañen la evolución de su probable empleo en un marco de asignación de recursos responsable.

Alcanzar estos objetivos generales presupone la adopción de políticas y doctrinas producidas

a nivel del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Defensa Nacional, como resultado del trabajo del Consejo de Defensa Nacional y del Estado Mayor de la Defensa.

En particular se propone:

### **Actualización normativa**

- Complementar la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650 hoy vigente con otras normas complementarias que encuadren el accionar futuro de las Fuerzas Armadas.
- En particular, nos proponemos actualizar o elaborar una Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y una Ley de Inteligencia Nacional.
- Como condición previa para la elaboración de estas normas, se convocará a un diálogo multipartidario que defina las líneas generales de una Política de Defensa Nacional para un horizonte de 15 años.

### **Creación del Comisionado para asuntos de defensa**

- Una parte esencial del proceso de actualización normativa consistirá en introducir la figura del Comisionado Parlamentario para la Defensa, también llamado Ombudsman para asuntos de defensa.
- El objetivo de esta iniciativa es crear un instrumento para la resolución de conflictos y asegurar un estricto cumplimiento de los derechos en una variedad de circunstancias. Entre ellas se cuentan asuntos relacionados con los sistemas de asistencia social, demoras injustificadas en los pagos, reclamos ligados a los traslados y dificultades vinculadas a la integración de minorías étnicas, sexuales o religiosas.
- En línea con la experiencia desarrollada en muchos países (Alemania, España, Portugal, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Israel, México, India, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá y los países escandinavos, entre otros) se aspira a que esta figura ayude a un mejor ejercicio de la autoridad y a componer situaciones sin necesidad de recurrir a procedimientos disciplinarios ni jurisdiccionales que fueron diseñados para solucionar otro tipo de problemas.
- La actuación del Comisionado para la Defensa no implicará en ningún caso lesión, alteración, menoscabo o desconocimiento de la disciplina ni de los procedimientos reglamentarios vigentes.
- El Ombudsman para asuntos de defensa es una solución alternativa a los mecanismos que hoy existen, como las líneas telefónicas Ministro Escucha y Oídos. Estos servicios admiten denuncias anónimas, lo que deteriora la disciplina interna, abre la puerta a iniciativas provenientes de personas ajenas a las Fuerzas Armadas y expone a diversos riesgos a quienes participan de la cadena de mando. La oficina del Ombudsman ofrece mejores garantías a todas las partes. El buen funcionamiento del instituto implica que el personal que hace uso de este recurso no pueda ser reprendido, discriminado o penado por esa acción, pero los reclamos anónimos o colectivos no son admitidos.
- La figura del Ombudsman para asuntos de defensa se construirá tomando como modelo la Ley N° 17.684, que creó el cargo de Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Deberá contar con oficinas separadas de las instalaciones a supervisar, con personal especializado y con un presupuesto a ser establecido por el Parlamento.



### **Continuidad de las misiones de paz**

- La participación militar en las misiones de paz bajo los términos de la Carta de las Naciones Unidas no es solo una oportunidad para que nuestras Fuerzas Armadas acumulen experiencia en operaciones reales, sino también para que el país refuerce su presencia en los organismos internacionales y reafirme su compromiso tradicional con los principios rectores del Derecho Internacional. Uruguay es un país más relevante en el mundo gracias a esa participación, que ha sido ampliamente reconocida y apreciada.
- En ese contexto, las dudas más o menos recurrentes sobre la continuidad de esta experiencia sólo contribuyen a generar incertidumbre en los organismos internacionales pertinentes, a afectar los planes de vida de los efectivos militares y a debilitar el posicionamiento internacional del país. Nosotros nos comprometemos a asegurar desde el gobierno la continuidad de estas experiencias.
- La política de participación de Uruguay en estas misiones debe ser defendida en virtud de los intereses nacionales y no quedar supeditada a los lineamientos de otros países u otros actores internacionales.
- La importancia de las operaciones bajo bandera de la Naciones Unidas para las Fuerzas Armadas hace necesaria la elaboración de una doctrina conjunta que permita solucionar los problemas del mando único nacional para fuerzas operando en el mismo teatro de operaciones.

### **Protección integral de la soberanía sobre los recursos naturales**

- En el contexto de un mundo superpoblado, en el que crece el valor estratégico del acceso a los recursos naturales, la política de defensa nacional debe priorizar la protección efectiva e integral del territorio, del subsuelo, de las reservas de agua potable, del mar territorial y del espacio aéreo, así como el respaldo a las pretensiones uruguayas sobre el territorio antártico.
- El entrenamiento del personal militar, la adquisición de equipamiento y las tareas de búsqueda y análisis de información deben tener en cuenta esta prioridad nacional.
- En este marco deben fortalecerse algunas líneas de trabajo específicas, como el apoyo logístico a las actividades que se realizan en el marco del Tratado Antártico.
- También es necesario fortalecer la capacidad de actuación conjunta de las Fuerzas Armadas en relación a este objetivo, contemplando la interoperabilidad, la centralización de servicios comunes, la estandarización de equipos y la creación de niveles de instrucción y entrenamiento conjuntos.

### **Desarrollo del poder marítimo**

- La extensión del área de jurisdicción sobre los fondos marinos hasta las 350 millas de la costa permitirá aumentar entre 80.000 y 100.000 kilómetros cuadrados la jurisdicción del Estado, lo que implica un inmenso aumento de las posibilidades de exploración y explotación de recursos naturales. Es prioritario impulsar los estudios científicos que permitan el aprovechamiento sostenible de esos recursos en los fondos, así como crear las condiciones para su efectiva protección en el marco de la legislación internacional.
- En los próximos años será necesaria una importante inversión para asegurar el cuidado del medio ambiente, la salvaguarda de la vida humana en el mar, la protección de instalaciones *off shore* y el movimiento de buques asociado. Nos comprometemos a



destinar un porcentaje del canon exigido a las empresas involucradas en la explotación de recursos a la incorporación de medios navales destinados a la protección, defensa e investigación, en línea con las mejores prácticas internacionales.

- La multiplicidad de instituciones públicas con competencia en temas relacionados con el mar resta efectividad y eficiencia. Es necesario definir una política de Estado que permita coordinar las políticas vinculadas con la administración de los recursos vivos y no vivos, la exploración y explotación del fondo y subsuelo marino, el transporte marítimo comercial y la cadena logística asociada, la investigación científica, el cuidado del medio ambiente, el desarrollo de la infraestructura portuaria y la seguridad. El objetivo de esa política será el mejor aprovechamiento de la condición de Estado ribereño y las extraordinarias posibilidades que presentan los espacios oceánicos, fluviales y lacustres para el desarrollo sustentable de nuestro país y el bienestar de sus habitantes

### **Otras medidas a impulsar durante el período de gobierno**

- Se tomarán medidas para fortalecer las actividades de formación, aumentando los recursos destinados al Liceo Militar y promoviendo una política de alianzas académicas que fortalezca a los institutos militares de formación de grado y postgrado.
- Se potenciará el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) como herramienta para que profesionales de los ámbitos civil y militar se capaciten e interactúen en temas relativos a la defensa. El objetivo es hacer un mejor aprovechamiento de los recursos y saberes disponibles de la sociedad y en la órbita estatal, a partir de una superación del paradigma que considera a la defensa como un tema exclusivo de los militares.
- Se evaluará la conveniencia de trasladar actividades que se realizan en la órbita militar a la civil, como, por ejemplo, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (ver al respecto la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Se harán esfuerzos en favor del fortalecimiento de Sanidad Militar, incluyendo el desarrollo de medicina altamente especializada y las actividades profesionales conjuntas con otras áreas de la Salud Pública.
- Se fortalecerá el Sistema Nacional de Emergencias mediante acciones tales como la sensibilización de la población, la instrucción conjunta entre las distintas instituciones vinculadas a la atención de emergencias, la previsión de recursos potencialmente necesarios y la formulación de planes de contingencia.
- Se fortalecerá el Sistema Nacional de Búsqueda y Rescate.
- Se fomentará el acceso a la vivienda digna por parte del personal subalterno, promoviendo su incorporación a los planes generales que se desarrollarán en este terreno (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Se impulsará la construcción de un Sistema Nacional de Inteligencia, destinado a producir inteligencia estratégica de Estado, sobre la base de la articulación de los órganos existentes bajo la dirección de una autoridad civil.
- Se evaluará la participación en tratados y foros internacionales con el propósito de maximizar la defensa de nuestros intereses nacionales, sin hacer prevalecer consideraciones de índole político-ideológicas que puedan limitar la adopción de cursos de acción más beneficiosos.



## DERECHOS HUMANOS

El estricto respeto de los derechos humanos es la condición fundamental para una convivencia civilizada. Nosotros estamos profundamente comprometidos con esa causa, y entendemos que el Estado de Derecho es el principal instrumento para defenderla. La protección de los derechos humanos no tiene color político ni es propiedad de nadie. En el caso específico de los uruguayos, se trata de un patrimonio común que nos define como nación. Las diferencias que pueden surgir entre nosotros refieren al mejor modo de llevar ese compromiso al terreno de las prácticas concretas. Y en este plano tenemos diferencias con lo hecho por los últimos dos gobiernos.

### *Las insuficiencias actuales*

- La acción de los últimos gobiernos ha expresado una visión parcializada de los derechos humanos. Por ejemplo, no han sido considerados en su debida importancia los derechos de quienes son víctimas de la inseguridad. Nosotros discrepamos con esta visión. Los derechos que importan son los derechos de todos. No cuentan las opiniones políticas ni el origen social de quien sufre el atropello. Por eso nos importa asegurar las garantías del debido proceso a quienes cometen delitos, pero también proteger la vida, la integridad física y los bienes de los ciudadanos honestos. No aceptamos una visión hemipléjica de los derechos. Sólo hay verdadero respeto a los derechos humanos cuando se protegen los derechos de todos.
- Otra característica de los gobiernos frentistas ha sido un abordaje muy declarativo del tema de los derechos humanos. Nosotros creemos que la protección de los derechos no sólo tiene que ver con lo que se dice sino con lo que se hace. Si no se mejora la seguridad, si no se reforman las cárceles, si no se incorpora tecnología asistiva que favorezca la inclusión de personas con discapacidades, las mejores declaraciones de derechos quedan convertidas en letra muerta. También en este terreno, la calidad de la gestión es esencial. Sólo siendo eficaces y eficientes podremos asegurar una protección efectiva de los derechos de todos los uruguayos.
- Complementariamente, los gobiernos frentistas han aplicado un doble estándar, según las violaciones de los derechos humanos sean cometidas dentro o fuera del país. Dentro de fronteras han sido muy estrictos, al menos ante las violaciones de derechos cometidas en el pasado. Pero al mismo tiempo han desarrollado relaciones fraternales con un régimen violador de los derechos humanos como el cubano, y han dado su apoyo a las políticas represivas del gobierno de Venezuela. Nosotros creemos que los derechos humanos valen tanto dentro como fuera del país. Por eso vamos a impulsar una política exterior alineada con los mismos principios que vamos a aplicar a la política interior. Los derechos humanos no pueden ser objeto de transacciones políticas ni comerciales.
- Por último, la visión de los gobiernos frenteamplistas reduce la cuestión del buen gobierno a la cuestión de la “agenda de derechos”. Nosotros creemos que esa agenda es muy importante, pero no suficiente en sí misma. El respeto de los derechos es una condición para la convivencia civilizada, pero no alcanza para asegurar una alta calidad de convivencia. Una sociedad puede ser respetuosa de los derechos fundamentales y al mismo tiempo ser una sociedad en la que sea muy duro vivir. Una persona puede ver respetados todos sus derechos y al mismo tiempo vivir en la más completa soledad o perder el sentido de su propia existencia. Nosotros defendemos

una visión más ambiciosa que se identifica con la “ética del cuidado”. La ética del cuidado no contradice la ética de los derechos, pero quiere ir más lejos. Por supuesto que somos personas dotadas de una igual dignidad, de modo que nuestros derechos y libertades deben ser respetados. Pero además somos personas vulnerables e interdependientes, de modo que podemos vernos afectados por nuestras propias decisiones, por las decisiones de los demás y por el contexto. La ética del cuidado intenta contemplar ese lado vulnerable y social de nuestra existencia sin atentar contra nuestra autonomía individual. No se trata de construir paternalismos asfixiantes, sino de asegurar las condiciones en las que todos podamos intentar vivir unas vidas felices y plenas. Sin esa preocupación, la coraza de los derechos puede volverse vacía y helada.

### ***Nuestra visión: una concepción integral de los derechos en el marco de una ética del cuidado***

Nos comprometemos a ser estrictamente respetuosos del Estado de Derecho como la vía más eficaz para extender las garantías fundamentales a todos los miembros de la sociedad. Nunca aceptaremos que lo político prevalezca sobre lo jurídico.

Nos comprometemos asimismo a ir más allá de lo declarativo, convirtiendo nuestro respeto de los derechos en decisiones de gobierno que protejan eficazmente a las poblaciones vulneradas o en riesgo de serlo.

Nos comprometemos también a extender el respeto de los derechos a todas las políticas a ser impulsadas desde el gobierno, incluyendo la política exterior. En especial, nos comprometemos a promover la causa de los derechos en toda América Latina y el Caribe. Nos proponemos por último a articular nuestras acciones de defensa de los derechos con el cultivo de una ética del cuidado que vaya más allá del estricto respeto de las garantías institucionales. Nos esforzaremos por crear las condiciones para que cada uno pueda buscar y construir su felicidad.

### ***Acciones de gobierno que se enmarcan en una estrategia integral de defensa de los derechos***

Nuestra estrategia no consiste en tener una política específica de protección de los derechos humanos, sino en trasladar esa preocupación a todas las políticas impulsadas desde el gobierno. Algunas de las medidas que se impulsarán en forma prioritaria son las siguientes:

#### **Medidas para fortalecer el respeto y ejercicio de los derechos en zonas vulnerables**

- Creación de Centros de Integración y Ciudadanía en zonas vulnerables, que estarán integrados a la red territorial y servirán de apoyo a las diferentes intervenciones que se realicen desde el Estado y la sociedad (ver la sección “Políticas sociales” en Un país de oportunidades).
- Apoyo al Poder Judicial para el fortalecimiento y creación de nuevos Centros de Mediación y Juzgados de Conciliación (ver la sección “Seguridad ciudadana” en Un país que cuida a su gente).
- Desarrollo de nuevas experiencias de mediación local, en coordinación con los gobiernos departamentales y el MIDES (ver la sección “Seguridad ciudadana” en Un país que cuida a su gente).
- Desarrollo, en el ámbito del Poder Judicial, de nuevos mecanismos de justicia restaurativa, priorizando su instalación en zonas vulnerables (ver la sección “Seguridad



- ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
- Restablecer en todo el país las comisarías de niños y mujeres (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
- Creación a nivel nacional de los juzgados especializados en violencia doméstica, y aumento del número de los que existen en Montevideo.

### **Medidas para una protección efectiva de los derechos de poblaciones vulnerables**

- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para la población afrodescendiente.
- Programa de contención para alumnos de enseñanza primaria y media que sean objeto de discriminación o acoso por provenir de núcleos familiares no tradicionales (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).
- Efectiva puesta en vigencia de la Ley 18.651 que crea la figura del Asistente Personal para las personas dependientes, mediante la creación de un Sistema Nacional de Atención a la Dependencia (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuida a su gente*).
- Fortalecer los Servicios de Salud del BPS destinados a la atención de pacientes con enfermedades o malformaciones congénitas, en coordinación con prestadores públicos y privados del SNIS (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuida a su gente*).
- Desarrollo de una política pública sobre enfermedades raras, generando avances en el marco normativo para su detección y tratamiento (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuida a su gente*).
- Reducción de las exigencias al núcleo familiar para acceder a la pensión por invalidez en el caso de discapacidades no severas (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuida a su gente*).
- Inclusión en el régimen de seguridad social de grupos hoy excluidos. Por ejemplo, se incluirá a los reclusos que realizan actividades productivas, complementando el aporte jubilatorio con un aporte al fondo de reparación de víctimas de delitos violentos (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuida a su gente*).
- Programa de protección y apoyo a personas con discapacidades. Su objetivo será centralizar y potenciar las medidas compensatorias y de estímulo dirigidas a esa población (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para personas con discapacidades.
- Desarrollo de un conjunto de medidas dirigidas a asegurar la inclusión educativa de personas con discapacidades. Entre ellas, se incorporará la lengua de señas y lectura Braille como asignaturas optativas dentro de los planes de estudio, y se diseñará un programa de reducciones impositivas para la compra de software y tecnología asistiva (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).
- *Apoyo tecnológico a personas con capacidades diferentes*. Todos los sitios web del Estado deben respetar los estándares internacionales para el acceso de personas con capacidades diferentes. Se impulsarán proyectos de domótica y se promoverá la participación de las personas con capacidades diferentes en la investigación y desarrollo de nuevos productos y adaptación de los existentes. Nos comprometemos a exonerar el arancel de la importación de productos de domótica a las personas con capacidades diferentes (ver la sección “Telecomunicaciones” en *Un país*

*auténticamente productivo).*

- Instalación de dispositivos de sonido en los semáforos, para facilitar el cruce de no videntes (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- Aplicación de los principios de Diseño Universal y Usabilidad al rediseño de los espacios públicos existentes. Aplicación de carácter obligatorio para todo espacio público a crearse (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- En coordinación con el MIDES, el MVOTMA y los gobiernos departamentales, elaboración de una Guía de ciudades accesibles a ser aplicada en forma descentralizada (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- Creación de un Premio bianual a la comunidad más accesible (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- *Programa Deporte diferente.* Consistirá en un conjunto de acciones dirigidas a las personas con capacidades diferentes, que en parte profundizarán iniciativas actualmente en curso y en parte agregarán nuevas opciones. El acompañamiento estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones (ver la sección “Deportes” en *Un país que cuida a su gente*).
- Centros diurnos para la tercera edad. Estos centros funcionarán como espacios de contención y atención para adultos mayores que sufren distintas formas de desamparo. Cada centro tendrá un equipo permanente de profesionales que trabajarán en forma coordinada, así como personas de la comunidad que podrán integrarse en forma voluntaria o remunerada. Los centros diurnos podrán incorporar programas de cuidados domiciliarios (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- *Programa Deporte para adultos mayores.* Atenderá las necesidades físicas y recreativas de los adultos mayores, con el fin de favorecer su bienestar personal y su integración social. Las acciones se desarrollarán en coordinación con el MIDES, especialmente a través del Programa Abuelas y los *Centros diurnos para la tercera edad*. El acompañamiento de los adultos mayores estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones (ver la sección “Deportes” en *Un país que cuida a su gente*).
- *Programa de apoyo a las víctimas de violencia doméstica.* Se crearán centros de asistencia donde la víctima o persona en riesgo sea atendida por un equipo multidisciplinario. Esto no significa aumento de recursos, sino un mejor aprovechamiento de los ya existentes, entrelazando tanto los servicios del MIDES, como los de los gobiernos departamentales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema. Se crearán asimismo refugios temporales para víctimas de violencia doméstica, o se fortalecerá los que ya existen. Se pondrán en red los diferentes puntos de entrada de las denuncias (gobiernos departamentales, MIDES, jefaturas, seccionales, juzgados especializados) para asegurar una mejor atención y reducir los riesgos de re-victimización (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Creación del Registro Nacional de Medidas Cautelares de Violencia Doméstica. Permitirá proteger integralmente a las víctimas y verificar el cumplimiento de las medidas por parte de los agresores.
- *Programa de apoyo a las víctimas de explotación sexual, violencia y comercio infantil.*





El sistema funcionará de manera integrada, siguiendo la misma lógica que se propone para las víctimas de violencia doméstica: conexión en red de las bocas de entrada de denuncias, atención integral de las víctimas, mecanismos de acompañamiento personal y familiar para el tránsito hacia una situación que asegure los derechos, endurecimiento de las penas y mayor control por parte de los organismos especializados (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

- Creación de una Red Nacional de Adicciones que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, gobiernos departamentales) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. La Red usará como puntos de apoyo a los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Uno de sus elementos constitutivos será el *Observatorio Social sobre Adicciones* (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa de rehabilitación de la persona adicta al consumo de pasta base, seguimiento del rehabilitado y acompañamiento de la familia*. El programa tendrá tres componentes. En primer lugar, un conjunto de acciones orientadas a la captación precoz de consumidores, es decir, antes del rompimiento familiar. Un segundo componente de internación en centros públicos y privados de desintoxicación, financiada con cápitales FONASA. En tercer lugar, un seguimiento post-internación, donde juega un rol central un adulto que, con el consentimiento del paciente, asume un rol de tutoría y apoyo. El tutor recibirá acompañamiento y encuadre de parte de instituciones estatales o privadas presentes en la zona (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa Paternidad Responsable*, dirigido a mejorar el cuidado de niños que nazcan en contextos sociales críticos, desde el embarazo hasta el tercer año de vida. El conjunto de acciones a desarrollar incluirá rutinas de control sanitario, desarrollo de programas alimentarios específicos (a ejecutar en coordinación con el INDA), la reformulación del sistema de canastas familiares y campañas de sensibilización. Se atenderá muy especialmente a fomentar el involucramiento y el sentido de responsabilidad de los padres biológicos, o en su defecto de las parejas actuales de las madres (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación nuevas figuras delictivas que protejan los valores ambientales, con el consecuente fortalecimiento de la especialización jurisdiccional y del Ministerio Público (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación de Redes de Restauración que devuelvan el estado saludable a ecosistemas o paisajes degradados mediante la participación de organismos públicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación de incentivos fiscales para empresas que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos, el reciclaje y otras prácticas de protección medioambiental (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, desarrollo de una Política Nacional de Aguas que incluya un sistema de monitoreo permanente de calidad del recurso, con el fin de identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes.

**Medidas para asegurar una acción estatal respetuosa de los derechos**

- Elaboración de *protocolos de actuación* ante las situaciones que los policías enfrentan con mayor frecuencia. La protocolización hace más previsible la actuación de la policía (evitando errores y excesos) al tiempo que da al personal policial la seguridad de que no enfrentará problemas inesperados como consecuencia de sus decisiones. Los protocolos deben elaborarse en consulta con el Poder Judicial y diversos actores sociales (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Modificación de la Ley Carcelaria para adecuarla a las condiciones actuales del sistema. Creación del Instituto Nacional Carcelario como organismo descentralizado del Ministerio del Interior (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Efectiva separación de la población carcelaria según tipo de delito, gravedad de las penas y grado de peligrosidad (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Creación de microcárceles orientadas a la enseñanza de oficios, a la reinserción en la educación formal y a la rehabilitación mediante el trabajo (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Creación de colonias agrícolas autosustentables a ser cogestionadas por los encarcelados. Estas experiencias se dirigirán a procesados de baja peligrosidad y promoverán la integración de la familia. Se propone organizar algunos proyectos piloto, convocando al Patronato de Liberados y Encarcelados, y otras organizaciones de la sociedad civil (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Programa de capacitación y seguimiento para el personal policial encargado del contacto con la población carcelaria (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- “*Silencio positivo*”. En todos los casos que no requieran reforma constitucional, se avanzará por vía legal hacia la instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano. El silencio negativo o denegatorias fictas relegan a los ciudadanos y los colocan en una posición de inferioridad frente al Estado. La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos (teniendo en cuenta las complejidades de cada sector) contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención (ver la sección “Administración Pública y transparencia” en *Un país orgulloso de sus instituciones*).
- Se analizará la posibilidad de crear cámaras especializadas en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De manera especial, se analizará la posibilidad de crear en el ámbito del TCA una cámara especializada en temas tributarios (ver la sección “Administración Pública y transparencia” en *Un país orgulloso de sus instituciones*).
- Impulso al proyecto de ley de Reconocimiento de la Libertad de Conciencia e Ideario, presentado por Luis Lacalle Pou el 14 de diciembre de 2010. Por este camino se daría solución a los reclamos de Adventistas del 7° Día y Judíos ortodoxos en relación al respeto de sus días de precepto religioso, a los Testigos de Jehová en sus conflictos de conciencia en varios ordenes, a las religiones afroumbandas en su dilema de conciencia ante la donación implícita de órganos y a los cristianos en el terreno de la bioética.
- Creación de un Observatorio Permanente de Respeto del Derecho Internacional, con el fin de cumplir el artículo 2° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos,



que manda adoptar disposiciones de derecho interno para el efectivo respeto de los derechos y libertades proclamados. El Observatorio puede funcionar como unidad de asesoramiento directo de la Presidencia de la República, o bien incluirse sus funciones dentro del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

- Respeto absoluto de la independencia del Poder Judicial y pleno apoyo al trabajo de la justicia en la investigación de casos de desapariciones.



**La Agenda de gobierno  
del Partido Nacional contó con  
los aportes de los  
siguiente técnicos:**



## **MEDIO AMBIENTE**

LIC. DANIELA INNAMORATO, ING. ALIM. ANTONELLA GOYENECHÉ, ING.AGR JULIO SOUVIÉ FINKBEIN, DR. GUSTAVO JUAN NAGY BREITENSTEIN, ESC. GABRIELA MARÍA CAIRO PRIETO, ARTURO CORREA FALCONE, DR. RICARDO GOROSITO ZULUAGA, LIC. MARTIN APPRATTO, ING. DANIEL SZTERN, LIC. PABLO LEITES GRANZELLA, DR. ANDRÉS SUPERVIELLE, LIC. LAURA VILA HILL, ING. ENRIQUE NEME, ING. ARMANDO COIROLO, ING. AGRÓNOMO WILSON RIET CORREA AMARAL, IGNACIO ARHANCET RIVERO, LIC. CLAUDIA ELIZONDO, LIC. HORACIO SOARES DE LIMA.



## **DEFENSA NACIONAL**

JAMES COATES ROVIRA, CNEL. (R) FERNANDO DOS SANTOS BARRIOS, CNEL. (R) LUIS MA. AGOSTO BESSONART, MARÍA DEL ROSARIO RODRÍGUEZ CUITIÑO, HECTOR CARDOSO, CNEL (ING.) FELIX EDUARDO CARDOZO NETO, LIC. ALMA CRISTINA CHARQUERO CRUZ, DANIEL LOCATELLI PAGLIARO, CARLOS P. PACHE GELABERTA DEL URUGUAY, CNEL. CARLOS DELGADO, HERNES F. RODRIGUEZ, LUIS ALEJANDRO PEREZ SCHWARTZBOLD, MARCELINO CAPDEVIELLE, JOSÉ ERNESTO AGUIAR MIRABALLES, NADIA ALMEIDA, UMBERTO NICOLETTI, FERNANDO CALVETE, MARÍA BEATRIZ OTERO CORNÚ, LUIS ALFREDO DE SOUZA PEREIRA, CARLA PAOLA AMICONE CALOCA, GASTÓN LARIAU, DANIEL OLMEDO, SERGIO RICO FERNÁNDEZ, HEBER CAPPI MENCHACA, YURI GRAMAJO, CNEL (AV) ALVARO RODRIGUEZ, RUBEN ANTONIO ALVARIZA ABELLA, CARLOS ALEJO DÍAZ MOUSSAMPÉS, JUAN PABLO PETRAGLIA ARAMBURÚ



## **DEPORTE**

PROF. JOSÉ LUIS BRINGA, HERNÁN NAVASCUÉS, ANDRES ECHEVERRY AGUERRE, JUAN CARLOS OLANO, ARIEL JORGE GIORGI PARODI, ALEJANDRO JOSE SAGASTI VILLANUSTRE, ALVARO SILVA ACHE, PABLO BORSARI BRENNAN, JUAN IGNACIO CAMPOMAR SANTAMARÍA, PEDRO JISDONIAN TAKESSIAN, KERSTIN JOURDAN, EDISON CASULO, EDUARDO JOSÉ LARREA BONILLA, FABIO BERNARDO BALSA ROMERO, JUAN ANTONIO TCHADKIJIAN, JUAN EDUARDO ULLOA, LUIS EDUARDO PIERRI, RAÚL GIURIA BARBOT, JUAN ALBERTO VACCARO, JULIO EDUARDO MOSEGUI ARISTEGUI, AURORA SAROBA, IGNACIO ALONSO LABAT, SEBASTIÁN NICOLAS CUÑA CARRETTO, SYLVIA GADEA DUTRA, GONZALO FERNANDEZ, PILAR TRUJILLO, GABRIELA PEINADO BERTALMIÓ, ADRIANA SALOMONE LÓPEZ, JUAN MIGUEL BERÓN BEITÓN, CESAR EDGAR PANIZZA, DEBRAY DARÍO SILVA PEREIRA



## **ASENTAMIENTO CERO**

WALTER MENÉNDEZ CHARBONIER, GONZALO URRETA MESANZA, JORGE GIRASOL, JOSÉ GERVASIO MARTÍNEZ, DR. HERMANN R. LEIS, DR. JAVIER BARRIOS BOVE, ARQ. MANUEL CABRERA RODRÍGUEZ, ARQ. GINETTE GABRIELA BARCO ARMAND HUGÓN, BERNARDINO DANIEL AYALA RUIZ, MARTIN ALVAREZ VIDEVERRIGAIN, HORACIO CORVO SUGO, CÉSAR ALBERTO VESPERONI VACO, LUIS PEREIRA, JORGE RODRIGUEZ LABRUNA, DANIEL GINESTA, JOSEFINA SCALTRITTI, CLAUDIO MELLONI, ARQ. RICARDO ZULAMIAN, LIC. DANIEL GARCÍA TROVERO, ARQ. JORGE ALEJANDRO BRUNÉ FUNES, ALVARO GARBARINO, MYRIAM MONTERO PINTO, CARLOS IGNACIO RODRIGUEZ ALVAREZ, GUILLERMO BORDOLI NEDOR, FERNANDO CARIDE BIANCHI, MARTÍN FERNÁNDEZ AZPIROZ, RODRIGO JIMÉNEZ, GERARDO GARCÍA MIRANDA, CAROLINA REYES HORNES, GUSTAVO JAVIER BARRIOS SALA, EDUARDO JORGE OLIVELLA, ING. MIGUEL VACZY.





## **TRANSPORTE Y LOGÍSTICA**

ESTEBAN ULISES GARCÍA ESCOBAR, SERGIO HÉCTOR LETTIERI SERVERA, DR. JUAN JOSÉ CÁMERA, ING. JOSÉ DÍAZ CERFOGLIO, ING. RAMÓN DIAZ, ALEJANDRO SCIARRA, MONICA AGEITOS LINK, DANIEL LABRUNA, LUIS ENRIQUE CEITER LUCAS, DANIEL UALDE RIGAMONTI, FELIPE VIERA FARAL, SUSANA GALLI, JORGE HOWARD ROVIRA, JOSÉ PEDRO POLLAK VARELA, ING. FEDERICO FARINASSO, JUAN CARLOS CATEPÓN CARBAJAL, ALVARO OLAZÁBAL, FRANCISCO VALIÑAS FREITAS, FERNANDO RAÚL NIN RIAL, MARIO CAMMAROTA CALANDRA, RODOLFO E. LONG GALLI, SERGIO NÚÑEZ MORAES FUENTES, JUAN CARLOS CATEPÓN CARBAJAL, CARLOS PABLO WEIHS-CASTRO, ING. ALVARO OLAZABAL.



## **RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL**

DRA. MARÍA LUISA ITURRALDE, RODOLFO SALDAIN, MARIA CARMEN FERREIRA HARREGUY, CECILIA ITUÑO, DOCTOR DARWIN MACHADO, DR. JORGE A. MACLEAN, EDUARDO ALFREDO FERNÁNDEZ BOTTI, BLANCA CRISTINA ZENI ESPATH, DRA. ESC. MARÍA LAURA LLAGUNO AYRES, JUAN ANDRÉS RAMIREZ, SERGIO GUSTAVO ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, DR. GUSTAVO PABLO IGARZA FUNES, JORGE CAMERA PERETTI, DR. LUÍS JOSÉ MARTÍNEZ VILLALBA, DRA. MIRNA GIMENEZ, DR. EDUARDO BELTRÁN, DRA. GABRIELA ROBERTI, GUILLERMO DUTRA GIMENEZ, DANIEL GARCIA ZEBALLOS, LUIS HUMBERTO LISBOA FERREIRA, MARÍA CECILIA IGORRA DALL'ORSO, MARITZA VIEYTES SUQUILVIDE, VICTORIA CORSINO, STEFANO FAZIO IRIGOYEN, MARIO ARIZTI BRUSA, HUGO EDGARDO FRESIA HERNÁNDEZ, MARÍA SOLEDAD URIARTE VILLAR, NICOLÁS LINGORDO BAITX, LISSY HERNANDEZ, FERNANDO PAZOS ROSADO, CARLOS PITTAMIGLIO ECHEVERRI, HUGO ODIZZIO, LUIS ALBERTO HERRERA, DR. MARÍA SOLEDAD DE FRANCO ÁBALOS, DR. DANIEL TURCATTI.



## **EDUCACIÓN**

DANIEL J. CORBO LONGUEIRA, DR. PABLO LANDONI COUTURE, MPA, DR. GUILLERMO FOSSATI (PH.D), ANA RIBEIRO, ODOLFO AURELIANO CABRAL GARCÍA, CARLOS GUILLERMO MONTAÑO BRIGNONE, HORACIO PINTOS, FERNANDO DÍAZ, MARCELO FERNANDO CRAVEA RUIZ, MARIA JULIA BURGUEÑO ANGELONE, TERESA CONTI, LIC. GONZALO IRAZOQUI, PROF. YASMIN BUONO, ALICIA CHIRIMINI ACOSTA, MARIANELLA CERIANI, FERNANDO MARTÍNEZ SANDRES, ANNA LUISA MONTONE ESQUERRA, ANDREA RODRÍGUEZ, ÁNGELA SOSA, ROBERTO MONTENEGRO, EDUARDO PEREZ GUZZO, DAVID TELIAS, PROF. BEATRIZ SIMOFF, ROMEO PEREZ ANTON, ÁLVARO EDUARDO GONZALEZ GERVASIO, ÁNGEL RAMOS RITZEL, ENRIQUE MARTÍNEZ LARRECHEA, GLORIA CANCLINI OTTÓN, ALBERTO JOSÉ PICÓN MARTÍNEZ, JUAN ANTONIO GABITO ZÓBOLI, PABLO DA SILVEIRA, GRACIELA BIANCHI, DARIO GRENI, MAGDALENA URIOSTE YOUNG, JOSE PEDRO DE LEÓN, MARIANA KENNY, MARIA JOSÉ GARINO, HELENA SASTRE ABREU, MARTINA MARÍA MATTOS ARANCIBIA, MARÍA VIVIANA CAMPAÑA FABRE, ZULMA ELIZABETH FABRE BOLAZZI, FABRICIO MÉNDEZ TEIXEIRA, JUAN PABLO RICHIERI MORENO.



## **INDUSTRIA**

CASTRO DE SANTIAGO, OSCAR ALFREDO, CARLOS A. MILANS DELFINO, DIEGO ENRIQUE CASTAGNO GONZALEZ, SERGIO DANIEL ARIAS LAVEGA, MARIELA ANTIGA BOVIO, JUAN IGNACIO TASTÁS GUEVARA, FERNANDO FONTANA GIACOSA, GUSTAVO DANIEL GONZÁLEZ LOZANO, SILVANA MARÍA OLIVERA, SUSANA PECOY SANTORO, PABLO VÍCTOR URQUIZÓ SILVEIRA, CARLOS A. PETRELLA, HEBERT MELGAR BERMUDEZ, ALVARO CARRAU LUSSICH, ANÍBAL ABREU CASTILLO, DR. JOSÉ PEDRO ISASA, MARCELO

SOSA, OSCAR ALFREDO, JULIO CANESSA, PEDRO BELLOCQ, JOSÉ ALEM, IRENE MOREIRA, CRISTINA MAYR, ALEJANDRA IVONNE MAR PUENTE, MATÍAS JACKSON, DANIEL CERIANI MOREIRA, GUSTAVO BACIGALUPI, TEC. WALTER CAMPANELLA, ING. HÉCTOR TRICOTTI, ESC. RAÚL ZÓCCOLA UBILLA, JOSE LUIS DEBAT RIOS, ING. QUÍM. WASHINGTON DURÁN



## **SALÚD PÚBLICA Y ADICCIONES**

SILVIA DE BORBA, ALEJANDRO CAGIAO SOTO, DRA. PATRICIA VASQUEZ VARELA, DR. JORGE PEDOJA NORBIS, DRA. MARCELA TORNARÍA ALONZO, DR. NEY H. MARÍN GONZALEZ, DR. JOSÉ E. EIZMENDI SASSI, JULIO CÉSAR VIGNOLO BALLESTEROS, DR. SEBASTIAN SARUTTE ROSELLO, DR. JUAN MANUEL PIEGAS ARETA, PROF. DR. ALEJANDRO ESPERÓN PERCOVICH, DR. GUSTAVO DANIEL RIBERO LAVIE, DR. CARLOS LEONI, DR. LEONARDO RISI PARDO, DR. WILLIAMS SALTRE POVIGNA, DR. JUAN ALONSO, DR. JORGE GABITO MIRA, CHRISTIAN MÓNICA ISOARDI PEREYRA, DRA. GABRIELA COLOMBO, DRA. PATRICIA LANGENHIN, DR. ALFREDO TOLEDO, DR. MARTIN GONZALO BAZZINO, SUSANA GIACOBONE, PILAR SANTORO, ADEMAR SELLANES, DR. ANUAR ABISAB, DR. LEONARDO CIPRIANI ABREO, DANIEL LÓPEZ VILLALBA, JOAQUÍN BAZZANO, ALFREDO M. UBILLOS ALDAYA, DR. EDGARDO MIER, VERÓNICA FERNÁNDEZ SALINAS., LUCIA CAPDEVILLE RIUS, MARCELO MORALES, MARÍA MERCEDES CHIARINO GÓMEZ, JOSÉ ENRIQUE CHARQUERO, GUSTAVO GAYE FREITAS, ALICIA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JORGE PARODI BERNARDI, MARÍA SOLEDAD URIARTE VILLAR, NELSON GERARDO LÓPEZ SECCHI, AUGUSTO FERREIRA UMPIÉRREZ, LUIS ANTONIO BREMBILLA STODUTI, GUILLERMO GASTÓN PARIETTI HERNÁNDEZ, JUAN MANUEL BARRIOS, SHIRLEY DEVITA, BRIGITTE FERRARO LAURIA, FERNANDO MOTTA, ANÍBAL DANIEL DUTRA DA SILVEIRA, MARÍA CAROL AVIAGA, CR. REGINA PARDO, DRA. MALVINA REVETRIA, DR. GUSTAVO BOGLIACCINI.



## **AGRÓNOMO VETERINARIO**

GONZALO CIBILS, ING. AGR, MARCELO CASSOLA PEREZUTTI, LUIS MARIA DOS SANTOS CORNELIUS, DR. GASTON COSSIA, MARCELO CASSOLA PEREZUTTI, MARCELO FERNANDO CRAVEA RUIZ, GERARDO PABLO APUD VANINI, CARLOS AMONTE, DRA. MADELÓN IRAZABAL, RUBEN DARIO ALVAREZ LOPEZ, DR. SERGIO RAMIRO DIAZ TECHERA, ROBERTO M. CAL JOHNSTON, CARLOS ENRIQUE CABALLERO SANDER, JOSÉ MIGUEL PIAGGIO MAZZARA, ANDRÉS DOMINGO GIL RODRÍGUEZ, REMO DI LEONARDI LIEGHIO, MARÍA LAURA LACUAGUE PÉREZ, ALDO LUIS BORRÁS AIELLO, MAUBER OLVEIRA, ALBERTO E. IGLESIAS LONG, CARLOS ALONZO PERDOMO, JOSÉ EUGENIO VALLARINO BERNARDI, ARMANDO CALDERINI, ING. JULIO PREVE FOLLE, JOSE ENRIQUE CLARAMUNT ZAPRISA, ING. MARIO ROBA, SEBASTIAN DA SILVA, PABLO CARRASCO GONZÁLEZ, FEDERICO MORIXE MAILHOS, JUAN IGNACIO BUFFA CAVALLERO, JOSÉ ROSENDO GARCÍA REBOLLO, MANUEL LUSSICH, RUPERTO MARÍA ORTEGA, JOAQUIN ZABALETA STIRLING, CONRADO FERBER ARTAGAVEYTIA, DANIEL SUAREZ, DIEGO IRAZOQUI, JUAN PABLO GUTIÉRREZ PUCCIO, MARIA FERNADA MALDONADO CICERI, JULIAN RODRIGO HERRERO DE VASCONCELLOS, MIGUEL JOSÉ SANGUINETTI GALLINAL, FRANCISCO SANGUINETTI GALLINAL, JAIME JAVIER CORONEL LASCANO, MEDINA AMBROSONI, GERMAN ENRIQUE, ING. JOSÉ MA. NIN



## **ECONOMÍA**

CR. MARCELO BACIGALUPI, CR. MARTÍN DURÁN MARTÍNEZ, CR. MAG. JORGE GUSTAVO OLAZÁBAL MERCANT, CARLOS SELHAY AICARDI, GONZALO BARONI BOCES, ANDREA FABIANA ALVAREZ SCHWARZKOPF, CARMEN SÁNCHEZ BALCARCE, LIC. AGUSTÍN ITURRALDE RODRIGUEZ, CRA. ANABELA BOSSI VELEZ, CRA. ANA BEATRIZ ABIB DOS SANTOS, CR. RUDOLF BECKER, LIC. ENRIQUE ANTÍA ADAMI, EXEQUIEL AGOSTO CHIAPPARA, HEBER FRANCIA LANZOLA, ALVARO FERNANDO SHAFFER GOLDIN, GABRIEL PÉREZ PENA, CR. FEDERICO CAMY, CR. MATIAS FRANCO, GUILLERMO LUIS ORTIZ PERI, PABLO DANIEL CHALAR RODRIGUEZ, DR. JOAQUÍN SUAREZ BOZZOLO, DR. ALEJANDRO LAFLUF, MARTÍN

SASTRE PEREYRA, CAROLINA CAMPANO MARIN, ALEJANDRO MEGA MANNOCCI, DANIEL SUREDA, ANA LAURA CARDOZO, HERNÁN BONILLA, CR. NEPOMUCENO SARAVIA PESCE, CR. FEDERICO GARCIA, IGNACIO ESTRADA HAREAU, PABLO MONTALDO, ADOLFO DÍAZ SOLSONA, ALEJANDRO RIBEIRO, CRA MONICA SANJUAN HALTY, THOMAS ROALD GORDON-FIRING SANDBERG.



## COMERCIO Y TURISMO

DR. GASTÓN GIANERO, DR. BERNARDO JUAN BARBOT ECHEGOYEN, LILIAN GRACIELA TEJERA CORREA, DR. DOMINGO ÁLVARO FERNÁNDEZ OTERO, PROF. FERNANDO CABALLERO, DR JULIO FACAL, LUIS ANTONIO BONATO CONDE, DRA. OLGA ECHEVESTE CHAGAS, LUIS EDUARDO CHALELA PEREIRA, DR. APARICIO TRUCIDO RUIZ, DR. RICARDO MORALES ESTAVILLO, DR. HEBER AMARILLO DE SOUZA, TELMA NIRA UBAL ACOSTA, DIEGO ENRIQUE CASTAGNO GONZALEZ, DR. DIEGO ECHEVERRÍA CASANOVA, DR. GONZALO RAMIREZ SARAVIA, DR. HUGO TEJEDOR, DIEGO VERGARA VIERA, FEDERICO PÉREZ DEL CASTILLO, JOSÉ GÓMEZ PLATERO, REMO MONZEGLIO, RICARDO SHAW, HUGO CHIPARELLI CORTELLARI, LUIS ALBERTO BORSARI BRENNNA, DIEGO VICTORICA, MARÍA FERNANDA VARELA RODRÍGUEZ



## RELACIONES EXTERIORES

DANIEL HARGAIN, ANDREA FABIANA ALVAREZ SCHWARZKOPF, REINALDO MORENO, LIC. GABRIELA TAMBASCO RAMOS, DRA REBECA BREINOFJSJS, JOSE LUIS OSTRIA CHIAZZARO, HEBER PRIETO LACASSIE, SILVIO HERNÁNDEZ FRAGA, ÁLVARO F. LORENZO, RENATO GAMAL DE LOS REYES SELUJA, DR. MAGISTER EN DERECHO CARLOS MATA, VENECIA BUCETA CORREA DE BORBA, DR. GONZALO A. LORENZO IDIARTE, LUCIANA DE FUENTES, DR. MIGUEL CASTELLAN, DR. EDUARDO ANTONICH, ENRIQUE GÓMEZ ROBAINA, LUCIA SOLEDAD NIEVAS, PAOLA B. GATTO, MARCELO MAUTE SARAVIA, DIEGO ESCUDER LEIRA, MARIA SILVINA GARAY, JORGE FERNÁNDEZ REYES, PABLO LABANDERA, ALVARO ALVAREZ CARCABELO, RODOLFO INVERNIZZI, FEDERICA TRIPALDI DI CARLO, ANA INÉS PÉREZ GUIDOBONO, GONZALO CARIGNANI, MIRNA BERTOCHI, DANIEL CARDOZO, ARTURO HEBER FULLGRAFF, GONZALO OLEGGINI, MARTHA ORTIZ, JUAN ANDRES PACHECO RAMIREZ, FEDERICO PERDOMO, ANALAURA SOTO, GABRIEL VALLONE BLANDAMURO, OLAVO MACHADO, ALEJANDRO DE FUENTES TALICE, DR. ALEJANDRO PASTORI.



## DESARROLLO SOCIAL Y DISCAPACIDAD

ANGEL AMERICO ALEGRE ALVAREZ, MARIO ISIDRO BANDERA PERG, MARISA ACOSTA NIELL, ANA DE VITA, MARÍA DOLORES ALVAREZ, ANA CAROLINA CARDOZO GIACONI, ANY CAREM SOUZA MENDIBURU, REINA GRISEL PEREYRA GALLEGGO, RICHARD ESPEL ALVAREZ, CECILIA SENA, MARICELA VIERA, DRA LUCILA BOLLA, FELIPE PAULLIER OLIVERA, DR. JORGE T. BARTESAGHI SILVEIRA, PROC. DIEGO ANDRÉS AMARILLO, DR. MAURO DANIEL SOTO FAGUNDEZ, LUIS CAVANNA, ROSANNA DE OLIVERA MÉNDEZ, MARIA DE LOS ANGELES MACIEL NUÑEZ, MÓNICA CAMERLATI, MARIA SOLEDAD DOVAL ALFONSO, GLORIA RODRIGUEZ SANTO, JULIO PINTOS BENITEZ, ROSANA GARCIA PAZ, MARIA CAMILA RAMIREZ AVIAGA, OSCAR SILVEIRA GUZZO, CAROLINA VILLALBA, MARTIN LEMA, GUSTAVO RIVAS DE LOS SANTOS, MARCELO ALVARO DI LORENZO LAPIDO, ALESANDRA LUNA, LILIAN RODRIGUEZ, MARÍA DEL CARMEN LIESEGANG.



## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA**

DR. CARLOS E. DELPIAZZO, EC. ALBERTO SAYAGUÉS, CR. FABIÁN ROMEO, DR. HORACIO MUNIZ DURAND, FERNANDO MARTÍNEZ SANDRES, ALBERTO MASCHWITZ DURÁN, DR. ARIEL MOLLER, FEDERICO MATÍAS BARRIOS TARATUT, DR. OSCAR GONZÁLEZ ÁLVAREZ, ANDRÉS ACHARD BRITO DEL PINO, DANIELLA PENA BARDAKJIAN, DR. MIGUEL PEZZUTTI ECHEVERRÍA, RUBEN FLORES DAPKEVICIUS, DR. LUIS FERNANDO CALABRIA BARRETO, SOC. MAGDALENA LORENZO, ADRIANA FALCON BARRETTO, PABLO PUPPO, DR. ARIEL SANCHEZ, DR. DIEGO CASTRO, DR. PEDRO KEROUGLIAN, ANTONIO C. MAESO RUIZ, CARMEN ASIAÍN PEREIRA, AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ, RODRIGO FERRÉS RUBIO, KARINA GODAY, ADRIANA MARTINEZ ARESO, SABRINA VERÓNICA PELÁEZ IGLESIAS, GRACIELA RUOCCO, CARLOS SCIRGALEA POPPA, SUSANA LAURA PIERRI BARROS, ALBERTO JAVIER VEGA FREITAS, JOSE LUIS VERA IZETA, VICTORIA VERGARA, NICOLÁS MARTINELLI WAKSMAN, MAURICIO DI LORENZO LAPIDO, DANIEL LOCATELLI PAGLIARO, INDIO ALEJANDO BORCHE ALONSO, ESC. MICAELA RODRIGUEZ, LILIANA BEATRIZ BALBIANI SUAREZ, DR. CARLOS DELPIAZZO.



## **CULTURA Y ACTIVIDADES TRADICIONALES**

DR. FERNANDO BARABINO, ARQ. GISELLA CARLOMAGNO, BEATRIZ ARGIMÓN CEDEIRA, JUAN FRANCISCO FAIG GARICOÏTS, MERCEDES VIGIL, SUSANA RODRÍGUEZ VARESE, JULIO FRADE, JOSE LUIS AZARETTO, HEBERT LOZA, RODOLFO GONZÁLEZ RISSOTTO, ZULLY LARA.



## **CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

DR. JOSÉ A. ALEM DEACES, DR. ALVARO EIRIN, CLAUDIA CROCI, LUIS ANTONIO BONATO CONDE, GUSTAVO RODOLFO DELGADO MLYNEX, ING. JUAN PIAGGIO, ING. AGR. DANIEL PAGLIANO MSC., DRA. LUCILA GARCIA DA ROSA PICCIÓN, MÓNICA IRIBAR, ISABEL MAASSARDJIAN APRAHAMIAN, WALTER RONALD CIBILS MACHADO, ANDRÉS SCORODINSKY, ANDRES CAPRETTI CASAL, PABLO WEINBERGER CAMAÑO, GABRIEL ROIZNER, ALVARO LAME.



## **SEGURIDAD VIAL**

DR. JOSÉ A. ALEM DEACES, DR. ALVARO EIRIN, CLAUDIA CROCI, LUIS ANTONIO BONATO CONDE, GUSTAVO RODOLFO DELGADO MLYNEX, ING. JUAN PIAGGIO, ING. AGR. DANIEL PAGLIANO MSC., DRA. LUCILA GARCIA DA ROSA PICCIÓN, MÓNICA IRIBAR, ISABEL MAASSARDJIAN APRAHAMIAN, WALTER RONALD CIBILS MACHADO, ANDRÉS SCORODINSKY, ANDRES CAPRETTI CASAL, PABLO WEINBERGER CAMAÑO, GABRIEL ROIZNER, ALVARO LAME.



## **SEGURIDAD PÚBLICA**

DR. DIEGO DURAND ARRAMBIDE, ANALÍA PEREIRA CANTONNET, DR. RÚBEN FLORES, REMIGIO PERURENA SILVERA, JULIO VIANA LAPREBENDERE, MÓNICA VACZY RÍGOLI, NATALIA CHARQUERO MARTINEZ, WALTER LASCANO ARANDA, ROBERT PARRADO DOMÍNGUEZ, MARÍA ANGÉLICA NACIMENTO FERRER, PEDRO MENDIZABAL, MARIELA MARTÍNEZ CARRÉRE, EXEQUIEL LÓPEZ GARCÍA, CNEL. SERGIO RICO.



**LACALLE POU  
LARRAÑAGA**



**Partido Nacional**