

---

# COMPROMISO DE **CAMBIO**

---



**EL URUGUAY DEL FUTURO**  
PROGRAMA 2015 - 2020

PRESIDENTE  
**PEDRO**  
BORDABERRY



# **Plan Uruguay 2015 – 2020**

**2014**



## Contenido

<b>PLAN URUGUAY 2015 - 2020 .....</b>	<b>5</b>
<b>CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>11</b>
<b>URUGUAY EDUCADO E INTEGRADO.....</b>	<b>14</b>
<b>EDUCACIÓN .....</b>	<b>15</b>
ANEXO CICLO EDUCATIVO BÁSICO UNIFICADO .....	51
<b>POLÍTICAS SOCIALES Y SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>56</b>
ANEXO PLAZAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL .....	73
VIVIENDA .....	75
SALUD .....	87
CULTURA .....	100
DEPORTES, ACTIVIDAD FÍSICA Y RECREACIÓN.....	109
RELACIONES LABORALES Y SINDICALISMO.....	115
<b>URUGUAY PRÓSPERO Y SOLIDARIO.....</b>	<b>123</b>
<b>ECONOMÍA Y FINANZAS .....</b>	<b>124</b>
ENERGÍA.....	147
PRODUCCION AGROPECUARIA, ALIMENTARIA Y BIOTECNOLOGÍA .....	163
INDUSTRIA.....	177
INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE .....	185
SEGURIDAD VIAL.....	190
COMERCIO EXTERIOR, SERVICIOS GLOBALES Y LOGÍSTICA .....	193
DESARROLLO MARÍTIMO Y FLUVIAL .....	197
TURISMO .....	201
DESARROLLO INMOBILIARIO.....	210
<b>URUGUAY LIBRE Y SEGURO.....</b>	<b>215</b>
<b>SEGURIDAD CIUDADANA.....</b>	<b>216</b>
<b>JUSTICIA Y REHABILITACIÓN.....</b>	<b>234</b>
<b>LIBERTAD, TRANSPARENCIA Y DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>240</b>
<b>URUGUAY DE FUTURO .....</b>	<b>255</b>
<b>CIENCIA, TECNOLOGÍA E INVESTIGACIÓN (CTI) .....</b>	<b>256</b>
<b>INNOVACIÓN Y EMPRENDEDURISMO .....</b>	<b>283</b>
<b>MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE .....</b>	<b>292</b>
<b>TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD.....</b>	<b>307</b>
<b>URUGUAY INTEGRADO AL MUNDO .....</b>	<b>320</b>
<b>POLÍTICA EXTERIOR .....</b>	<b>322</b>
<b>SOBERANIA, DEFENSA NACIONAL Y ESTRATEGIA .....</b>	<b>344</b>



## PLAN URUGUAY 2015 - 2020



El Plan Uruguay 2015 – 2020 es el resultado del trabajo dedicado de hombres y mujeres que, consustanciados con las realidades y necesidades existentes, aunaron esfuerzos para pensar y construir un mejor Uruguay.

El objetivo general del plan de gobierno que presentamos a consideración de la ciudadanía y que guiará nuestro accionar a partir del 1º de marzo de 2015, es mejorar la calidad de vida de todos los uruguayos, posicionando al Uruguay entre aquellos países que tienen mejor desarrollo humano, compendiado en

forma simplificada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IDH es un indicador social estadístico que promedia los valores que adquieren un conjunto de indicadores sociales y no depende exclusivamente del Producto Bruto Interno (PIB). Se construye a partir de tres parámetros (vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno) cuyos valores a su vez reflejan multitud de elementos individuales concretos, desde años de escolaridad hasta vacunación, desde medioambiente sano hasta investigación e innovación, desde infraestructura hasta salarios, y muchos otros. El índice es un instrumento simplificado que permite formular análisis y establecer cursos de acción sobre la base de que el desarrollo no puede ser únicamente descrito



por el crecimiento económico, sino que deben considerarse todos los aspectos que hacen a la vida saludable, confortable, productiva y feliz que puedan lograr los habitantes del país.

***Esta premisa, para nosotros los colorados y batllistas, es clave y ha estado siempre presente acompañando el accionar de nuestro Partido a través de la historia.***

Para elaborar nuestra propuesta de mejorar el desarrollo humano de Uruguay, trabajamos a partir de cinco lineamientos estratégicos, a los identificamos de la siguiente forma

- ***Uruguay educado e integrado***
- ***Uruguay próspero y solidario***
- ***Uruguay libre y seguro***
- ***Uruguay de futuro***
- ***Uruguay integrado al mundo***

En dicho marco, se integraron 25 equipos de trabajo conformados en total por más de 500 técnicos destacados y especialistas, así como también por ciudadanos interesados en los diversos temas, los que en



función de las cuestiones prioritarias de cada área, establecieron los objetivos y las acciones necesarias para lograrlos.<sup>1</sup> A partir de principios de 2013, estos equipos fueron organizándose y estudiando los temas, cuyos lineamientos principales fueron expuestos en

<sup>1</sup> Desde el comienzo de nuestras actividades hablamos de equipos de trabajo y no de equipos técnicos, ya que fueron conformados por personas interesadas en los distintos temas nacionales, las que aportaron desde la perspectiva y situación de cada una. Además es importante destacar, en honor a muchas de ellas, que los equipos se integraron también con personas sin militancia o con militancia en otros partidos políticos, los que encontraron un lugar para plasmar sus ideas y trabajar por ellas.

detalle en varias reuniones públicas realizadas en la Torre de los Profesionales en Octubre y Noviembre de 2013. A partir de allí se continuó el trabajo de recopilación, escritura y coordinación de las ideas de todos los sectores del Partido Colorado, que finalmente se plasman en este documento.



A la vez, se llevaron adelante giras y encuentros<sup>2</sup> en todo el país, que implicaron un involucramiento directo con miles de uruguayos en diversas instancias a través de reuniones, visitas a establecimientos educativos y de salud (públicos y privados), asociaciones de fomento, entre otros. También se realizaron, específicamente,

encuentros regionales en centros sociales sin distinción partidaria, con el propósito de facilitar el acercamiento de la comunidad<sup>3</sup>. A ellos asistieron referentes de la sociedad civil organizada, representantes de diversas entidades públicas y privadas y todos los ciudadanos que quisieron acercarse a participar. Los mismos fueron instancias de provechoso trabajo que permitieron conocer expectativas, desafíos y necesidades, así

como también logros alcanzados y que deben continuar. Todas las sugerencias que se fueron escuchando y recogiendo en estas actividades en todo el país fueron enviadas a los equipos de trabajo para ser elaboradas e incorporadas en el marco general de la línea estratégica que correspondiera.



El Plan Uruguay 2015 - 2020 es el producto de todas las actividades antes descritas y del trabajo responsable y serio de militantes, técnicos y ciudadanos que

---

<sup>2</sup> Desarrolladas por los precandidatos a la Presidencia de la República durante la campaña para las elecciones internas.

<sup>3</sup> Llevados adelante durante las elecciones internas y denominados "Hablando la gente se entiende"

pusieron sus conocimientos, expectativas y esperanzas al servicio de una causa común: mejorar la calidad de vida de todos los uruguayos, sin distinción de banderas aunque dentro de un modelo de desarrollo del país acorde con las tradiciones de clase media, respetuoso de la institucionalidad, de las personas y de los países, culto, educado, trabajador, abierto al mundo y falso de estridencias, características todas que consideramos representan lo mejor de nuestra historia.



En definitiva presentamos este Plan no como el resultado final de ese esfuerzo, sino como inicio de un camino. Sabiendo que este Plan no es, no puede ser, un producto acabado, cerrado e inmutable. Este conjunto de propuestas y compromisos, presentadas a través de objetivos y acciones, se concibe como un proyecto en permanente evolución al que se le integrarán, también, todas aquellas propuestas o iniciativas que surjan con el devenir y que contribuyan al cumplimiento del objetivo trazado. Lograr un país educado con integración social, próspero para quien se esfuerza y trabaja duramente, así como solidario con aquellos a los que la fortuna no le ha sonreído. Un país de personas que viven efectivamente su libertad, de trabajo, de reunión, de expresión, de búsqueda de la felicidad y tantas otras, en un entorno que les brinde seguridad de que podrán disfrutar los logros de ese esfuerzo sin temor, un país que use sus riquezas



naturales y su rico capital humano para generar y adaptar educación, ciencia y tecnología. Un país con personas que apliquen su inteligencia a resolver problemas sin esperar que se los resuelvan, que respeten el ambiente comprendiendo que no les pertenece exclusivamente.

sino también a las generaciones que les seguirán. Un país que se respeta y respeta a los demás, que no se calla frente a las injusticias ni a las violaciones al derecho internacional, que protege su soberanía y entiende que esos intangibles básicos que lo destacaron en el contingente de naciones, como su respeto a la institucionalidad, el valor de su democracia, la convicción de su respeto a los derechos individuales y colectivos, su apego a la solución pacífica de los conflictos, su apuesta a la negociación, al diálogo y la no intervención, sin despreciar ni a grandes ni a pequeños, son valores por los cuales vale la pena ser uruguayo.

Por todo esto, nos comprometemos a trabajar por un mejor Uruguay para todos

**Germán Coutinho**

**Pedro Bordaberry**



## Consideraciones preliminares

---

El documento que presentamos está articulado en cinco secciones, correspondientes respectivamente a las cinco líneas estratégicas

- ***Uruguay educado e integrado***
- ***Uruguay próspero y solidario***
- ***Uruguay libre y seguro***
- ***Uruguay de futuro***
- ***Uruguay integrado al mundo***

Dado que este es un documento muy largo, hemos intentado incluir alguna forma de dar una idea rápida del contenido de cada sección. Para ello se ha usado una herramienta conocida como *nube de palabras*. Estos gráficos, que pueden tener distintas formas generales, están constituidos por las palabras presentes en el texto considerado, y el tamaño de cada palabra es proporcional a la frecuencia con que la misma se encuentra en el texto. Para hacer estas gráficas hemos empleado un programa disponible gratuitamente en internet, llamado Wordle<sup>4</sup>. El programa quita aquellas palabras sin contenido semántico pero muy frecuentes (como, por ejemplo, de, por, con, sin, etc) y el gráfico final da una idea de cuáles son los conceptos que más importan en el documento específico, ya que han merecido una mención más frecuente que los demás.

A modo de ejemplo, mostramos a continuación la nube de palabras generada al someter todo este documento –demás de 105.000 palabras– a ese programa informático. Se observa ahí que la palabra central que describe nuestro programa, aquella que más se menciona, aquella que aparece con más frecuencia en los distintos objetivos y acciones, es la palabra Desarrollo, lo que es coherente con el espíritu que animó la redacción de este plan de trabajo. Otras palabras destacadas son Objetivo, País, Nacional y Política, lo que describe nuestra intención de poner la política al servicio del desarrollo nacional del país, a través de objetivos dentro de un sistema. Fácilmente pueden verse otras implicaciones a partir de la frecuencia con que las palabras se repiten.

---

<sup>4</sup> Ver <http://wordle.net>



Es importante señalar aquí que desde el punto de vista de los conceptos, aparecen en lugar muy destacado Educación y Social. La razón es claramente que dentro del Partido Colorado y por la impronta que el batllismo le dio en el correr del tiempo, nuestra preocupación más profunda pasa por mejorar la calidad de vida de las personas, el componente social, y entendemos que el principal instrumento transformador de la realidad presente debe ser la educación. No renegamos por supuesto –ahí están las palabras que lo prueban—de considerar los derechos, las obligaciones, la seguridad, el ambiente, la tecnología, la vivienda, la salud, el trabajo, la investigación, la gestión y muchos otros conceptos. Pero nuestro centro es la educación como elemento transformador y esperamos que eso sea claro dentro del contexto de este documento.

Cada sección se inicia con una nube de palabras de los conceptos más importantes exclusivamente dentro de esa sección. Obviamente, distintos conceptos tienen diferente peso cuando se los considera en un contexto más reducido, el texto correspondiente solo a la sección considerada. Esperamos que esta herramienta facilite la comprensión del texto.

# **URUGUAY EDUCADO E INTEGRADO**

**Ministerio** fundamental derechos viviendas  
**deporte** mayores **acciones** Nacional cultura  
**públicas** educativo servicios  
**seguridad general** etc familias participación  
**sociales** mayores **familias** Crear cultura  
laboral base creación  
información condiciones distintas  
trabajadores fecha  
deben derechos atender culturales  
materia **máximo** y/o integración competencias  
**marco** **atención** **calidad** **Educación** Plan particular  
parte público **programas** coordinación profesionales familia  
públicos **personas** vez acceso sectores acuerdo  
información público desarrollo social necesario niveles  
trabajadores docente ello media **país** necesidad Plan particular  
educativas **Centros** **formación** coordinación profesionales familia  
público **salud** **ser** **nacional** **desarrollo** población integral  
información docente desarrollo uso tiempo  
trabajadores **Centros** **formación** nuevo profesionales niveles  
deben **salud** **través** **trabajo** **política** desarrollaremos efectiva  
máximo **atención** **calidad** **formación** integral  
y/o integración competencias **Centros** **formación** cada sino  
base creación **país** necesidad **desarrollo** Uruguay existentes personal  
condiciones distintas **Centros** **formación** mismo  
fecha atender **trabajo** **política** docentes mismo  
derechos **calidad** **formación** sistema vivienda  
máximo **atención** **calidad** **formación** **trabajo** **política** **sistema**  
y/o integración competencias **Centros** **formación** **trabajo** **política** **sistema**  
base creación **país** necesidad **desarrollo** Uruguay existentes personal  
condiciones distintas **Centros** **formación** mismo  
fecha atender **calidad** **formación** sistema vivienda  
derechos **atención** **calidad** **formación** **trabajo** **política** **sistema**  
máximo **atención** **calidad** **formación** **trabajo** **política** **sistema**

*Educación*

## ***Políticas Sociales y Seguridad Social***

Vivienda

Salud

Cultura

# *Deportes, Actividad Física y Recreación*

# *Relaciones Laborales y Sindicalismo*

## URUGUAY EDUCADO E INTEGRADO

El desarrollo social del Uruguay es un desafío, mejorar la calidad de vida de todos los uruguayos es nuestro objetivo. Para eso trabajaremos a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de NN.UU con el propósito de lograr que Uruguay se posicione mejor en el mismo.

Trabajaremos por un país integrado a partir de políticas sociales que reivindiquen la disminución de las desigualdades y la eliminación de la pobreza, erradicando la exclusión y logrando una sociedad con mayor cohesión, más justa e inclusiva. Un Uruguay que promueva y fomente la movilidad social ascendente, a través del trabajo digno y del esfuerzo personal que motive la realización por medio del mérito propio.

La educación, en este marco, la concebimos como herramienta fundamental, que acompañada de las políticas sectoriales, para generar las oportunidades necesarias a través de una formación integral, de calidad, pertinente, inclusiva y para toda la vida.

Consideramos necesario, en definitiva, la consolidación de un sistema social solidario y participativo que asegure:

- ✓ El derecho a una **óptima calidad de vida como objetivo central del proceso de desarrollo**
- ✓ El derecho a **vivir en paz** de acuerdo con las especificaciones del Pacto de San José de Costa Rica
- ✓ El **derecho a la educación**, haciendo efectiva la igualdad de oportunidades y de resultados
- ✓ El **derecho a la salud** en su dimensión de completo estado de bienestar físico, psíquico y social y no sólo a la ausencia de enfermedad
- ✓ El **derecho al trabajo** y a un ingreso digno y suficiente, en el marco de políticas sociales desarrolladas al efecto.
- ✓ El derecho a una **vivienda** adecuada y accesible
- ✓ El derecho a acceder a un sistema de **Seguridad Social** universal y eficiente

- ✓ El derecho a la práctica y desarrollo de la formación física y del **deporte**, como acciones integradas y de crecimiento personal en beneficio de la sociedad.
- ✓ El derecho al acceso y participación en el desarrollo de la **cultura** nacional en todas sus manifestaciones.

## EDUCACIÓN

Consideramos necesario generar una estrategia educativa, de mediano y largo plazo, que garantice la inclusión de todos, en particular de aquellos que más lo necesitan, en un marco de calidad y mejora continua. Partiendo de un supuesto fundamental, hay que devolverle a la educación la valoración social que ha perdido a través de una alianza estratégica entre centro educativo, familias y comunidad, teniendo como norte la potenciación y desarrollo de cada alumno desde su propia individualidad.

Es necesario que el gobierno de la educación cuente **con un proyecto integral y transversal, con claro liderazgo político y con respaldo técnico** para implementar los imperiosos cambios que la realidad actual demanda.

Se debe trabajar para que la educación en el Uruguay supere las dificultades existentes e impulse al país con un **proyecto asumido por todos** a través de un verdadero y sostenido **Acuerdo** que se traduzca en un **Plan Nacional de Educación**.

Para ello presentamos este conjunto de propuestas y compromisos, convocando a todos los actores del quehacer educativo para transformar la educación y con ella al país<sup>5</sup>.

La educación afronta dificultades que podemos identificar como:

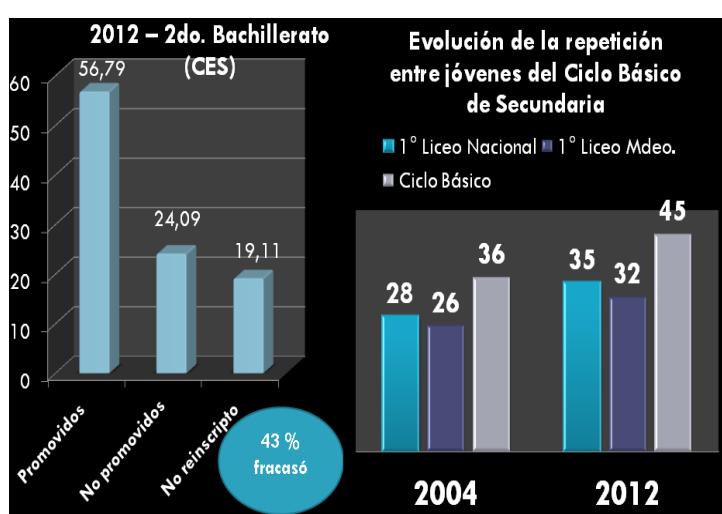
- **Escasa calidad de los aprendizajes y problemas con la retención de los alumnos.** Solamente el 28% de los jóvenes culminan la Educación Media Superior en tiempo y forma, mientras que el 38 % lo logra entre los 21

---

<sup>5</sup> Dejamos expresa constancia de que no se puede concebir una política educativa nacional que no abarque a la educación superior, por lo que la propuesta que presentamos apunta a la concreción de importantes cambios que no se han logrado consolidar en la misma.

y 23 años de edad<sup>6</sup>. Según PISA más de la mitad de los alumnos quedan por debajo del nivel mínimo necesario para incorporarse exitosamente a la sociedad que integran (56 % en Matemática), al tiempo que el sistema no logra retener a miles de jóvenes. En 2013 el 62 % de jóvenes entre 18 y 24 años de edad no asisten a ningún centro educativo<sup>7</sup>.

- **Falta de pertinencia y relevancia de la educación en sus distintos niveles**, particularmente en la educación media. Los cambios operados desde 1996: cambios en la gestión, docente/cargo, enseñanza por áreas, gestión de proyectos de centro, entre otros, fueron suprimidos en 2006, para volver a la matriz universalista y estado-céntrica. Dejando de lado las distintas necesidades, capacidades, motivaciones y oportunidades de los alumnos, al tiempo que no se contempla el dinamismo existente en la sociedad y el valor de la diversidad de ambiente y propuestas.



Lo mismo aconteció con la Reforma de la Educación Media Superior (TEMS 2003) lo que se ha visto reflejado en el fracaso de miles de alumnos todos los años<sup>8</sup>. Existe claramente un problema de fragmentación y de contenido

que impide que las propuestas se adapten a las necesidades y características de los alumnos y de los diversos contextos sociales y culturales, promoviendo la adquisición de competencias necesarias para la vida en sociedad.

- **Problemas vinculados con la equidad y justicia interna.** Las dificultades más importantes que atraviesan el sistema educativo uruguayo atacan mayormente a los que provienen de los quintiles o sectores más débiles cultural y económico; por lo que el origen socioeconómico de los alumnos determina el éxito o fracaso de los mismos. A esto debe sumarse que los cen-

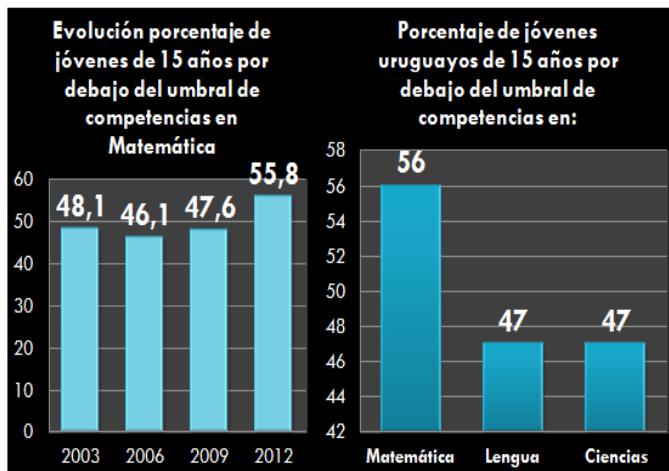
<sup>6</sup> Fuente: Observatorio FUNDAPRO de la Educación

<sup>7</sup> Fuente: Logro y Nivel Educativo alcanzado por la población 2013 - MEC

<sup>8</sup> Los niveles de repetición en todos los niveles educativos han aumentado en forma considerable, en particular en la educación media básica.

tros con mayores necesidades no cuenta con los mejores recursos ni con los mejores docentes.

- Pérdida de valoración social y débil relacionamiento con la comunidad y las familias.** Como consecuencia, prácticamente inevitable de

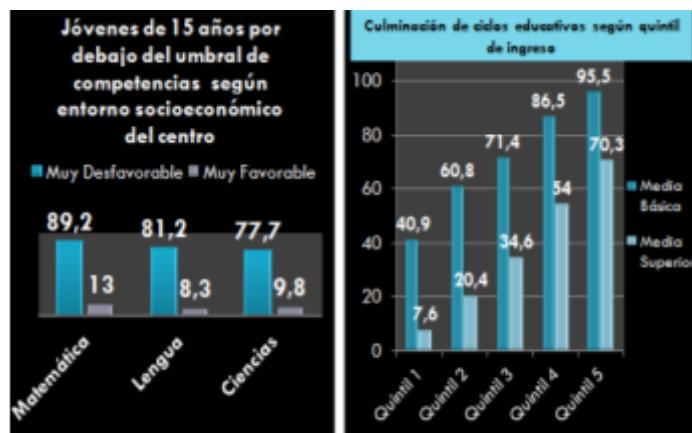


Nota 1. Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Educación de la ANEP – y de informe PISA 2012.

los problemas anteriores, se genera esta situación. La sociedad siempre se proyectó a través de la educación como elemento de superación y movilidad social. Hoy muchos centros, además y no por responsabilidad de los mismos sino del sistema propiamente dicho, se han alejado de la comunidad

que integran, de las familias y de los estudiantes por lo que particularmente en diversos contextos, la educación no es considerada como una herramienta para la generación de oportunidades.

- Fragmentación y división del sistema educativo nacional,** lo que se ha agudizado a partir de la aprobación de la Ley de Educación N° 18.457, en diciembre de 2008. La misma fue concebida desde una lógica de sistema centralizado, carente de herramientas eficaces y eficientes, tanto a nivel general como de los propios centros educativos, los que son entidades que mayoritariamente deben replicar directivas emanadas centralmente y en forma casi uniforme.

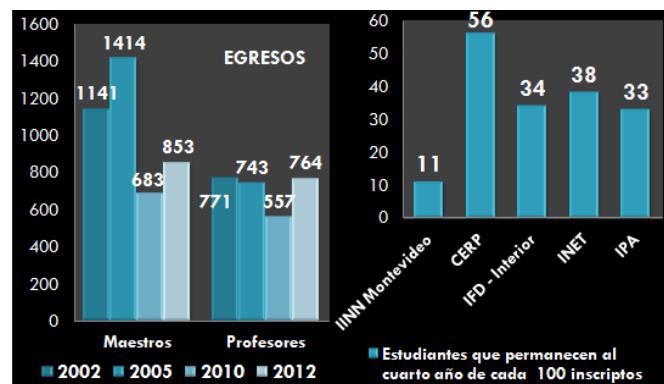


Nota 1. Fuente: elaboración propia a partir de datos MEC - ANEP - PISA - 2012

- **Débil gestión institucional**, la que carece de adecuada planificación estratégica, con superposición de estructuras burocráticas a nivel central y desconcentrada. Cada estructura al mismo tiempo, tiene organizaciones distintas para el abordaje de temáticas iguales o afines, fuertemente centralizadas imperando la división de acuerdo con los subsistemas existentes. Se mantienen ciertas prácticas que dificultan la gestión lo que repercute fuertemente en la gestión de los centros educativos.

Ejemplo de ello, durante el año lectivo 2014, es la elección de horas docentes en educación media. En definitiva, además de los problemas de gestión se advierte fuertes carencias vinculadas con la planificación y la rendición de cuentas.

- **Carencias en la formación, la profesionalización y la carrera docente.** A partir de 2008 se aprobó el plan único de formación docente, lo que determinó asignaturas de 45', escasas horas de investigación, superposiciones curriculares, debilidades notorias en la formación en una segunda lengua y TICS, entre otros aspectos. A la vez, existe una carrera docente que principalmente premia la antigüedad en detrimento de otros aspectos que necesariamente deben considerarse para el desarrollo profesional. También se carece de una política de profesionalización continua para maestros y profesores, en definitiva no hay una política docente a nivel nacional existiendo acciones poco articuladas y de escaso impacto.<sup>9</sup>



Nota 2. Fuente – MEC – Anuario de Educación – 2012 – Informe del CFE de informe empresa CIFRA – 2012.

<sup>9</sup> En formación docente del Uruguay es común hablar de endogamia ya que la mayoría de los formadores de formadores provienen del propio sistema, existiendo poca facilidad para el ingreso de profesionales externos. La evaluación del Plan 2008 realizada por estudiantes y docentes de formación docente se puede encontrar en la Circular N° 1/2012 del Consejo de Formación en Educación.

## ***De los diagnósticos y discursos a la acción***

Objetivo estratégico 1 - Desarrollar la atención integral de todos los niños desde los cero a los cinco años generando igualdad desde el inicio de la vida

Diseñar e implementar políticas hacia la primera infancia y la educación inicial, constituye una inversión con muy alto impacto en particular para los sectores más vulnerables de la sociedad. Las acciones desarrolladas a partir de 1988 con la creación de los CAIF y el proceso de Reforma Educativa de 1995, a partir del cual se incorporaron en el entorno de 40.000 niños a la educación inicial, han permitido tener un importante avance transformándose en una política de estado. Sin perjuicio, es necesario seguir apostando a la primera infancia y a la educación inicial para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Crear 150 Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)** para incorporar a niños de 0 a 3 años a la educación formal, universalizando la educación de tres años.
- 2. Extender la educación de tres años** en los centros educativos del Consejo de Educación Inicial y Primaria, con el propósito de aumentar la matrícula actual y cumplir el objetivo de universalización.
- 3. Expandir la cobertura de centros educativos de tiempo completo de los niños de 4 y 5 años de contexto crítico.**
4. Generar y fortalecer espacios de **intercambio con las familias** propiciando acciones conducentes a tal fin (Ver objetivo estratégico N° 4).
- 5. Profesionalizar el personal docente y auxiliar** que trabaja en estos niveles a través de carrera de grado y de instancias de especialización. (Ver objetivo Estratégico N° 6).
- 6. Fortalecer y dinamizar los apoyos multidisciplinarios** que acompañan el proceso de enseñanza – aprendizaje, en particular en estos espacios de educación formal.

## Objetivo estratégico 2 - Brindar una educación básica de calidad, pertinente, igualitaria e inclusiva

Para la generación de una nueva educación básica se deben considerar los antiguos y actuales escenarios y pensar en los futuros. Se impone el trabajo integrado, coordinado y articulado entre los tres subsistemas educativos (primaria, media y técnica) lo que implicará transformaciones múltiples que se impulsarán decididamente.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Crear una nueva propuesta educativa curricular unificada comprensiva de 4 a 14 años de edad durante el 2015, la que comenzará a aplicarse en marzo de 2016**, abandonando la lógica de una educación separada en ciclos fuertemente diferenciados y orientados a través de asignaturas asociadas a disciplinas específicas.<sup>10</sup> La misma se articulará a través de Espacios de Aprendizaje Fundamental (EAF) con un nuevo régimen de evaluación que acompañe al alumno durante el proceso de adquisición de aprendizajes, propiciando la mayor participación de los mismos y sus familias (Ver anexo sobre Ciclo Básico Unificado al final de este documento).
- 2. Desarrollar un Programa Personalizado de Éxito Educativo (PPEE)** en el marco de la nueva propuesta curricular que se implementará para el acompañamiento/seguimiento de los alumnos durante su trayecto educativo básico.<sup>11</sup>
- 3. Establecer un nuevo régimen de evaluación** con el objetivo de personalizar al máximo el proceso de enseñanza y de aprendizaje atendiendo las características específicas de los alumnos y de sus contextos, dotando a los centros educativos de mayor protagonismo.
- 4. Ampliar el Tiempo Pedagógico** a través de la implementación de más días y más horas de clase, en forma escalonada en los distintos niveles educativos, asegurando un mínimo de 200 días efectivos de clase.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> La misma comenzará a aplicarse a partir de 2016 previa consulta y trabajo en conjunto con los distintos actores del quehacer educativo nacional.

<sup>11</sup> Idem está incluido en el referido Resumen Ejecutivo

<sup>12</sup> Los Senadores Pedro Bordaberry y Ope Pasquet presentaron en febrero de 2011 un proyecto de ley por el cual se establece un mínimo de 200 días de clase efectivos en educación primaria y media el que está a consideración del Senado de la República.

<http://vamosuruguay.com.uy/proyecto-de-ley-200-dias-de-clase/>

- 5. Establecer políticas de promoción y de selección de los mejores docentes para integrar los equipos de dirección de los centros educativos**, restableciendo en todos los niveles, concursos para ocupar en efectividad los cargos de Dirección y de Subdirección. Se fortalecerán estos equipos y se estudiará la situación actual del Escalafón directivo en el marco de una realidad funcional que debe cambiar.<sup>13</sup>
- 6. Transformar la carrera docente de los maestros y profesores** considerando la **evaluación, asiduidad y capacitación** como elemento principal de promoción y ascenso profesional, además de la antigüedad.<sup>14</sup>
- 7. Crear cargos efectivos y radicados en establecimientos educativos para los profesores de educación media**, cambiando el actual sistema de elección de horas anual que genera tanta incertidumbre, destrato y desigualdad a los docentes (Ver Objetivo Estratégico N° 6).
- 8. Cambiar el régimen y la concepción de la supervisión y evaluación de la tarea docente y de los centros educativos.** El ciclo educativo único requerirá coordinaciones y visiones compartidas, por lo que se crearán Áreas Regionales de Orientación y Supervisión que involucren a todos los subsistemas educativos desde una perspectiva transversal orientada al acompañamiento del equipo de cada centro educativo (Ver Objetivo Estratégico N° 7).<sup>15</sup>
- 9. Fortalecer a los centros educativos** en el marco de **proyectos de centro** que otorgarán las capacidades directamente a las comunidades educativas fomentando el empoderamiento de las mismas, generando redes locales, regionales y nacionales (Ver Objetivo Estratégico N° 7).<sup>16</sup>
- 10. Otorgar mayores potestades y recursos presupuestales** a los centros educativos para la atención de sus necesidades, así como mayor autonomía para el manejo de los recursos humanos y la toma de decisión en general. La resolución de los problemas que afectan a los mismos debe adoptarse en su entorno y no depender de resoluciones centralizadas. Los Centros educativos se convertirán en comunidades/entornos de aprendizaje para toda la

---

<sup>13</sup> Será de aplicación a todos los niveles educativos y subsistemas

<sup>14</sup> Lo que se desarrollará para todos los docentes de la educación pública del Uruguay

<sup>15</sup> Aplicable a todos los subsistemas y niveles educativos de la ANEP

<sup>16</sup> Idem anterior

comunidad, generándose centros de excelencia con flexibilidad de currículo, infraestructura adecuada, equipo docente calificado, entre otros aspectos.<sup>17</sup>

**11. Desarrollar la tecnología al servicio del proceso pedagógico** partiendo de la premisa de que los cambios tecnológicos no son una amenaza salvo que se los ignore o se los deje de lado. Se potenciarán las aulas virtuales y otras herramientas, brindando adecuada formación a los docentes. (Ver Objetivo Estratégico N° 8)

**12. Fomentar la educación física y del deporte** – la práctica sistemática y regular de la actividad física, la expresión corporal y del deporte es un componente fundamental de la educación integral, además de favorecer la convivencia, la cooperación, la disciplina y otros valores en la formación de niños y jóvenes (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 - Capítulo Deportes, Actividad Física y Recreación y creación de Plazas de Integración Social – Capítulo de Políticas Sociales).

**13. Crear centros educativos de gestión comunitaria de tiempo completo** en Contextos vulnerables del país. Esta nueva modalidad complementará la oferta pública existente a la fecha en las zonas de contexto crítico en el marco de la necesaria articulación y potenciación del rol de la sociedad civil en su vinculación con la educación, los que contarán con espacios destinados para la actividad física y el deporte o podrán estar ubicados en las inmediaciones de plazas destinadas para tales actividades. En muchas de las zonas referidas la oferta educativa existente no es suficiente por lo que una acción de esta naturaleza permitirá atender las demandas/necesidades y mejorar los logros y el éxito educativo de la población comprendida. La propuesta tal como se explicita en el proyecto de ley presentado ante el Senado de República, toma como base la experiencia exitosa que el país ha llevado adelante desde 1988 con los Centros de Atención a la Primera Infancia y a la Familia (CAIF).<sup>18</sup>

**14. Extender la educación de Tiempo Completo a 60.000 niños de las escuelas de contexto crítico.** Se priorizará la incorporación de niños de escuelas ubicadas en zonas periféricas (nivel 1) con el objetivo de duplicar la cantidad de niños de contexto crítico que concurren a tiempo completo re-

---

<sup>17</sup> Idem anterior

<sup>18</sup> Proyecto de ley presentado ante el Senado de la República: <http://vamosuruguay.com/wp-content/uploads/2013/07/PROYECTO-DE-LEY-ASIGNAR-RECURSOS-PUBLICOS-A-BENEFICIARIOS-MIDES.pdf>

tomando el objetivo establecido en los Acuerdos Multipartidarios de 2010 de cubrir el 100 % de los niños en situación de pobreza con esta modalidad. A la fecha asisten a educación con jornada extendida 52.500 niños de educación inicial y primaria<sup>19</sup>. (Inicial de TC 15.184, de TE 751, Primaria de TC 33.000 y de TE 3600)<sup>20</sup> por lo que el objetivo es duplicar la matrícula en esta oferta educativa, la que ha demostrado ser exitosa y obtener buenos resultados, respetando y desarrollando el modelo de ETC. En otras zonas y contextos, también se propiciará el desarrollo de jornadas extendidas a fin de contemplar requerimientos específicos que se presentan en las mismas.

**15. Incorporar a 20.000 jóvenes a la educación media básica de tiempo completo**, continuando con la experiencia que solamente comprende, en la actualidad, a tres centros educativos de educación secundaria con algo más de 500 alumnos<sup>21</sup>. Se considerarán centros educativos de educación media básica general y técnica, urbana y rural, priorizando las zonas de contexto crítico y los centros educativos ubicados en ellas, procurando que los alumnos que vienen de experiencia de horario extendido en educación primaria continúen en la misma.<sup>22</sup> Se aprobará un proyecto general comprensivo de esta modalidad educativa para aplicarlo a los centros educativos que paulatinamente se vayan incorporando.

En particular, y sin perjuicio de lo expresado precedentemente, para el medio rural se impulsarán las siguientes acciones:

**16. Extender las escuelas rurales con 7º, 8º y 9º grado**, modalidad que ha demostrado su eficacia en la atención de adolescentes del medio rural, como nueva alternativa a la educación media, promoviendo su extensión más allá de este medio.

**17. Desarrollar los liceos rurales** priorizando la atención de jóvenes en zonas aisladas o de difícil acceso, y llevando los mismos a **tiempo completo**.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> CIFRAS matrícula 2013 presentadas en informe del CEIP, es de destacar que luego de iniciados los cursos 2014 se han inaugurado nuevas escuelas de TC por lo que puede existir alguna variante.

<sup>20</sup> TC: Tiempo Completo – TE: Tiempo Extendido.

<sup>21</sup> Liceos de San Luis (Canelones), Rivera 4 e Ismael Cortinas (Flores).

<sup>22</sup> Se ha informado públicamente la existencia de 76 centros educativos públicos de educación secundaria de contexto crítico.

<sup>23</sup> Se considerará también a los Centros Educativos Integrados que existen en la órbita del Consejo de Educación Secundaria.

- 18. Implementar en nuevos centros el régimen de Ciclo Básico en Alternancia (UTU)**, modalidad que permite agrupar en un centro educativo una población dispersa donde realiza un proceso de aprendizaje, pero sin desraigarse del medio rural, al mismo tiempo que asocia la formación general típica con la experiencia familiar y de la comunidad. Con esta propuesta y con las dos anteriores, se diversificará y desarrollará la oferta educativa para los jóvenes del medio rural hasta 15 años desde una lógica regional y no por departamento o localidades.<sup>24</sup>
- 19. Aumentar los cursos terciarios** que se imparten en industria láctea, producción lechera, enología, producción animal intensiva y mecanización agrícola, industria cárnica, forestación, entre otros. En este marco los acuerdos de complementariedad entre la UTEC (Universidad Tecnológica) y la UTU será un camino que recorreremos ampliamente, ya que el acercamiento de la oferta educativa al medio en donde están los alumnos propicia y facilita la continuidad educativa.
- 20. Crear e implementar un Plan Nacional Educativo para el Medio Rural**, a través del cual se extenderán los cursos de capacitación a mayores de 15 años con primaria completa, en el marco de las formaciones que se llevan adelante por el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU) y otras que se diseñen para atender las realidades de un medio que ha experimentado últimamente cambios significativos. La nueva ruralidad ha generado la necesidad de capacitar a miles de uruguayos que se desempeñan en dicho contexto y que es necesario capacitar en distintas áreas a través de cursos y formaciones de corta o mediana duración. El fuerte componente tecnológico que hoy existe debe expresamente ser atendido a través de nuevas y pertinente formaciones.
- 21. Lograr la continuidad educativa de jóvenes y personas radicadas en el medio rural** a través de ofertas presenciales, semipresenciales o/y a distancia pensadas para y desde dicho medio en el marco del Plan referido, con fuerte componente en el uso de TICS. En dicho marco se trabajará en la **reformulación curricular de las propuestas educativas** consideran-

<sup>24</sup> Especial atención tendrán los centros educativos del Consejo de Educación Técnico Profesional como ser las Escuelas Agrarias y otras escuelas específicamente destinados a la formación en distintas áreas del sector.

do las transformaciones de fuerte impacto que se están sucediendo, así como las acciones previstas en este programa de gobierno.

**Objetivo estratégico 3 - Implementar una educación efectiva y atractiva para todos los jóvenes generando nuevos y mejores horizontes**

La **Educación Media Superior** es uno de los mayores desafíos y debe tener como objetivo preparar a los jóvenes para que desarrollen todo su potencial, y aprendan a convivir entre sí<sup>25</sup>, adquieran sentido de identidad, valores y a partir de la reflexión crítica adquieran los aprendizajes necesarios para desenvolverse en diferentes escenarios sociales y laborales, sin que los condicione su origen social.<sup>26</sup>

Implementaremos una educación para los jóvenes que les permita **aprender a aprender, aprender a vivir y trabajar juntos** y también **aprender a emprender**.<sup>27</sup>

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Transformar el currículo de la Educación Media Superior con fuerte componente tecnológico y con sistema de créditos académicos transferibles entre orientaciones lo que se aplicará a partir de 2016**, comenzando un proceso que avance respecto de la histórica y tradicional separación entre educación general y educación técnica. Incorporaremos el componente tecnológico, particularmente a partir de los primeros años y en todos los niveles educativos.<sup>28</sup> El sistema de créditos académicos transferibles generará movilidad entre las orientaciones y subsistemas educativos potenciando los saberes adquiridos.
- 2. Incorporar espacios optativos de formación/aprendizaje elegibles por cada centro educativo.** La nueva formulación será flexible y permitirá la existencia de espacios que contemplen las necesidades y características de los distintos contextos en los que están los centros educativos

---

<sup>25</sup> Atendiendo especialmente los objetivos de la UNESCO

<sup>26</sup> En este marco, consideramos del caso hacer mención a la **atención a la diversidad** lo que implica el desarrollo de centros educativos inclusivos, así como implementación de acciones que disminuyan los factores que generan la exclusión. En la educación inclusiva, la intervención de los docentes de apoyo / itinerantes, deben tener como finalidad facilitar el avance hacia prácticas inclusivas colaborando en el desempeño de los alumnos y ayudando al docente de aula al mejoramiento de las expectativas con respecto a la potencialidad de alumnos con necesidades educativas especiales.

<sup>27</sup> En el Capítulo de Uruguay de Futuro se desarrolla todo lo concerniente a la educación para la formación de jóvenes emprendedores.

<sup>28</sup> Con el propósito de formar un individuo reflexivo, con espíritu crítico que desarrolle competencias para adaptarse con éxito a un mundo cambiante con capacidad para el manejo de la incertidumbre.

fortaleciéndose el vínculo entre educación y trabajo, en el marco de una necesaria flexibilización curricular.

- 3. Crear un nuevo régimen de evaluación y pasaje de grado para toda la Educación Media Superior**, partiendo de la base que la evaluación en educación media necesita una urgente revisión. Se debe pensar en una evaluación permanente de acumulación anual/bianual, incluyendo proyectos y prácticas laborales (**pasantías**) en los distintos grados/niveles/tramos, teniendo en cuenta la realidad de los distintos sectores de actividad objeto de la formación.<sup>29</sup> Esta modificación debe implicar una necesaria interacción de la educación con la sociedad y no solo con el trabajo a partir de una evaluación basada en la enseñanza a una basada en los aprendizajes.
- 4. Extender los proyectos de centro con participación de toda la comunidad**, con involucramiento de alumnos, de padres y de docentes. Se desarrollará en el marco de la reformulación del nuevo diseño curricular y de la modificación del régimen de evaluación y pasaje de grado, poniendo especial hincapié en la participación activa de los alumnos, en la elección y contextualización de los saberes, con el objetivo de que éstos se apropien de su formación.
- 5. Transformar las inspecciones y crear un nuevo diseño de la supervisión/orientación** de los centros educativos y de los docentes en general. La inspección tradicional debe reformularse a partir de una concepción integral del sistema y de la necesidad de acercarla a las comunidades educativas, afianzando una evaluación orientadora y no meramente fiscalizadora, que acompañe al docente y a la institución propiamente dicha. Crearemos áreas de supervisión integradas con sedes a lo largo y ancho de todo el país, a partir de la lógica de regionalización propuesta por nosotros en el marco de los Acuerdos Multipartidarios de 2012. Se realizarán preceptivos y previos a la provisión de las funciones, concursos públicos de oposición y méritos.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Se tendrá en cuenta el entramado empresarial existente en los distintos puntos del país para la optimización del régimen de pasantías que se establecerá.

<sup>30</sup> Este cambio de la matriz del sistema inspectivo nacional (incluidos los actuales campus existentes en CETP) abarcará todos los subsistemas y todos los niveles educativos y se proveerán en todos los casos mediante llamados públicos y NO por mecanismos de designación directa.

- 6. Implementar nuevos centros educativos de Educación Media Superior** en todo el país avanzando en la complementariedad entre los subsistemas existentes (Secundaria y UTU) instalando las ofertas educativas en los centros donde las mismas se requieran, con prescindencia de quien administre los establecimientos. Particular atención se dará al acercamiento/ instalación de este nivel educativo a zonas y contextos en donde no se imparte.
- 7. Crear una nueva oferta educativa de Educación Media Superior (Bachillerato) en Ciencia y Tecnología**, la que estará asociada a un régimen de becas para los estudiantes que opten por el mismo y que logren culminar sus estudios, propiciando la continuidad educativa en esta área.<sup>31</sup>
- 8. Desarrollar y potenciar nuevas modalidades de formación semipresencial o a distancia poniendo la tecnología al servicio del proceso pedagógico** para permitir que jóvenes y adultos se formen y completen los ciclos educativos de manera no tradicional con particular énfasis en el interior del país y siguiendo ejemplos que se están desarrollando a la fecha en otros sistemas educativos.
- 9. Desarrollar una política nacional en materia de Segunda Lengua**, comprensiva de todos los niveles educativos a través de formación presencial, semipresencial y a distancia. En particular, se extenderán los **centros de lenguas extranjeras en todo el país**<sup>32</sup> con el propósito de enseñar otras lenguas a jóvenes de 12 a 25 años. También se impartirá la enseñanza de la lengua inglesa como forma de apoyar a los alumnos que así lo requieran en la educación media con miras a lograr la certificación de aprendizajes a nivel nacional. En este sentido se procurará y continuará con acuerdos con las embajadas, con los gobiernos departamentales y demás entidades especializadas, para llevar esta formación a más puntos del país. Se continuará también con el aprendizaje a distancia de la lengua inglesa, utilizando las plataformas existentes y otros recursos, así como el Programa de Segunda Lengua y el de inglés por contenidos.
- 10. Desarrollar e implementar nuevos sistemas de información**, que permitan que los alumnos y sus familias se interioricen de diferentes opciones de trayecto formativo futuro, fortaleciendo a la vez el vínculo entre

---

<sup>31</sup> Esta propuesta está vinculada con la que se desarrolla en Uruguay de Futuro en el área Ciencia y Tecnología.

<sup>32</sup> Actualmente existen 23 centros de Lenguas Extranjeras en todo el país los que funcionan en la órbita del CES

las partes. Hoy por hoy la desarticulación y falta de integración de la oferta educativa repercuten en la información existente, lo que necesariamente se atenderá, combinando esto con políticas de orientación vocacional claramente focalizadas.<sup>33</sup>

**11. Organizar, ampliar y optimizar el sistema de becas<sup>34</sup>**, creando un Sistema Nacional que promueva una política nacional en ese sentido, descentralizando la toma de decisión y el otorgamiento de los beneficios, incorporando premios por excelencia académica, atendiendo situaciones como las de estudiantes del interior, así como el desempeño exitoso en determinadas áreas, sin perjuicio de las que están vigente a la fecha. Especial atención se dará a la difusión y democratización en el acceso a estos beneficios.<sup>35</sup>

**12.** Fomentar la creación y/o extensión de **Centros de Educación No Formal** y Grupos de Jóvenes acompañados de adultos referentes con formación para la educación social.<sup>36</sup>

**13.** Mejorar y desarrollar un sistema nacional de **acreditación de saberes** a través de políticas de promoción, difusión e incentivo en el marco de convenios que se celebren con entidades públicas y privadas de todo el país.<sup>37</sup>

Objetivo estratégico 4 – Valorizar y potenciar la alianza familia- centro educativo-comunidad base para una educación de calidad

La participación e integración de las familias en el proceso de educación de los niños y jóvenes es de vital importancia, por lo que es necesario jerarquizar el acompañamiento de éstas durante la trayectoria escolar de los mismos. Se deben implementar nuevos programas de integración, así como acciones vinculadas y desarrolladas con los maestros referentes o comunitarios, entre otras instancias. Algunos episodios que se han hecho públicos requieren, más que nunca, de un intenso y estrecho trabajo en esta materia, para lo cual desarrollaremos las siguientes acciones:

---

<sup>33</sup> De aplicación en todos los niveles educativos.

<sup>34</sup> Aplicable a toda la educación media y educación superior.

<sup>35</sup> Se coordinarán acciones entre el MEC, el futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología y el MIDES en el marco del Programa Nueva Vida.

<sup>36</sup> De aplicación para todos los niveles educativos

<sup>37</sup> De aplicación para todos los niveles educativos

- 1. Generar espacios virtuales de comunicación/intercambio** con las familias de los alumnos a través de la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación.
- 2. Utilizar, en el marco referido, las herramientas informáticas** disponibles o a adquirir con el propósito de que los alumnos y sus familias puedan acceder en forma permanente a noticias e información en general y de interés, así como verificar la evolución pedagógica de los niños y jóvenes.
- 3. Incentivar y hacer efectiva la participación** desde el propio centro educativo, involucrando a la comunidad, fomentando la difusión de buenas prácticas y el intercambio e integración entre los mismos con independencia del nivel educativo que corresponda cada uno. El tratamiento de temas que involucran a las comunidades desde los propios centros educativos será un camino que recorreremos con entidades como la UNASEV, la Junta Nacional de Drogas, el MSP entre otras.
- 4. Realizar publicaciones impresas y/o digitales** que fomenten y fortalezcan el intercambio y vínculo directo con el hogar, a través de los cuales se abordarán temáticas de importancia como ser la prevención de la salud, el medio ambiente, la igualdad de género, la alimentación saludable, la seguridad vial, la no discriminación, los derechos humanos, los valores, entre otros.
- 5. Jerarquizar las Comisiones de apoyo** al centro educativo que integradas por padres de alumnos, constituyen enclaves de participación e integración destacables.
- 6. Utilizar el servicio de la televisión pública para la generación de programas y actividades con contenidos educativos/culturales** que involucren a las familias y sus comunidades.
- 7. Desarrollar campañas institucionales/publicitarias** a nivel nacional para la difusión y promoción de la educación nacional, generando acciones tendientes al fortalecimiento de la educación y de la cultura nacional.

Objetivo estratégico 5 - Formar profesionales innovadores y creativos en el marco una educación superior terciaria y universitaria que atienda las necesidades del Uruguay de futuro

La formación de los profesionales debe tener en cuenta que ellos enfrentarán una vida laboral más incierta, con grandes oportunidades pero también con múltiples desafíos.

Se debe priorizar lo que es relevante, fortaleciendo la calidad y pertinencia académica de la educación y promoviendo la capacidad emprendedora. Se debe desarrollar aprendizajes de calidad para el mundo del trabajo, el manejo de otros idiomas y las tecnologías de la comunicación y de la información.

Jerarquizar el proceso de transformación de la **UDELAR** así como el desarrollo y potenciación de la **UTEC** será un objetivo fundamental, ya que no es posible concebir un cambio educativo sin incluir en él a la Educación Superior. La articulación con las regiones y sus necesidades a fin de generar ofertas de formación presencial o a distancia debe ser una prioridad a través de ámbitos de intercambio con los distintos actores involucrados. A la vez, se propondrá la creación de una **nueva Universidad pública** en el norte del país y el fomento y creación de nuevas carreras de ciencia y tecnología para transformar al Uruguay en un centro de referencia a nivel mundial. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Uruguay de Futuro – Capítulo Ciencia y Tecnología)

En definitiva, el propósito de una reforma debe ser rescatar al sistema universitario/terciario en general, para ponerlo nuevamente al servicio de una sociedad en cambio constante. No convirtiéndolo en un mero proveedor de profesionales para las necesidades inmediatas de la industria, sino permitiéndole la profundidad de pensamiento y el tiempo de maduración suficiente como para plantear interrogantes y generar respuestas para el país de futuro. Pero, al mismo tiempo, no conservándolo en un inmovilismo paralizante que le impide ser lo suficientemente flexible y rápido como para responder a las necesidades de la empresa, la industria y la sociedad que se expresan en años o lustros y no en décadas. Encontrar ese equilibrio requiere de múltiples medidas y de la generación de una política de estado en la materia.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Crear un Sistema Universitario Nacional (SUN):** Comprenderá a la UDELAR, la UTEC, otras Universidades estatales creadas o a crearse, y las Universidades e Institutos Universitarios privados, como un ámbito en que se genere cooperación y complementación entre todos los gestores públicos y privados, implementando una política de estado en la educación terciaria/universitaria para el desarrollo del país. El SUN estará regulado por un régimen que asegure la autonomía de organización, gestión, enseñanza e investigación, dentro de un marco reglamentario común basado en objetivos claros y mensurables de calidad, excelencia, productividad, rendición de cuentas, competencia por los recursos, relevancia social y servicio a la ciudadanía.
- 2. Crear la entidad rectora del SUN (Consejo de Rectores)** el que además de los representantes de las distintas universidades estará integrado por representantes de los Ministerios de Educación y Cultura y de Ciencia y Tecnología<sup>38</sup>, la sociedad civil, y el mundo empresarial e industrial.<sup>39</sup>
- 3. Reformar la Ley Orgánica de la UDELAR:** Resulta muy importante modificar las asimetrías del actual sistema promoviendo una modificación de la Ley Orgánica dotando a la misma de mayor flexibilidad en su estructura orgánica y en su funcionamiento en general, en el marco de la autonomía consagrada a favor de la misma.
- 4. Desarrollar la acreditación y evaluación universitaria:** en el marco de la creación de la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación se establecerá la acreditación y certificación de todos los centros y carreras universitarias en igualdad de condiciones. En la agencia estará la entidad que desarrollará la evaluación de todo el sistema educativo desde educación inicial hasta post universitaria y a la vez, la acreditación y certificación de la educación superior.
- 5. Formular y aprobar una Ley de Educación Terciaria** que legislará en la materia. En particular contendrá disposiciones relativas a:
  - 5.1) Reconocimiento de la diversidad de gestión de las instituciones de educación terciaria** a partir de la cual se integrarán y complementarán.

---

<sup>38</sup> Nueva Secretaría de Estado que se propone crear. Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Uruguay de Futuro – Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI)

<sup>39</sup> En lo pertinente se adecuará la ley de educación.

- 5.2)** Creación del SUN, determinación de su composición, forma de gobierno, ingreso y egreso del sistema, entre otros aspectos. Integración del sistema universitario a efectos de que no sólo exista movilidad horizontal entre distintas carreras en una misma Universidad, sino también mecanismos para que los estudiantes pueda cambiar/complementar su formación entre entidades educativas con el reconocimiento del aprendizaje adquirido. Igualmente generar mecanismos de equidad en relación con el desempeño de docentes puedan en las distintas instituciones educativas del SUN.
- 5.3)** Creación del Consejo de Rectores y determinación de su relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como sus derechos, obligaciones y régimen de funcionamiento. Tendrá como cometido el diseño de estrategias generales válidas para establecer el común denominador mínimo de calidad y productividad del SUN. Asegurar la participación en él no sólo de las instituciones universitarias, sino también del gobierno, la sociedad civil y el mundo empresarial e industrial.
- 5.4)** Incluir la separación de los organismos de decisión política de los organismos de gestión, la descentralización administrativa, el presupuesto por programa, la evaluación y posterior rendición de cuentas de los resultados, con descentralización territorial y apoyando fuertemente las iniciativas locales y regionales.
- 5.5)** Control de calidad a todas las Universidades mediante una Instituto que integrará la Agencia para el Desarrollo y Calidad de la Educación.
- 5.6)** Simplificación, racionalización y sistematización de las titulaciones de grado y postgrados en línea con el sistema propuesto por la Reforma de Bolonia.
- 5.7)** Fijación de derechos y deberes de estudiantes, docentes y funcionarios universitarios considerando la realidad del siglo XXI.
- 5.8)** Potenciación de la cooperación interuniversitaria, tanto nacional como internacional a través de la celebración de acuerdos de cooperación.

- 5.9)** Incorporación de la excelencia y la calidad del profesional universitario como un valor de la sociedad, mediante un sistema apropiado de límites y baremos cuali- y cuantitativos.
- 5.10)** Definición de un proceso que permita pasar de estructuras tubulares y rígidas a un régimen más flexible, siendo la semipresencialidad su mayor expresión, consolidando un sistema nacional de créditos internos y externos como requisito imprescindible para la construcción del SUN.
- 5.11)** Fomento de la educación práctica y la continua realización de pasantías integrando las mismas como forma de legitimación de los aprendizajes obtenidos y como forma de generación de conocimientos por sí mismas.
- 5.12)** Propiciar y organizar el control de calidad de la actividad docente, generando un cuerpo de indicadores que permita medir la calidad de los procesos educativos, la gestión de las instituciones y los resultados obtenidos en relación a las competencias desarrolladas de los egresados.
- 6. Establecer nuevas ofertas formativas a través de la educación semipresencial y a distancia,** los procesos de realización de carreras, a través de la metodología de educación en línea (redes), así como otras formas de promoción de los aprendizajes que estén de la mano de los cambios tecnológicos de los últimos años deben ser una prioridad. Nuevos y mejores postgrados que acerquen la educación a las demandas de la sociedad y de las realidades existentes en el país, en particular el interior y aquellos que se desempeñan en el medio rural.
- 7. Desarrollar y consolidar la UTEC** como nueva universidad pública la que está llamada a jugar un papel destacado en la extensión y acercamiento de la educación superior en el interior del país. Se crearán los restantes Institutos Regionales previstos en la ley orgánica en un marco de vinculación con otras entidades existentes a la fecha y con estrecha vinculación con las necesidades productivas de las zonas de influencia. Se fortalecerá su vínculo con la UDELAR, con la nueva Universidad del Norte y especialmente con el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU) de la ANEP.

8. Creación de la Universidad del Norte, transformando a la Regional Norte de la UDELAR con sede en Salto, en una nueva universidad autónoma, la que tendrá a su cargo los Centros Universitarios Regionales (CURE) que funcionan en los distintos departamentos del norte del Río Negro<sup>40</sup>.
9. Desarrollar la **formación y el perfeccionamiento docente a nivel universitario**, para lo cual se realizarán convenios con la futura Universidad de Educación que se creará, con especial foco en pedagogía y didáctica.
10. Dotar al sistema de procesos de **evaluación de calidad** logrando que todos los institutos estén sometidos a un conjunto de estándares determinados por profesionales independientes de las Universidades, con el propósito no sólo de calificar a las mismas, sino de promover y recomendar medidas a adoptar por las Universidades para permitirles mejorar. (Ver Objetivo Estratégico N° 7).
11. Crear programas que permitan desarrollar un reconocido y destacado capital humano en **Ciencia, Tecnología e Investigación**, así como diversos Programas de Investigación y Desarrollo en el marco de una nueva institucionalidad que se creará a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología. (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Ciencia, Tecnología e Investigación).

Objetivo estratégico 6 – Diseñar un nuevo perfil de egreso y un esquema de profesionalización permanente de los docentes

Los sistemas educativos que han triunfado en el mundo han desarrollado especialmente cuestiones vinculadas con la selección, formación y carrera de los profesionales de la educación. En ello está la clave del éxito. **El nuevo docente debe estar capacitado para investigar, producir y transmitir.** Es necesaria la profesionalización de la transmisión de saberes, capacidad para investigar, dedicación para la producción intelectual, a través de un Plan de estudios pertinente, descentralizado y con flexibilidad curricular que potencie el aprendizaje cooperativo a través de las prácticas profesionales. **La investigación y extensión deben jugar un rol protagónico incorporando la dimensión cultural** en los procesos de capacitación docente conjuntamente con la dimensión cognitiva; con especial énfasis en **tecnologías** y en **segunda lengua**. A la

<sup>40</sup> Con 3.5 millones de habitantes, Uruguay cuenta con seis Universidades. Finlandia, con 5.5 millones de habitantes, cuenta con 20 Universidades que conceden el título de Doctor y 28 Universidades de ciencia aplicada (Politécnicos o Universidades Tecnológicas). Los politécnicos tienen entre 400 y 13.000 estudiantes, la mayor Universidad de Finlandia (Helsinki) tiene 38.000 estudiantes, y una de las más famosas, el TKK (Universidad de Tecnología de Helsinki) tiene 15.000 estudiantes, sólo cuatro facultades y 246 profesores.

vez, se debe generar un sistema de movilidad tanto en los créditos como en las reválidas en las distintas formaciones que se imparten en forma presencial, semipresencial o a distancia.

La efectiva profesionalización de los docentes no solo pasa por el otorgamiento del rango universitario a estos, con la creación de la **Universidad de la Educación**, sino que también por la jerarquización de su función a través de modificaciones varias en sus programas y carreras profesionales tal como se ha expresado en el documento correspondiente a las 50 Propuestas para Mejorar la Educación<sup>41</sup>. Sobre este particular cabe destacar la importancia de continuar con el proceso de **recuperación salarial** de los docentes, unido a mejores prácticas de evaluación y de medición de resultados.

En definitiva, creemos que debe consolidarse una **política nacional docente desde la formación inicial hasta el desempeño profesional que atienda la evaluación permanente, la jerarquización de la carrera y la formación continua.**

Para ello consideramos pertinente desarrollar las siguientes acciones:

1. **Crear la Universidad de la Educación** a efectos de dotar a la formación docente del carácter universitario atendiendo una deuda histórica con los maestros y profesores del país. A la misma se integrarán los 32 establecimientos de formación docente pública que hoy existen en todo el país, transformándose en Centros Universitarios Departamentales.<sup>42</sup>
2. **Modificar el Plan y los programas de estudio vigentes a la fecha para la formación de maestros y profesores.** Los mismos deben atender las particularidades de los contextos en donde se desempeñarán funciones los futuros docentes, contemplando la transmisión de saberes, tanto como la capacidad para la investigación, así como prever el ámbito para la producción intelectual. A las asignaturas comunes necesarias que hacen a la formación básica, independientemente de la especialización, debe

---

<sup>41</sup> Documento presentado públicamente y entregado a las autoridades de la Educación en marzo de 2011, el mismo contiene muchas de las iniciativas presentadas por el Partido Colorado en el marco de los Acuerdos Multipartidarios de 2010.

<sup>42</sup> Hemos presentado proyectos de ley que otorgan rango universitario a la formación de los docentes (2005) y ley orgánica de creación de una entidad autónoma (2012) a la vez que trabajamos activamente en los equipos técnicos multipartidarios que elaboraron los proyectos de ley que están a consideración del Parlamento.

incluirse la investigación educativa; incorporación de la dimensión cultural conjuntamente con la dimensión cognitiva; énfasis en tecnologías de la información y comunicación; énfasis en segundas lenguas; generación de un sistema de movilidad tanto en los créditos como en las reválidas. En los contenidos específicos, se deben establecer tramos educativos transversales, que contemplen las áreas referidas, y que continúen durante todo el ciclo de formación inicial con carga horaria adecuada a los contenidos programáticos y asignaturas optionales, que doten de mayor flexibilidad y posibiliten a los centros incorporar formaciones específicas a los contextos.<sup>43</sup>

- 3. Desarrollar programas de formación para maestros y profesores en una segunda lengua y en tecnología:** unido al tema anterior merece una especial mención la necesidad de establecer, dentro del plan de estudios universitario, dos ejes transversales: formación en tecnología e inglés. A su vez, el dictado de cursos de profesionalización en dichas áreas para los docentes en actividad, atendiendo en primer lugar, para el caso de la segunda lengua, aquellos docentes que ya poseen algunos grados de formación, otorgando becas que permitan alcanzar la profesionalización de éstos y que, en un futuro, puedan ser docentes formadores en una perspectiva de centros educativos, primarios y medios, con fuerte carga horaria de una segunda lengua.
- 4. Profesionalizar el sistema de reclutamiento y selección de personal docente para la nueva Universidad de Educación:** Para una formación universitaria de calidad y excelencia académica es imprescindible contar con un equipo de formadores solventes, a quienes se les requerirá: titulación/formación académica adecuada, experiencia en el ámbito educativo y propuesta académico-pedagógica.<sup>44</sup>
- 5. Crear un nuevo sistema de evaluación docente:** El docente que ingresa al sistema debe tener un acompañamiento que permita su orientación y evaluación, las que deben involucrar también a los estudiantes como con-

<sup>43</sup> Se tiene noticia de avances que se han desarrollado a la fecha, los que se tendrán en cuenta así como los antecedentes vinculados a planes de formación inicial que se han aplicado en el país y que han demostrado su utilidad y vigencia. También se deberá considerar la situación de los Educadores Sociales y la nueva formación en Primera Infancia iniciada en 2013.

<sup>44</sup> A la vez, se estudiará y llevará adelante una transformación de los actuales Departamentos Académicos, redimensionándolos propiciando una mejor utilización de las horas asignadas para desarrollar y aumentar a partir de los mismos las actividades específicas de investigación y extensión.

dición necesaria para el mejoramiento permanente de la nueva entidad universitaria.

- 6. Instalar un sistema de concursos y de formación permanente,** como mecánica y lógica procedimental en la formación docente, resultará una herramienta clave en el proceso de avance hacia un nivel universitario, generando la obtención de permanencia y estabilidad, sin perjuicio de la necesaria profesionalización.
- 7. Especializar a docentes en la formación docente especial,** lo que resulta prioritario si queremos un sistema educativo inclusivo, con docente debidamente capacitados para atender a todos los alumnos, por encima de las diferencias que estos presenten. Existe un claro déficit en el área que será atendido.
- 8. Consolidar y desarrollar una política nacional de formación en postgrados y profesionalización permanente de los docentes** (formadores de formadores y maestros y profesores) – utilizando los recursos técnicos existentes descentralizando la oferta a centros educativos del interior, a través de la regionalización del país y potenciando el uso de las tecnologías de la información y comunicación, a lo que debe agregarse una fuerte política de formación en servicio, que deberá ser tenida en cuenta como mérito en la evaluación del docente. Especialmente se focalizarán en esta acción los llamados/concursos nacionales e internacionales de expertos que se llevarán adelante.
- 9. Formar e incorporar a los profesionales universitarios egresados a la docencia en educación media** – Retomar la experiencia desarrolladas en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica a fin de que profesionales egresados universitarios obtengan formación en didáctica, psicología y ciencias de la educación, durante un período establecido al efecto, para luego insertarse en la educación media reforzando los planteles docentes en determinadas áreas.
- 10. Extender la oferta semipresencial para la formación de profesores e inicio de la misma para la formación de maestros** – Actualmente en el entorno de 1800 personas cursan esta propuesta educativa, la que debe extenderse, difundirse y ser una herramienta para que docentes sin título que se desempeñan actualmente en el sistema, obtengan la titula-

ción. Se impulsará este sistema y se descentralizará en regiones las pruebas de evaluación, sin perjuicio de avanzar en que las mismas sean virtuales y en repensar su actual estructura establecida a imagen y semejanza de las carreras presenciales.<sup>45</sup>

- 11. Otorgar becas para estudios internacionales** – Se iniciará un proceso de selección de profesionales referentes en sus respectivas áreas así como estudiantes recién egresados, para formarse en el exterior a través de convenios que se suscribirán al efecto. Se diseñará el Programa en el marco de las acciones previstas en el Capítulo de Uruguay de Futuro (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 - Uruguay de Futuro – Capítulo Ciencia, Tecnología e Investigación).<sup>46</sup>
- 12. Realizar concurso para que expertos internacionales del área de educación se radiquen en el país** y desarrollen programas de capacitación y formación desde la Universidad de Educación los que tendrán un alcance nacional.<sup>47</sup>
- 13. Crear un Centro Agropedagógico Agrario** para formación y actualización de docentes <sup>48</sup>el que integrará, en lo pertinente, y actuará en forma conjunta con las áreas específicas de los actuales Consejos Desconcentrados de la ANEP en el marco de la nueva Universidad de Educación y en acuerdo con los mismos.

Objetivo estratégico 7 – Profesionalizar la administración, la gestión y la utilización de recursos públicos en el sistema educativo nacional

El aumento de recursos por sí solo no cambia la educación y tampoco implica la mejora en los resultados, lo demuestra la mayor inversión en educación de la historia y los logros que se están obteniendo en varias áreas.

La estructura fragmentada y burocratizada debe cambiar. Debe trabajarse sobre la base de la planificación estratégica y la rendición de cuentas, a través de la elaboración de un presupuesto por resultados con la mira puesta en optimizar el uso de recursos que la sociedad invierte en la educación pública.

---

<sup>45</sup> El pasado año esta propuesta educativa tuvo un egreso de 72 docentes, se imparte para las carreras de Educación Visual, Biología, Física, Química, Matemática, inglés, Educación Musical, Idioma Español y Astronomía.

<sup>46</sup> Propuesta ya formulada por el Partido Colorado en el marco de las 50 propuestas para mejorar la educación de marzo de 2011

<sup>47</sup> La acción N° 13 y la N° 14 del Objetivo Estratégico N° 6 se ejecutarán y financiarán en conjunto con el concurso internacional de RRHH en Ciencia, investigación y Tecnología (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Vamos por un Uruguay de Futuro)

<sup>48</sup> Se debe tener especialmente en cuenta las acciones que se desarrollan en los CAPDER del CIEP

Es preciso pensar en una nueva estructura del sistema educativo potenciando las dimensiones de fijación de política educativa, de ejecución de las acciones correspondientes al cumplimiento de éstas y de regulación. Debe trabajarse en clave de combinar la centralización necesaria para preservar la unidad de un sistema que tiene varios niveles y la descentralización que permita consolidar una regionalización de estructuras y de procesos, acercando la toma de decisión al lugar donde las necesidades deben atenderse.

Para ello *consideramos* pertinente desarrollar las siguientes acciones:

- 1. Transformar y reformular la Ley de Educación N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008**, a través del establecimiento de cambios en la misma que permitan disminuir la burocratización de la educación, propiciando una estructura más flexible, descentralizada y que acompañe los procesos de transformación. A la vez, se debe tener en cuenta que varias de las cuestiones organizativas establecidas en la ley de educación no han sido cumplidas a la fecha, como ser la creación de nuevos Consejos Desconcentrados o comisiones asesoras, entre otras.
- 2. Crear la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación** - La educación debe pensarse en forma integral, desde una perspectiva sistémica que permita conocer en forma permanente la realidad y planificar su futuro a través de espacios estratégicos de reflexión, planeamiento y diseño de marcos de acción. Es necesario, además de gestionar la educación pensar en su futuro, pensar en los desafíos del porvenir.
  - 2.1)** Esta agencia será una entidad jurídica de derecho público no estatal, regida por criterios de independencia, objetividad, excelencia y transparencia que impulsará el desarrollo de una educación de calidad a través de estudios, análisis, convenios y/o programas con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras a ejecutarse en el país, evaluación de toda la educación, acreditación y certificación de entidades educativas. Acompañará la tarea de los organismos de gobierno de la educación apoyando a los mismos a través de instancias de planeamiento y planificación estratégica que permitan adelantar escenarios futuros y anticipar las necesidades de una sociedad en permanente cambio.

- 2.2)** Evaluará todo el sistema educativo nacional – desde la educación inicial hasta la educación post-universitaria, acreditará y certificará la educación superior y generará ámbitos para la construcción de una agenda educativa de futuro que permita la elaboración de un Plan Nacional de Educación.
- 2.3)** Integrará y constituirá consejos asesores en diversas áreas de la educación, los que informarán respecto de la temática puesta a su consideración en los plazos establecidos. Podrá realizar consultas públicas sobre temas nacionales y vinculados con la calidad de la educación, con el objetivo de involucrar a toda la sociedad en el marco de un proceso de transformación y cambio permanente.
- 2.4)** Se integrará a la agencia, el actual Instituto de Evaluación Educativa y a la proyectada Agencia para la acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior que no existe, entidades y estructuras que se adecuarán en lo pertinente.
- 2.5)** Estará dirigida por un representante del MEC, que lo presidirá, uno de la ANEP, uno de las universidades públicas, uno de las privadas y uno de las entidades privadas habilitadas no universitarias los que tendrán dedicación exclusiva en la función que se les confiará, siendo designados por el Poder Ejecutivo no coincidiendo la renovación de sus mandatos con la realización de las elecciones nacionales. A la vez, se integrarán representantes de las entidades de empresarios y de trabajadores.
- 2.6)** Se potencia la siguiente trilogía orgánica: **Ministerio de Educación y Cultura** que desarrolla los principios generales de la educación en el marco de la **política educativa nacional**, coordinando su accionar con las entidades autónomas de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Articula y dirige el funcionamiento del sistema educativo nacional en su conjunto presidiendo los ámbitos de coordinación existente o a crearse, relacionándose directamente con el Poder Legislativo y asumiendo la responsabilidad que por su naturaleza le corresponde. **Entidades autónomas:** en el marco de sus competencias, en forma coordinada y junto al MEC, elaboran, instrumentan y desarrollan las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación a cargo de cada una de ellas, asegurando el cumplimiento de los principios y orientaciones generales

de la educación nacional en el marco de una política nacional en la materia. **Agencia Nacional para la Calidad y Desarrollo de la Educación**, explicitada precedentemente la que se creará a través del proyecto de ley que se remitirá al Poder Legislativo antes de julio de 2015.

- 2.7)** Tal como se ha expresado, la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación impulsará la suscripción de acuerdos con entidades internacionales como la OCDE, UNESCO y otras para la asistencia en el desarrollo de programas de aseguramiento de la calidad en la educación, tal como lo están haciendo otros países del mundo y en particular de la región. A su vez, se potenciará el trabajo en redes nacionales e internacionales, con la participación de los centros educativos.
- 2.8)** El actual Instituto de Evaluación Educativa se integrará a la Agencia, al igual que otra entidad que se creará, para la evaluación y acreditación de la educación superior del país.<sup>49</sup> Ambos institutos se reformularán en lo pertinente en el marco de esta nueva entidad que se crea.
- 3. Fortalecer las Asambleas Técnico Docentes** como espacio privilegiado de discusión y aporte técnico al desarrollo de las políticas educativas que se lleven adelante, procurando la participación de todo el colectivo docente en forma plural. Se impulsará la efectiva y fecunda participación, se apoyará su gestión a partir de la plena aplicación de las normas que establecen cuáles son sus cometidos originales.
- 4. Cambiar el gobierno de la educación (ANEP) manteniendo a los representantes de los docentes con voz y sin voto**, aprobando el proyecto de ley presentado ante el Parlamento Nacional por todos los legisladores del Partido Colorado el 13 de diciembre de 2011, de forma de devolver a los representantes del gobierno la conducción de la educación nacional, manteniendo en el Presidente del CODICEN el doble voto concedido en función del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en el año 2012.
- 5. Desarrollar Programas específicos para la profesionalización continua de la carrera y gestión docente:**
- 5.1)** Establecer una carrera que premie el esfuerzo y desarrollo profesional, que estimule el mérito y trabajo personal, así como los resultados que se obtengan. No es lo mismo quien se esfuerza y logra objetivos propuestos

---

<sup>49</sup> Para la creación de esta entidad se tomará en cuenta los antecedentes y proyectos que están a consideración del Parlamento Nacional y que no han sido aprobados, reformulándolos en lo que corresponda.

que quien no lo hace. Para ello contar con RRHH calificados constituye el punto central de todos los Sistemas Educativos, señalándose en forma reiterada la importancia que puede tener un buen docente para el logro de aprendizajes exitosos aún en condiciones adversas. Se implementarán acciones para reforzar la importancia del papel que juegan los docentes creando “**el docente de establecimiento**” en todos los centros educativos del país durante un período determinado. La realización de instancias de promoción (concursos) para el ascenso profesional en los respectivos escalafones docentes, ponderando no solo la antigüedad sino que también otros factores ya detallados precedentemente, lo que será acompañado con incentivos salariales que determinen la posibilidad de ascender en la propia formación de base sin necesidad de tener que ocupar un cargo de gestión (Docencia Indirecta) para ello.

- 5.2)** **Fortalecer y profesionalizar el liderazgo directivo** para el logro de una gestión escolar de excelencia. Se debe consolidar su rol y función, profesionalizando la selección y permanencia en los establecimientos, facilitando una mayor autonomía escolar y dotándolos de más atribuciones en cuanto a la administración en general. Se debe agregar al proceso de selección de estos profesionales, instancias de evaluación de competencias básicas (trabajo en equipo, liderazgo, comunicación, etc.) sin perjuicio de la formación en gestión escolar. Se realizarán concursos para centros educativos identificados, concursando conjuntamente los integrantes del equipo de dirección y sabiendo para qué centro se postulan. En primera instancia, y previa aprobación de los cursos respectivos, se realizarán concursos para adquirir derecho a efectividad a los cargos. En segundo lugar, se realizarán concursos públicos de equipos de dirección de centros educativos identificados, en los cuales los mismos elaborarán y defenderán un proyecto de centro el que aplicarán, en conjunto, posteriormente al llegar al establecimiento para el cual se presentaron.
- 5.3)** Personal técnico y de apoyo a la gestión educativa con carreras profesionales pre establecidas, con funciones y perfiles determinados y con concursos públicos para el ascenso, como ser el caso de los **secretarios administrativos de centros educativos** los que están llamados a potenciar su rol para que las direcciones ejerzan el efectivo liderazgo peda-

gógico al que están convocadas y no distraigan sus esfuerzos y tiempos en acciones vinculadas con la administración propiamente dicha.

- 5.4)** Partir de la premisa de que **la formación y profesionalización debe ser continua**, sobre este particular se han expresado las acciones que se llevarán adelante en el Objetivo Estratégico N° 6, destacándose que mediante la utilización de plataformas educativas y uso de portales que no sólo presenten contenidos, sino que sean espacios interactivos, dónde se establezcan objetivos de enseñanza y objetivos de aprendizaje a través de una visión en conjunto y desde una perspectiva integral.
- 5.5)** **Transformar la orientación y supervisión de los docentes y de la gestión de los centros educativos** – Se concretará una efectiva descentralización a través de la regionalización conjunta de todos los niveles educativos, ya que no parece lógico la separación existente a la fecha entre las inspecciones de los subsistemas, por lo que cambiaremos su matriz funcional. A la vez, se trabajará para formar e instaurar la lógica de la supervisión acompañamiento y no mera fiscalización, tal como se ha expresado precedentemente.
- 5.6)** **Reducir el 50 % de los cargos de confianza o de designación directa durante el año 2015 y realizar llamados públicos abiertos para la provisión de las funciones de gestión en la Administración central de la Educación.** Se estudiará la situación de todas las entidades educativas desarrollando una política de optimización en la utilización de recursos económicos y humanos. Se realizarán llamados públicos y abiertos a fin de seleccionar a los equipos que apoyan la tarea educativa desde la gestión institucional en las entidades centrales de la educación (Ministerio/Consejos). La gestión de las entidades más grandes e importantes de la Administración Pública requiere que los mejores profesionales estén a cargo de sus áreas estratégicas, presentando planes/proyectos de gestión y evaluando los resultados a mediano y largo plazo, lo que determinará su continuidad en las funciones para las que han sido contratados. En este marco, a la vez, se potenciará la carrera administrativa, profesional y técnica con miras a la consolidación y desarrollo de equipos estables y altamente técnicos que sean base para el

desarrollo de políticas de Estado que continúen más allá de los períodos de gobierno.

- 6. Optimizar el uso de los recursos públicos y establecimiento de un presupuesto por resultados** – Sobre este particular se fortalecerá las reparticiones de gestión de la Administración de la educación ya que se debe priorizar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos asignados, velando por su pronta ejecución, debida y justa distribución y la posterior rendición de cuentas a través de la verificación de la obtención de los resultados que se hayan establecido.
- 6.1)** Crear/potenciar un área de **planificación estratégica** en las entidades de la educación, internalizando esta herramienta de gestión en todo el sistema. Esto sin perjuicio de las acciones que especialmente se realizarán a través de la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación.
- 6.2)** Crear un **área interinstitucional de coordinación de infraestructura** y estudio de mecanismos de asignación de recursos a las entidades regionales para la ejecución directa hasta el monto de la licitación internacional en las mismas. En particular, para la ANEP, está debe retomar el liderazgo en esta materia coordinando y planificando todas las acciones que se lleven adelante ya sea por parte de la misma, del MTOP, de las Intendencias Departamentales o de la Corporación Nacional para el Desarrollo. Se incrementará fuertemente la política de convenios y se descentralizará el accionar para optimizar la respuesta y mejorar el mantenimiento, así como el diseño de nuevos proyectos y la utilización de nuevas y modernas técnicas en materia de construcción<sup>50</sup>
- 6.3)** Fortalecer y desarrollar la **Auditoría Interna** en todas las entidades educativas, en especial a nivel central y regional en el marco de las acciones previstas.
- 6.4) Generar nuevos y más eficientes sistemas de información y de rendición de cuentas** – El desempeño, la mayor eficacia y eficiencia de la inversión en educación son desafíos para Uruguay por lo que la utilización de estas herramientas resulta clave. Además de generar una cultura de la rendición de cuentas se debe trabajar por la profesionalización

<sup>50</sup> Lo arquitectónico al servicio de lo pedagógico por lo que se debe iniciar un proceso de racionalización en materia de construcciones educativas, utilizando nuevas técnicas existentes y optimizando los espacios destinados a centros educativos atendiendo las particularidades de cada nivel.

del personal en general y a la vez, por la generación de procedimientos e instrumentos que permitan consolidar y establecer un sistema de gestión profesional.

**6.5) Reformular los Escalafones No docentes y realizar concursos en todos los grados/niveles** para transformar la carrera administrativa, profesional y técnica con miras a la consolidación y desarrollo de equipos estables y altamente técnicos que sean base para el desarrollo de políticas de Estado que continúen más allá de los períodos de gobierno.

**7. Descentralizar efectivamente el sistema educativo** - La atención a las diversidades existentes entre regiones y contextos hace necesario dotar de mayor autonomía a las comunidades educativas. La cultura organizacional construida sobre una visión compartida y una orientación estratégica es la base sobre la que se implementan procesos de calidad en materia educativa. La descentralización no debe ser concebida exclusivamente como la transferencia de capacidades decisorias sino como el desarrollo de un sistema de relaciones mutuas y de coordinación que permita la continuidad, sostenimiento y calidad de los servicios educativos.

El nuevo modelo de gestión descentralizada requiere una especial atención a entornos con mayores dificultades estableciendo actividades de recuperación en el marco de Programas de fortalecimiento de apoyo docente y a la gestión. En tal sentido, resultará clave dotar a los equipos docentes y administrativos de formación en conocimientos de negociación y concertación, resolución de conflictos en el ámbito escolar, así como herramientas para la comprensión de la realidad organizativa-social y política de la comunidad en que se desarrolla la actividad educativa.<sup>51</sup>

#### Objetivo estratégico 8 – Desarrollar la ciencia, la tecnología y la investigación al servicio de la transformación educativa

La relevancia de los conocimientos en la actualidad hace que la tecnología sea una herramienta fundamental y a la vez, determinante de desigualdades por lo que continuar con acciones tendientes a su desarrollo y aprovechamiento pleno es la clave para la educación del futuro.

---

<sup>51</sup> En tal sentido, y tal como se ha expresado se crearán **Áreas Regionales de Orientación y Supervisión de la Educación**<sup>51</sup> ubicadas en sedes establecidas al efecto en todo el país, que abarquen todo el sistema educativo desde una perspectiva transversal y en el marco de la reforma curricular y de gestión que se desarrollará, utilizándose la estructura existente a la fecha en el ámbito de la ANEP no generándose mayores erogaciones para la Administración. Las mismas, en este proyecto jugarán un rol protagónico.

Se debe potenciar la creación de portales, utilización de plataformas educativas, de sistemas que faciliten la gestión en sus diversas áreas, entre otros aspectos que se implementarán en el marco de programas específicos. Ello no es suficiente, es necesario involucrar a las comunidades y a las familias, a los propios alumnos y particularmente a los docentes en general. Es esto una materia pendiente y por ello consideramos importante generar nuevos y mejores espacios, optimizando el uso de los recursos con que se cuenta a la fecha.

Las tecnologías deben permear el sistema educativo no solo con la presencia de máquinas en las aulas y centros educativos, sino que a través de la integración de las TIC en las prácticas de enseñanza cotidiana revalorizando la centralidad de la propuesta pedagógica con un fuerte componente de formación de maestros y de profesores.

Debe procurarse mejorar la calidad de su uso. Los efectos reales sobre los aprendizajes deben potenciarse en lo pertinente como ser la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la investigación permanente y el aprendizaje dirigidos por los propios individuos. Para esto debe involucrarse a todo el personal docente creando capacidades a través del trabajo colaborativo y en equipo.

En líneas generales y tal como se sostiene en el documento correspondiente del Plan Uruguay 2015 - 2020, trabajaremos fuertemente por la **creación de un ecosistema de CTI donde las políticas industriales, las políticas de investigación y desarrollo y las políticas educativas se unan para el desarrollo nacional**.

**Estableceremos y orientaremos planes y programas para revertir la tendencia al “brain drain” (fuga de cerebros) y generar un “brain gain” (captación de cerebros), teniendo como objetivo central el desarrollo de los recursos humanos en CTI.**

Los distintos planes apuntarán a **generar un importante capital humano a nivel nacional, programas de Investigación y desarrollo, así como una nueva infraestructura organizacional** para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la investigación.

Las acciones específicas para el cumplimiento de este objetivo están desarrolladas en el Capítulo de Ciencia, Tecnología e Investigación que integra el Plan Uruguay 2015 – 2020 y que se desarrolla más adelante. El Ministerio de Educación y Cultura y las entidades autónomas de la Educación actuarán en estrecha coordinación y complementación con el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología que se creará.

#### **Objetivo estratégico 9 – Consolidar a la evaluación como instrumento de cambio y aprendizaje continuo**

Es necesario trabajar fuertemente por una cultura de evaluación con fundamento técnico, con participación de los diversos actores, con procedimientos acordados y con un manejo responsable de la información. La evaluación debe concebirse como una herramienta para garantizar la calidad de la educación que se brinda y no como una mera autopsia que cada cierto tiempo se lleva adelante.

El fortalecimiento del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la creación de una entidad de acreditación de la calidad de entidades universitarias parece ser el camino en este sentido, sin perjuicio del desarrollo y potenciación de las instancias y procedimientos que las propias Administraciones que integran el sistema educativo llevan adelante. Todo ello en el ámbito de una Agencia para el Desarrollo y la Calidad de la Educación que proponemos crear.

En definitiva, se debe trabajar por un verdadero sistema de información educativa para identificar inequidades de recursos, distribución y características de alumnos según nivel socioeconómico, de los propios centros educativos, evolución de los aprendizajes y competencias adquiridas, entre otros aspectos. En este marco, también se debe potenciar los procesos de autoevaluación a nivel de centros educativos y de los diferentes actores involucrados, propiciando desde dichos ámbitos a la evaluación como un instrumento de cambio y de aprendizaje permanente.

Se considera necesario alcanzar los siguientes resultados/metas:

1. A partir de los resultados de las Pruebas PISA 2015 **aumentar en un tercio los alumnos que se encuentran en el nivel 2 de las pruebas PISA** en lengua, matemática y ciencias.<sup>52</sup>
2. A partir de los resultados de las Pruebas PISA 2015 **reducir la dispersión entre el quintil de estudiantes de mayor rendimiento y el quintil de menor rendimiento** en las pruebas referidas.<sup>53</sup>
3. **Reducir el fracaso en la Educación Media Básica al 15 % al año 2020.** Para ello se implementarán una serie de programas y planes que se detallan en el Plan Uruguay 2015 - 2020.<sup>54</sup>
4. **Aumentar la cobertura en Educación Media Superior entre los jóvenes de 17 y 18 años al 2020,** tendiendo a la universalización de la misma.<sup>55</sup> Se considera que con las propuestas establecidas podrá lograrse contar con una oferta educativa que atienda a todos los jóvenes que están entre estas edades.
5. **Lograr una tasa de egreso, de por lo menos, el 50 % de los alumnos de entre 18 y 20 años en Educación Media Superior al 2020.**<sup>56</sup> Esta meta estaba establecida para el 2015, lamentablemente a la fecha la tasa de egreso apenas supera el 28 % por lo que será necesario continuar desarrollando acciones tendientes al logro de la misma en un período de cinco años con miras a superarla.<sup>57</sup>
6. **Lograr que el 100 % de los jóvenes entre 15 y 17 años culminen estudios de educación media básica al 2020.**
7. **Integrar al país a nuevas pruebas de evaluación** para la adquisición de información en relación con alumnos de educación primaria y media que permita conocer los resultados que se obtengan en las mismas para proyectar acciones de mejora a la vez que permite conocer las nuevas tecnologías que se utilizan para evaluar. En tal sentido, se considera del caso ingresar a las pruebas PIRLS - TIMSS de la IEA (Estudio Inter-

<sup>52</sup> Ratificamos el compromiso asumido en el Acuerdo Multipartidario de la Educación de 2010

<sup>53</sup> Se ratifica meta prevista en Acuerdo Educativo de 2010

<sup>54</sup> A la fecha la tasa de repetición del ciclo básico de educación secundaria está en un 32.29 % (publicado en Monitor Educativo del CES correspondiente al año 2012) y en Educación Técnica la repetición asciende a 20.3 % (Fuente Anuario MEC – Si se suma la tasa de desvinculación (18.1 %) la misma asciende a 38.6 % de los jóvenes que asisten a educación media básica técnica durante el 2012)

<sup>55</sup> Se ratifica lo acordado en el Acuerdo Multipartidario de Educación en el 2010 y se adelanta 10 años la posibilidad de obtener el 100 % de cobertura.

<sup>56</sup> Se posterga 5 años lo establecido en el Acuerdo Multipartidario de Educación que estaba previsto para el 2015 y se aumenta la meta fijada, ya que a la fecha el egreso en este tramo etario es del 28 % -Fuente Observatorio de la Educación de la ANEP.

<sup>57</sup> Según el observatorio de Educación de la ANEP entre 21 a 23 logran culminar la EMS el 38.3% y entre 24 a 29 lo logran el 40.6 % en el año 2012.

nacional de Progreso en Comprensión Lectora;<sup>58</sup> Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, respectivamente), que proporcionan a los más de 60 países, la información necesaria para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias a partir de los datos de rendimiento de los alumnos de 4º grado de Educación Primaria y 2º curso de Educación Media. Esta evaluación proporciona a los países una oportunidad de medir el progreso del rendimiento educativo en estas tres áreas junto con información empírica sobre los contextos de aprendizaje y nuevas tecnologías que se utilizan en evaluación.

8. Extender la política de **evaluación en línea** utilizando la tecnología incorporada a través del Proyecto Ceibal. A la fecha la misma se ha implementado en la órbita del Consejo de Educación Inicial y Primaria, considerándose oportuno su extensión, como herramienta para la mejora de aprendizajes obligatoria, a la educación media. Esto permitirá atender uno de los problemas que experimenta la educación media como ser la evaluación centrada en el aula, interna y por parte del propio docente en forma aislada y personal librada a criterios individuales y sin fijación de resultados/estándares esperados de aprendizaje.
9. En el marco de las instancias referidas, desarrollar acciones que vayan más allá de la evaluación de aprendizajes cognitivos, integrando las dimensiones afectivas y actitudinales.
10. Incorporar a Uruguay a **TALIS de OCDE** como instrumento que releva la realidad docente de los distintos países que participan en la misma, así como la realización de un nuevo censo docente que no se desarrolla en el Uruguay desde el año 2007, siendo un instrumento de vital importancia para conocer la realidad imperante, así como la percepción y opinión del colectivo de maestros y profesores en el marco del diseño de una política nacional docente.

---

<sup>58</sup> En particular teniendo en cuenta últimos estudios en la materia y los resultados obtenidos por estudiantes uruguayos en pruebas realizadas.

**Objetivo estratégico 10 – Desarrollar políticas públicas integradas, contextualizadas y coordinadas entre las distintas entidades del área social**

Las políticas de educación, políticas sociales, vivienda y salud atenderán en forma transversal a poblaciones en situación de vulnerabilidad social que hoy no están dentro del sistema educativo o que estando, no logran superar los obstáculos que el mismo impone. También particular énfasis se pondrá en todo lo relativo a la reincorporación de alumnos y familias desvinculadas, desarrollando programas al efecto, tal como se explicitan en el capítulo correspondiente a Políticas Sociales.

La materialización de este accionar se llevará adelante a través de la creación de espacios de intercambio interinstitucional lo que se explica con precisión en el Capítulo correspondiente a Transformación del Estado. El Gabinete Social coordinará a nivel macro y nacional todo lo vinculado a los aspectos de bienestar del ser humano en su relación con los demás. Estará integrado por el Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Familia<sup>59</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio del Interior.<sup>60</sup>

En este marco, no se dejará de atender a los colectivos que presentan otras características como forma de potenciar el éxito educativo y desarrollo humano de la población en su conjunto, tal como se desprende del presente documento.

---

<sup>59</sup> La vivienda social se integrará al Ministerio de Desarrollo social, considerando de importancia desarrollar una política nacional en materia de vivienda social.

<sup>60</sup> Ver Plan Uruguay 2015 2020 – Vamos por un Uruguay de Futuro.

## **ANEXO CICLO EDUCATIVO BÁSICO UNIFICADO**

El crear un ciclo educativo unificado curricularmente, centrado en el alumno con una concepción única que se extienda de los 4 a los 14 años de edad, que supere la educación de baja intensidad (asistencia intermitente) y la escolaridad de baja significación donde los alumnos no logran retener y procesar las competencias adquiridas, será la columna vertebral de nuestra propuesta de transformación. A ella, se unirá todo lo relativo a la profesionalización de los maestros y profesores y al cambio radical de un sistema educativo concebido para otro tiempo y para otros estudiantes.<sup>61</sup>

Se establecerá un trayecto educativo que implica la inclusión de niños y adolescentes, de 4 a 14 años en un único ciclo que aspira a vencer las desigualdades sociales y culturales de la población estudiantil a través de la unidad pedagógica, didáctica, con una perspectiva transversal y dotada de flexibilidad para atender las realidades en donde se implementa.<sup>62</sup>

La escolarización continua en el ciclo infantil, (educación inicial y primaria) y ciclo adolescente (primer ciclo de educación media), proporcionará a los alumnos una base común de conocimientos, aprendizajes y competencias esenciales para su desarrollo integral.

Esta **base común** se articulará en torno a las siguientes competencias:

- El dominio de la lengua madre (escritura y lectura).
- El aprendizaje de la Matemática, de la cultura científica y de la tecnología.
- El manejo eficiente de las técnicas de información y comunicación.
- La práctica de una segunda lengua (inglés y/o portugués).
- La efectiva práctica de la cultura humanista en el marco de una formación plena en ciudadanía a través de la adquisición de las competencias sociales y cívicas para el logro de la mejor inserción comunitaria y social.

<sup>61</sup> Existe un antecedente exitoso, los 7º, 8º y 9º años en los centros educativos rurales, el que necesariamente debe ser considerado y transformarse en un antecedente para la propuesta de reformulación de la educación en sus niveles de enseñanza inicial, primaria y el primer nivel de educación media. Se debe considerar la experiencia referida en cuanto a una estructura de continuidad educativa, con una expansión a nivel nacional y con la modificación de contenidos y competencias curriculares adecuadas a la contemporaneidad actual.

<sup>62</sup> Es necesario trabajar en la mayor coordinación entre los tres subsistemas educativos, que actualmente forman A.N.E.P, lo que implicaría un cambio administrativo y operacional.

- La autonomía, la innovación, la creatividad y el emprendedurismo como elementos claves para el aprender durante toda la vida.

Para los alumnos que presenten dificultades en la adquisición de la base común se aplicará un **Programa Personalizado de Éxito Educativo (PPEE)** a través de un sistema de seguimientos, tutorías y evaluaciones para determinar estas situaciones que generan, de no ser atendidas, el rezago y/o posterior desvinculación. Atención se tendrá, a la vez, con los alumnos con necesidades educativas especiales, apoyados por el maestro/profesor de apoyo y/o el maestro/profesor itinerante. Se continuará con esta necesaria inclusión compensando a los niños y/o adolescentes que presenten necesidades especiales, diferencias en los aprendizajes, así como dificultades motrices, propiciando una atención personalizada que facilite su continuidad educativa.

La Educación Básica contaría con los siguientes tramos:

- Educación de 4 a 11 años cuyos alumnos transitarán por los Tramos 1 y 2 respectivamente.
- Educación de 12 a 14 años la que comprenderá el Tramo 3.

**Tramo 1:** Tendrá como prioridad el aprendizaje de la lengua materna, descubrimiento del medio, prácticas artísticas en forma permanente (artes, música, expresión corporal) así como la educación física y el deporte, el uso de una segunda lengua (inglés y/o portugués de acuerdo con la ubicación del centro docente), la tecnología, así como la iniciación a la historia, la geografía.

La enseñanza debe tener en cuenta la pluralidad y la diversidad de las aptitudes de cada alumno. Promoverá el desarrollo, sus múltiples lenguajes y la reflexión intelectual, el sentido de la observación, el gusto por la experimentación, la sensibilidad, el desarrollo de las capacidades motrices y la imaginación creadora.

**Tramo 2:** Además de las competencias anteriores se profundizarán las ciencias experimentales así como el uso optimizado de las tecnologías de la información y la comunicación. Se debe continuar con la enseñanza personalizada, atendiendo especialmente a los alumnos que presentan dificultades durante el período

que el equipo docente y técnico así lo determine a través de cursos de complementación de contenidos.<sup>63</sup>

**Tramo 3:** Su principal objetivo es que todos los alumnos logren a su finalización la base común de aprendizajes, obteniendo las competencias que se establezcan para el nivel de que se trata profundizando los aprendizajes de los tramos 1 y 2, para suplir la excesiva fragmentación curricular a través de la integración de asignaturas. Como en los tramos precedentes se continuará con el acompañamiento personalizado, con la adaptación a los ritmos de aprendizajes de cada uno y con la integración a los programas de descubrimiento profesional. Además de los conocimientos teóricos, prácticos y comportamentales, se desarrollarán actividades optativas-exploratorias, que permitirán aproximarse a las posibles formaciones del nivel superior de educación media, así como el descubrimiento de profesiones (Tramo exploratorio y/o de orientación estudiantil con foco puesto en cada alumno).

Al finalizar este grado del tramo 3, se evaluarán los conocimientos y competencias que certificará, además, el dominio de la base común establecida.<sup>64</sup>

La evaluación<sup>65</sup> debe estar instaurada en las gestiones de los centros educativos desde el Proyecto de Centro, con la definición en éste de las estrategias y las acciones elegidas para desarrollar los objetivos y contenidos, teniendo en cuenta las características socio-económicas y culturales del contexto. Por su parte, el equipo pedagógico, técnico y docente elaborarán su proyecto propio de evaluación que tendrá especialmente en cuenta los perfiles de egreso establecidos para cada Tramo.<sup>66</sup>

De las acciones de seguimiento y de los logros académicos de los alumnos, surgirán las derivaciones al Programa Personalizado de Éxito Educativo, pilar para la contención, acompañamiento y desarrollo de los alumnos. Considerando esta evaluación sistemática, tendrán riesgo de promoción los alumnos que no hayan

---

<sup>63</sup> En este grado se tendrá especialmente en cuenta la **experiencia de Áreas Integradas** que se desarrolla en Educación Primaria y que experimenta una muy buena evolución y resultados. También el programa Tránsito Educativo que desarrolla el CODICEN en 60 zonas del país.

<sup>64</sup> Atendiendo la importancia de establecer previamente las competencias que deben tener los egresados elaboraremos perfiles de egreso, tomando antecedentes existentes en la órbita del Consejo de Educación Técnico Profesional, entre otros.

<sup>65</sup> Consideramos que la evaluación es un tema fundamental que deberá abordarse con mayor detenimiento para el establecimiento de un régimen diferente al actual.

<sup>66</sup> Considerando las pautas generales que se establecerán al efecto en los nuevos régimen de evaluación y pasaje de grado que se diseñarán.

alcanzado las competencias mínimas establecidas en los perfiles, sólo al final de cada tramo educativo de la Educación Básica. Dentro de esta concepción integral, atendiendo el ritmo de aprendizaje de cada alumno, podrán establecerse mecanismos que permitan avanzar en los tramos (o años) educativos.

Se considerarán esenciales los resultados de las evaluaciones periódicas y las comunicaciones a los padres y/o responsables del alumno, involucrando a los mismos en el proceso de aprendizaje de sus hijos y potenciando la alianza estratégica entre el centro educativo y la familia.

La necesaria definición de las transversalidad de contenidos y competencias, será presentada en **Espacios de Aprendizaje Fundamental (EAF)**, como una herramienta de cohesión, contribuyendo a evitar la fragmentación y heterogeneidad que presenta la propuesta que se inició a partir del año 2006, al retornar al régimen asignaturista tradicional de nuestro país.

Los EAF constituirán un marco de saberes que deben formar parte de la educación de todos los niños y adolescentes tanto por su significación subjetiva y social, como por su unidad pedagógica y didáctica desde los 4 años hasta el egreso a los 14 años.

La jerarquización de aprendizajes prioritarios y de saberes previos conlleva la redefinición del tiempo de enseñanza-aprendizaje, para ello el involucramiento de los docentes en la construcción de estrategias convergentes y sostenidas sobre la base de acuerdos del colectivo docente apuntará a repensar y redefinir el uso cotidiano del tiempo en cada uno de los tramos educativos.

El propósito de la integración de aprendizajes priorizados (Espaces de Aprendizaje Fundamental) en esta nueva propuesta curricular, se constituirá en la base común de enseñanza, complementada fuertemente por los proyectos de centro. Las propuestas de enseñanza deberán buscar un equilibrio de integración entre saberes de carácter universal y aquellos que recuperen los saberes sociales (Valores) construidos en marcos de diversidad socio-cultural favorecedores de la inclusión educativa atendiendo la interrelación entre disciplina, pensamiento racional y crítico presentes en las diversas áreas objeto de la enseñanza.

Se aspira entonces, con esta propuesta, a que los aprendizajes priorizados otorguen cohesión en la práctica docente entre todos los niveles y tramos y actúen como enriquecedores de las experiencias educativas, logrando una unidad didáctica y pedagógica durante toda la Educación Básica poniendo en primer plano y como centro a los alumnos y los saberes que obtienen.

## POLÍTICAS SOCIALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Propugnamos una sociedad más justa e integrada a través de políticas sociales centradas en las personas, en su más vasta diversidad. Si bien partimos de que todos los individuos nacen con los mismos derechos, también nacen en diferentes entornos sociales y económicos, que condicionan en mayor o menor grado el efectivo ejercicio de los mismos.

En tal sentido, reafirmamos el interés prioritario en el componente educativo como instrumento cualitativo indispensable para el crecimiento individual, familiar y colectivo por lo que el desarrollo de políticas sociales debe ir fuertemente coordinado con el Sistema Educativo Nacional, pero siempre para formar parte de una sociedad uruguaya integrada. Es por esto que reafirmamos la necesidad de vincular los programas sociales a la educación, capacitación y formación de las personas, con especial énfasis en aquellas que más lo necesitan.

**Sobre la base de nuestra propuesta descansa la convicción histórica de promoción social, a través de una movilidad social ascendente.** Por tal motivo, el trabajo que desarrollaremos será de reforma, propositivo, buscando dotar al individuo de mayor libertad y autonomía en base a la potenciación de sus aptitudes y actitudes.

El gobierno actual ha priorizado en mayor medida, la intervención directa con fines asistencialistas, esto es, sobre la base de transferencias monetarias no condicionadas. Para nosotros es vital vincular la transferencia monetaria y actividad socio-laboral y/o socio educativa, incluyendo mecanismos claros de contraprestación que reflejen un compromiso por parte del beneficiario, siendo ello el principio para lograr un cambio estructural en una matriz social que cada vez presenta peores y dispares niveles de formación, que luego se traducen en una mayor desigualdad.

La realidad actual puede resumirse en:

1. La **vulnerabilidad social** del Uruguay es **muy extendida y profunda**, sin perjuicio de la existencia de programas sociales de larga data, tanto universales como focalizados.<sup>67</sup>
2. La **incongruencia territorial** entre la medición de pobreza por ingresos y por NBI determina que se constaten impactos diferentes muy pronunciados en distintas áreas del país.
3. Las políticas sociales aplicadas desde 2006 a la fecha han privilegiado el **objetivo de disminuir la pobreza absoluta, en otras palabras, pobreza de ingresos**, mediante programas de transferencias condicionadas e incondicionadas de dinero. **No ha recibido igual énfasis la corrección de la pobreza relativa a las necesidades básicas insatisfechas** que hacen a la interrupción de la transmisión inter-generacional de la pobreza y a la estabilización del hogar en la clase media. La transformación del Plan de Emergencia (PANES) en Plan de Equidad en el 2008, **no incluyó un viraje suficiente en la definición de objetivos e instrumentos**. De haber ocurrido ese cambio de objetivos se hubiera logrado seguramente una mejora más nítida en la satisfacción de necesidades básicas.

Será muy importante a futuro prestar atención a los datos sobre las diversas dimensiones de la pobreza, como la evolución de los indicadores de salud, educación, empleo y vivienda, para valorar la sostenibilidad de los logros obtenidos y trabajar en consecuencia.

Conceptualmente, los instrumentos de políticas sociales que guían la redistribución secundaria de recursos, deben propiciar sistemáticamente la promoción de capacidades individuales y colectivas que permitan a la persona insertarse laboralmente logrando su crecimiento y desarrollo.

Nuestro Partido Político se ha caracterizado históricamente por poner un fuerte foco en materia social, desarrollando múltiples y exitosas políticas de inclusión y atención a determinados contextos careciados. Para el próximo período de gobierno continuaremos con políticas sociales priorizadas, aumentando el gasto social en su conjunto y optimizando los logros y resultados que se obtienen a

---

<sup>67</sup> No obstante la pobreza por ingresos observada desde la crisis 2002-2003 , un 34% de los uruguayos tiene al menos una necesidad básica insatisfecha.

través de la transformación de proyectos que se desarrollan a la fecha o creando nuevos programas para la atención de colectivos determinados.

**Debemos transformar una matriz que ha compensado, en su mayor parte, las desigualdades económicas (puntualmente a través de la asistencia económica monetaria o en víveres) sin una correcta complementación con la generación de capacidades individuales y el abatimiento de otras carencias sociales que, si bien no son directamente económicas, impiden el pleno goce de los derechos sociales.**

En virtud de ello, no sólo importa que el gasto público social ejecutado mantenga año a año niveles incrementales en relación al gasto público total y al producto bruto interno, sino que lo que también importa, e importa mucho, es que su erogación logre resultados que permitan cambiar la matriz social de desigualdad mediante la paulatina incorporación de la población carenciada a la sociedad formal en sus diversos ámbitos.

**Objetivo estratégico 1 - Reforzar el rol institucional y reformar la estructura organizativa y el funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social**

Dicha Secretaría de Estado requiere un cambio sustancial en su organización y funcionamiento, de manera que ejerza debidamente los cometidos y la competencia que la ley le atribuye, de forma que se eviten las duplicaciones innecesarias y los esfuerzos sobrepuertos. Además, se buscará profesionalizar su gestión institucional y de selección de RRHH, valorando especialmente la formación acreditada y experiencia en cada área, a través de llamados públicos.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 **Incorporar la vivienda social al MIDES**, ya que se considera que la misma constituye una política de fundamental importancia, por lo que todas las reparticiones relacionadas con la vivienda social se integrarán a este Ministerio (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Vivienda).
- 2 **Realizar una auditoría administrativa y de gestión** de los recursos de todos los programas y convenios suscritos por el MIDES a la fecha, para optimizar y focalizar las acciones desarrolladas al presente y para futuro.

- 3 **Mejorar la coordinación y orientación transversal y territorial** de los distintos programas que se ejecutan directamente o a través de convenios con entidades de la sociedad civil.
- 4 **Diseñar nuevos programas con carácter multidimensional** fortaleciendo integralmente los núcleos familiares con carencias críticas a través de indicadores que, además del ingreso, tomen otros como la educación, vivienda, autonomía, saneamiento y acceso al agua potable, entre otros.
- 5 **Mejorar y optimizar la identificación y localización de personas y hogares en situaciones de pobreza, indigencia y vulnerabilidad** utilizando herramientas de gestión diseñadas al efecto, mejorando los tiempos de atención y de utilización de la información relevada. Esto permitirá focalizar los beneficios que se otorgan logrando llegar con los mismos a las personas que efectivamente lo necesitan, en función de los requisitos pre establecidos en los Planes o Programas.
- 6 **Utilizar los recursos públicos de forma eficiente y eficaz**, continuando con los programas correspondientes o integrando los existentes a las propuestas que se platean en este Plan.
- 7 **Evaluar y desarrollar, durante el primer semestre del 2015, protocolos para la actuación de las ONGs** contratadas, con el fin de ser exigente en el cumplimiento de las actividades en los distintos programas, optimizando los esfuerzos que las mismas realizan, así como el uso de las contraprestaciones materiales y humanas que se brindan por parte del Estado.
- 8 **Implementar mecanismos transparentes que permitan el conocimiento público de las entidades sociales/privadas/comunitarias que se contratan por el MIDES, su actuación, sus actividades**, los montos que se abonan y el personal que emplean. También las acciones y actividades que desarrollan en los programas que les son asignados, todo lo que será permanente evaluado en conjunto con éstas.
- 9 Desarrollar acciones que promuevan las actividades de **voluntariado** a nivel nacional, coordinando las mismas con los Programas Sociales gubernamentales con el propósito de optimizar y potenciar los impactos sobre los sectores atendidos.

Objetivo estratégico 2 - Generar políticas sociales que, considerando las particularidades existentes en los núcleos de personas y familias a atender, estimulen el trabajo y el desarrollo personal sobre el asistencialismo.

Transformaremos las herramientas de corte más paliativo como las transferencias monetarias complementándolas con otras de promoción laboral y educativa. La transición del mundo de la asistencia al mundo del trabajo deberá apoyarse en programas fuertemente focalizados en compromisos que las personas y las familias asuman en cada caso con el objetivo final de lograr una efectiva inclusión social.

El combate a los factores generadores de este proceso debe ser abordado con sistematicidad y gestión por resultados, para lo cual será necesario entablar mayores compromisos por parte de los beneficiarios de los distintos programas sociales. La focalización sobre la población objetivo deberá estar guiada bajo criterios que capten los factores de desigualdad. A su vez, la implementación de los programas deberá ser congruente con la población a la que se pretende llegar; de lo contrario, se corre el riesgo de tener programas que podrán ser bien intencionados pero testimoniales o de bajo alcance en la medida que muchos no cubren ni al 50% de la población a la que se debería beneficiar.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 Crear el Programa “Cuenta Conmigo” para lograr la inserción y/o reinserción laboral de jefes y jefas de hogar.** Se atenderá prioritariamente a la población con dificultades de acceso al empleo y en situación de pobreza. El mismo consistirá en la extensión de planes prácticos de capacitación profesional para mejorar el ingreso al mercado laboral, potenciando la inclusión social de los beneficiarios (atención sanitaria, integración a redes sociales, entre otras). Se contratarán especialistas en oficios, alfabetización informática y otras formaciones para dictar cursos y expedir certificaciones de idoneidad, con el objetivo de dotarles de herramientas para su inserción laboral. Se trabajará en acuerdo con la ANEP/UTU/INEFOP, con programas nacionales de formación desde las oficinas territoriales del MIDES en todo el país y otras entidades públicas o privadas.

Asimismo, se promoverá la práctica laboral de este colectivo en entidades públicas o privadas, para lo cual se coordinará con medidas de fomento de

exoneraciones a las empresas que acepten dicho régimen de capacitación y trabajo. **Habrá coincidencia entre la oferta de formación con las necesidades de empleo de las distintas zonas en donde se imparte la formación.** Se suscribirán convenios con organizaciones no gubernamentales y cámaras empresariales en todo el territorio nacional, implementándose mecanismos que permitan poner en efectiva práctica las formaciones que los participantes adquieran a través del programa<sup>68</sup>.

- 2 Crear el Programa “Nueva Vida” para la integración laboral y educativa de jóvenes que ni estudian ni cuentan con trabajo formal, con particular acento en madres solteras.** Actualmente, entre 14 y 24 años existen más de 36.000 jóvenes en esta situación, cifra que se amplía si se consideran los jóvenes entre 14 y 29 años. Resulta prioritario reformular y potenciar la atención de esta población, estableciendo acuerdos con horizontes temporales de mediano plazo para la reinserción en el sistema educativo y/o laboral del joven.

Gran parte de esta población son madres adolescentes que requerirán un trabajo personalizado y la asistencia debida de equipos multidisciplinarios, así como lograr una más eficaz coordinación y colaboración entre los organismos involucrados (MIDES/MEC/ANEP – MSP). Los programas existentes para esta población son claramente inefficientes desde una ecuación costo/cobertura, no llegando a atender ni el 10% de esta población. El objetivo estará en descentralizar y focalizar la llegada a estos jóvenes atendiendo directamente a esta población a través de propuestas específicamente destinadas a la misma desde una perspectiva integral.

- 3 Crear el Programa de Atención Integral (PAI) para las personas que se encuentran en situación de calle.** La situación de personas que viven o desarrollan gran parte de su vida en la calle es considerada preocupante por el número creciente que a diario se aprecia, particularmente en Montevideo y en el área metropolitana. Se trata de una población de difícil abordaje por lo que se considera se deben reformular las acciones que se llevan adelante a la fecha en acuerdo con entidades de la sociedad civil que trabajan en esta área.

---

<sup>68</sup> A través de este programa y de otros se continuará con el fomento de proyectos colectivos de trabajo que permitan la inserción laboral de personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad social y con NBI.

Se debe **conocer, prevenir, proteger y promover salidas reales** a es-  
tas situaciones que cientos de uruguayos padecen. A través de las primeras,  
se realizará un relevamiento actualizado que permita formar un registro de  
las personas menores y mayores, mejorando la información existente a la fe-  
cha y generando una base de datos oficial de calidad.

Las acciones vinculadas con la **prevención** implicará generar información  
de las “potenciales” personas en situación de calle, la articulación con otras  
entidades como ser el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados in-  
cluyendo la atención en materia de salud, alimentación, entre otras, en coor-  
dinación con las entidades gubernamentales correspondientes. En relación  
con la **protección** de las personas que ya están en esta situación, se debe  
desarrollar un mejor Protocolo de actuación, implementar programas de  
atención psico-social, instalar estrategias de atención diferenciadas, atender  
e informar respecto de situación de adicciones generando mayores y mejores  
articulaciones con los sectores públicos y privados involucrados. Finalmente,  
para **promover** la salida real de las personas en situación de calle se ejecu-  
tarán acciones en materia de vivienda social, de centros de atención, de pro-  
gramas de acompañamiento, de ayuda especializada en materia de capacita-  
ción, partiendo de la base que se debe eliminar la dependencia en torno a las  
políticas y a los servicios que se brinden en este sentido.

Respecto de los menores, se avanzará en su atención suscribiendo nuevos  
convenios con entidades no gubernamentales, en coordinación con el INAU.  
Trabajaremos para que ni un solo menor esté en situación de calle, por lo  
que se desarrollarán las acciones correspondientes para el efectivo cumpli-  
miento de este objetivo.

Este programa, si bien tendrá su foco principal durante el invierno, perma-  
necerá activamente durante todo el año con el propósito de atender a esta  
población logrando su reinserción social.

4. **Crear 50 Plazas de la Integración Social (PLAIS) para desarrollar políticas universales descentralizadas.** La sociedad sufre de una frac-  
tura social que alcanza a diferencias dramáticas en paradigmas de vida. Las  
causas están en el retiro progresivo del alcance de los servicios que brinda el  
Estado y consolidación de un sistema público de redistribución del ingreso

básicamente injusto que profundiza la diferenciación social entre unos y otros.

En tal sentido, proponemos la aplicación de un shock de acciones en materia de Políticas Sociales que atienda simultáneamente las variables multi causales que sostienen la fractura social, a través de una fuerte descentralización territorial de los servicios fundamentales del Estado, mediante Plazas de la Integración Social (en adelante PLAIS) en el quinquenio. Se ubicarán: en el departamento de Montevideo (atendiendo las grandes concentraciones de asentamientos irregulares y no específicamente a un barrio determinado); en el departamento de Canelones, en el Departamento de Maldonado y las otras en los departamentos donde se ha verificado dicha problemática. Cada PLAIS, dispondrá de: a) Una plaza multifunción intergeneracional; b) Una escuela de tiempo completo; c) Un centro educativo de educación media de tiempo completo; d) Una comisaría o subcomisaría; e) Un juzgado de familia, con su correspondiente defensoría de oficio; f) Una policlínica, con equipamiento y personal médico especializado para brindar la atención primaria a víctimas de la adicción (alcohol y drogas sociales) y g) Una oficina del MIDES para la atención personalizada de los habitantes.

**Objetivo estratégico 3 – Desarrollar programas específicos para la atención de los grupos de personas que tienen dos o más necesidades básicas insatisfechas (NBI)**

Actualmente, tenemos una estimación puntual de la pobreza en personas que se ubica en 11,5% (año 2013) pero que, al desagregar por distintos criterios (principalmente territorial y etario), encontramos una alarmante disparidad que requiere con urgencia una transición del mundo de la asistencia al mundo de trabajo como clave para la salida de la pobreza. En términos de NBI el panorama es más crítico en la medida que existen estudios que señalan que no ha habido una mejora significativa de reducción de carencias de los sectores vulnerables si se compara el año 2006 con el año 2012.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 Universalizar la atención de los menores de hasta tres años a través de la extensión de la matrícula pública en el Consejo de Educación Inicial y Primaria y de la creación de 150 Centros CAIF y**

**continuar con la atención de los de 4 y 5 años.** La atención a la primera infancia y de educación inicial resulta fundamental y repercute en la futura formación e integración social de los mismos. Se desarrollarán estas acciones para aumentar la atención de los sectores más vulnerables con el objetivo, además, de universalizar la educación de 3 años a nivel nacional para que todo niño pueda asistir a un centro educativo a partir de ese momento, a la vez de que se otorguen herramientas para que las personas que están a cargo de los mismos cuenten con tiempo disponible para acceder a instancias de formación o de inserción laboral. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Educación).

- 2 Crear el Programa “Compromiso Ético y Familiar” (CETFA) para hacer efectiva la condicionalidad de las transferencias monetarias al cumplimiento de compromisos en el marco de acuerdos firmados entre el Estado y las familias beneficiarias de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y de las Asignaciones Familiares (AFAM\_PE).** Las transferencias monetarias que se realicen serán acompañadas de la firma de un efectivo acuerdo con las familias beneficiarias, a través del cual éstas asumirán compromisos que deberán cumplir. Se desarrollarán acciones tendientes a la consolidación de apoyos socio educativo y laborales. A través de los primeros se les atenderá y acompañará en todo lo relativo a las necesidades educativas y sanitarias de las familias beneficiarias, tanto de personas mayores como de personas menores. El Apoyo Laboral implicará la generación de capacidades para su pronta inserción laboral, trabajándose en coordinación con el Programa “Cuenta Conmigo”. Se acordarán compromisos educativos, sanitarios y laborales. Para que esta modalidad sea efectiva, es necesario complementar las instancias con el debido acompañamiento de las familias a través de equipos técnicos, tanto del sistema público como de organizaciones civiles.
- 3 Crear el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Urbana (MEVIUR) para el realojo y regularización de los asentamientos irregulares de personas.** Como instrumento principal para lograr el objetivo se creará en el medio urbano, replicando la exitosa experiencia desarrollada por MEVIR en el medio rural, el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Urbana” (MEVIUR) q La ley le asignará la

forma de un Organismo Público no Estatal que se encargue en el medio urbano - siguiendo el ejemplo y recurriendo a la experiencia acumulada por MEVIR - de atender las situaciones más complejas en materia de realojo y/o regularización de asentamientos irregulares. La labor en el marco de este nueva persona pública no estatal estará pautada por un trabajo interdisciplinario, en donde equipos de campo, formados por Asistentes Sociales, Arquitectos, Educadores y Juristas, organicen a las familias, para su realojo o regularización en terrenos idóneos, de propiedad pública. En donde, a través de la **ayuda mutua y el esfuerzo propio** de cada familia y con la dirección y asistencia técnica correspondiente, se involucren en el proyecto constructivo de sus viviendas. Viviendas éstas, que serán de su propiedad al final de un período de repago, con los subsidios al capital y a la cuota necesarios según la situación socio -económica de cada familia. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Vivienda).

Objetivo estratégico 4 - Atender a la población que, habiendo superado la línea de pobreza, presenta situaciones de vulnerabilidad social, fortaleciendo a la clase media.

Este sector con vulnerabilidad social, representa alrededor de 460.000 personas (un 25% de los hogares). Según análisis públicos estas personas tienen un nivel de educación y trabajo similar a los sectores pobres, pero con un grado mejor de confort y vivienda lo que genera ventajas a favor de las mismas. No obstante se ven expuestas a caer nuevamente en la pobreza si se dan, por ejemplo, situaciones económicas adversas. La atención focalizada de las mismas es una prioridad con el objetivo principal de aumentar sus potencialidades y dotarlas de mayores herramientas para enfrentar nuevos desafíos.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 **Crear por lo menos 15 nuevos centros juveniles en convenio con INAU.** Estos centros llevan adelante una tarea de importancia ya que hace más de 10 años promueven la reinserción social y educativa de jóvenes entre 12 y 17 años de las zonas más carenciadas del país, atendiendo una población de entre 40 y 60 adolescentes por centro juvenil.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> La extensión de estos centros acompañará el proceso de extensión de las Escuelas de Tiempo Completo, estableciéndose éstos como complemento de las escuelas que tienen jornada simple en contextos vulnerables de todo el país.

- 2 **Extender la educación primaria de tiempo completo a 60.000 niños de contextos críticos y a por lo menos 20.000 de educación media básica**, lo que implicará atender a estos niños y jóvenes en forma prioritaria permitiendo que asistan a centros educativos en donde se imparta esta modalidad educativa la que ha probado su eficiencia en el marco de una atención integral de estas poblaciones, permitiendo también que las personas que estén a cargo de los mismos cuenten con tiempo para su formación o inserción laboral. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Educación)
- 3 **Crear 20 nuevos clubes de niños en convenio con INAU**, logrando una efectiva relación de los padres con los centros educativos. La potenciación de la tríada familia, centro educativo y comunidad será una constante por lo que se desarrollarán acciones en tal sentido. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Educación).<sup>70</sup>
- 4 **Crear el Programa “Calidad de Vida” para atender a las madres adolescentes con niños hasta 5 años.** A partir del mismo se desarrollarán acciones en materia de prevención, de auto cuidado físico, psíquico y odontológico, se mejore el acceso preventivo a servicios de salud de las madres y sus menores hijos, se incentiven programas recreativos y/o de deportes gratuitos. Estas acciones se desarrollarán en coordinación y ampliación de las que se llevan adelante en los CAIF en primera infancia particularmente.
- 5 **Incrementar la nómina de las entidades privadas de interés público en materia de gestión social** que reúnan requisitos legales para estar incluidas. A tales efectos se requerirá la preceptiva intervención de los Ministerios de Economía y Finanzas y del Mides, en el sistema legal de donaciones especiales (artículo 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996) y con topes anuales por proyectos y por donantes, pero sujetos a un régimen de control social y de rendiciones de cuentas con la difusión de sus resultados en un sitio web que se establezca al efecto.
- 6 **Impulsar emprendimientos productivos en el marco de una política que propicie el Emprendedurismo, en particular en sectores más vulnerables.** Se desarrollarán iniciativas en estos sectores reduciendo la carga impositiva de los mismos, apoyando las pequeñas y medianas em-

---

<sup>70</sup> Ya sea en este caso como en la acción relativa a creación de centros juveniles se optimizará el uso de inmuebles propiedad del INAU/IMM o de otras entidades para la instalación de los mismos.

presas a través de exoneraciones de cargas tributarias y del costo de los servicios prestados por entes nacionales, por empresas públicas y por entes parastatales; así como también a nivel departamental.<sup>71</sup> (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Uruguay Próspero y Solidario – Capítulo Economía).

- 7 **Crear el Programa “Abriendo Caminos” por el que se otorgarán becas de ayuda social y asistencia a alumnos que estudien áreas consideradas prioritarias por la autoridad educativa** (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Educación). En este marco también se considerarán todas las becas y beneficios que se otorgan por parte de las distintas entidades educativas a fin de unificar dichas prestaciones, potenciando **un Sistema Nacional de Becas** que articule todos los beneficios que existan o se creen a futuro. Se premiará también el mérito y la excelencia de estudiantes destacados en sus respectivas formaciones.

Objetivo estratégico 5 - Atender problemáticas específicas que afectan a la infancia.

- 1 **Crear el Defensor del Niño y del Adolescente.** Funcionará en la órbita del Poder Legislativo y actuará de oficio atendiendo las denuncias planteadas por incumplimiento de normas vinculadas con la niñez y la adolescencia, pudiendo dirigirse directamente a las autoridades públicas o privadas que correspondan, formulando las recomendaciones que estime del caso.
- 2 **Promover modificaciones al Código de la Niñez y Adolescencia que agilicen los procedimientos vigentes establecidos en materia de adopciones,** a fin de que los niños se incorporen cuanto antes a una vida familiar, acortando a su mínima expresión (y, si es posible, directamente evitando) la institucionalización de los menores en hogares o centros de atención del INAU. Las mejoras que se han venido aplicando para modificar las competencias del Código del Niño y de la Adolescencia han sido positivas en cuanto a consagrar el derecho del niño a vivir y crecer en una familia y, además, entre otras temáticas aquellas que mejoraron todo el procedimiento por el que pasan los postulantes a adoptar y el equipo de especialistas del instituto de adopción. No obstante, entendemos que aún permanecen requisitos y procedimientos que no permiten que muchos niños que están en con-

---

<sup>71</sup> Se realizará un estudio de los beneficios y acciones que se desarrollan a la fecha en forma previa

diciones de ser adoptados puedan alcanzar a recibir el beneficio de ese derecho de vivir en una familia desde el momento mismo de su nacimiento. En tal sentido son necesarias modificaciones legislativas y administrativas que garanticen este derecho de tantos niños que hoy no pueden alcanzarlo debido a engorrosos trámites burocráticos. Asimismo, la ley facultará a organizaciones privadas, que se habilitarán, a los efectos de intervenir en los procesos de selección de adoptantes, bajo el control técnico y rectoría de INAU.

#### Objetivo estratégico 6 - Atender a los adultos mayores que estén en situación de dependencia o de vulnerabilidad social

El sector de personas mayores de 60 años supera el 22% de la población; mientras que las personas con 65 y más años representan más del 14% de la población. Nuestro país es una sociedad envejecida: el porcentaje de personas entre 0 a 14 años pasó del 28% en 1963 al 21,8 en 2011, y se estima que la población mayor de 64 años superará a la de 0-14 años para el año 2040. La relativa y parcial mejor situación, en términos cuantitativos, que reflejan en materia de ingresos, cobertura de seguridad social, atención de salud y niveles de pobreza, en algunos aspectos decaerá aún más, en la medida del aumento de esta población, especialmente de las personas mayores de 80 años. En la medida que esta población está incluida preferentemente en el marco de un sistema de cuidados, junto con los menores de tres años y personas con discapacidad, que se ha propuesto por el Gobierno, entendemos que el mismo debe ser definido legalmente y cuantificado dentro de una política de Estado a ser determinada con acuerdo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 Implementar un registro departamental de personas en situación de dependencia que requieren de cuidados que el sistema público no le presta**, a fin de atender en una primera instancia a la población objetivo según indicadores de vulnerabilidad (ICC y/o Percentiles).
- 2 Crear como mínimo 200 centros CAAM (CENTRO DE ATENCION AL ADULTO MAYOR)** especialmente dedicados a atender adultos mayores de 65 años en consideración a su vulnerabilidad socioeconómica y/o que estén en condiciones de soledad. El sistema privado de geriatrías es insufi-

ciente para prestar atención a este tipo de ciudadanos, en particular aquellos que presentan mayores necesidades. Los centros que crearemos funcionarán como entidades gestionadas por la propia Comunidad las que, cumplidos los requisitos que se establezcan, recibirán recursos públicos para atender las necesidades vinculadas con los adultos mayores en materia de recreación, acompañamiento, cuidados, asistencia médica, entre otros.

- 3 **Mejorar y potenciar la atención primaria de la salud de los adultos mayores**, con una adecuada descentralización de servicios de salud y comunitarios a nivel territorial. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Salud – Plan General o Marco de Salud entre otras medidas allí establecidas para esta población).
- 4 **Implementar controles con eficiencia y eficacia de las residencias privadas** con fines de lucro, aplicando la normativa existente en la materia (Decreto Reglamentario 320/999 de 1º de octubre de 1999), actualmente a cargo del MIDES. A la vez, aumentar en lo posible las prestaciones a los servicios públicos que desarrollan estas actividades de forma de extender los mismos. Estas acciones se implementarán en coordinación con el MSP y con el BPS.

**Objetivo estratégico 7 - Atender y efectivizar los derechos de las personas con discapacidad.**

Un 7,6% de la población que vive en localidades de 5.000 o más habitantes presenta alguna discapacidad (aproximadamente 210.000)<sup>72</sup>, no existiendo información adecuada sobre aquellas en situación de dependencia y más del 50% de estas personas es mayor de 65 años. Según estudios oficiales se estima que este último sector podría estar por encima del 4% (aproximadamente 113.000 personas). Sin perjuicio de lo expresado en este capítulo en el correspondiente a Salud se detallan otras acciones que se llevarán adelante para atender a esta población.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 **Reglamentar la Ley N° 18.651, de 12/3/2010**, denominada de PROTECCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, a efectos

---

<sup>72</sup> Fuente ENOD.

desarrollar acciones eficaces que permitan implementar en la práctica el reconocimiento pleno de sus derechos y sistema de protección integral previsto en la norma legal. Establecer programas efectivos de formación y rehabilitación, con el fin de lograr su incorporación en el mercado laboral. (INEFOP, MIDES, BPS).

- 2 Incorporar prioritariamente a las personas con severa discapacidad, en situación de dependencia, entre la población que deberá protegerse y atender debidamente en forma directa y a través del apoyo de las personas que realizan sus cuidados.
- 3 Impulsar un salario social destinado a responsables legales de personas con discapacidad, los que por su contexto sico-social deban destinar todas sus horas al cuidado del mismo, no pudiendo, por ello, desempeñar ninguna labor rentada permanente.
- 4 Asimismo se estima pertinente crear centros regionales de atención multidisciplinarios para atender a personas con discapacidad (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Salud).

Objetivo estratégico 8 - Integrar a los colectivos históricamente discriminados, permitiendo su mayor inclusión a través de políticas debidamente focalizadas.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1 Implementar estrategias de sensibilización a la opinión pública para señalar la discriminación existente en todo el ámbito de la sociedad, ya sea por razón de religión, color de la piel, orientación sexual, género, edad o cualquier otra forma.
- 2 Apoyar emprendimientos cooperativos o unipersonales para aquellas mujeres jefas de hogar y mujeres que encuentran dificultades en su inserción al mercado laboral, en el marco de las acciones que se desarrollan a la fecha.
- 3 Generar Programas nacionales para atender la problemática de viviendas para las mujeres víctimas de violencia doméstica (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Vivienda).
- 4 Desarrollar el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el acceso al Empleo y a la Formación Profesional en acuerdo con el INEFOP.

- 5 Desarrollar un programa para el ejercicio igualitario de la paternidad responsable. En este sentido se definirán las acciones para asegurar el cumplimiento más cabal de los derechos y obligaciones de los varones a ejercer la paternidad en igualdad de condiciones respecto de las mujeres.

**Objetivo estratégico 9 - Atender al sistema de Seguridad Social como una política de Estado a largo plazo que permita su sustentabilidad y desarrollo**

En el Uruguay se presenta una de las mayores tasas de envejecimiento poblacional, donde más de 600,000 personas reciben prestaciones de jubilación o pensión (contributivas y no contributivas), y en los próximos años el proceso seguirá profundizándose además, con lo que se denomina el envejecimiento del envejecimiento. Según informe del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), para el año 2019 existirá una más acentuada proporción de mayores de 60 años que la de niños menores de 14 años. Al respecto, cabe continuar con el proceso de regulación y ajuste del sistema de Seguridad Social, inaugurado por el Partido Colorado como una política de Estado, con la aprobación de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995. Transcurridos más de diez y ocho años de su vigencia se requiere de nuevas medidas legales correctivas que regulen las condiciones de configuración de los hechos generadores de seguridad social, tendiendo a procurar el consenso de los partidos políticos con representación parlamentaria para abatir progresivamente el aporte incremental que Rentas Generales tiene que contribuir al presupuesto del Banco de Previsión Social y, en su caso, a los demás órganos que forman parte del sistema de seguridad social.

Sin perjuicio de este marco de actuación a largo plazo, se proponen algunas medidas concretas para el corto y mediano plazo:

- 1 Impulsar mejoras y cambios en el Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS), determinado por la Ley 18.314, de 4/7/2008, que grava a las pasividades servidas por instituciones públicas y privadas (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Economía)

- 2 Combatir la informalidad que deja desprotegida a los trabajadores en los beneficios de la seguridad social.<sup>73</sup>
- 3 Proceder a notificar la Historia Laboral, en la forma dispuesta por la Ley 16. 713, de 3/9/1995, dando seguridad jurídica a las empresas y trabajadores.
- 4 Revisar el actual sistema de certificaciones médicas de los trabajadores amparados por la Seguridad Social, con el fin de transparentar el mismo.

---

<sup>73</sup>Si bien se ha registrado una baja importante (27%) a noviembre de 2012, existen Departamentos con índices muy superiores tales como Cerro Largo, Artigas, Treinta y Tres, Salto y la periferia de Montevideo.

## ANEXO PLAZAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

**Antecedentes:** La promoción de espacios públicos para la integración social reconoce importantes experiencias históricas como las plazas de deportes impulsadas por José Batlle y Ordoñez en la segunda década del siglo pasado, a partir de la Creación de la Comisión Nacional de Educación Física en 1911, los Centros de Barrio en la década del 50, promovidas por el intendente de Tacuarembó Ingeniero Raúl Saturnino Goyenola y las experiencias más recientes en los barrios de La Comercial y de la unidad Casavalle de la ciudad de Montevideo.

**Diagnóstico:** La sociedad sufre de una fractura social que alcanza a diferencias dramáticas en los paradigmas de vida que se siguen en los diferentes segmentos sociales. La presencia del actual tajo social es la negación de una sociedad republicana y socialdemócrata de matriz Batllista. Así, por una parte, tiene vigencia una cultura basada en los principios tradicionales de solidaridad e integración, que se cimentan en la familia de tipo europea y en la presencia optimizadora de la educación. Por otra parte, se padece una cultura minoritaria impulsada por la paradoja del consumismo en ambientes de marginación social, económica y política. Esta última se observa en familias frecuentemente monoparentales y numerosas sin recursos para acceder por sí mismos a las ofertas de servicios y bienes de la época considerados imprescindibles para el imaginario de los usuarios. Asimismo estos son abandonados por el sistema formal de la educación, generando un ambiente de frustración generalizada y aversión a la cultura mayoritaria.

La tensión entre estos dos mundos –tensión clásicamente latinoamericana- decreció mucho en el Uruguay integrado y ha resurgido con más fuerza en el Uruguay socialmente desintegrado.

**Causas:** Retiro progresivo del alcance de los servicios que brinda el Estado y consolidación de un sistema público de redistribución del ingreso básicamente injusto que profundiza la diferenciación social entre unos y otros. Este fenómeno se reconoce académicamente como pérdida de la densidad del Estado. Refiere a la presencia asimétrica de los servicios del Estado en los diferentes quintiles socioeconómicos de la población.

**Propuesta:** Aplicación de un Shock de Políticas Sociales que atienda simultáneamente las variables multicausales que sostienen la fractura social, a través de la generación de nuevas políticas universales coordinadas con las tradicionales y una fuerte descentralización territorial de los servicios fundamentales del Estado. En tal sentido, se propone la creación de las Plazas de la Integración Social (en adelante PLAIS) desarrolladas en el punto 2.4) del Objetivo estratégico 2 del Capítulo de Políticas Sociales.

## VIVIENDA

La promoción efectiva de la **Vivienda Social** en nuestro país, implica de principio asumir que la esfera de lo público tiene el deber de velar, con todos los instrumentos jurídicos y políticos con los que cuenta el Estado de Derecho, por el cumplimiento estricto del derecho fundamental que tiene todo habitante de la República, recogido expresamente en nuestra Constitución (art. 45), de gozar de una vivienda decorosa. Haciendo de este derecho fundamental una realidad efectiva que vaya más allá de lo meramente programático, continuando y reafirmando la tradición del Partido Colorado de ser “baluarte de las libertades” y “escudo de los débiles”.

Entendemos por “vivienda social”, aquel conjunto de soluciones habitacionales, caracterizadas por la protección oficial en su adquisición, a través de subsidios tanto a la oferta, como a la demanda de vivienda, focalizada a la vez, en aquellos sectores socio-económicos más desfavorecidos, que se hallan en situación de vulnerabilidad social, como en los sectores socio-económicos de ingresos bajos, medio bajos y medios de la sociedad. Los cuales sin ayudas públicas específicas y diferenciales, tienen serias dificultades, cuando no la imposibilidad de dar solución a su necesidad de vivienda, a partir de la simple concurrencia al mercado. Además, en nuestra concepción, el fenómeno de la “vivienda social” no se limita a la solución habitacional exclusivamente, sino que procura dotar al entorno de las viviendas, de equipamientos, servicios públicos e infraestructuras de calidad, que propendan al mejoramiento integral de las condiciones materiales e inmateriales de vida de sus habitantes, en un marco de libertad y sostenibilidad en el tiempo.

El impulso de la vivienda social, tal como ha sido una tradición en nuestro accionar, debe ser parte de una política mucho más amplia y general de promoción social, cultural y económica, que tenga como centro el desarrollo integral del individuo en el seno de la familia. La política de vivienda, entonces, debe entrelazarse también con las más diversas políticas de **fomento del trabajo y del trabajador y su familia**. Todo trabajador sea cual fuere su oficio o profesión, debe estar, del mismo modo que su familia, bajo la especial protección de esta política. En esta misma dirección, se valorará de modo fundamental, el

esfuerzo y el trabajo de las familias y de los individuos, aplicado directamente en el proyecto de arribar a la vivienda propia. Solamente poniendo el énfasis en el fortalecimiento de las familias, como núcleo básico de protección social, en un marco integral de apoyos y estímulos educativos, sanitarios y crediticios, se detendrá y revertirá el ciclo perverso de la transmisión inter-generacional de la pobreza.

El acceso a la vivienda digna no es, ni debe ser una dádiva ni un paliativo, es un derecho constitucionalmente reconocido, pero al mismo tiempo debe ser siempre el resultado directo del esfuerzo de aquellos que asistidos de su legítimo derecho, acceden a ella, en tanto puedan aplicar sus energías y su trabajo en dicha empresa. Este esfuerzo deberá contemplar a la vez la virtud del ahorro, el valor del trabajo y el compromiso personal y familiar en el proyecto, a través de instrumentos de probado resultado en nuestro medio, como la ayuda mutua y el esfuerzo propio, (tal es el caso del cooperativismo o la autoconstrucción, etc.), sin constreñirnos en formas jurídicas, asociativas u organizativas rígidas o pre-determinadas, pero sin descartar a priori ninguna de ellas.

No compartimos las políticas que apuntan al asistencialismo directo, a nuestro entender debe potenciarse el esfuerzo y el trabajo, significantes de la condición humana. Sin embargo no dejamos de tener en cuenta aquellas situaciones excepcionales, en donde por las más diversas razones de índole social, etario, de género, etc., el Estado deberá intervenir asistiendo directamente a todos aquellos que no puedan en esta etapa, aplicar ni aún su esfuerzo personal en la empresa de la consecución de su vivienda. Nadie que se halle justificadamente en estas condiciones, puede quedar al margen de la asistencia del Estado en lo que a sus necesidades básicas de vivienda respecta.

Tal y como la concebimos, la política de vivienda debe contemplar en primer lugar, por los más diversos medios, la facilitación del acceso a la vivienda propia, titulada y con todos los servicios básicos incorporados, permitiendo el mejoramiento de las condiciones de vida, el desarrollo social integral del individuo y de las familias, así como también la creación de ciudadanía.

Pero también y con el mismo y decidido impulso, se deberán ofrecer otras soluciones, que en la línea de satisfacer las necesidades de vivienda, contemplen por

ejemplo la ayuda para el arrendamiento, la constitución o fortalecimiento de fondos de garantías de alquileres, subsidios para la compra de materiales, asesoría técnica, así como la promoción y el desarrollo de la vivienda estudiantil, la vivienda para los sectores pasivos, los trabajadores zafrales y demás colectivos que por su especial vulnerabilidad (hogares monoparentales, víctimas de violencia doméstica, personas con capacidades diferentes, etc,) o por su particular condición, necesitan de soluciones habitacionales dignas, que no pasan necesariamente por la adquisición de una vivienda en propiedad.

**Estamos convencidos que esta política integradora de lo social y lo habitacional, permitirá en el mediano plazo, la creación de barrios más heterogéneos desde el punto de vista social y paralelamente más homogéneos desde el punto de vista de la calidad de vida de sus habitantes.** Este efectivo involucramiento del Estado -a nivel nacional y municipal - permitirá revertir el fenómeno de fragmentación de la ciudad en barrios de ricos y barrios de pobres. Nuestra política va en la línea de recrear una ciudad integrada en lo social, lo económico, lo cultural y lo habitacional, una ciudad de “todos”, que supere el paradigma actual de inminente fractura social, entre la ciudad de “unos” y la ciudad de “otros”.

Objetivo estratégico 1 - Rediseñar el modelo institucional en materia de vivienda social

Para el cumplimiento del mismo desarrollaremos las siguientes acciones:

**1. Transformar el MIDES en el Ministerio de Vivienda, Desarrollo Social y Familia.** La cuestión de la vivienda social no puede ser enfocada por el Estado, como una política separada y aislada de las restantes políticas sociales de promoción de la familia, la cultura, la educación y la salud. Por lo tanto proponemos que las competencias en materia de vivienda social, pasen a la órbita del actual Ministerio de Desarrollo Social, creando el Ministerio de Vivienda, Desarrollo Social y Familia. Dentro de este Ministerio, una Dirección General o un Órgano descentrado (Dirección Nacional de Vivienda Social “**DI.NA.VI.S.**”), tendrá a su cargo las competencias de regulación, dirección y coordinación en materia de vivienda social, de todos los Organismos Estatales y Para - Estatales con competencia

en dicha materia, ya existentes (ANV, MEVIR, PIAI, la DINAVI del actual MVOTMA, Dirección de Prestaciones sociales del BPS, etc.), o que se creen o reformulen en el futuro. De esta forma se superará la dispersión y superposición que existe actualmente en muchas áreas. Y a la vez se le dará a la política de vivienda la indispensable interrelación con otras disciplinas y servicios de promoción social, que actuando sinérgicamente potenciarían el desarrollo social integral.

## **2. Crear el Registro Nacional de Tierras de Propiedad Pública.**

Resulta de fundamental importancia llevar adelante una profunda reformulación y resignificación a través del instrumento de la Ley, de la cartera de tierras públicas. Por ello crearemos un nuevo Registro Nacional de Tierras de Propiedad Pública, el que registrará e informara respecto de tierras aptas por su ubicación y categorización territorial, para la implantación de nuevas viviendas, así como demás usos conexos de prioritario interés social, tales como: centros educativos, policlínicas, espacios públicos recreativos, cívicos y culturales, etc.<sup>74</sup> Estas tierras de propiedad pública, serán gestionadas y administradas con eficacia por el nuevo Organismo Rector de la política de vivienda social a nivel nacional (la ya mencionada “DI.NA.VI.S.”, dentro de cuya órbita funcionará dicho Registro), facilitando la localización y la transferencia de la propiedad de dichas tierras, a las entidades correspondientes. Para ello proponemos la elaboración de un Proyecto de Ley que introduzca las modificaciones legales necesarias, tendientes a facilitar y agilizar dicha transferencia de la propiedad de las tierras incorporadas al mencionado registro nacional, siempre y cuando su traslación sea declarada de **interés público nacional** por la DINAVIS. Poniéndose también el énfasis necesario para ello, en el mecanismo de los Convenios Interinstitucionales; ya sea del Gobierno Central con los Gobiernos Departamentales, de la Administración Central con los diversos Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, propietarios de tierras públicas aptas, etc. A la vez, se apoyarán y estimularán las iniciativas de la sociedad civil organizada a través de movimientos como el

---

<sup>74</sup> Especial coordinación se llevará adelante a través de este registro con todas las entidades para hacer posible la ampliación de la matrícula de tiempo completo a 60.000 alumnos de contexto crítico en educación primaria e incorporar a por lo menos 20.000 en educación media.

cooperativo de larga tradición en la materia y que ha permitido la obtención de viviendas por parte de miles de familias.

**Objetivo estratégico 2 – Desarrollar una política nacional en materia de Vivienda de los Sectores Medios, Medios Bajos y Bajos**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

**1. Desarrollar, mejorar y profundizar el sistema instaurado por la Ley Nº 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social.**

Consideramos que muchas de las soluciones previstas por esta ley, son instrumentos idóneos para el desarrollo de la vivienda de los sectores socio-económicos medios, medios bajos y bajos de la población, pero debemos necesariamente ir más allá, de forma de permitir que efectivamente los mencionados sectores puedan acceder a las viviendas, para lo cual hoy existen múltiples dificultades. Esto será posible a través de la decidida aplicación y profundización de políticas activas de estímulo y apoyo a la demanda de vivienda. Mediante la intervención directa del Sector Público, subsidiando y facilitando por los más diversos medios posibles, el acceso a la oferta de “viviendas de interés social”, a aquellos sectores de ingresos medios, medios bajos y bajos, que hoy no pueden acceder por el elevado costo de las mismas. Se estudiarán mecanismos para hacer efectivos subsidios directos a las familias, para la adquisición de viviendas construidas al amparo de dicha ley, así como también para el pago de las cuotas resultantes de los respectivos préstamos hipotecarios. Siempre a partir de un estudio completo, detallado y personalizado de la situación socioeconómica de cada familia beneficiaria.

**2. Generar incentivos para los propietarios particulares de inmuebles abandonados o sub utilizados, predios baldíos sitos en la trama urbana de las ciudades y pueblos de todo el país, con el fin exclusivo de que nuevos inmuebles ingresen al mercado de viviendas sociales** en régimen de arrendamiento o venta.<sup>75</sup> Ello permitirá con el estímulo, el control y la dirección técnica de la entidad correspondiente la puesta en “habitabilidad social” de dichos inmuebles, creando nuevas viviendas

---

<sup>75</sup> Dentro de determinadas zonas territoriales y de cierto rango de valores, previamente definidos desde las políticas públicas. Siempre y cuando recidén, reacondicionen o construyan nuevas viviendas en dichos inmuebles, con el exclusivo fin de incorporarlas al mercado de viviendas sociales, en régimen de arrendamiento o venta.

dignas y decorosas, en condiciones de habitabilidad adecuada. Estas viviendas se incorporarán al mercado en un marco de reglas claras y permanentes para su libre venta o arrendamiento. Ello redundará en una notoria rebaja de costos para el Estado, a través del ahorro en las inversiones en obras de infraestructura y extensión de servicios públicos, aprovechando los servicios ya instalados.

- 3. Promover la adopción de instrumentos de política pública, que apliquen subsidios específicos y beneficios, por localización y por la promoción de proyectos constructivos socialmente integradores.** Ello permitirá compatibilizar el asentamiento de familias de medianos ingresos, con familias de ingresos más bajos, en el ámbito de un mismo contexto territorial.
- 4. Priorizar el subsidio a la demanda de vivienda con carácter general.** Ello permitirá a las familias más desprotegidas concurrir al mercado a elegir sus viviendas. Concurrencia, sujeta a criterios técnicos transparentes, esto es, conocidos por todos; imparciales, en tanto estén sujetos estrictamente a un sistema de puntaje objetivo de los postulantes; focalizados, de manera de tratar desigual a los desiguales; y neutrales en cuanto a posibilitar la libertad en el panorama de opciones de selección de los demandantes: viviendas nuevas, usadas y mejoramiento o ampliación de las existentes. Dentro de la gama de instrumentos posibles, priorizaremos en el seguro de crédito a efectos de reducir el ahorro previo y el costo de financiamiento de las Instituciones Crediticias; garantía de alquileres; subsidios directos, etc.  
Las familias jóvenes estarán bajo la especial protección de esta política de vivienda, facilitándose las condiciones y requisitos para el acceso a su primera vivienda a través de diversos mecanismos como por ejemplo la celebración de convenios con entidades públicas o privadas para facilitar el acceso a la vivienda.
- 5. Dinamizar el mercado secundario de viviendas sociales.** Las familias experimentan constantes cambios los que demandan adaptaciones en relación con el tipo de vivienda que requieren para satisfacer sus necesidades. Reconocemos esta realidad y en consecuencia promoveremos

la consolidación de un mercado secundario de viviendas sociales, como cualquier otra vivienda.

**Objetivo estratégico 3 – Crear el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Urbana (MEVIUR) para el realojo y regularización de los asentamientos irregulares de personas**

Lo complejo y grave de la situación actual, no permite ofrecer soluciones mágicas, ni tampoco únicas para todos los casos. No obstante es posible en el quinquenio, convertir la actual realidad de expansión descontrolada del fenómeno, en una realidad caracterizada por una sensible mejora de la situación socio habitacional, de aquellas personas que hoy viven en penosas condiciones. Así mismo, es posible evitar que en el futuro las familias uruguayas, en situación de vulnerabilidad social, vean en la radicación ilegal, una posibilidad cierta de acceso a la vivienda. En este marco se trabajará sobre los siguientes ejes de acción:

1. **Realojo**, por superiores y evidentes razones de salud pública y seguridad, de aquellos asentamientos irregulares ubicados en zonas inundables o con otras situaciones que impidan su habitabilidad.
2. **Regularización de asentamientos ya existentes;** solo excepcionalmente y siempre dentro del respeto irrestricto de la legalidad y del derecho de propiedad, toda vez que el resultado de tal regularización implique una nueva realidad habitacional digna, integradora, autosustentable y duradera. No estamos de acuerdo en consolidar “pueblos de pobres para pobres”, con servicios de mediocre calidad, alejados de los centros de trabajo y estudio, en donde el círculo vicioso de la miseria, la segregación y la desesperanza, no posibilite la integración social habitacional, principio básico de nuestra política de vivienda.
3. **Creación de un sistema especial de compras de insumos y materiales**, así como demás contrataciones necesarias, de forma de acortar los tiempos de ejecución de las obras y reducir sensiblemente los costos operativos de las mismas.
4. **Involucramiento activo, de carácter preventivo, del Estado en defensa del derecho de propiedad y de la trama de las ciudades.** Ello aumentará la percepción de riesgo de inmediato desalojo ante

eventuales “ocupaciones”. No basta con solucionar los asentamientos actuales, hay que erradicarlos del pensamiento ciudadano como solución a la escasez de viviendas.

Como instrumento principal para llevar adelante los referidos ejes de acción se creará en el medio urbano, replicando la exitosa experiencia desarrollada por MEVIR en el medio rural, el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Urbana” (MEVIUR). Que bajo la forma de un Organismo Público no Estatal, se encargue en el medio urbano - siguiendo el ejemplo y recurriendo a la experiencia acumulada por MEVIR, en su probada labor a lo largo de 45 años de historia - de atender y solucionar las situaciones más complejas en materia de realojo y/o regularización de asentamientos irregulares. Acción que se desplegará en todas la ciudades del país (de más de 5.000 habitantes, de forma de no colidir con las competencias del actual MEVIR), con principal énfasis en la zona metropolitana de Montevideo. La labor en el marco de este nuevo Organismo estará pautada por un trabajo interdisciplinario, en donde equipos de campo, formados por Asistentes Sociales, Arquitectos, Educadores y Juristas, organicen a las familias, para su realojo o regularización en terrenos idóneos, de propiedad pública. A través de la **ayuda mutua y el esfuerzo propio** de cada familia, con la dirección y asistencia técnica correspondiente, se logra un involucramiento de las mismas a partir del proyecto constructivo de sus viviendas. Viviendas éstas, que serán de su propiedad al final de un período de repago, con los subsidios al capital y a la cuota necesarios según la situación socio -económica de cada familia. Este trabajo interdisciplinario integral, debe necesariamente desarrollarse en tres fases o etapas sucesivas: **i) la pre-obra**, organizando a las familias, relevando sus necesidades y aspiraciones y propiciando su involucramiento personal y directo en el proyecto socio – habitacional; **ii) la obra**, dirigiendo y posibilitando de la mejor forma posible, la aplicación del esfuerzo de los beneficiarios en el proyecto, y **iii) la post-obra**, en donde la culminación del período constructivo, debe dar paso necesariamente a un período de intenso trabajo social, que genere la apropiación cultural del fenómeno habitacional. En un marco de reglas claras y firmes, conocidas y aceptadas por todos los participantes, y aplicadas estrictamente y sin vacilaciones en beneficio de todos.

Para nosotros **no alcanza con entregar llaves, sino que debemos construir hogares.**

**Objetivo estratégico 4 - Impulsar un programa de viviendas para funcionarios policiales atendiendo la situación que experimentan a la fecha**

En coordinación con los planes de seguridad pública, consideramos una prioridad, que en el quinquenio el personal sub alterno en actividad del Instituto Policial, cuente con viviendas dignas para su familia. Ello permitirá a este colectivo de funcionarios viva en condiciones dignas y con seguridad, fuera del ámbito territorial en donde día a día deben combatir el delito. Para ello crearemos un Sistema Nacional de Viviendas Policiales, en coordinación con el Ministerio del Interior, que incluirá: **i)** la construcción de viviendas en predios propiedad del Ministerio del Interior; **ii)** la integración de las familias de los funcionarios policiales, en los proyectos de viviendas para activos promovidos desde el sistema público de vivienda, reservando un porcentaje en cada nueva construcción o proyecto general, para el uso y goce de los funcionarios policiales en actividad y sus familias; y **iii)** la promoción del ahorro personal - durante el desarrollo de la carrera policial - de forma que una vez culminada la misma, los funcionarios policiales en situación de retiro, puedan acceder a partir de dicho ahorro, a una vivienda propia, en el marco de los planes generales de vivienda, disponibles para toda la ciudadanía.

**Objetivo estratégico 5 – Desarrollar nuevos y mejores programas de viviendas para Jubilados y Pensionistas**

Por la especificidad de esta prestación social, claramente vinculada a la seguridad social, creemos conveniente su permanencia dentro de las competencias del Banco de Previsión Social, sin perjuicio de la necesaria coordinación con el nuevo Organismo Rector en materia de vivienda social a nivel nacional. Daremos un decidido impulso presupuestal para que los pasivos con derecho a recibir esta prestación de seguridad social, la reciban.

En consonancia con la dirección integradora que queremos imprimirlle a nuestra política de vivienda contemplamos que dichas soluciones habitacionales, no pasen por la mera construcción de complejos habitacionales exclusivos para pasivos, sino que en aquellos proyectos promovidos desde el sistema público de vi-

vivienda, que por sus condiciones edilicias así lo permitan, se reserve siempre un porcentaje de viviendas en los lugares más accesibles para pasivos del BPS.

**Objetivo estratégico 6 – Sostener e impulsar la labor que desarrolla el MEVIR para mejorar las viviendas del medio rural**

Daremos un fuerte impulso a su programa de Unidades Productivas y Viviendas Dispersas (promovido por la ley 16.690 del 22 de diciembre de 1994 y ampliado por el art. 393 de la ley 18.362 del 6 de octubre de 2008), de modo de favorecer la permanencia y el afincamiento de los pequeños productores familiares y de los pequeños propietarios residentes en el medio rural, atendiendo sus necesidades de vivienda y mejorando la calidad de vida.

También se dará un nuevo impulso a la labor que el Organismo viene desarrollando, en la atención de los sectores sociales bajos del medio rural y los pequeños centros poblados del interior del país, a través de la construcción de núcleos de viviendas con la instalación de todos los servicios, en estrecha y necesaria coordinación con las demás políticas públicas de educación, salud, culturales y cívicas, desplegadas en el territorio.

En decidido apoyo de las políticas desarrolladas por este Instituto, se impulsarán las reformas legales necesarias, tendientes a flexibilizar los requisitos exigidos por la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, con el fin de facilitar el acceso del organismo a la tierra, necesaria para el cumplimiento de sus cometidos, brindándole instrumentos legales específicos que viabilicen su rápida y efectiva intervención en el medio rural.

**Objetivo estratégico 7 – Impulsar programas de vivienda para atender situación de Hogares Monoparentales y para Vivienda/Hogares Multipropósito para las Victimas Violencia Doméstica**

Para el establecimiento de los referidos programas se deberán coordinar acciones con el MIDES y las otras entidades involucradas con el tema vivienda, así como con el Ministerio del Interior y con todas las entidades de la sociedad civil que atienden situaciones de esta naturaleza.

La conjunción de esfuerzos permitirá desarrollar estrategias tendientes a la más efectiva atención de las personas comprendidas en estos programas, con el obje-

tivo de brindar un apoyo permanente o transitorio para encontrar rápida respuesta ante circunstancias que les afectan.

#### Objetivo estratégico 8 – Hacer conocer y desarrollar las nuevas tecnologías de la construcción

Como eje transversal de toda nuestra política de vivienda, se promoverá la incorporación de nuevas tecnologías constructivas y de nuevas tipologías en materia de vivienda, a través de la **creación de un observatorio técnico** que funcionará como Comisión Asesora, dentro del nuevo Organismo Rector en materia de vivienda social a nivel nacional (DI.NA.VI.S.). En este sentido, se considera del caso el involucramiento, conjuntamente con el sector público, del sector académico y de los sectores profesionales, a saber: Asociación de profesionales del rubro, trabajadores de la construcción, empresas constructoras, Técnicos Prevencionistas, entre otros. Con un especial cuidado en los aspectos de calidad y durabilidad de las construcciones, así como de la seguridad laboral en el proceso constructivo.

#### Objetivo estratégico 9 – Adecuar la normativa vigente en materia de vivienda

1. **“Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, Ley Nº 18.308**, significó en términos generales un avance y tiene la virtud de instaurar un sistema de ordenamiento territorial con reglas uniformes, aunque no siempre sean las más adecuadas a la realidad nacional. Pero, pese a estas coincidencias generales, no dejamos de advertir que muchas de sus soluciones, aportan demasiada rigidez, en determinados aspectos vinculados al desarrollo de una política de vivienda social realizable y eficaz. En consecuencia, dentro de su sistema, llevaremos adelante ciertas flexibilizaciones y ajustes, que eliminen las distorsiones que dicha ley introdujo en nuestro sistema jurídico.
  - 1.1. **Derecho de Preferencia.** En esta línea proponemos la derogación del “derecho de preferencia” previsto por su artículo 66º, por considerar que es una limitación excesiva del derecho de propiedad, que en los hechos, la casi totalidad de los Gobiernos Departamentales, no han utilizado. Al momento de intervenir en el mercado de vivienda, somos partidarios de los estímulos dados a los propietarios, por diversas vías, tales como

exoneraciones tributarias u otros beneficios y no de las prohibiciones y limitaciones lisas y llanas de la libertad de contratar<sup>76</sup>.

- 1.1.1) Prescripción Adquisitiva.** Proponemos la derogación del mecanismo de Prescripción Adquisitiva Especial previsto por el artículo 65º, por entender que lejos de solucionar la problemática de los asentamientos irregulares, la consolida, promoviendo además la vulneración del derecho de propiedad, al rebajar excesivamente los plazos y condiciones exigidos por el régimen general. Conspirando así contra la seguridad jurídica, tanto de los propietarios, como de los eventuales beneficiarios de este instituto jurídico, pues crea situaciones litigiosas de difícil resolución.
- 1.2. Régimen de aportaciones para las reparaciones menores en hogares.** Consideramos necesario estudiar una reforma a las contribuciones especiales de seguridad social, vinculadas a las obras de refacción, ampliación y adecuación de viviendas de determinadas características y valor, de forma de eliminar los obstáculos burocráticos y fiscales, que conspiran contra la necesidad de las familias de mejorar su calidad de vida. A la vez, consideramos que la situación actual es inapropiada y sobre todo uno de los principales obstáculos para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad del stock de viviendas existente. También, una adecuación contribuiría en la formalización del trabajo de obreros especializados independientes y pequeñas empresas de construcción, que con las nuevas reglas, verían notoriamente incrementadas sus fuentes de trabajo, en un marco de seguridad y formalidad.

<sup>76</sup> **Art. 66 de la Ley 18.308. (Derecho de Preferencia):** "El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948".

## SALUD

El Uruguay ha transitado una desafiante reforma sanitaria, cuyos objetivos principales de equidad y acceso no se han alcanzado plenamente. Para el Partido Colorado es fundamental contar con políticas públicas que permitan lograr el más alto nivel de calidad de vida, para beneficio exclusivo de la población, por lo que la salud juega un rol fundamental. Para esto se necesita desarrollar políticas integradas con actividades específicamente destinadas a atender la situación de los ciudadanos en general, en el marco de una cobertura universal, de fácil accesibilidad de los usuarios y con servicios de salud sostenibles en lo económico - financiero.

Es necesario organizar un verdadero sistema de salud en donde **lo primero sea la gente**. Se deben impulsar políticas de descentralización tanto a nivel nacional como departamental, con fuerte potenciación y desarrollo de la gestión en el marco de una real coordinación intersectorial de todos los sectores (público, privado y social). Para ello se debe formular, con participación de todos los involucrados, **un Plan Maestro o General de Salud** que contenga todos los elementos imprescindibles para la optimización nacional de los servicios de salud para generando:

**Un sistema equitativo, que reduzca** las inequidades existentes de la ciudad y del campo, de la capital y del interior, de la condición social o de grupo al que se pertenezca.

**Un sistema que se corresponda con los “determinantes sociales de Salud” y que atienda el “perfil epidemiológico” de la población**, valorando el cambio epidemiológico de las poblaciones y de la sociedad en su conjunto, para que estos determinantes se reflejen en políticas públicas rectoras, interinstitucionales e integradas para promover la adecuación al mismo en el modelo y calidad de la atención,

**Un sistema asentado en “conductas saludables” y “ambiente sano”**, que promueva conductas o hábitos saludables y se proteja el medio ambiente, teniendo en cuenta que constituyen el 40 % y el 20 % de los determinantes del estado de salud de la población, de modo de que estar sano no sea un objetivo

per se, sino una fuente de riqueza de la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto implica un fuerte fortalecimiento del primer nivel de atención, donde la promoción de la salud y la prevención son aspectos fundamentales.

**Un sistema conformado por prestadores de servicios eficientes**, apoyando a las instituciones prestadoras, generando herramientas que les permitan ser eficientes, actuando en forma coordinada y regionalizada.<sup>77</sup> Resulta imprescindible una reingeniería del sistema sanitario, redimensionándolo, de manera de asegurar los pilares constitutivos del modelo de la atención con énfasis en la prevención, así como optimizando todos los niveles de atención y complejidad que están insertos en éste.

Ante esta realidad los sistemas de red de primer nivel de atención, un acceso adecuado a las instituciones generales y una regionalización de asistencia de alta especialización o complejidad, mejorará notoriamente la accesibilidad a todos los niveles asegurando la equidad, así como la optimización del capital humano y tecnológico destinado a la salud con el que cuenta nuestro país.

Con estas líneas rectoras generaremos oportunidades de vivir más y mejor y que toda la población, cualquiera sea su condición social o económica y su ubicación geográfica, pueda tener rápido acceso a los servicios de salud.

#### **Objetivo estratégico 1 – Fortalecer la capacidad del MISTERIO DE SALUD PÚBLICA para ejercer la rectoría del Sector Salud**

Actualmente existe en nuestro país la separación de las funciones de financiación y prestación de servicios, una mayor autonomía de los prestadores públicos y una descentralización que habrá que reprogramar estratégicamente. El perfil epidemiológico nacional, caracterizado por las enfermedades no transmisibles, vinculados a la alta expectativa de vida, el acceso a tratamientos de enfermedades transmisibles y la curva demográfica, exigen una reformulación de las estrategias de prestación, apoyados por las divisiones de vigilancia epidemiológica entre otros, para la adecuada planificación. La rectoría del sistema es fun-

---

<sup>77</sup> Un aspecto importante a tener en cuenta es que las enfermedades crónicas no transmisibles son responsables del 70 % de las muertes en nuestro país, lo que hace necesario considerar los factores de riesgo para prevenirlas y lograr una mejor calidad de vida. A la vez, se debe considerar algunas cifras para propiciar acciones en forma inmediata, como por ejemplo el número de mujeres muertas por cáncer de mama (600 por año), por cáncer de cuello uterino (180) con 1800 casos nuevos por año y 350 respectivamente, 20% de embarazos adolescente y en ascenso, 500 muertes por accidentes de tránsito al año, con más de 25.000 lesionados en los últimos años.

ción clave del MSP y la misma comprende funciones de conducción, regulación, adecuación del modelo de financiamiento adecuación de la provisión de servicios, asegurando para la población una atención médica accesible, universal, eficiente, efectiva, y oportuna. Estos aspectos no deberían estar condicionados por la capacidad de pago del beneficiario ni modificarse excesivamente según el lugar del país donde resida. Una de las estrategias que se considera necesaria es que se concentren en el MSP todas aquellas competencias en salud así como los recursos que hoy se destinan a personas públicas no estatales y deberían estar en la órbita de éste, lo que simplificaría la estructura organizacional.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Concentrar en el MSP las funciones y recursos que le son inherentes y que al momento son desempeñadas por otros organismos**
  - 1.1.** Aprobar ley que transfiera al MSP los cometidos y funciones (salvo aquellas que no aplican al MSP) que hoy residen en personas públicas no estatales con funciones sanitarias (Cardiovascular, Patronato del Psicópata, Cáncer, capacidades diferentes, entre otros).
  - 1.2.** Revisar y eventualmente modificar la estructura organizacional del MSP ajustándolo al nuevo diseño del sector, reasignándole lo que le corresponde como funciones esenciales y que puedan ser objeto de delegación.
- 2. Establecer “objetivos o metas sanitarias” específicas y cuantitativas a ser alcanzadas al final de cada década.**
  - 2.1.** Analizar epidemiológicamente los problemas de salud del país, determinando para cada uno de ellos, la situación actual en términos de prevalencia-incidencia y definir las acciones a implementar para alcanzar los resultados que se establezcan.
  - 2.2.** Determinar la estrategia a aplicar para alcanzar cada una de las metas sanitarias fijadas.
  - 2.3.** Desarrollar programas específicos para las patologías con mayor prevalencia o con más impacto social.
  - 2.4.** Establecer un sistema de monitoreo continuo que permita realizar seguimiento de los avances

- 2.5.** Crear una Agencia de Control de la Calidad de los prestadores y de las prestaciones, centrada en la calidad de la atención al usuario con el propósito de generar un Sistema Nacional de Acreditaciones de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud.

**Objetivo estratégico 2 - Mejorar la situación general de la salud en todo el territorio nacional con énfasis en prioridades sociales y epidemiológicas**

Habrá de establecerse una línea de base que estará dada por la carga de enfermedad de acuerdo al tipo de patología, su implicancia social y personal, priorizando acciones de prevención, tratamiento y rehabilitación para las mismas. El crecimiento económico general que contribuye a la reducción de la pobreza, la educación, la escolarización, la dieta, el acceso a la atención médica, la atención institucionalizada pre natal y del parto, la promoción de hábitos saludables, programas de acceso a la potabilización del agua y saneamiento y la promoción y control de enfermedades infecto contagiosas, abaten por si solas un porcentaje significativo de la morbilidad.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

**1. Mejorar la salud materno infantil y de la niñez.**

- 1.1.** Desarrollar y mejorar programas nacionales para el control periódico de la gravidez y la atención oportuna y de calidad del parto y el puerperio.
- 1.2.** Promover buenas prácticas de control del recién nacido y del niño a través de una aplicación universal del programa Aduana y de otros programas desarrollados a los efectos de, sin descuidar el crecimiento físico del niño, asegurar el desarrollo infantil debido.
- 1.3.** Educar en buenas prácticas de crianza, esencialmente en los sectores vulnerables donde estas prácticas deben desarrollarse mayormente reforzando el programa Uruguay Crece Contigo ubicándolo en el prestador que tiene a su cargo esa población vulnerable, es decir en ASSE .
- 1.4.** Abatir las tasas de la mortalidad infantil y de la niñez, siendo estrictos en la medición y evolución de este indicador que ha sido una preocupación constante y que debe seguir evolucionando.

**2. Mejorar la salud de la mujer, de la niñez y la adolescencia.**

- 2.1.** Fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva, oncológicas (cuello uterino y mama) y de género, en atención a las preocupantes cifras que el país registra en estas áreas.
  - 2.2.** Universalización (ambos sexos) de la vacuna para la prevención del Virus del Papiloma Humano, tecnología absurdamente sub utilizada hasta el momento.
  - 2.3.** Fortalecer los programas dirigidos a adolescentes, procurando un abordaje integral y la consideración de sus principales problemas específicos (salud sexual, accidentes de tránsito, adicciones, etc.) Se crearán **centros de rehabilitación de adicciones** en todo el país, por lo menos uno en cada capital departamental, ya que éste es un problema nacional que debe ser abordado en forma integral y para cuya solución el sistema de salud juega un rol fundamental. Se crearán centros de internación y centros de tratamiento ambulatorio, actuando en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta área y que han desarrollado una actuación destacada.
- 3. Disminuir la incidencia y prevalencia de enfermedades transmisibles y no-transmisibles.**
- 3.1.** Desarrollo de acciones de prevención, detección precoz y tratamiento oportuno de cada una de estas enfermedades en todo el país y en forma coordinada, especialmente las de mayor prevalencia, por región o a nivel nacional.
  - 3.2.** Implementar y ampliar las prestaciones de Salud Bucal con carácter progresivo e integral.
- 4. Prevenir todo tipo de accidentes y reducir la ocurrencia de secuelas.**
- 4.1.** Estudiar epidemiológicamente los accidentes de tránsito en función de sus tres componentes: comportamientos humanos de conductores y peatones; estructura vial minimizadora de riesgos y condiciones técnicas de los vehículos.
  - 4.2.** Fomentar hábitos saludables a partir de la educación inicial, con intervenciones de educación vial, hasta estrategias comunicacionales de impacto para la prevención de conductas de riesgo, disminuyendo los factores correspondientes. Para ello se coordinará con las autoridades educa-

tivas y aquellas con competencia en las respectivas materias, para el desarrollo de un Programa Nacional comprensivo de todos los niveles de la educación.

- 4.3.** Controlar la efectiva aplicación de normas de seguridad a nivel nacional, para lo que el MSP colaborará con la difusión de las mismas en todo el país, en el marco de estrategias que se desarrollen al efecto entre las entidades públicas involucradas y con activa participación de organizaciones de la sociedad civil.

**5. Crear un Sistema de Respuesta Rápida a la Urgencia Vial y centros de referencia para la rehabilitación integral de personas.**

La realidad que experimenta el país en la materia hace necesario generar un sistema eficiente que atienda las emergencias por accidentes viales, por lo que será necesario establecer centros referentes y generar un sistema de rápida respuesta que el país carece adquiriendo equipamiento necesario y de última generación. A la vez, en el país no existe un centro prestador que ofrezca la adecuada y profesional atención de las personas que presentan lesiones vinculados a la siniestralidad en el tránsito, y otros tipos de accidentes, con un enfoque multidisciplinario e integral del individuo, su familia y su entorno. Ello genera inequidades ya que las personas que pueden costearlo van a otro país en la búsqueda de estas soluciones. Aprovechando la infraestructura existente, fortaleciéndola en lo que sea necesario, se propone la instalación de un centro al norte del Río Negro y otro al sur, con capacidad suficiente para atender las víctimas de esta situación, cada vez más frecuentes.<sup>78</sup> Los equipos multidisciplinarios de profesionales, la rehabilitación física y laboral, el acompañamiento psicológico y de asistente social, son algunos de los abordajes que tendrán estos centros. Los beneficiarios no serán sólo los pacientes, sino también sus familias, no sólo en el aspecto terapéutico, sino también en lo humano, afectivo y social.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> A la vez, estos centros serán la base para la pronta respuesta ante accidentes viales

<sup>79</sup> Es conocida la alta frecuencia de los siniestros viales en nuestro país, especialmente en rutas nacionales y en Montevideo, con un resultado anual alrededor de 500 muertos, y más de 25000 lesionados en los últimos años. Esta realidad necesita medidas preventivas del accidente, educación vial, fortalecimiento de instituciones que trabajan con ese objetivo, así como aseguramiento de cobertura de la asistencia inmediata donde quiera que suceda el accidente, y la atención médica necesaria para minimizar las secuelas prevenibles. Las consecuencias de los accidentes de tránsito determinan un alto índice de invalidez, y pérdida de calidad de vida como consecuencia de las lesiones sufridas. Esto impacta severamente en la capacidad de desarrollo de la persona lesionada, en su nueva adaptación al entorno social, su inclusión laboral con las limitaciones sufridas, y en la propia situación emocional del individuo y su familia. Si pensamos que esta realidad la viven especialmente las personas jóvenes, el problema toma una dimensión aún más grave.

6. **Crear e instalar dos IMAES en el norte del país** con el objetivo de democratizar al acceso a la medicina de alta especialización, lo que redundará en una mejor atención de la población en un marco de mayor igualdad. A la fecha, las diferencias existentes con los habitantes de esta zona del país deben ser atendidas en forma prioritaria, acercando la tecnología y los servicios profesionales de primer nivel.
7. **Mejorar la calidad de vida de personas con capacidades diferentes, así como las causadas por enfermedades o como secuela de accidentes.**
  - 7.1. Educar al núcleo familiar para detección de alteraciones de desarrollo motor e intelectual en los niños.
  - 7.2. Desarrollo de programas de seguimiento a niños de alto riesgo de presentar patologías del desarrollo.
  - 7.3. Diagnóstico oportuno y precoz de la discapacidad.
  - 7.4. Promover la accesibilidad a la Rehabilitación, de acuerdo a los centros de referencias, acorde a la discapacidad, con especial foco en generar oportunidades para las personas mayores de 18 años, carencia que existe notoriamente en el país y debe ser atendida. Se promoverá, en coordinación con el MIDES, a entidades de la sociedad civil organizada que cuentan con centros y se promoverá la generación de nuevos.
  - 7.5. Reinserción social y laboral (Salud Ocupacional) a través de programas que atiendan la realidad existente.
8. **Promover un envejecimiento saludable y digno<sup>80</sup>**
  - 8.1. Crear Centros de Atención al Adulto Mayor (CAAM), con sistema de gestión similar a los CAIF para la atención de personas de tercera edad. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Políticas Sociales).
  - 8.2. Establecer un programa de inversión y estímulo para los hogares de la tercera edad existentes o a instalarse, en el marco de las acciones que se llevan adelante actualmente en la órbita estatal.
  - 8.3. Crear programas de atención ambulatoria que comprendan alimentación, higiene y enfermería en domicilio para personas de tercera edad que residan en sus propios hogares o con sus familias.

---

<sup>80</sup> Se complementa con las acciones previstas en Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Políticas Sociales y Vivienda.

- 8.4.** Promover espacios institucionales para realización de medidas preventivas del deterioro cognitivo de memoria.
  - 8.5.** Fortalecer los servicios de cuidados de ancianos y controlar el cumplimiento de las normas vigentes, incluyendo la calidad de la atención, así como el control de instalaciones y plantas físicas.
  - 8.6.** Crear un registro de accidentes de la tercera edad, para identificar los más frecuentes, y sus factores de riesgo, de manera de realizar programas específicos para su prevención y tratamiento. En este marco, educar para prevenir los accidentes más frecuentes en este grupo de edad.
- 9. Acompañar la estrategia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la creación de Entornos Laborales Saludables (ELS).** Los ELS comprenden condiciones para los trabajadores, de manera de alcanzar una visión conjunta de salud y bienestar de los trabajadores y de la sociedad. Las estrategias no solo están integradas en el área de la medicina ocupacional tradicional o la prevención de riesgo específica para cada tarea, sino una mirada holística de la comunidad que trabaja en cada empresa en referencia a sus determinantes de la salud, de manera que alcance no sólo un buen desempeño, sino motivación y calidad de vida personal. En Uruguay, en el 2012 se registraron 51.626 accidentes, los que determinaron 534 incapacidades permanentes y 53 fallecimientos, con la consecuente pérdida de jornadas laborales perdidas y 1.585.527 días de atención médica institucionalizada inmediata. Esto evidencia un problema de la fuerza laboral, de salud pública y de la sociedad por la implicancia social y familiar que determinan estos eventos. Se desarrollará una política nacional liderada por el MSP, MTSS, BSE y BPS a las organizaciones laborales a institucionalizar estrategias de cuidado de la salud global de los colaboradores, identificando las necesidades y prioridades que tienen éstos, no solamente vinculado al trabajo específico.
- 10. Desarrollar una política nacional en materia de Salud Mental**
- 10.1.** Promover la mejor calidad de vida a los enfermos mentales, educación a sus familias y contención del grupo familiar.
- 10.2.** Procurar la disminución de pacientes institucionalizados en las Colonias y mejorar la calidad de atención y vida de los mismos.

- 10.3.** Educar a las familias de los pacientes con patología psiquiátrica crónica y severa para una convivencia de calidad para el núcleo familiar.
- 10.4.** Desarrollar un sistema de atención de enfermos psiquiátricos en crisis ya que no hay estructuras de contención para estas situaciones.
- 10.5.** Avanzar en alternativas que permitan extender la asistencia a los pacientes psiquiátricos después de los 30 días de internación.

Objetivo estratégico 3 - Perfeccionar el sistema de prestación del servicio de atención médica en todo el país, desarrollando la complementariedad entre lo público y lo privado

El reto principal para las organizaciones de atención a la salud es mejorar su desempeño, es decir acortar la brecha entre lo que se debe dar y lo que se puede dar, apuntando a la mejor calidad posible. De poco sirve una reforma que no llegue a los escenarios mismos donde se da el encuentro cotidiano entre prestadores y usuarios. Existen varias dimensiones para valorar el desempeño de una organización de servicios de salud, pero las más importantes están en los resultados que puedan generar su estructura y sus procesos: la calidad y la eficiencia técnica. En tal sentido, proponemos que ambos factores o propósitos junto al acceso tecnológico adecuado en todo el territorio nacional, constituyan la línea estratégica orientadora. Como estrategia complementaria deberán diversificarse geográficamente centros que refuercen la capacidad resolutiva del primer nivel, diseñar un esquema de incentivos y de capacitación, favoreciendo a una cultura organizacional centrada en el mejoramiento continuo y el establecimiento de un mecanismo efectivo para la participación social, comunitaria estatal y nacional.

Dentro del Sistema Nacional de Salud habrán de integrarse aquellos grandes efectores públicos que hoy son ajenos al mismo, a la vez deberá plantearse con firmeza criterios de regionalización, complementación e integración de servicios. A su vez, los criterios de financiamiento no pueden ser basados en costos históricos sino que las capitales deberán surgir de costos actuales vinculables a las obligaciones del paquete de servicios.

Para que la percepción sobre calidad y eficiencia dejen de ser abstractos es indispensable medir y dar a conocer el desempeño de cada organización para mejorar continuamente, sistemas de información de asociación epidemiológico contables, basados en la Historia Clínica Digital así como otras tecnologías de la

información, que son hoy absolutamente necesarias para mejorar la calidad, el conocimiento médico, el control de costos, las interconsultas y los portales de salud.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Fortalecer las Instituciones de Prestadores de Salud de modo que puedan brindar servicios accesibles, oportunos y de calidad**
  - 1.1.** Capacitar las Direcciones Técnicas y Equipos Gerenciales de todas las instituciones prestadoras de servicios de salud, haciendo especial hincapié en que las mismas sean ocupadas por profesionales de la salud con formación específica en el área de gestión.
  - 1.2.** Modificar el financiamiento de los prestadores, ajustando la definición de las cápitas del FONASA, el alcance de acción de la JUNASA y la progresiva inclusión de otras estructuras.
  - 1.3.** Racionalizar los recursos (humanos/tecnológicos/materiales), implementar y desarrollar una Política de Centros de Referencias y Regionalizados optimizando el uso de éstos y su distribución a nivel nacional.
  - 1.4.** Fortalecer a la ASSE y a los otros prestadores públicos y privados de salud, asegurando que toda la población tenga atención médica de calidad, principio fundamental de este programa.
  - 1.5.** Profesionalización del Directorio de ASSE, asegurando calidad, eficacia y eficiencia en sus cometidos de planificar, organizar, dirigir y controlar el cumplimiento de las obligaciones asistenciales de sus unidades prestadoras.
  - 1.6.** Adecuar los contratos de gestión ampliando criterios para el financiamiento de los prestadores, reevaluando la definición del valor de la cápita y de las ponderaciones por el cumplimiento de las metas prestacionales.
  - 1.7.** Apoyo y control del cumplimiento de la normativa vigente y de los parámetros de una gestión eficiente y de la calidad de los servicios.
  - 1.8.** Exigir el cumplimiento de la normativa sobre la profesionalización gerencial de los prestadores (especialmente a nivel Dirección).
  - 1.9.** Promocionar la capacitación en forma permanente de los RRHH en todos los niveles, con especial énfasis en las áreas técnicas en donde las carencias son notorias y afectan a todos los servicios de salud. Cabe destacar la

situación de los profesionales de enfermería a efectos de atender la carencia de recursos humanos existente a la fecha. Para ello se impulsará la concreción de un programa nacional de formación en estas áreas en coordinación con las autoridades educativas, para propiciar la extensión de la formación en todo el país y la difusión de esta formación en forma genérica. Es necesario hacer conocer la oferta formativa en tecnicaturas y otras profesiones de la salud, potenciando la existencia de esta oferta educativa en el interior del país.

- 1.10.** Trabajar para avanzar en materia de accesibilidad universal.
  - 1.11.** Reordenar la accesibilidad a los especialistas, en las especialidades con poca masa crítica de profesionales y generar centros de referencia en esas disciplinas. Es necesario que se regionalice el país y se generen estos centros de alta especialización, con el propósito de acercar el servicio profesional a la gente logrando mejorar la eficiencia de los mismos y el uso racional de los recursos que se invierten en salud.
  - 1.12.** Crear una agencia de evaluación de tecnología sanitaria con independencia técnica del MSP y FNR, de manera de tener una opinión técnica imparcial para introducir nuevo equipamiento o medicamentos, tanto en los prestadores como en la inclusión al vademécum del FNR.
  - 1.13.** Reevaluar las prestaciones financiadas por el FNR teniendo en cuenta que hoy algunas no son de alta complejidad, y que no se ha retirado casi ninguna y se han incluido muchas. Esto favorecería la sostenibilidad del FNR y ajuste a su finalidad principal.
  - 1.14.** Desburocratizar los procesos administrativos del FNR, teniendo en cuenta que en oportunidades una vez aprobado, ya el paciente falleció o se agravó. Actualmente entre el comienzo de la asistencia y el medicamento puede demorarse 6 meses.
  - 1.15.** Reestructurar el Hospital Universitario, adecuándolo a las funciones de formación de Recursos Humanos, alta calidad tecnológica y académica, ajustado a las necesidades del país.
- 2. Elaborar un Plan General (Plan Maestro) de infraestructura sanitaria.** Su objetivo será asegurar el acceso a la Salud de todos los uruguayos de acuerdo a las necesidades asistenciales en forma oportuna y con la máxima calidad y eficiencia, identificando las fortalezas generales y re-

gionales de los diferentes organismos involucrados a efectos de asignar las responsabilidades correspondientes a cada uno en la implementación. Para la definición y propuesta de las acciones que se desarrollarán en este marco, identificando las necesidades de la población en materia de promoción, prevención, curación y rehabilitación, el Poder Ejecutivo convocará y generará equipos de trabajo interinstitucionales integrados por las entidades públicas correspondientes, ONGs y grupos de prestadores públicos y privados a fin de obtener un informe y propuesta en un plazo máximo de seis meses siendo el disparador inicial para la elaboración del Plan Director o Maestro.

El referido plan deberá:

- 2.1. Diseñar una Red de Prestadores Sanitarios con diferentes niveles de atención y complejidad, al mismo tiempo que especializando algunos, en diferentes puntos del país.** La densidad de profesionales de la salud en los diferentes puntos del país es desigual, y en algunos casos insuficiente por lo que resulta necesaria una adecuación de ésta para optimizar al máximo la atención de las necesidades de cada población. La red de prestadores está integrada por quienes desarrollan actividades de atención a la salud en todos los niveles, públicos y privados, y la red de móviles de traslado medicalizado que cubran todos los puntos del país en un tiempo que asegure la oportuna asistencia de todos. Ante necesidades específicas del país, y la existencia de pocos especialistas en algunas áreas, se deberán generar centros de referencia en especialidades que asistan a todos los habitantes de esa región, con independencia de la institución de la que es socio. Ejemplo de eso puede ser oftalmología, traumatología, neuropediatria, ginecología oncológica y obstetricia de alto riesgo.
- 2.2. Incluir en las metas prestacionales del contrato de gestión indicadores de calidad de asistencia, promoviendo la gestión en la cultura de calidad y mejora continua de instituciones del sector.** Es imperiosa la necesidad de evaluar, controlar y gestionar con la debida calidad y en forma uniforme a todos los prestadores. Para esto es necesario capacitar no sólo a los trabajadores de las instituciones sino también a los que se están formando en las áreas de salud, médicos, tec-

nólogos médicos y personal de salud. En forma paralela, se puede estimular a los organismos formadores en gestión de calidad la formación in situ, con apoyo de financiación y premios en la cápita por cumplir estándares establecidos de calidad.

**2.3. Establecer el financiamiento de acuerdo con la regulación vigente, con principios de complementariedad para centros de referencia.** Este plan, que integra a todos los postulados presentados en el programa general será financiado a través del FONASA y con la colaboración de organismos multilaterales o de representaciones extranjeras que habitualmente colaboran en los emprendimientos en materia de salud de los países en vías de desarrollo. Teniendo en cuenta que hay elementos de complementación y concentración de recursos, es esperable que por mejor gestión no aumente considerablemente el costo que cada prestador asume por cada paciente. En el caso de los pacientes que son vistos por centros de referencia, rehabilitación de adictos, rehabilitación y recuperación de víctimas de accidentes, se le pagaría a ese centro de referencia por la cápita real y no ficta como sucede con otros centros de referencia, y tendrá un valor diferenciado porque el riesgo de uso en este caso es mucho mayor. La institución prestadora podrá pagar una parte de la cápita correspondiente a ese asociado y el complemento podría hacerlo un fondo creado para eso, o por ejemplo el FNR, u otras organizaciones.

En definitiva, el Plan Director busca la equidad en el acceso a la salud y la atención oportuna y de calidad, con un sistema sustentable financieramente. Los elementos que incorpora al escenario actual son: alta complementación estratégica en objetivos y acciones, aprovechamiento de fortalezas, regionalización de atenciones de complejidad o de baja prevalencia. Incluir todos los puntos del país en la red de atención medicalizada (actualmente no está toda integrada), centros de recuperación de adictos, centros de rehabilitación, recuperación física y emocional, de los accidentados. Programas de inserción laboral a las personas con discapacidad física o intelectual, de acuerdo a sus posibilidades, así como el fortalecimiento de la calidad asistencial a través de formación de los recursos en la misma, y estímulo a la inversión en estrategias de calidad.

## CULTURA

Nuestra cultura constituye, como lo hemos sostenido en otras instancias, un conjunto estructurado de modalidades de comportamiento y los resultados materiales y no materiales de esas conductas se expresan en las creaciones filosóficas, artísticas, deportivas, artesanales, lingüísticas, folklóricas, científicas, tecnológicas, religiosas, comunicacionales y de esparcimiento.

La cultura no se hereda genéticamente, se aprende y se trasmite, con nuevas incorporaciones, de una generación a otra. Se trata, en consecuencia, de una creación compartida del hombre socializado.

Los asuntos culturales son decisivos en una democracia, siendo una base esencial de la convivencia social. Es la sociedad en su conjunto y no solamente el Estado, quien estimula las producciones culturales pues al nutrirse de ellas podrá mejorar la calidad de vida en el país.

El ciudadano aprende a entender los acontecimientos en que está inmerso, participa, elige determinada orientación política, adopta una posición ante los problemas que vive en función de la cultura, entendida en un sentido amplio.

**La imposibilidad de disfrutar plenamente las manifestaciones culturales es una de las consecuencias más graves de la exclusión social, el desarrollo cultural es un componente esencial de la política social por lo que trabajaremos activamente para la extensión de la cultura en todo el país.**

Sin perjuicio, consideramos que el Estado está llamado a jugar un rol protagónico en materia de difusión y preservación de la cultura nacional, así como en todo lo concerniente a garantizar la libertad de creación cultural preservando condiciones equitativas para que todos los ciudadanos puedan gozar de las mismas, siendo necesario que se modernice las condiciones jurídicas, organizacionales, económicas y sociales en general.

El Partido Colorado siempre ha estado comprometido con el desarrollo de la cultura nacional, por lo que, en esta instancia, actuaremos en consecuencia

Creemos fundamental aprovechar la infraestructura existente para concretar un fuerte impulso de la cultura. Sin dudas que la red educativa<sup>81</sup>, para promover por parte de actores públicos y privados el conocimiento y la aceptación de nuestra plural diversidad cultural centrada en torno a nuestros valores fundamentales, resulta de vital importancia. La misma llega a los lugares más recónditos del país con aulas, alumnos, docentes, y familias alrededor de todos los centros educativos; desde los asentamientos más precarios hasta los rincones más lejanos, reafirmando la educación como la gran herramienta de progreso nacional y en consecuencia de la cultura nacional.

El Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales deberán diseñar e implementar este proceso de democratización y reafirmación cultural, al que también se invitará a sumarse a los medios masivos de difusión, entre otros actores del quehacer cultural del país. Todo en el marco de una política nacional coordinada desde esa Secretaría de Estado.

A su vez, se deberán explorar todas las oportunidades en que el patrimonio cultural del país pueda resultar de atractivo turístico, de forma de potenciar las synergias entre el turismo y la cultura con los consiguientes beneficios para ambas áreas.<sup>82</sup>

Finalmente, respecto del pluralismo en materia cultural hacemos una especial mención a la premisa de que la cultura es a la vez creación personal y producto colectivo, lo que exige que el Estado se abstenga ante las diversas manifestaciones culturales y centre su esfuerzo en proteger los ámbitos de libertad y de pluralidad, en que aquellos necesariamente se deben desenvolver. Esta opción, es democrática e implica una doble consecuencia: por un lado el Estado debe favorecer el acceso más amplio posible a la cultura y en segundo lugar, debe acrecentar las posibilidades creativas, personales y grupales facilitando los medios necesarios a tales efectos.

#### **Objetivo estratégico 1: Fortalecer la institucionalidad nacional de la Cultura**

Para el cumplimiento del objetivo se desarrollarán las siguientes acciones:

---

<sup>81</sup> Incluyéndose no solo los centros educativos, sino que también los centros MEC diversificados en todo el territorio

<sup>82</sup> Ver Uruguay Próspero y Solidario – Capítulo Turismo y Desarrollo Inmobiliario

1. Crear el **Consejo Nacional de la Cultura**, de carácter honorario, el que estará integrado por la Dirección Nacional de Cultura del MEC y por todos los Directores departamentales de Cultura. El mismo tendrá funciones de asesoramiento, así como cometidos de proponer la adopción de normativa de carácter nacional que propicie el desarrollo de la cultura a través de la adaptación general y la promoción de legislación que contemple las nuevas realidades en la materia, en particular la aprobación de normas para la protección, promoción y gestión de las expresiones culturales y del patrimonio cultural en el Uruguay.
2. Crear un **Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Culturales del Uruguay** el cual articulará los diferentes ámbitos, políticos e institucionales, sectoriales e intersectoriales, así como instancias para la participación en general. A través de mecanismos permanentes de participación se harán propuestas, formalizarán acuerdos y se tomará parte activa del proceso de diseño, implementación y seguimiento de las políticas, programas y actividades culturales, a nivel local, regional y nacional. El Ministerio de Educación y Cultura será parte fundamental en esta nueva institucionalidad, proveyendo de los recursos humanos y materiales necesarios para su constitución y efectivo funcionamiento.<sup>83</sup>

Objetivo estratégico 2: Desarrollar y fomentar la cultura nacional dentro y fuera del país

Para el cumplimiento del objetivo se desarrollarán las siguientes acciones:

1. **Aprobar una ley para la protección, promoción y gestión de las expresiones culturales y del patrimonio cultural en el Uruguay**  
– En el marco de lo establecido en la Convención sobre la protección y promoción de los derechos culturales de la UNESCO y con la participación de la comunidad cultural del país, proceso que se desarrollará durante el 2015 a efectos de enviar el proyecto de ley a principios del año 2016.
2. Aplicar efectivamente la **Ley Nacional de Museos** y potenciar al Consejo asesor constituido por la misma a partir de su aprobación.

<sup>83</sup> El mismo articulará su accionar con el Sistema Nacional del Museos y con el Consejo creado a través de la ley 19.037 votada por unanimidad en el Parlamento Nacional

3. Crear **inventarios digitales** calificados del patrimonio cultural nacional en el marco de las disposiciones que se aprobarán a través de la ley de Cultura, con el objetivo primordial de acercar dicho patrimonio a los niños y jóvenes.
4. Promover el **acceso público** a través de los medios tecnológicos disponibles, **a los inventarios de los archivos**, depósitos de los museos y a su acervo artístico, propiciando su accesibilidad y la transparencia de su gestión.
5. Fomentar la **creación de mecenazgos** por parte de empresas públicas y privadas, que subvencionen la preservación y expansión del acervo artístico nacional patrocinando muestras, conciertos, restauración, obras de arte, incentivando también a artistas emergentes y productores culturales en todas las disciplinas conocidas a cambio de exoneraciones fiscales.
6. **Proteger el patrimonio cultural** existente mediante leyes dirigidas a preservar total o parcialmente los bienes culturales (edificios, monumentos, jardines y plazas públicas, edificios públicos o privados, espacios públicos, fiestas tradicionales, etc.) y a ampliar la influencia de la actual Comisión de Patrimonio Nacional para evitar la devastación de la estructura original e histórica de nuestras ciudades y pueblos.
7. **Premiar y reconocer públicamente acciones contributivas** de las comunidades que mediante su esfuerzo conjunto recuperen monumentos o edificios, preserven las fachadas de viviendas del propio barrio, entre otras. **Crear premios a la preservación cultural** administrados por el Consejo Nacional de Cultura.
8. **Reforzar y utilizar los mecanismos y acciones que contribuyen con la identidad nacional a través de la cultura** (el Día del Patrimonio, la Semana Criolla, fiestas regionales, corsos barriales, etc.) asegurando las condiciones para que toda la ciudadanía y su participación en las actividades conexas constituya un festejo popular y sea parte del proceso educativo.
9. **Fortalecer la infraestructura cultural** mediante los siguientes emprendimientos:
  - 9.1. Aprovechar las estructuras edilicias actualmente en desuso en las inmediaciones de la Rambla Portuaria Baltasar Brum y el flujo turístico que

recibe dicha zona, interesar a la iniciativa privada en la creación de un polo de atracción cultural con centros de conferencias, mediatecas culturales, etc. Una forma posible de concretar este polo de atracción cultural sería procurar que se instalaran en el Uruguay fundaciones culturales internacionales, lo que se procurará concretar a través del Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Culturales del Uruguay.

**9.2.** Convertir a la Ciudad Vieja de Montevideo en un verdadero museo al aire libre, creando así el “Museo de la Ciudad Vieja”, con un itinerario cultural de calles, casas, plazas, museos, atelieres, centros culturales, restaurantes, bares, peatonales, etc. Trabajar en la restauración y conservación de edificios y espacios públicos convirtiéndolo en “el paseo” de la Capital. Solicitar la intervención de UNESCO para que la declare Patrimonio de la Humanidad y fomentar la financiación de restauraciones edilicias por parte de empresas o personas privadas.

**9.3.** Crear los Institutos Nacionales de Paleontología y Arqueología con el fin de investigar, exhibir y plasmar publicaciones sobre los bienes de esa naturaleza existentes en el territorio nacional, incluyendo también, al espacio marítimo. Para su financiamiento se sugiere negociar los derechos de explotación y exhibición con instituciones especializadas.

**9.4.** Potenciar los museos al aire libre como el existente en San Gregorio de Polanco en el departamento de Tacuarembó, a fin de difundir las distintas expresiones artísticas y generar polos de desarrollo turístico conjuntamente con la cultura nacional. Fomentar la creación de murales urbanos, intervenciones urbanas, entre otras expresiones.

**10. Subsidiar la producción literaria** a través del patrocinio en la edición de libros de escritores nacionales, incentivando la edición de libros digitales.

**11. Fomentar la industria del cine y la publicidad**, proporcionando ventajas fiscales y locativas, lo que se estudiará en el marco de la legislación de aplicación en la materia. Publicitar a nuestro país a nivel internacional ofreciéndolo y posicionándolo a escala mundial.

**12. Apoyar y promocionar las manifestaciones populares de nuestro país** (llamadas, carnaval, criollas, deportes tradicionales, etc.) difundiéndolo y reforzando el contexto de las mismas; especialmente para que los ni-

ños y jóvenes que a ellas se acercan, conciban la importancia de la integración social en dichas manifestaciones.

- 13.** Designar **embajadores culturales** a cada uno de los municipios y departamentos para que sean ellos los encargados de difundir en sus respectivas comunidades la importancia de las actividades culturales, empoderando a éstas en la designación y gestión de los mismos.
- 14.** Crear e incentivar **concursos culturales** con declaraciones de interés nacional y departamental, en el marco de la legislación de aplicación.
- 15.** **Desarrollar e incentivar las políticas culturales en los barrios y en el interior del país** en el marco de una estrecha colaboración con los distintos niveles gubernamentales en especial con el tercer nivel de gobierno. Es necesario difundir, acercar el cine, el teatro, la música, el carnaval, entre otras, generando espacios plurales-participativos que propicie y fomente la participación de la gente. Trabajaremos activamente en el marco del sistema nacional a crear y sus expresiones.
- 16.** Crear **ferias culturales** en espacios verdes: malabaristas, acróbatas, mimos y demás saltimbanquis, promoviendo la participación de la sociedad en general.
- 17.** Promover acciones directas en **defensa del patrimonio artístico**, arquitectónico, urbano, como causa de interés nacional y/o departamental, dotando de mayores facultades y recursos a la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico.
- 18.** **Organizar y fortalecer la presencia cultural en el exterior** logrando que la asistencia a distintos eventos por parte de autoridades nacionales sea una oportunidad para estrechar vínculos, trabajar por fortalecerlos con uruguayos que están fuera del país para promocionar nuestra cultura y asistir a eventos internacionales de cultura llevando la “marca” Uruguay a los mismos.
- 19.** **Descentralizar y acercar las distintas expresiones culturales** con la utilización de las tecnologías de la información y comunicación y con la presencia de espectáculos en las distintas ciudades del país, sin perjuicio de acciones tendientes a que personas del interior se acerquen a los centros culturales del área metropolitana.

- 20. Promover y propiciar la participación ciudadana** en la producción y difusión de la cultura desde una perspectiva local, regional y nacional, en el marco de lo expresado precedentemente.
- 21. Profesionalizar la gestión y los recursos humanos** que trabajan en la cultura nacional reconociendo el esfuerzo que se realiza a la fecha.
- 22. Relacionar al turismo y la cultura** siguiendo ejemplos internacionales existentes en donde a través del conocimiento histórico de los países y regiones se estimulan actividades internas y externas (Ver Uruguay Próspero y Solidario – Capítulo Turismo).

Objetivo estratégico 3: Implementar y desarrollar un Plan Nacional de Formación Cultural

La inclusión social, la generación de espacios donde puedan convivir distintas subculturas del tejido social, ha sido desarrollada en diversas épocas de nuestra historia. La multitud de plazas, bibliotecas, parques y otro tipo de espacios abiertos que hay en todo el país, muestra que esta preocupación ha sido, en cierto sentido, una política de estado. Es necesario continuarla y vincularla más estrechamente con la formación (cultural, técnica, intelectual, artística, etc.). Por ello queremos crear un plan específico a esos efectos, con tres acciones fundamentales que apuntan a objetivos diferentes. Esas acciones, además, estarán estrechamente vinculadas con la educación y los jóvenes que a ella asisten, propiciando estrechar el vínculo entre educación y cultura, tal como se expresara en anteriores objetivos.

- 1. Crear Parques Biblioteca**, a la manera en que se ha desarrollado en Medellín (Colombia). Ellos los definen como “...*complejos urbanísticos formados por edificaciones de arquitectura moderna, con amplios espacios circundantes de uso público, verdes, peatonales y decorativos*”. Se trabajará para iniciar un proceso a través del cual se sacan la bibliotecas de los edificios cerrados, generalmente viejos y poco iluminados, pasándolas a ambientes abiertos y con acceso a internet.
- 2. Recompensar el hábito de lectura y escritura entre la población.** La disminución del hábito de lectura no solo determina el achicamiento de los horizontes personales, sino también afectan la capacidad de escribir, de manejar ideas simultáneas, de percibir contradicciones y de razonar lógica-

mente. Es necesario establecer una línea de acción que incentive positivamente el esfuerzo de lectura y escritura correcta. Se implantarán a nivel nacional **el campeonato de deletreo y silabeo, con competencias locales, departamentales y finalmente nacionales**, con premios y, en lo posible, realizados en coordinación con los medios radiofónicos y televisivos, además de los electrónicos. Se diseñarán metodologías que recompensen la lectura y presentación de reportes para incentivar el consumo cultural.

- 3. Generar libros de estudio para la difusión de la cultura en general y de la Nacional en particular.** Un capítulo especial merece el problema de los textos de estudio. A tales efectos se pretende avanzar en esta temática generando iniciativas de digitación de libros de texto, procurando avanzar respecto de aquellos que se utilizan en centros educativos.<sup>84</sup> La segunda etapa, mucho más profunda, consistirá en que los Ministerios de Educación y Cultura y de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>85</sup> y las entidades autónomas implementen un programa de “Acceso Libre” bajo licencia de Creative Commons, donde todos los materiales básicos estén disponibles, no solamente para estudiantes sino para todos los ciudadanos. Esto implicaría la contratación correspondiente por parte de la autoridad educativa lo que estará sujeto a los estudios previos correspondientes y a la existencia de disponibilidades al efecto, tomando ejemplos desarrollados anteriormente por la ANEP y actualmente en etapa de implementación, respetando la normativa nacional y de aplicación en la materia.

#### Objetivo estratégico 4: Implementar un Plan Nacional de alfabetización científico-tecnológica

Si queremos pasar de una sociedad productora de bienes primarios, con escaso valor agregado, donde el conocimiento – en su mayoría - no es percibido como merecedor de respeto y estatus social, ni como facilitador del mejoramiento económico, a una sociedad centrada en el mejor uso posible de la ciencia y la tecnología para lograr un desarrollo humano armónico y avanzado, debemos tomar medidas sobre la percepción social del rol de la ciencia y la tecnología en

---

<sup>84</sup> Se estudiará otras soluciones y nuevos modelos como el de Alemania que establece que las fotocopiadoras paguen un canon el que luego es utilizado para pagar derechos de autor y otras cuestiones vinculadas.

<sup>85</sup> A crearse a partir de marzo de 2015

la vida de los individuos. A tales efectos, consideramos necesario llevar adelante las siguientes acciones:

1. Implementar **planes de desarrollo educativo**, con una didáctica orientada a la resolución de problemas en los cuales se recurra a los conceptos apropiados de ciencias naturales y matemática, pero también de planes extraacadémicos, tales como el actual programa de Ferias de Ciencia que permite integrar conocimiento a la sociedad. Estas acciones se desarrollarán en el marco del Ministerio de Educación y Cultura y de Ciencia y Tecnología, en acuerdo con las entidades educativas autónomas.
2. Innovar y desarrollar nuevas acciones aún no ejecutadas como ejemplo programas televisivos tales como Science TV, the Science Channel, o CientíficosTV en Argentina, para **acercar el mundo científico uruguayo al público en general** (a través de programas televisivos de resolución científica de problemas cotidianos, pero también a través de la promoción de la blogsfera científica, los cursos masivos on line sobre ciencia o tecnología, la presencia en Youtube, etc.) a las edades más tempranas posibles (se ha demostrado que los niños pueden entender conceptos científicos bastante elaborados ya desde los 3 años al menos).
3. **Incorporar la escritura técnica**, preparar a las personas de educación terciaria a escribir en forma estructurada, artículos, currículum, proyectos, presentaciones públicas, técnicas editoriales, arbitrajes, patentes, solicitud de financiación, etc. No es solo que sepan leer, sino que sepan escribir. Si no se sabe escribir, es que no se sabe pensar.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Un objetivo a incorporar en el Sistema Universitario Nacional es que los programas de los estudios terciarios tuvieran como obligatorio la enseñanza de escritura técnica, y los debates libres de temas en público, al mejor estilo de las universidades británicas, donde hay clubes de debates, con días fijos cada semana, y agenda de temas prefijados.

## DEPORTES, ACTIVIDAD FÍSICA Y RECREACIÓN

La regularidad de la práctica de la actividad física, desde la más sencilla hasta la más exigente y competitiva, produce efectos muy beneficiosos en la salud mental y física del que la práctica, generando una cohesión social difícil de igualar.

El fomento de actividades recreativas, la educación física y el deporte, previenen la drogadicción, la delincuencia y contribuyen a reducir los gastos en salud, educación y seguridad.

Es por ello que todos los uruguayos, para un mejor desarrollo humano, deben tener un amplio acceso a la Educación Física regular, la actividad recreativa y a la práctica del deporte formativo, de competencia y de alto nivel.

Desde el Partido Colorado siempre hemos trabajado en este sentido, siendo los precursores del fomento de la actividad física organizada, creando la Comisión Nacional de Educación Física en 1911 y a partir de allí, construyendo cientos de Plazas de Deporte, gimnasios, piscinas, estadios. Las políticas de incentivo para la creación de clubes deportivos y el impulso a las federaciones deportivas lo tuvieron como protagonista a través de los años.

Sin embargo, hoy la sociedad no dispone de acceso equilibrado a la actividad física. Una encuesta del Ministerio de Salud Pública (MSP) y del Ministerio de Turismo y Deporte (MTyD) de mayo 2013, reveló que, aunque el 56.7% afirma que alguna vez realizó actividad física o deporte, **el 60.3% de la población dice no desarrollar ninguna actividad física ni practica deportes.**

Esto se ve con más injusticia en sectores carenciados de la sociedad, ya que en las zonas de contexto crítico existen muy pocas o nulas posibilidades de acceder a centros deportivos.

Hace más de 5 años se aprobó la Ley N° 18.213 que estableció la obligatoriedad de la Educación Física en todas las escuelas públicas del país, existe un alto número de éstas sin profesores especializados en la materia, por tanto, no se imparten clases. Se debe seguir trabajando para que muchos de nuestros niños, especialmente los que concurren a escuelas rurales o a las más alejadas de los centros urbanos, cuenten efectivamente con profesores de Educación Física que

les otorguen nuevas y mejores herramientas para su crecimiento personal en el marco de una educación integral.

Hoy la inseguridad en los espectáculos deportivos campea, alejando a la familia del deporte que se ve amenazada por hechos de extrema violencia.

A la vez, se ha retrocedido en la lucha contra el dopaje, fruto de la muy poca inversión y desinformación de los deportistas y la reciente sanción de la Ley N° 19.172.- que legaliza la producción y venta de Marihuana - que va en contra de los valores del deporte, del juego limpio y de la política de la WADA.

La actividad voluntaria que desarrollan clubes y organizaciones deportivas sociales a lo largo y ancho de todo el país, no recibe el necesario respaldo, por lo que se debe actuar en consecuencia en trabajo conjunto con las respectivas comunidades.

Las entidades públicas no articulan lo suficiente. Por ejemplo, la educación pública cuenta con cientos de espacios deportivos que en el mejor de los casos son utilizados exclusivamente por dichos centros y no por la comunidad, los gobiernos departamentales o el propio Ministerio de Deportes. Un accionar en este sentido se impone.

Es necesario implementar mecanismos efectivos de coordinación y articulación entre el sector público y el privado, en todo lo involucra el deporte.

## ***Objetivos Generales***

Para encontrar soluciones en el marco de lo expresado y trabajar por lograr que la mayoría de los uruguayos se integren a la práctica deportiva, elaboraremos un Plan Estratégico, a corto, mediano y largo plazo, que fomente la misma, articulándolo y coordinándolo con todos los actores implicados. Este plan contará con líneas de acción sobre la base de la inclusión, la salud, el deporte de base, la infraestructura y la co-gestión con Intendencias, Municipios y la comunidad propiamente dicha.

Dentro de ese Plan, nos hemos fijado los siguientes objetivos generales:

1. Lograr en 10 años que el 80% de los uruguayos, incluyendo niños, adolescentes, adultos, hombres y mujeres, adultos mayores, personas de tercera edad y personas con capacidades diferentes, practique deporte o realice actividad física regularmente, emulando políticas en otros países que buscan este objetivo.
2. Mejorar y ampliar la capacitación de docentes especializados, en cada una de las áreas: educación física, recreación y deporte.
3. Mejorar y ampliar la infraestructura para la capacitación docente y la práctica de la Educación Física, la Recreación y los Deportes.
4. Propiciar políticas de recreación en los espacios de deporte que se generen, para aquellas personas que practiquen o no deporte comunitario o competitivo.
5. Desarrollar una verdadera política de apoyo al Alto Rendimiento, utilizando el diagnóstico de situación, pero, fundamentalmente, aplicando acciones concretas de soporte efectivo a las Instituciones Deportivas.
6. Aplicar políticas que amplíen el acceso a la práctica regular del deporte a las personas con capacidades diferentes.
7. En la lucha contra el dopaje, derogar la ley de producción y venta de marihuana; articular acciones que permitan volver al rumbo de un combate firme a las violaciones de normas antidopaje, a través de la información a los deportistas y el incremento de la inversión destinada a este objetivo.
8. Generar una alianza estratégica entre la autoridad nacional del deporte, las Intendencias Departamentales, los Municipios y la sociedad civil organizada, utilizando la herramienta del poder local y la co-gestión.

Para el cumplimiento de los objetivos referidos desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Creación del **Instituto Nacional de Deportes** (INADO), como persona jurídica de derecho público no estatal, con participación del gobierno, federaciones, el movimiento olímpico y profesionales, **con el objetivo de establecer y desarrollar una política nacional de deporte y educación física integral**. La creación de esta nueva entidad implicará que toda la temática de deportes que hoy está en la órbita del Ministerio de Turismo y Deporte, pase al INADO el que contará con competencia nacional en la materia.  
Tendrá un directorio integrado por 5 representantes: 1 del gobierno idóneo (que lo presidirá), 1 del movimiento olímpico, 1 de las federaciones, 1 por los profesores de educación física y 1 figura de reconocida trayectoria en materia deportiva y que sea un referente nacional.  
El objetivo de esta estructura es lograr una efectiva participación del mundo del deporte y la educación física, concretando políticas para el desarrollo y el progreso del deporte a nivel nacional.
2. **Creación de 50 Plazas de integración Social (PLAIS) en zonas de contexto crítico**, para la práctica del deporte y otras actividades, acercando los servicios públicos a las comunidades<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Dichas plazas contarán también con otros servicios públicos de educación, justicia, salud y sociales todo lo que se desarrolla en el Capítulo de Políticas Sociales.

Junto con el deporte y en coordinación con los ministerios y/o poderes respectivos, la comunidad tendrá en estas plazas, centros de mediación/juzgados de familia, polyclínicas y educación en un marco de complementariedad entre políticas públicas.

Estos nuevos espacios tienen como objetivo desarrollar **una política inclusiva para la comunidad**. Coexistirán **la enseñanza, la práctica de deportes y actividades de recreación en estas zonas** que se generarán a través del uso y trabajo coordinado de espacios públicos existentes (Centros educativos, plazas de deportes, entre otros) y organizaciones de la sociedad civil (clubes sociales y deportivos, ONGs, etc.) mediante un sistema de co-gestión que impulsaremos al efecto.

Para la consolidación de estos nuevos espacios, así como de los ya existentes, se potenciará la participación e involucramiento de la sociedad civil a través de las organizaciones antes referidas, los vecinos considerados individualmente, los Municipios, otras entidades públicas comprendidas y la asignación de equipos multidisciplinarios que colaboren en el marco de la cogestión que se propiciará (Profesor de educación física, médico, asistente social, nutricionista, psicólogo, entre otros).

3. Creación de **Centros de Alto Rendimiento (CAR)**, uno en el Parque Batlle (junto a la Pista Oficial de Atletismo y el Velódromo), tres descentralizados priorizando a aquellos deportes más desarrollados en cada región, utilizando la infraestructura existente y potenciando el trabajo coordinado entre los distintos actores involucrados en la temática deportiva en general. Esta es una necesidad que el país experimenta y que atenderemos decididamente durante nuestro gobierno.
4. Creación de **Departamentos de Deportes Especiales** descentralizados en la órbita de los CARS, donde se aplicará también una política inclusiva que atienda a las personas que tienen algún tipo de discapacidad. Resulta de fundamental importancia desarrollar y potenciar las prácticas deportivas, por lo que estos departamentos se ocuparán, con un equipo multidisciplinario, de atender estas modalidades deportivas dándole actividad competitiva e identificando y obteniendo lo necesario en áreas sanitarias, logísticas como transporte, gimnasios, materiales especiales, reconociendo el esfuerzo que en este sentido se desarrolla desde diversas entidades.
5. Desarrollo de un **Plan Nacional de Becas a nivel nacional e implantación del Programa “6-36” para Alto Rendimiento**, premiando la excelencia deportiva y detectando talentos para acompañarlos en su crecimiento deportivo año a año. Estos planes buscan generar mayor justicia y más oportunidades para los jóvenes en general en lo que a la práctica de las distintas disciplinas deportivas se refiere. Las becas colaboran con la disposición al entrenamiento de Alto Rendimiento en su caso y el otro Programa, se desarrollará para un acompañamiento más personalizado desde los 6 años hasta los 36, buscando optimizar el desarrollo físico y optimizar las respectivas habilidades según cada etapa a través de un acompañamiento directo de los niños y jóvenes.
6. Desarrollo de un **Plan Nacional de enseñanza y práctica de deportes y actividades de recreación**, con especial atención a zonas de contexto crítico, vinculando actividades con los centros educativos públicos, privados y comunitarios. Las múltiples actividades desarrolladas en el departamento de Salto constituyen un ejemplo, donde se realizaron –

entre otras - más de 8 piscinas en barrios carenciados lo que ha permitido la democratización de las actividades en las distintas zonas consideradas. En este marco, apoyaremos a las organizaciones de la sociedad civil que promueven la enseñanza y práctica de deportes por parte de niños y jóvenes, organizando a la vez, competencias a nivel nacional con apoyo público y privado, concibiendo a las mismas desde una perspectiva inclusiva. Estas organizaciones deben articular sus actividades con los centros educativos potenciando las experiencias de unos y de otros, así como los espacios físicos e infraestructura con la que se cuenta a nivel nacional.

7. **Derogación de la Ley nº19.172 que legaliza la producción y venta de Marihuana**, que contradice la prédica de la vida sana y el desarrollo integral de las personas. Esta norma jurídica va en contra de los valores del deporte, del mensaje que los jóvenes deben recibir y del Fair Play. En efecto, Uruguay tiene una rica e historia política de la lucha contra el dopaje, es parte la W.A.D.A. (Agencia Mundial Antidopaje) teniendo por resolución de la misma una Agencia regional en Montevideo. Dicho compromiso nacional con la Agencia que viene desde 1999, llevó a nuestro país a firmar el Código WADA que regula las normas antidopaje. Este cuerpo normativo sanciona a todo deportista que tenga en su organismo una “sustancia prohibida”. Pues bien, la marihuana como la cocaína, son sustancias prohibidas por este organismo que no pueden convivir con el deporte. Uruguay debe salir rápidamente de esta situación contradictoria y posible de exclusión de eventos internacionales.
8. Aprobación de un **Código de Disciplina Deportiva** que establezca normas de obligado cumplimiento. La **erradicación de la violencia en los escenarios deportivos**, supone el cumplimiento de un conjunto de normas, con la finalidad de la defensa del interés general y del prestigio del deporte, que básicamente son: compromiso de las federaciones; sanciones de carácter educativo, preventivo y correccional; derecho de admisión y permanencia; quita de puntos en el propio campeonato; conservación de los antecedentes de hechos graves hasta por 5 años; penas aplicables a personas físicas (jugadores, entrenadores, dirigentes, árbitros, etc.); expulsión, suspensión, prohibición de concurrencia a partidos/eventos; penas aplicables a instituciones: desafiliación, pérdida de categoría, pérdida de puntos, pérdida de partido (de inmediato y en la misma temporada), pena de desafiliación de hasta 15 años para entidades que realicen actos de violencia; pérdida de categoría es de aplicación inmediata, al promulgarse el fallo, y la institución desciende automáticamente; cada institución debe tener un responsable y un protocolo de seguridad; creación de la figura de "fiscal deportivo" (podrá suspender el encuentro si observa hechos anormales o de violencia); inclusión de nuevas tecnologías como formas posibles de realizar agravios y su correspondiente sanción; responsabilidad del organizador; obligación de seguridad objetiva por la integridad física del locatario; entre otras.
9. En el marco del convenio firmado con la República Federativa del Brasil **implementación, en coordinación con el Ministerio del Interior, y desarrollo del Proyecto “Pintando Libertad”**. A través del mismo, las personas privadas de libertad podrán fabricar materiales deportivos para niños (pelotas, equipamiento deportivo, ropa, etc.) logrando la accesibilidad de los implementos necesarios para la práctica del deporte y la posibilidad de conmutar días de condena por días de libertad.

10. **Exoneración del Impuesto a la renta de las Personas Físicas (I.R.P.F.)** a todos los menores de 25 años. Siendo una medida general, específicamente a los deportistas los beneficia en plana carrera y coadyuva con los clubes en sus contratos.
11. Extensión de la **Ley de Promoción Deportiva** a otras disciplinas, además del fútbol y basquetbol, en apoyo a las Federaciones y el Comité Olímpico Uruguayo. Hoy las demás federaciones carecen de empresas interesadas a apoyar por las múltiples exigencias normativas.
12. Estimulación de la inversión privada a través de exoneraciones tributarias para la **adecuación y desarrollo de la infraestructura deportiva** existente a nivel nacional (Ley de Inversiones).
13. **Mayor articulación con el sistema educativo, coordinando la política nacional de educación con la política nacional de deporte.** Mejoraremos la atención de los niños y jóvenes que practican deportes integrando las actividades y acciones que se desarrollan desde la educación propiamente dicha y desde las entidades públicas y privadas en la materia. Especial impulso daremos a la continuidad educativa de los deportistas, la adecuación e integración de programas y propuestas y la profesionalización y extensión de la formación de docentes del área. A la vez, se atenderá desde la ANEP, la situación de los jóvenes estudiantes que practican deportes implementando nuevos mecanismos que faciliten el desarrollo de sus estudios formales, con fuerte apoyo en las tecnologías de la información y la comunicación.  
A su vez, crearemos un **Centro de Formación de Licenciados en Educación Física en el norte del país**, en el marco de la creación de la Universidad del Norte y a partir de las actividades en los Centros Universitarios Regionales (CURE) de la UDELAR.  
La articulación también implicará un trabajo conjunto con las autoridades de la educación para que la Educación Física, en especial la que se imparte en centros educativos públicos y privados, se fortalezca incluyendo la alimentación saludable, la higiene corporal, la formación física del organismo desde una perspectiva educativa integral.
14. Trabajaremos en forma coordinada con los **países y organismos internacionales especializados** desarrollando nuevos programas y acciones específicas de intercambio de técnicos y deportistas. Suscribiremos convenios de cooperación para los deportes en desarrollo y, en general, para que el deporte cumpla su importante función en la órbita de la salud y el desarrollo social del país, manteniendo una permanente actualización sobre los cambios y avances que se produzcan en la materia.
15. Extenderemos el “**programa de verano**” donde miles de niños practican natación por sesenta días, promoviendo la práctica de dicho deporte durante todo el año por lo que se fomentará el uso de piscinas techadas existentes o la adecuación de aquellas con las que se cuenta a la fecha en espacios públicos y que ameriten su techado por el potencial público a concurrir.
16. Creación del **Salón de la Fama** en donde todos los uruguayos destacados tendrán un espacio para su recuerdo, reconocimiento y ejemplo para actuales y futuras generaciones. Un pueblo que recuerda y valora su mejor historia se proyecta hacia el porvenir.

## RELACIONES LABORALES Y SINDICALISMO

Empleos suficientes y estables, salarios justos y condiciones laborales dignas y adecuadas son pilares esenciales para la construcción de una sociedad equitativa y próspera. El trabajo es el medio de vida del trabajador y de su familia. De él depende su nivel de vida. Es también uno de los principales factores de realización personal y de integración del individuo adulto a la sociedad. De la misma forma que rechazamos enfáticamente cualquier posición que pretenda subordinar el salario del trabajador y las condiciones de trabajo, a la competitividad de la empresa, entendemos que no es admisible que las reivindicaciones de los trabajadores se articulen a través de una acción sindical que no tenga en cuenta las condiciones necesarias para que se pueda desarrollar la empresa en forma eficiente y competitiva. Este es el dilema central que debe resolverse a través del diálogo activo y fecundo de los trabajadores y los empresarios. Si podemos transformar esta dicotomía en acuerdo, entraremos en el futuro con mejores herramientas para enfrentar los severos desafíos que nos impone el porvenir.

Nuestro país se encuentra en la encrucijada vital del desarrollo y la sociedad uruguaya ha madurado lo suficiente como para aceptar que sin inversión, sin capital, sin empresas competitivas no hay empleo ni crecimiento, y que sin negociación colectiva, sin ámbitos de diálogo donde armonizar los intereses de los actores del mundo del trabajo, no existe la certeza de lograr remuneraciones justas y mejores condiciones de trabajo. Que los trabajadores deben obtener salarios justos y condiciones de trabajo dignas y que las empresas deben ser competitivas y obtener ganancias no puede ser entonces objeto de debate. Tampoco debe serlo la importancia de captar capital destinado a la producción de bienes y a la prestación de servicios generando un adecuado clima de inversión, consolidando la seguridad jurídica, el cumplimiento de los acuerdos, la promoción de mecanismos que fomenten la capacitación permanente para obtener mano de obra mejor calificada y la cultura de la productividad. Paralelamente, la realidad impone la necesidad de considerar determinados aspectos macroeconómicos en el resultado de la negociación colectiva tales como el nivel de empleo, la estabilización de precios, la presión fiscal. Considerando la inflación uno de los flagelos que más daño causa a los trabajadores y a los jubilados y pensionistas.

**1) El trabajo: Derecho – Deber.** Diversas normas constitucionales establecen que el derecho al trabajo es uno de los derechos fundamentales del individuo. De esta forma – entre otros - el artículo 7 de nuestra norma fundamental establece “*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieran por razones de interés general*” y el artículo 53 dispone en su inciso primero que “*El trabajo está bajo protección especial de la ley*”.

Paralelamente, el trabajo es considerado también como un deber para con la sociedad que la misma Constitución impone a los habitantes de la República en el inciso segundo del citado artículo 53 según el cual: “*Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica*”.

Sobre estos principios republicanos, concebimos el trabajo como un derecho y un deber, como un instrumento de inclusión social y formación personal del adulto tal como lo es la educación en la infancia y en la adolescencia. Las políticas sociales deben pues instrumentarse sobre la base del cumplimiento de estos deberes, tanto del adulto a trabajar en beneficio de la colectividad, como de la sociedad, representada en el Estado, de proporcionar dicho trabajo. Una atención especial se tendrá para con el empleo juvenil, de la mujer y de los adultos, todo lo que se detalla en los capítulos correspondientes.

**2) Libertad de asociación y la libertad sindical.** Concebimos la libertad de asociación y la libertad sindical como derechos fundamentales. Su respeto es inherente al Estado de Derecho y es incompatible con estados autoritarios o totalitarios sin importar el signo al que pertenezcan. Esta sólo se desarrolla plenamente al amparo de las garantías que brinda el sistema democrático republicano de gobierno. La libertad sindical se edi-

fica sobre la base de organizaciones de trabajadores y de empleadores que sean autónomas, independientes, representativas y con capacidad para ser titulares de derechos y pasibles de ser exigidas en el cumplimiento de los compromisos que libremente asuman.

- 3) La negociación colectiva como instrumento para el entendimiento.** A partir de estas premisas y fiel a sus mejores tradiciones, nuestro Partido Colorado aboga por el desarrollo de la negociación colectiva tanto en el ámbito privado como en el público entendida como el ámbito natural de encuentro de trabajadores y empresarios para asegurar el combate al desempleo, la generación de nuevos puestos de trabajo, el salario justo y las condiciones laborales dignas compatibilizadas con la imprescindible ganancia y competitividad de la empresa.

El sistema de relaciones laborales es, históricamente, el producto de las sociedades democráticas y pluralistas. En nuestro país, la decidida acción política e institucional de nuestro Partido a lo largo del siglo XX determinó el desarrollo del diálogo y la negociación colectiva como forma pacífica para resolver las tensiones entre el capital y el trabajo, garantizando su eficacia mediante la primera ley de negociación colectiva que es una de las tantas realizaciones de las administraciones coloradas a lo largo de su fecunda historia. Concebida como un instrumento que solo se desarrolla en democracia, la negociación colectiva cumple en su evolución, la doble función de resolver conflictos puntuales en el mundo del trabajo y al mismo tiempo de garantizar la paz social. Esta doble finalidad se plasma esencialmente en la protección social del trabajador, en el equilibrio en las relaciones, en los medios para resolver los conflictos y en la integración y representación de todos los grupos sociales como mecanismo de inclusión social. Naturalmente, reivindicamos y mantendremos la modalidad de negociación a través de Consejos de Salarios y la defensa del tripartismo como principio fundamental.

La revolución tecnológica, así como las características del mundo globalizado están cambiando radicalmente y en forma inexorable, las formas de producción. La vieja concepción anticapitalista y de lucha de clases no da respuesta a los intereses de los trabajadores. El siglo XXI es el siglo del

cambio tecnológico permanente que nos empuja al mundo de la productividad y de la competitividad y modifica las formas de organización del trabajo que debe estructurarse necesariamente con una clase trabajadora más calificada y especializada, con empleadores dispuestos a brindar capacitación y con un Estado que promueva y estimule esta acción. La vieja separación del trabajo manual y de ejecución frente al trabajo intelectual de concepción y diseño tiende a superarse cada día. La cuestión ya no ha de plantearse pues, considerando los avances tecnológicos como una amenaza a la mano de obra tradicional y al nivel de empleo, sino como un instrumento que promueva la mejora de las condiciones de trabajo incorporando a la negociación colectiva las estrategias comunes de control de calidad y de mayor obtención de productividad.

El fomento de la colaboración racional de los actores de la relación laboral, trabajadores y empleadores, es entendida por nosotros en el marco de una nueva cultura de diálogo que supere las estériles políticas de la confrontación. Este cambio cultural nos permitirá fortalecer al país para enfrentar el camino hacia el desarrollo satisfaciendo las expectativas de trabajadores y empleadores. Al mismo tiempo, respaldará una decidida acción del gobierno en el plano internacional para fomentar con seriedad el libre comercio, el cumplimiento de los acuerdos internacionales de los que forma parte nuestro país, el rechazo de toda forma de proteccionismo y la denuncia de la competencia desleal de aquellas economías que basan su competitividad en la disminución abusiva de los costos laborales (“dumping social”).

En el marco de los principios antes apuntados, asumiremos el compromiso de respetar la legislación y los instrumentos internacionales de la O.I.T. ratificados por nuestro país Número 87 (sobre libertad sindical y la protección de derecho de sindicación) Número 98 (de fomento de la negociación colectiva), Número 151 y 154 (protección de sindicación y procedimientos para determinar el empleo en la administración pública y fomento de la negociación colectiva).

**4) Negociación Colectiva en el Sector Público.** Las normas legisladas respecto de la negociación colectiva tanto a nivel privado como público, han sido un avance importante en materia de relaciones laborales,

Sin perjuicio de ello, se constata a lo largo de la vigencia de la Ley N° 18.508 que en el sector público a pesar de tener esta herramienta valiosa la misma no ha tenido una implementación eficaz.

Múltiples factores inciden en que esta herramienta no se desarrolle plenamente en el sector público como por ejemplo la necesidad de plasmar en las normas presupuestales o de Rendición de Cuentas todo lo que es de materia salarial o carrera administrativa. Al no existir una planificación por parte del Gobierno con la debida antelación, se envían los proyectos de ley sin negociación teniendo como excusa los tiempos legislativos previstos en la Constitución de la República.

Otro factor de incidencia en las relaciones laborales de los públicos, es el rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, órgano que al ser parte del Poder Ejecutivo no logra mantener el rol necesario y adecuado para este sector de trabajadores.

Por estos motivos y a los efectos de reforzar el instrumento de la negociación colectiva es que se propone la creación de Consejos de Salarios para el Sector Público.

En el caso de la Administración Central, deberá estar integrado por los jerarcas máximos involucrados en materia presupuestal, es decir el Ministro de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Director de la Oficina Planeamiento y Presupuesto y COFE.

En el caso de las empresas públicas el mismo deberá estar integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Presidente de su Directorio y el PIT CNT.

**5) El derecho de Huelga y los servicios esenciales.** Consideramos que la huelga es uno de los medios legítimos para que los sindicatos fomenten y protejan el derecho de los trabajadores. Así lo reconoce nuestra

Constitución estableciendo que la misma es un derecho gremial y que sobre esa base se reglamentará su ejercicio y efectividad.

Más allá de la inexistencia de reglamentación legal, el derecho de huelga entendido como la interrupción voluntaria del trabajo como medida gremial, ha sido libremente ejercido por los trabajadores desde el restablecimiento del régimen democrático habiéndose aceptado determinadas limitaciones cuando la huelga fue decretada en servicios públicos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población (nos referimos a los denominados “servicios esenciales”).

Desde nuestra concepción democrática entendemos que la ocupación al igual que el piquete no puede ser considerada como modalidad del derecho de huelga en la medida que su ejecución entra en colisión con otros derechos consagrados constitucionalmente tales como la libertad de trabajo y de comercio tutelada por el art. 36, el derecho de propiedad que regula el art. 32, la libertad de circulación, artículo 7 entre otros, y porque el calificativo de “pacífico” es una contradicción en la medida que una ocupación del lugar de trabajo es “pacífica” sólo en apariencia porque dejará de serlo toda vez que aquellos trabajadores que no adhieren a la medida pretendan ejercer su derecho al trabajo dentro de la empresa o sus propietarios ingresar a la misma. Igual razonamiento corresponde aplicar al piquete en la medida que el mismo sólo puede ser calificado de “pacífico” en tanto aquellos trabajadores que no adhieren a la medida no pretendan ingresar a su lugar de trabajo o se impida el desarrollo de la actividad de la empresa. Sin embargo entendemos que la ocupación y el piquete pueden ser admitidos excepcionalmente por tiempo limitado cuando los derechos que entran en colisión con ella no pueden ejercerse (caso del Lock out) o cuando el derecho de propiedad del empleador se ejerce en forma abusiva con la finalidad de impedir el ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores (caso de la contratación de los denominados “rompehuelgas”). Es por ello que se promoverá una legislación en la materia y un procedimiento especial que concilie los distintos intereses en juego.

**6) La sociedad de capital e industria con Responsabilidad Limitada. (SCIRL).** Se fomentará la asociación del capital y del trabajo bajo formas jurídicas que contemplen las siguientes bases.

- a.** El o los socios capitalistas responderán por las obligaciones sociales como los socios de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (hasta el límite de su aporte). El o los socios que aporten su industria responderán hasta la concurrencia de las ganancias no percibidas hasta que adquieran la calidad de socios capitalistas en cuyo caso responderán en la forma precedentemente establecida para dichos socios. Se aplicarán las normas de las Sociedades de Responsabilidad Limitada.
- b.** La administración y representación de la SCIRL podrá ser ejercida por cualquiera de los socios sin distinguir el tipo de socio de que se trate.
- c.** Se deberán establecer mecanismos que permitan acceder a líneas de crédito especiales para este tipo de sociedades.
- d.** La SCIRL se transformará en SRL (Sociedad de Responsabilidad Limitada) cuando los socios que aportaron su industria pasen a ser socios capitalistas en virtud de los aportes efectuados.

# URUGUAY PRÓSPERO Y SOLIDARIO



*Economía y Finanzas*

*Energía*

*Producción Agropecuaria, Alimentaria y Biotecnología*

*Industria*

*Infraestructura del Transporte*

*Comercio Exterior, Servicios Globales y Logística*

*Desarrollo Marítimo y Fluvial*

*Turismo*

*Desarrollo Inmobiliario*

## **URUGUAY PRÓSPERO Y SOLIDARIO**

---

Alcanzar un Uruguay próspero y solidario implica impulsar el crecimiento económico, en un marco de desarrollo sustentable, maximizando el empleo y el ingreso de los uruguayos; asegurando un retiro digno y seguro y de esta forma mejorar el bienestar de las familias, propiciando una permanente movilidad social.

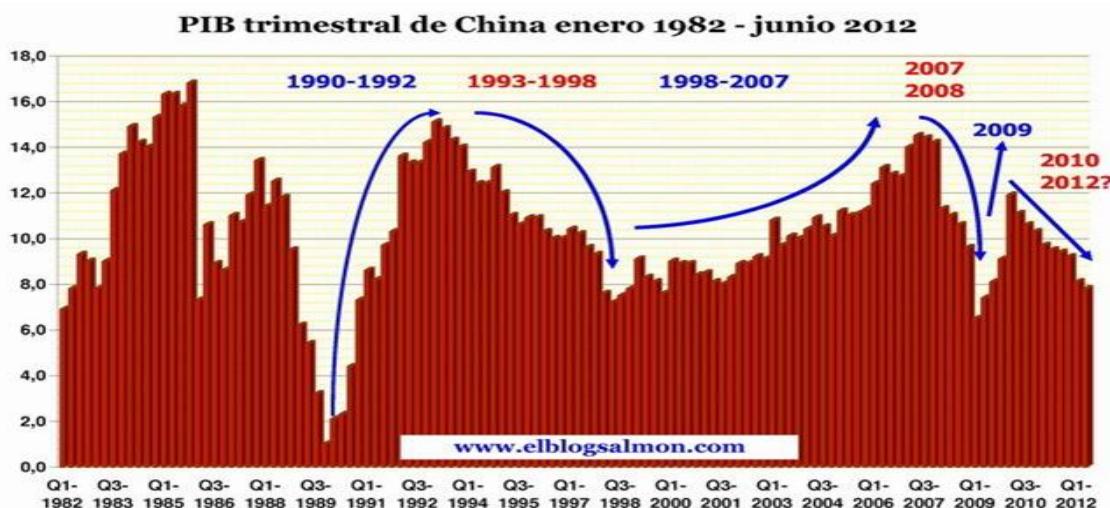
Un país pequeño como Uruguay es el que obtiene mayores beneficios por integrarse al mundo (sin perjuicio del beneficio que esta estrategia termina generando para todo tipo de país). Es por ello, que desde la creación del Mercosur, Uruguay ha luchado por un modelo de integración abierto. Es la única forma de acceder a mercados que viabilicen la producción y el trabajo, por lo que la integración e inserción internacional del país debe ser una constante de todo gobierno.

Un desarrollo sostenido y sostenible debe tener como pilares fundamentales a la estabilidad económica, política y jurídica; la defensa del trabajo nacional y de quienes invierten en el país; la imperiosa mejora de la gestión estatal, la educación, la infraestructura y demás aspectos que hacen a la competitividad de los uruguayos. Debe promover el conocimiento y la innovación, así como mejoras sustentables para toda la población (niños, jóvenes, trabajadores, técnicos, universitarios, jubilados, pensionistas y empresarios), aplicando políticas específicas que atiendan la situación de los grupos más vulnerables. Debe multiplicar el espíritu emprendedor, la creatividad, la iniciativa individual y colectiva en el marco de políticas de promoción para las pequeñas empresas y en general apoyando proyectos de desarrollo regional, en el marco de una efectiva descentralización a nivel nacional.

Un Uruguay Próspero y Solidario requiere alcanzar el crecimiento sostenido en un clima de armoniosas relaciones entre gobierno, trabajadores y empresarios; sustentado en la promoción de capacidades, en el premio al esfuerzo, en maximizar las oportunidades y en la inclusión social, en donde la protección del trabajo nacional sea una prioridad absoluta.

## ECONOMÍA Y FINANZAS

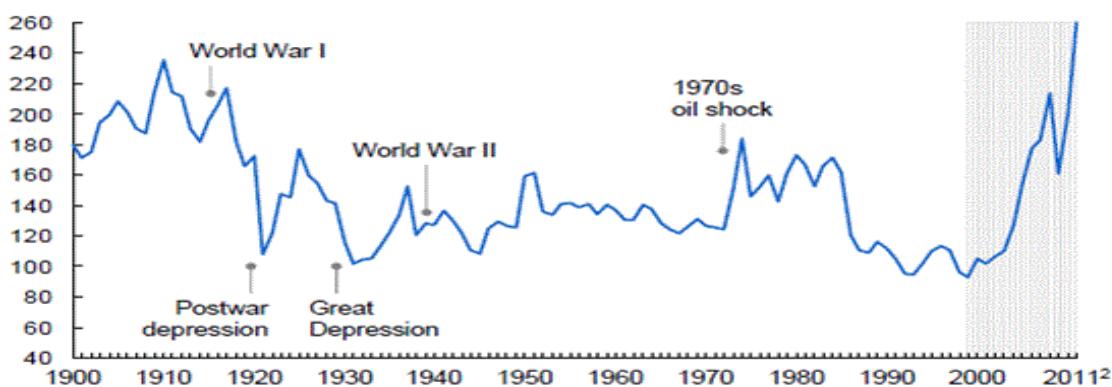
Las reformas económicas aplicadas al régimen comunista tradicional que regía en China, han terminado cambiando la historia económica del mundo. Además de colocar a este país como potencia mundial, el nuevo escenario ha determinado un crecimiento sin precedentes de los países exportadores de materias primas.



### Exhibit E1

**Commodity prices have increased sharply since 2000, erasing all the declines of the 20th century**

MGI Commodity Price Index (years 1999–2001 = 100)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> See the methodology appendix for details of the MGI Commodity Price Index.

<sup>2</sup> 2011 prices are based on average of the first eight months of 2011.

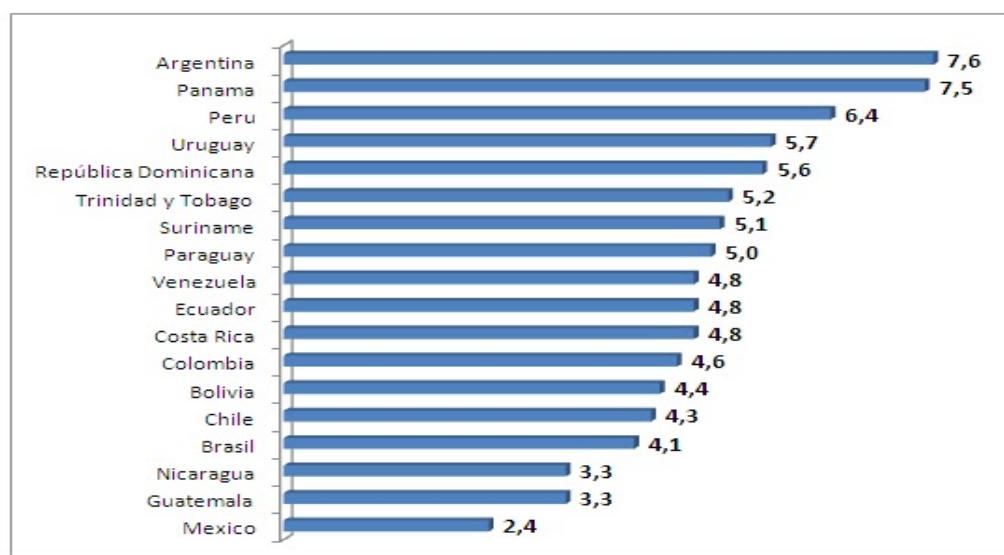
SOURCE: Grilli and Yang; Stephan Pfaffenberger; World Bank; International Monetary Fund (IMF); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); UN Food and Agriculture Organization (FAO); UN Comtrade; McKinsey analysis

Como consecuencia, en Uruguay el valor de las exportaciones de bienes pasa de 3.145 en 2004 a 10.002 en 2013 y determina un crecimiento extraordinario de la producción, el empleo y los salarios.

Además, la prolongada crisis económica y financiera de los países desarrollados, acompañada de un largo período de tasas de interés a niveles mínimos históricos, provoca un fuerte ingreso de capitales a economías emergentes, buscando mejores oportunidades de inversión .

Una investigación de CERES muestra con claridad como la bonanza se repite con relativa independencia de la calidad de las políticas aplicadas por los países.

**Tasa de crecimiento promedio para el período 2003-2011 de países seleccionados de América latina y el Caribe**



Fuente: FMI.

Favorece el mayor crecimiento uruguayo, la recuperación de los niveles perdidos en la crisis financiera del año 2002 y con respecto a varios países, el mayor grado de apertura de su economía. Incide en el menor crecimiento de México, la crisis de los Estados Unidos.

## Producción

**Desaceleración:** Entre 2003 y 2011 la producción (PBI) creció a un ritmo promedio anual del 6%. En 2012 y 2013 el crecimiento bajó a 3.7% (con -0.4% de incidencia de electricidad, gas y agua) y 4.4% respectivamente (con +0.8% de incidencia de electricidad, gas y agua). Para 2014, el gobierno anunció inicialmente un crecimiento de 4%, que corrigió a 3% en febrero/2014, en línea con las

expectativas de los analistas de la encuesta que publica el BCU. Luego de este anuncio, se conocieron los datos del primer trimestre de 2014, que muestra un crecimiento de 2.4% con respecto a igual período del año anterior con varios sectores cayendo: actividades primarias -5.4%; industria manufacturera -2.3%, suministro de electricidad, gas y agua -0.7% y construcción -2.1%.

**Desbalances en la evolución de la actividad:** El crecimiento sectorial 2005/2011 fue sumamente desparejo. Transporte, almacenamiento y comunicaciones explicó un 30% del crecimiento del valor agregado de los sectores de actividad (creciendo un promedio anual del 16.3%); mientras que otros sectores crecieron mucho menos: actividades primarias 3.4%, industria manufacturera 4.3% y otros servicios 3.3% (promedio anual). En los últimos tiempos, la falta de competitividad (que retrae el turismo receptivo y promueve las compras de uruguayos en el exterior) y el propio enlentecimiento general ha determinado un fuerte desaceleramiento en los sectores de comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles. Este sector, que había crecido a un promedio anual del 8.0% anual en el período 2005/2011, crece en 2013 un 2.8%. Mientras tanto, la industria manufacturera cae un 0.4% y la construcción un 1.4%. Analizando las cifras desde la balanza de pagos 2013, se da un fenómeno que no se observaba desde la década de 1989 (los servicios muestran un saldo desfavorable, debido básicamente a un fuerte deterioro en el saldo de la balanza turística (-49% equivalente a 590 millones de dólares). La cuenta corriente (saldo cuenta comercial de bienes y servicios y rentas de capital) cierra 2013 con un saldo negativo de 3.120 millones de dólares (-5.6% del PBI) (U\$S 410 millones más que en el año 2012). Aun restando a esta cifra la inversión extranjera directa (IED) concluimos que las necesidades de financiamiento pasan a tener saldo negativo (U\$S 323.9 millones de dólares). A marzo de 2014 el déficit de transacciones corrientes de la economía uruguaya con el resto del mundo llega a 3.550 millones de dólares (cifra equivalente al 6.4% del PBI). La cuenta de servicios sigue deteriorándose y acumula un déficit anual de 234 millones de dólares.

## Empleo y salarios

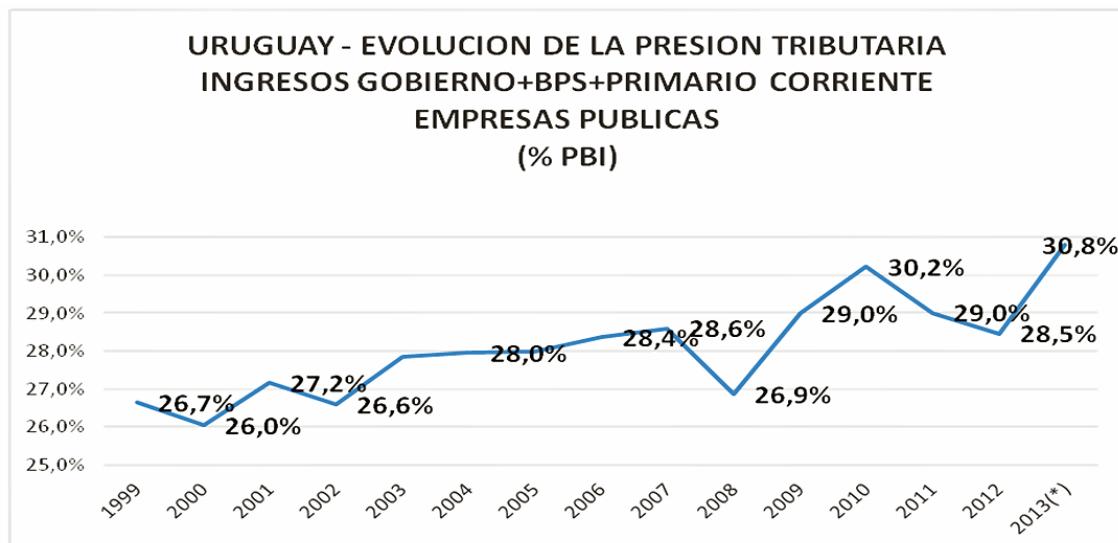
Como consecuencia del extraordinario escenario externo y de la natural recomposición a partir de la salida de la crisis financiera del 2002, el empleo crece a

una tasa promedio anual del 2.56% entre 2004 y 2011 (año en el que promedia el más alto valor de la serie 60,7%). En 2012 la tasa de empleo cae al 59,6% y en 2013 al 59,3%. En el primer trimestre de 2014 muestra una recuperación del 2.36% con respecto a igual período del año anterior (mejora 1.4 puntos). Por su parte los salarios crecieron en promedio 4.3% anual entre 2004 y 2013. En 2013, el aumento del salario real baja a 3.31%.

### Finanzas públicas

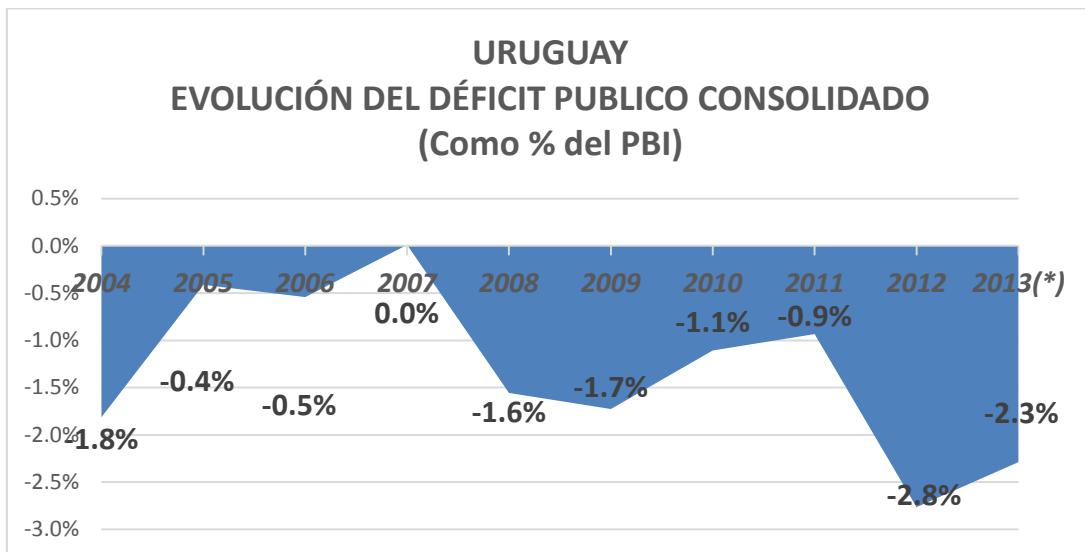
Entre 2004 y 2012, según surge de las Rendiciones de Cuentas presentadas al Parlamento, el Gasto Total (sin considerar desembolsos financieros) aumentó medido en dinero constante un 97% (8,8% anual). Analizado por inciso, ANEP creció un 99% real, UDELAR 102%, el Ministerio del Interior un 97% y Salud Pública/ASSE un 133%. Mientras tanto el presupuesto de MTOP crece apenas un 33% (muy por debajo de los niveles necesarios para mantener la infraestructura vial).

El desfasaje entre el aumento del gasto sin desembolsos financieros y el aumento de los ingresos se financió con espacio fiscal transitorio (intereses bajos y dólar depreciado) y con un ajuste fiscal en pleno auge, como surge del gráfico que sigue:



A pesar del aumento de la presión fiscal, por el lado de los ingresos, el déficit fiscal global del sector público terminó cerrando el año 2013 en 2.3% (luego de

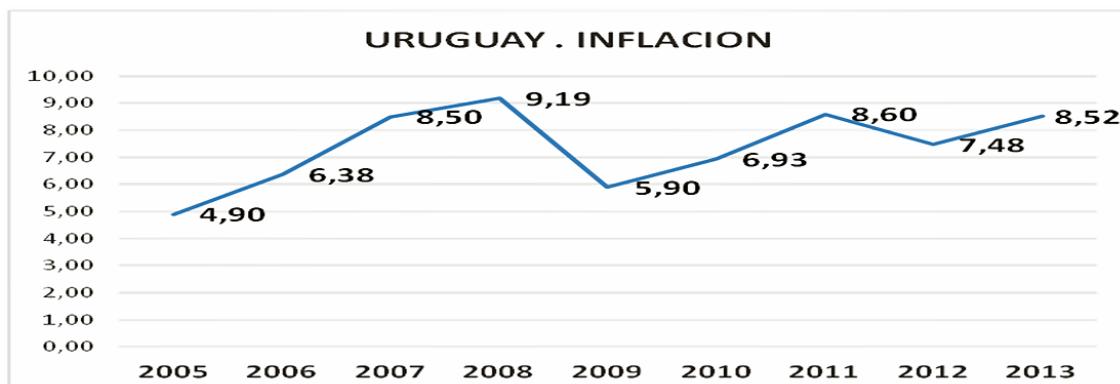
un cierre de 2.8% en 2012); pero si descontamos el cómputo incorrecto del resultado del B.S.E. y los resultados extraordinarios de ANCAP (por amortización de la deuda con PDVSA) y de UTE (por clima extraordinario), estaríamos con un déficit por encima del 3%.



En el informe económico financiero de la Rendición de Cuentas 2013, el Gobierno reconoce que el déficit fiscal 2014 ascenderá a 3.3% del PBI, **cifra más de 4 veces superior a la que comprometió en el Presupuesto Nacional para 2014 (0,8% del PBI)**.

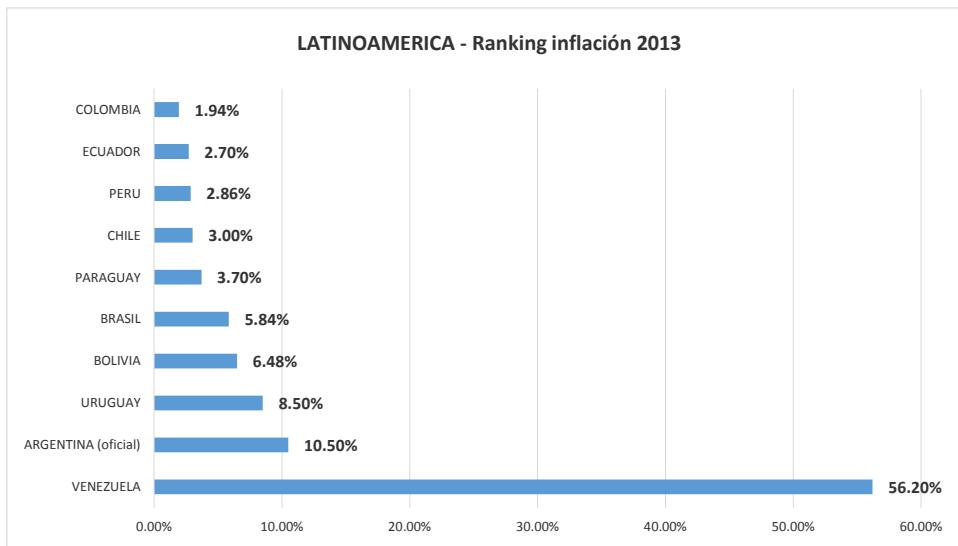
### Inflación

El propio Gobierno reconoce que es el principal problema a resolver. La inflación tiene varios efectos perniciosos sobre el bienestar de la población. Es el más regresivo de los impuestos ya que recae sobre los sectores de ingresos fijos (asalariados, jubilados, pensionistas y demás prestatarios de la seguridad social). Además genera un marco de inestabilidad que conspira contra el ahorro y la



inversión. En el escenario actual también deteriora las posibilidades de competencia del país.

Uruguay terminó tercero en América Latina entre los países con más inflación. Y de acuerdo a la The Economist Intelligenc Unit, está a junio de 2014 en el puesto 18º del ranking mundial de los países con más inflación del mundo.

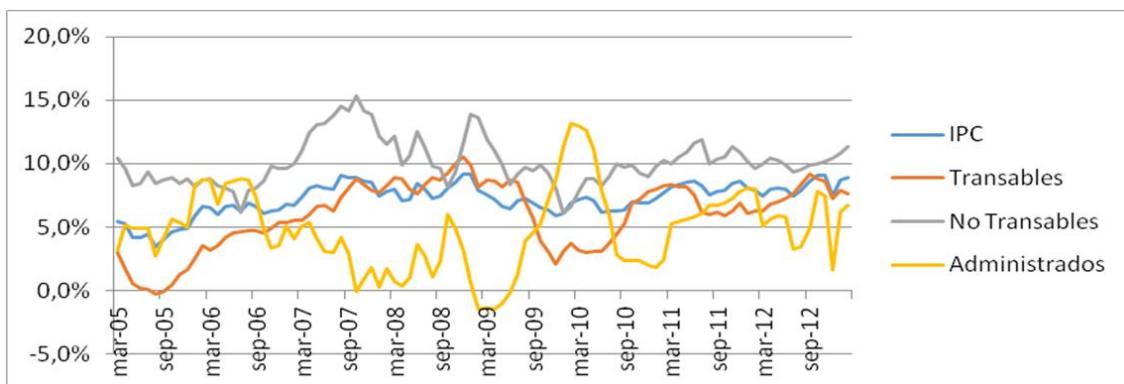


**Desde el año 2005, la inflación en Uruguay ha estado por encima del 5% y con tendencia a crecer (salvo el impasse del año 2009, generado por el agravamiento de la crisis internacional).**

Hace más de 4 años que la inflación se sitúa por arriba de la meta objetivo del BCU, hecho que ha quitado credibilidad a la autoridad monetaria.

Descomponiendo el aumento de precios, de los últimos años, se observa en primer lugar que los precios de los bienes no transables (sin competencia externa) se han mantenido sistemáticamente por encima del resto de los precios de bienes y servicios. Este hecho desestima la argumentación, muchas veces manejada por el Gobierno, de que el recrudecimiento de la inflación se debe a factores externos (por ejemplo a la evolución internacional en el precio de los alimentos).

Se observa además como, salvo en períodos post-electorales, los precios administrados han buscado contener la inflación.



Este comportamiento de los precios, se confirmaba en el informe de política monetaria 2012 del BCU.



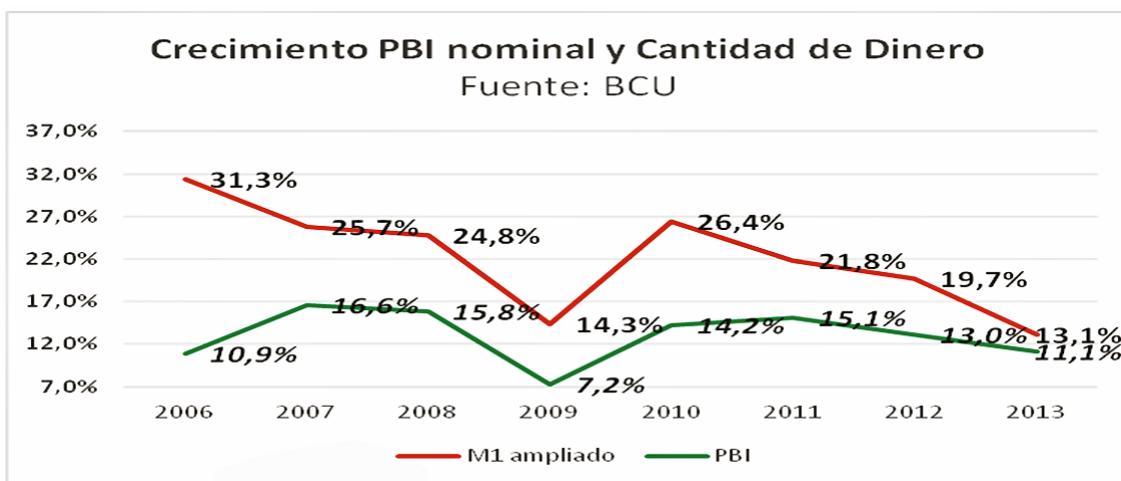
Más allá de los índices, hablemos de precios concretos. Entre 2004 y 2010, se observaron los siguientes aumentos (midiendo promedios anuales): alimentos y bebidas 8.7%; zapallo 28.4%, verduras, legumbres y tubérculos 13.1%, panes y bizcochos 11.8% y alquileres un 12.5%. Mientras tanto, en el trienio 20011/2013, se destacan a título de ejemplo los siguientes aumentos (promedio cada año): transporte combinado barco/omnibus 22.5%, tomate 20,4%, pan empaquetado 15%, y nuevamente alquileres 14.2%.

Queda claro entonces que hay mucho más que factores extraordinarios para explicar el aumento de los precios al consumo en Uruguay. Todos estos guarismos, superan lo que fueron en promedio los aumentos salariales.

**El comportamiento sumamente desalineado del precio de los alquileres y el de los alimentos y bebidas, determinan una inflación mayor para hogares de menores ingresos.**

Analizando la evolución de la cantidad de dinero (M1 ampliado, variable utilizada actualmente como referencia por el BCU), observamos que la cantidad de dinero ha crecido bastante por encima que el PBI medido en valores corrientes. Esto muestra a las claras que la política monetaria aplicada no ha sido restrictiva y que cuando se aumentaban las tasas de interés, lo único que se lograba era deprimir el valor del dólar.

Luego de la interpelación que se realizara al Ministro de Economía en abril de 2012, se procesaron cambios en la política monetaria y se moderó algo el crecimiento de los agregados monetarios. No obstante la caída en la demanda de dinero terminó impidiendo una caída en la inflación.



El año 2013 se cerró con un guarismo del 8.52%, repitiendo medidas heterodoxas como el manejo puntual para el mes de diciembre de la tarifa de UTE. En los primeros 6 meses de 2014, la inflación acumula un 5,38%, con un acumulado en los 12 meses cerrados a junio del 9.08% (producto de medidas heterodoxas que abaten en forma directa el índice en 0,7 puntos). Mientras tanto la inflación subyacente bordea el 10%, marcando un record en casi 10 años.

Este guarismo inflacionario compromete la estabilidad, la competitividad y el poder adquisitivo de los salarios, jubilaciones y demás prestaciones de la seguridad social.

### **Calidad y eficiencia del gasto público**

A pesar del fuerte aumento del gasto público discrecional (sin computar gastos financieros) (97% entre 2004 y 2012) los resultados obtenidos son cada vez peores en diversas áreas.

El gasto público es el instrumento redistributivo por excelencia. Para mejorar la calidad del gasto público, es imperioso transformar la gestión: implementar planes estratégicos ambiciosos y realistas, reducir los cargos de confianza y el gasto burocrático, seleccionar a los mejores de acuerdo al perfil del cargo, trabajar sobre la capacitación y motivación de los funcionarios y jerarquizar el uso de la remuneración ligada a desempeño, sin perjuicio de los correspondientes aumentos salariales que en cada caso correspondan.

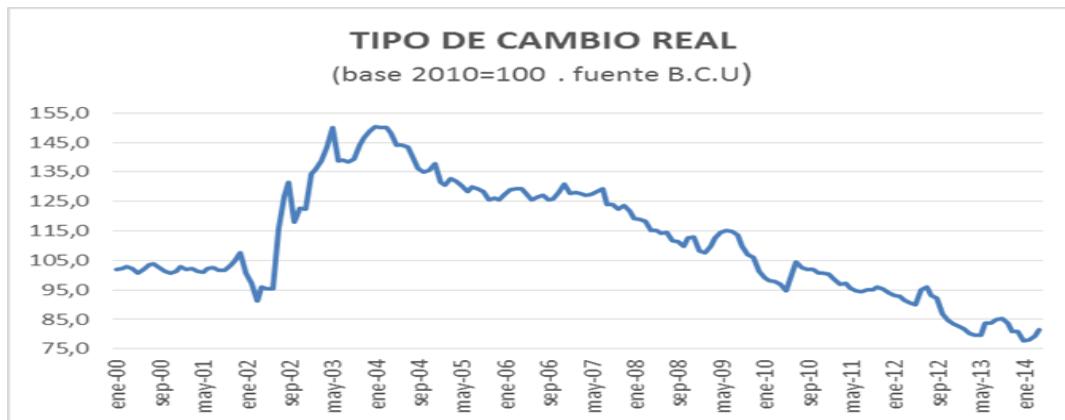
La gestión es mala porque en muchos temas aún no existe un rumbo claro. Se aumenta el gasto por encima del crecimiento de la producción y los ingresos, no priorizándose el gasto. A la vez, a pesar del aumento referido los resultados empeoran día a día en áreas esenciales como seguridad, educación, salud, infraestructura, entre otras. Las altas tarifas públicas y los malos servicios públicos terminan afectando la competitividad del país. Una gestión eficaz y eficiente, es un objetivo al que no podemos renunciar y que nos comprometemos a llevar adelante.

### **Competitividad**

Considerando la evolución entre el índice de precios al consumo y los tipos de cambio en Uruguay y sus socios comerciales, se obtiene un primer indicador de la capacidad para competir en la región y el mundo: el índice de tipo de cambio real que produce el B.C.U.

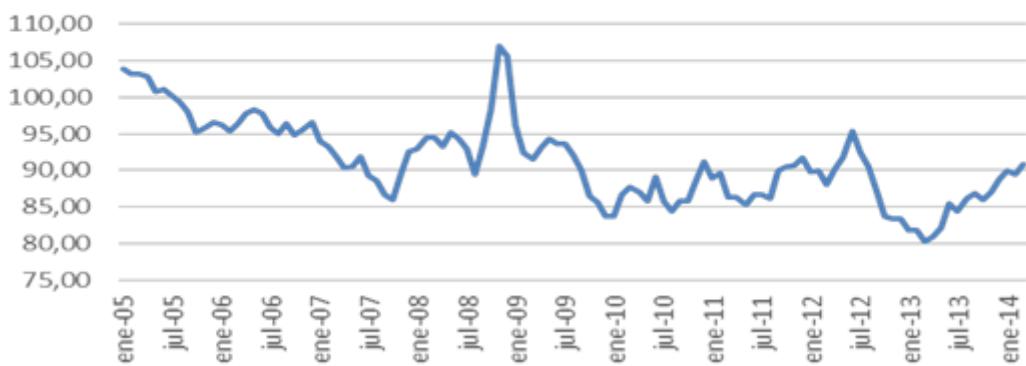
Este índice resume las dificultades crecientes de sectores exportadores que no se han beneficiado del boom externo de precios y de la industria que abastece el

mercado local y debe competir con precios cada vez más bajos de la producción importada.

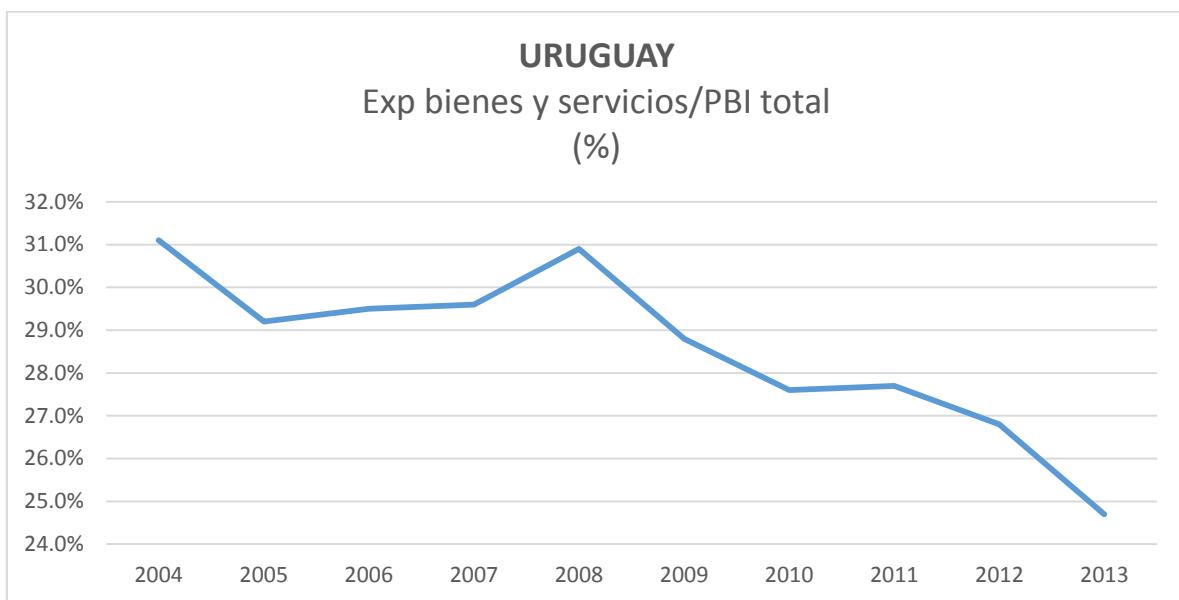
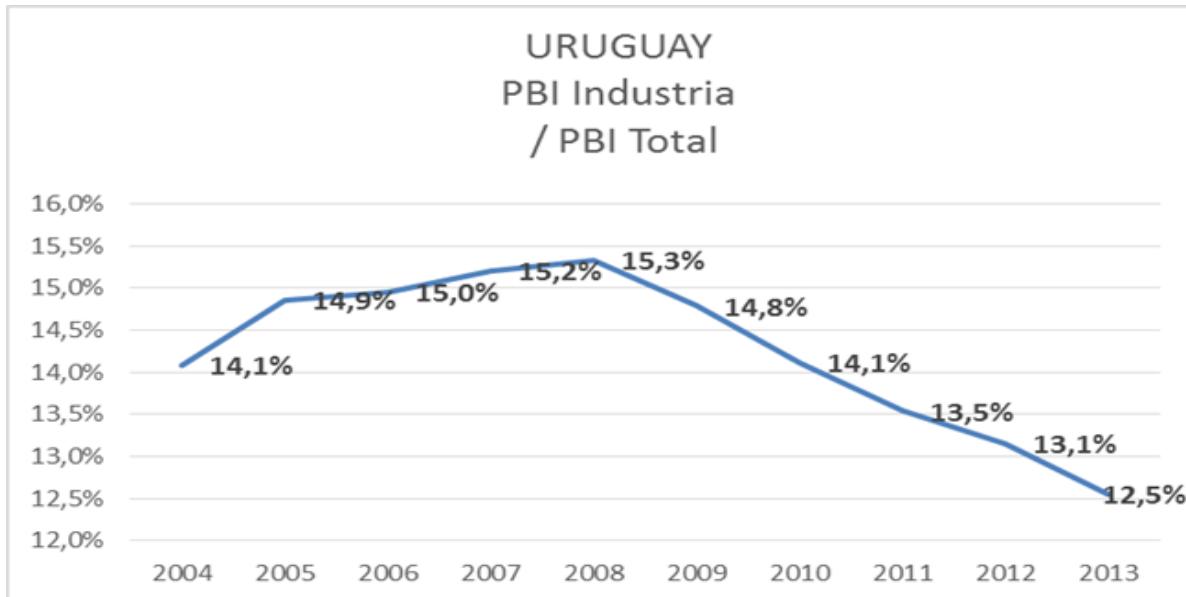


**El índice de excedente bruto unitario de la industria exportadora (con año base 2005)**, también elaborado por el Banco Central del Uruguay, muestra una caída acelerada de los márgenes durante 2012 (13%) y una cierta recomposición a partir de junio 2013. En este indicador, el crecimiento de los precios de los productos exportados atenúa una evolución, que de todas formas es, en general, negativa.

**INDICE DE EXCEDENTE BRUTO UNITARIO  
INDUSTRIA EXPORTADORA (FUENTE BCU)**



A continuación mostramos otros dos indicadores que expresan como han ido perdiendo peso las exportaciones (de bienes y servicios) y la industria en la economía nacional.



Un indicador más completo de competitividad es el que elabora el Foro Económico Mundial, considerando un conjunto de más de 100 variables que determinan la productividad de un país. Las variables a su vez son organizadas en 12 pilares, cada uno representa un área considerada un importante aspecto y determinante para la competitividad, a saber: 1. Instituciones, 2. Infraestructura, 3. Estabilidad macroeconómica, 4. Salud y educación primaria, 5. Educación superior y entrenamiento, 6. Eficiencia del mercado de bienes, 7. Eficiencia del mercado laboral, 8. Sofisticación del mercado financiero, 9. Preparación tecnológica, 10. Tamaño del mercado, 11. Sofisticación empresarial y 12. Innovación.

Los resultados por pilar, por subíndice y global, para 2013-2014 y para 2012-2013 son los siguientes:

		2013-2014		2012-2013		Variación	
		Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
1	Instituciones	36	4,62	36	4,63	0	-0,01
2	Infraestructura	55	4,31	49	4,40	6	<b>-0,09</b>
3	Estabilidad macroeconómica	85	4,49	63	4,72	22	<b>-0,23</b>
4	Salud y educación primaria	58	5,88	50	5,90	8	-0,02
5	Educación superior y entrenamiento	52	4,53	50	4,67	2	<b>-0,14</b>
6	Eficiencia del mercado de bienes	60	4,33	52	4,38	8	<b>-0,05</b>
7	Eficiencia del mercado laboral	139	3,44	136	3,49	3	<b>-0,05</b>
8	Sofisticación del mercado financiero	90	3,77	90	3,81	0	-0,04
9	Preparación tecnológica	48	4,33	47	4,44	1	<b>-0,11</b>
10	Tamaño del mercado	88	3,28	86	3,21	2	<b>0,07</b>
11	Sofisticación empresarial	91	3,75	88	3,73	3	0,02
12	Innovación	82	3,11	69	3,18	13	<b>-0,07</b>
Subíndice Factores de Producción		53	4,82	43	4,91	10	<b>-0,09</b>
Subíndice Eficiencia		78	3,95	73	4,00	5	-0,05
Subíndice Innovación		84	3,43	78	3,46	6	-0,03
Indice de Competitividad Global		85	4,05	74	4,13	11	-0,08

Con respecto a Uruguay, el reporte concluye: “**Uruguay cae 11 posiciones, bajando a la posición 85 del ranking**, como resultado de la combinación de una serie de factores que incluyen el deterioro de la situación macroeconómica (posición 85) y una alta tasa de inflación que está afectando el acceso al financiamiento del país, condiciones laborales restrictivas (posición 139) y una debilidad en la calidad de la educación (posición 120) y de su capacidad para innovar (posición 88). Estos últimos factores están ganando importancia en Uruguay a medida que el país se mueve hacia fases más avanzadas de desarrollo, donde la necesidad de una fuerza de trabajo calificada y una capacidad para innovar superior se vuelven más cruciales para incrementar la productividad de la economía nacional. A pesar de estas debilidades, Uruguay continúa afianzando su estructura institucional fuerte y transparente (posición 36) y su grado bastante alto de conectividad digital (posición 46), gracias a un esfuerzo continuado para achicar la brecha digital con las economías más avanzadas”.

## Escenarios y perspectivas

América Latina completó hasta 2012 una década de fuerte crecimiento (4%) como consecuencia de un escenario que la favoreció. El crecimiento de China impulsó la demanda de materias primas, llevando sus precios a records históri-

cos tal como se ha expresado. Sobre esta base mejoraron los términos de intercambio y la producción. Según CEPAL, el 50% del crecimiento exportador se explicó por el aumento de precios y las exportaciones de materias primas, que en el año 2000 representaban el 40% del total pasaron al 60% en 2011. No obstante, la contribución de América Latina y el Caribe a la producción mundial siguió manteniéndose en el 8-9% (nivel similar a los principios de 1990). Otro factor que terminó favoreciendo a la región fue la política monetaria expansiva en un escenario de crisis de las economías desarrolladas (crisis financiera que se inició en USA y luego se trasladó a Europa). El extendido período de tasas de interés cercanas a cero y la falta de oportunidades de negocios en las economías desarrolladas impulsó en forma extraordinaria la inversión, de la mano de la llegada de capitales que no encontraban mejores alternativas en el norte. Según Barclays PLC, instituciones e inversionistas individuales de todo el mundo han inyectado desde el año 2004 más de US\$ 440.000 millones en fondos que cotizan en el mercado de commodities.

La abundancia de divisas combinada en muchos casos con políticas fiscales pro cíclicas ha determinado en muchos países sustitución de bienes nacionales por importados, rezagando a la industria manufacturera.

Desde 2013, año en que U.S.A. comenzó a recuperarse, aunque el proceso aún no ha terminado de consolidarse, los mercados han comenzado a anticipar los efectos que tendrá una política monetaria menos laxa (con mayores tasas de interés). A esto se agregan expectativas de menor crecimiento en China, dudas sobre la salud de su sector financiero y el inicio de la recuperación en la zona euro (+1%).

Con este nuevo escenario, América Latina y el Caribe cierran el año 2013 con la tasa de crecimiento más baja en 4 años (2.6%). Brasil cierra un nuevo año con claros síntomas de agotamiento de su modelo de crecimiento, por la falta de reformas.

Para 2014 se prevé entonces: precios de commodities debilitados, dólar fortalecido y menor llegada de capitales a A.L. y C. Con este escenario, el F.M.I. vuelve a rebajar las previsiones de crecimiento de América Latina y el Caribe (de 3% a 2.5% para 2014).

Esta última estimación (de abril de 2014) corrige a la baja y pronostica los siguientes crecimientos: 2014: Brasil 1.8%, Argentina 0.5% y Uruguay 2.8%; 2015: Brasil 2.7%, Argentina 1.0% y Uruguay 3.0%. Las estimaciones vuelven a corregirse a la baja en la actualización de las proyecciones centrales de julio 2014, bajando la proyección de crecimiento mundial 0.3 puntos en 2014 hasta 3.4 %, manteniéndose la proyección de crecimiento mundial 2015 (4%) y rebajando una vez más, las proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe a 2.0 % y las de Brasil a 1.3 %.

El nuevo escenario implica una batería de desafíos, muchos destacados en reciente informe de la CEPAL:

- Fortalecer la sostenibilidad fiscal;
- Mejorar el manejo monetario para encausar la inflación y permitir la mejora del tipo de cambio real;
- Alcanzar una mayor diversificación de la producción;
- Desarrollar la innovación aplicada a la cadena productiva, para incorporar conocimiento y agregar mayor valor a la producción;
- Mejorar los demás aspectos que hacen a la competitividad (infraestructura, mejora educativa, sofisticación de los negocios, incorporación de tecnología, eficiencia de los mercados, mejorar la cadena logística, desarrollar el mercado financiero, etc.)
- Lograr una mejor inserción internacional conquistando nuevos mercados.

Los países que no asuman el cambio de escenario no lograrán sostener los niveles de crecimiento ni alcanzar el desarrollo que se requiere para mejorar efectivamente la calidad de vida de la población.

#### Objetivo estratégico 1 - Lograr una mejor inserción comercial de Uruguay en el mundo<sup>88</sup>

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Mejorar la integración al mundo teniendo como único norte el mejor desarrollo de los intereses nacionales.

---

<sup>88</sup> Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Uruguay integrado al mundo – Capítulo Relaciones Exteriores.

2. Desarrollar y fortalecer los vínculos comerciales con mayor potencial, vista la realidad y las tendencias geopolíticas.
3. Negociar flexibilidades que permitan cerrar acuerdos bilaterales con mercados alternativos, priorizando los de alto poder adquisitivo y/o crecimiento. (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Uruguay integrado al mundo – Capítulo Relaciones Exteriores).

#### Objetivo estratégico 2 - Mejorar el clima de negocios para beneficiar al país

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Promover relaciones armoniosas entre empresarios y trabajadores a través de las herramientas existentes a la fecha, manteniendo la ecuanimidad y promoviendo la conciliación en los conflictos laborales.
2. Remover obstáculos sectoriales o generales que afecten el clima de negocios y el desarrollo de los distintos sectores.
3. Revertir el concepto de que lo jurídico está por encima de lo político, profesionalizando decididamente la gestión en general, retomando la necesaria institucionalidad que las mismas deben tener.
4. Desarrollar el Emprendedurismo y la innovación (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo).

#### Objetivo estratégico 3 - Mejorar la estabilidad macroeconómica del país

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Abatir la inflación para mejorar el poder adquisitivo y recomponer la competitividad, lo que necesariamente pasará por el debido cuidado de los déficits, por la recomposición de los equilibrios macroeconómicos básicos y por la promoción en algunos mercados puntuales de mayores niveles de competencia.<sup>89</sup>
2. Reducir la inflación a niveles que no superen el 5%, recuperando la credibilidad en las metas inflacionarias, a través de un proceso que se iniciará sistemáticamente a partir del 1º de marzo de 2015.

---

<sup>89</sup> Las metas que se fijen se deberán cumplir para no poner en juego la credibilidad de la autoridad monetaria. No se puede pretender alinear la inflación al 5% con expansiones de la cantidad de dinero que durante los dos últimos gobiernos se han situado en general por encima de 20% y en el eje de 15% a partir de la interpelación que se realizara al ministro Lorenzo.

3. Administrar cuidadosamente los recursos adicionales generados por el futuro crecimiento de la economía, para lo cual **instalaremos una regla de equilibrio fiscal estructural**, conservando el gasto social, salarios, jubilaciones, pensiones y demás prestaciones. Con esta regla estaremos en mejores condiciones para realizar políticas contra cíclicas (moderando los shocks externos).
4. Orientar al Banco Central para que ejecute una política monetaria consistente con los objetivos inflacionarios
5. Mejorar la Ley de Participación Público Privada, eliminando disposiciones que restringen su aplicación y utilización como herramienta efectiva, por ejemplo la potestad del Estado de romper unilateralmente el contrato.

**Objetivo estratégico 4 – Mejorar la gestión del Estado y la calidad del gasto público, orientando y organizando el mismo para evitar excesos constatados**

La promoción de un uso eficiente de los recursos públicos, no solo permite mejorar la calidad y el costo de los servicios. Permite además generar ahorros para fortalecer los programas sociales tan necesarios para diversos sectores de nuestra sociedad. El próximo gobierno deberá tener especial foco en este tema por lo que desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Audituar y controlar la gestión de las empresas paraestatales y sociedades privadas con participación de entidades públicas.
2. Otorgar mayores potestades al Tribunal de Cuentas de la República para el efectivo control de las llamadas empresas colaterales.<sup>90</sup>
3. Evitar experiencias como las acontecidas en la Dirección Nacional de Casinos, PLUNA, ALUR, FONDES, ANTEL, ANCAP, ASSE, AFE, entre otras, en donde el país ha perdido muchos recursos que efectivamente podrían haberse destinado a atender necesidades de diversos sectores de la población.
4. Jerarquizar, profesionalizar y dar la máxima autonomía a los organismos reguladores, impulsando marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados.<sup>91</sup>
5. Simplificar y eliminar trámites, controles y registros inútiles, que agregan costos sin sentido a empresas e individuos.

---

<sup>90</sup>Ver Uruguay libre y Seguro – Capítulo Transparencia

<sup>91</sup> Idem

6. Incorporar y reforzar aspectos que hacen al buen gobierno, de forma de sistematizar un proceso de planeamiento estratégico, asegurando además que la gestión se alinea con el mismo.
7. Ajustar los mecanismos de selección para la provisión de cargos, dejando de lado el criterio de la cuota política y promoviendo una práctica en que los cargos se completen con los mejores candidatos, en función del perfil requerido.
8. Mejorar la profesionalización y promover la capacitación permanente de los recursos humanos, buscando que los mismos compartan y se aliñen a la estrategia organizacional.
9. Instalar un sistema de gestión por resultados a partir del año 2016 (que se establecerá en la Ley de Presupuesto Quinquenal). Este sistema se sustentará en liderazgo político y técnico y un plan concreto y ambicioso que establezca resultados específicos. Aquí y en este marco, tomaremos las decisiones de en qué gastar e invertir los recursos públicos, priorizando las necesidades más imperiosas y de la sociedad en su conjunto. Y en los años siguientes se hará un monitoreo y seguimiento profundo del grado de cumplimiento de los objetivos fijados.
10. Mejorar la calidad y el costo de los servicios, evitando inversiones fuera del cometido básico, gastos innecesarios y subsidios a actividades inviables.
11. Mantener los niveles salariales y sus correspondientes ajustes, agregando incentivos por el efectivo cumplimiento de resultados. En dicho marco, desarrollar una carrera administrativa que tenga en cuenta la obtención de resultados y el mérito.
12. Mejorar la calidad del gasto público, asegurando los niveles de salarios, jubilaciones, pensiones, gasto social y demás prestaciones de la seguridad social (y sus respectivas actualizaciones y mejoras)n
13. Reducir el gasto público no salarial de funcionamiento en el orden de un 5%, en el marco de lo establecido en el compromiso recién mencionado.
14. Recomponer el resultado de las empresas públicas con una buena gestión (se puede mejorar el resultado en el entorno de 1 % del PBI total)
15. Aplicar un plan de manejo de deuda para reducir el costo de intereses del BCU (mejorando así otro punto de PBI el resultado global).

16. Restringir el ingreso de nuevos funcionarios públicos al estrictamente necesario para el cumplimiento del plan de gobierno. No se llenarán el equivalente al 25% de las vacantes.
17. Eliminar el 50% de los cargos de confianza que los dos últimos gobiernos han creado lo que ha implicado un importante incremento del gasto.
18. Mantener una parte de los espacios fiscales que se generen a partir del crecimiento de la economía.
19. Bajar el costo de intereses (como % del PBI), como consecuencia del abatir el déficit fiscal futuro.
20. Promover la participación del capital privado en la inversión pública, en áreas en que pueda resultar viable y que se consideren prioritarias mejorar para el desarrollo nacional.
21. Promover una mayor competencia (especialmente en combustibles, transporte aéreo, fluvial, marítimo y ferroviario).
22. Canalizar parte de los retornos obtenidos a partir de una mejor gestión a la rebaja de las tarifas de las empresas públicas.

**Objetivo estratégico 5 - Alcanzar un sistema tributario más previsible, amigable y competitivo**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Reducir la carga tributaria a partir del crecimiento de la economía, de una buena gestión y de la efectiva contención del gasto. Eliminación gradual del IRPF a partir del crecimiento de la economía.<sup>92</sup>
2. Asumir el firme compromiso de no aumentar la carga tributaria de la población.
3. Aplicaremos gradualmente rebajas tributarias: derogación del IRPF a las horas extras, derogación del IRPF a los alquileres urbanos con destino a casa habitación, aumento progresivo de mínimos no imponibles y deducciones del IRPF y del IASS, exoneración del IRPF que grava las rentas de trabajo de menores de 25 años.
4. Aumentar el mínimo no imponible del IRPF y del IASS con el compromiso de alcanzar al menos el nivel de 10 BPC (Equivalente en 2014 a \$28.190).

---

<sup>92</sup> Optimizaremos el uso de los recursos públicos para mejorar seguridad, salud, educación e infraestructura; lo que contribuirá con el referido crecimiento generando un círculo virtuoso

5. Exonerar de aporte patronal a micro empresas unipersonales con hasta 4 empleados y cuyo dueño tenga hasta 25 años de edad, durante los primeros 2 años de actividad.
6. Simplificar trámites y liquidaciones de impuesto, buscando especialmente simplificación en impuestos que afectan a las PYMES.
7. Establecer deducciones automáticas en la declaración jurada anual para que las MPYMEs puedan acceder a las exoneraciones tributarias a las inversiones.

#### **Objetivo estratégico 6 - Mejorar la competitividad de Uruguay**

La mejora de la competitividad implica un desafío multidisciplinario que involucra instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud, educación, seguridad jurídica y humana, eficiencia del mercado de bienes, sofisticación del mercado empresarial y financiero, preparación tecnológica, entre otros aspectos.

No es posible alcanzar mejoras significativas de bienestar sin avanzar en cada una de las áreas recién mencionadas. Emprender el desafío de la competitividad, no implica dejar de lado las políticas de solidaridad e inclusión social; al contrario alcanzar una mejor competitividad implica simultáneamente alcanzar más y mejor desarrollo humano.

En definitiva, nuestro compromiso es hacer del Uruguay un país más competitivo para mejorar el desarrollo humano de su gente, por lo que nuestra meta será pasar del lugar 85 al 45 (al año 2019) en el ranking de competitividad del World Economic Forum; y del puesto 88 al 40 (al año 2019) en el ranking de “Haciendo Negocios” del Banco Mundial.

#### **Objetivo estratégico 7 - Aumentar la ocupación y mejorar la calidad del empleo de todos los uruguayos**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Proteger los derechos del trabajador en todas las actividades y en particular atender las cuestiones vinculadas con la seguridad y la salud ocupacional, acompañando la estrategia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y

- la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la creación de entornos laborales saludables (Ver Uruguay educado e Integrado – Capítulo Salud)
2. Ligar en mayor medida las mejoras salariales a mejoras en la productividad, sin afectar los ajustes salariales que correspondan y establecidos para cada rama de actividad en el marco de la normativa de aplicación.
  3. Promover la formación de empresarios y trabajadores con un nuevo enfoque en los programas de capacitación (más accesibles y más vinculados con el mundo real laboral), para lo cual se deberá profesionalizar los ámbitos de competencia y actividades que desarrolla el INEFOP, entre otras acciones (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Relaciones Laborales y Sindicalismo).
  4. Desarrollar y asistir a la micro, pequeña y mediana empresa y del emprendedurismo de los uruguayos (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo).
  5. Atender la formación de los jóvenes vinculando la educación en general con las necesidades de formación y adaptación a los permanentes cambios, considerando los distintos contextos existentes a la fecha (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Educación/ Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo).
  6. Desarrollar y promover una legislación más comprensiva del teletrabajo, en particular las formas de trabajo de las nuevas generaciones (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Ciencia, Tecnología e Investigación).
  7. Proteger y promover el trabajo de personas con discapacidad, aumentando el número de cupos dentro del sector público y con exoneraciones dentro del sector privado (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Políticas Sociales).

**Objetivo estratégico 8 – Lograr y asegurar un retiro digno y seguro de todos los uruguayos**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Crear el Aguinaldo para los jubilados y pensionistas, consistente desde el primer año de gobierno, en una partida solidaria de \$ 8.400 pesos anuales. La misma comprenderá a los jubilados y pensionistas del BPS, del Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA y/o del Servicio de Retiros y pensiones

- Policiales con ingresos totales mensuales de hasta \$10.000 (computando sueldos, pasividades, rentas de capital y demás rentas del pasivo).
2. Mantener y mejorar el sistema mixto uruguayo de Seguridad Social, reconocido en el mundo como un sistema que maximiza el equilibrio económico-social.
  3. Priorizar el fortalecimiento de prestaciones a sectores de menor nivel adquisitivo, sin comprometer los equilibrios del sistema.
  4. Diferir hasta el final de la vida laboral la elección del régimen jubilatorio aplicable.
  5. Fortalecer el apoyo a personas con discapacidades, que tengan comprometido su sustento.
  6. Desarrollar acciones que atiendan y acompañen a las personas de la tercera edad a través de la creación de nuevas entidades públicas, comunitarias y del apoyo a las existentes (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Políticas Sociales).

Objetivo estratégico 9 – Generar igualdad de oportunidades para todos los uruguayos a través del apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas<sup>93</sup>

Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MPYMEs) tienen un rol fundamental en la generación de empleo de la economía uruguaya en general y en el comercio y los servicios en particular. En la Encuesta Nacional de MPYMEs (industriales y de servicios) del año 2008, se concluye que:

- 98% de las empresas declara no utilizar crédito bancario
- Sólo 5% exporta (8% considerando exportaciones indirectas)
- Las mujeres empresarias son poco más del 31%.
- Hay baja asociatividad.
- Un 75.4% de las empresas está en Montevideo.
- El empleo se cubre 66% con dependientes, 28% con propietarios o socio y 6% con familiares.
- Sólo 11% de los empresarios tiene entre 18 y 29 años.
- 35% considera los costos de seguridad como relevante o muy relevante.

<sup>93</sup> Dentro del objetivo estratégico, simplificar regulaciones y trámites, merecerán un capítulo especial MPYMEs por lo que se desarrollarán acciones específicas en tal sentido (según BM-Doing Business 2005, el costo de los trámites en los países menos desarrollados triplica al de los desarrollados).

- Solo 35% de los empresarios y 17% de los trabajadores (incluyendo socios y familiares) participaron de actividades de capacitación.

Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas es un eje fundamental dentro de la promoción de la igualdad de oportunidades. La diferencia de productividad entre empresas grandes y pymes está en todo el mundo, pero según estudios de CEPAL la brecha es mayor aún en América Latina y el Caribe, por lo que desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Promover nuevos emprendimientos estableciendo exoneraciones fiscales a microempresas (hasta 4 empleados) cuyos titulares (dueños de empresa unipersonal) tengan hasta 25 años de edad.
2. Incentivar las deducciones de gastos de asesoramiento técnico productivo, comercialización y marketing para MPYMES y demás acciones para facilitar el acceso a mercados y desarrollo tecnológico.
3. Mejorar el acceso de las MPYMES a mejores modelos de gestión y condicionar el apoyo a la adopción de los mismos (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo).
4. Promover políticas generadoras de instancias de capacitación y formación que mejoran la inserción laboral en general y en particular de sectores con dificultades de empleabilidad. En tal sentido, se desarrollará el accionar el INEFOP el que al año 2012 capacitó a más de 17.000 personas aumentando la atención de las personas que estén en el marco de las MPYMES.
5. Diseñar mecanismos simplificados de acceso a regímenes promocionales de inversión para micro y pequeña empresa, evitando la concentración actual de los beneficios en medianas y grandes empresas.
6. Facilitar acceso al crédito creando nuevos fondos de garantía en general, difundiendo los mismos para incentivar su efectividad.
7. Identificar cadenas que ofrezcan oportunidades para el desarrollo de MPYMES.
8. Aumentar la cantidad de premios a la excelencia y a la innovación, en el marco de las acciones para fomento de la cultura emprendedora. Ampliar aportes no reembolsables y líneas de largo plazo para estos proyectos (Ver Capítulo Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo).

9. Aumentar y generar nuevos sistemas de pasantías para estudiantes de Educación Media Superior y en la Educación Terciaria en el marco de la transformación curricular que se desarrollará en la Educación Media Superior (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Educación y Políticas Sociales).

## ENERGÍA

La energía constituye un recurso esencial para el desarrollo económico y social de las naciones, por lo que está entre los principales temas de agenda.

Sin embargo, más allá de su relevancia estratégica, la energía es un recurso más entre los recursos escasos utilizados para satisfacer necesidades ilimitadas, idea básica del análisis económico.

En consecuencia, no es posible plantear políticas energéticas sin darles a las mismas un enfoque integral que incluya los aspectos económicos, ambientales o sociales. El objetivo de la política energética debe ser: satisfacer la demanda, mediante soluciones ambientalmente aceptables de acuerdo a los más rigurosos estándares internacionales, a mínimo costo para los consumidores. Por tal motivo, la forma más eficiente de abastecer la demanda debe provenir de estudios técnicos – económicos complementados necesariamente por los sociales, ambientales, culturales, etc.; abarcando los siguientes temas:

- Análisis prospectivo de mercados de fuentes primarias de energía.
- Apertura y expansión de mercados energéticos internos, con el objeto de mejorar la disponibilidad de fuentes de energía y las condiciones de comercialización de los bienes y servicios producidos en el sector.
- Diseño de políticas de inversiones –ya sean públicas o privadas o una combinación de ambas– para el desarrollo de proyectos energéticos, lo que implica a su vez el análisis de, entre otros, los siguientes puntos:
  - cómo lograr un adecuado clima de inversiones que asegure la disponibilidad de capitales,
  - el estudio de escenarios de riesgo relevantes para la rentabilidad económica de los proyectos,
  - la elaboración de políticas territoriales y ambientales que permitan un adecuado marco de previsibilidad a los proyectos energéticos.

Los principales consumos en nuestra matriz energética son el industrial (35 %), el transporte (28 %), el residencial (21 %) y el de comercio y servicios (10 %), los que concentran más del 90% del total de energía consumida en el país.

El objetivo del Plan 2015-2020 es mejorar la calidad de vida de los uruguayanos, para lo que el Partido Colorado se ha propuesto como meta mejorar el índice de desarrollo humano medido de acuerdo a los criterios de Naciones Unidas. Aten-  
to a ello, para elaborar esta propuesta se analizó la situación, las políticas y la institucionalidad del sector energía de los países que ocupan los 10 primeros lugares del ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH), buscando extraer sobre todo lecciones que sean aplicables a la realidad nacional.

De dicho análisis surge que la posición relativa de un país en el ranking de IDH no depende de la riqueza natural de su territorio, sino de una adecuada disponibili-  
dad y utilización de los recursos energéticos necesarios para potenciar sus fortalezas, a través de un liderazgo político y técnico enfocado a largo plazo.

En lo que hace al mercado eléctrico, por ejemplo, un rasgo común a estos 10 países es el desarrollo de las áreas de generación y de distribución, con un fuerte componente regulatorio por parte del Estado para obligar a una adecuada cali-  
dad de servicios y control de la competencia. En Uruguay, en esta materia, se ha avanzado mucho con la Ley de Marco Regulatorio, pero queda mucho para ha-  
cer.

Otro aspecto relevado es que el tema de la energía trasciende al debate político, habiéndose alcanzado políticas de estado en la materia como única forma de alcanzar objetivos que involucran a varias generaciones. Afortunadamente en 2010 el sistema político uruguayo alcanzó a través del trabajo de la Comisión Multipartidaria de Energía un amplio consenso en la materia que es necesario mantener y desarrollar, todo lo que contó desde el principio, con un decidido apoyo del Partido Colorado.

Analizando la situación energética a partir de los acuerdos alcanzados por la Comisión Multipartidaria de energía de 2010, puede concluirse que hubo avan-  
ces en materia de búsqueda de la eficiencia y de la diversificación de la matriz energética.

Sin embargo ha habido temas que no han sido encarados (por ejemplo, adecua-  
ción del marco institucional y normativo en la materia); algunas inconsistencias (como avanzar en la construcción en solitario de una planta regasificadora -

desconociendo el precio y la modalidad de compra del GNL- cuando por otro lado se han adjudicado contratos de compraventa de energía eléctrica de origen eólico por más de 1000 MW) y problemas en la gestión, que se traducen en la demora en la concreción de diversos proyectos de inversión (por ejemplo, parques eólicos y planta desulfurizadora).

Estos fracasos en la gestión se deben a la carencia de una política coordinada entre diversas instituciones (UTE, ANCAP, MVOTMA, MEF, MTOP, Intendencias, etc.), las cuales han ocasionado un retraso en los tiempos de ejecución de todos los proyectos, mermando la oferta de energía disponible, y encareciendo el costo de abastecimiento para los consumidores. En particular, la forma en la que ha sido desarrollado el negocio de la planta regasificadora determina que la rentabilidad del mismo se vea muy seriamente comprometida, dado que las posibilidades de que éste sea beneficioso para el país depende de la instalación de la minera Aratirí, y la exportación de gas a Argentina, país que está ubicado en el tercer puesto a nivel mundial en materia de shale gas o fracking, por lo cual difícilmente sea demandante del gas natural regasificado en Uruguay en el largo plazo.

## **Objetivos estratégicos**

Entendemos que la política energética debe asegurar en tiempo y forma la disponibilidad de fuentes de energía abundantes y a precios de eficiencia, para lo que entendemos necesario:

- Fortalecer la soberanía energética, entendida como la capacidad de maniobra en la toma de decisiones en la materia
- Mantener reglas de juego estables y transparentes, que permitan un desarrollo sostenible y competitivo de la economía, para bienestar de todos sus habitantes
- Alcanzar un uso eficiente de los recursos
- Lograr una amplia integración energética regional, acompañada de una adecuada inserción en los mercados energéticos internacionales
- Respetar una debida preservación y sustentabilidad ambiental.

Para el cumplimiento de los mismos se requiere de políticas de corto, mediano y largo plazo, lo que hace necesario buscar y construir los consensos que permitan dar continuidad a las mismas más allá del partido político que se encuentre en el gobierno.

Por otra parte, un problema importante es la virtual imposibilidad de encontrar una localización física viable para grandes y/o nuevos emprendimientos, entre ellos los energéticos, por lo que entendemos necesario contar con un Plan Territorial para Desarrollo Industrial y Obras de Infraestructura. Mediante una ley que involucre al MEF, MIEM, MVOTMA, MTOP, así como los gobiernos departamentales que corresponda, se establecerá la identificación de un conjunto de sitios con prioridad industrial, para los cuales, mediante dicha ley, quede realizada con anticipación la mayor parte de la tramitación ante las autorizaciones ambientales y municipales. Dichos predios podrían ser entregados para obras de infraestructura, mediante mecanismos apropiados cuya definición amerita una discusión específica (licitación, concesión, etc.)

En materia de abastecimiento de materias primas para la producción de energía eléctrica y combustibles se deberán buscar mecanismos que optimicen la utilización de la capacidad instalada nacional, apuntando tanto al abastecimiento interno como a la exportación, para lo que se requerirá obtener contratos de abastecimiento de esas materias primas que se adecuen a las necesidades de nuestro sistema energético y que nos permita tener un precio que contribuya al objetivo de bajar los costos de las empresas energéticas lo que por su parte deberá reflejarse en las tarifas.

Para el cumplimiento de los objetivos estratégicos antes referidos desarrollaremos las siguientes acciones:

**En lo que hace al sector eléctrico**, las decisiones acerca de la política energética definidas por las diferentes administraciones, y en especial las derivadas del Acuerdo Multipartidario de Energía de 2010, sumadas a las modificaciones de los mercados energéticos regionales, han producido y seguirán produciendo modificaciones sustanciales.

Básicamente se podría decir que UTE dejará de ser una empresa monopólica verticalmente integrada, para convertirse en una empresa con una importante participación en el subsector generación, pero abriendo el juego a participantes privados, o privados en asociaciones con UTE, que mediante la celebración de contratos de compra de energía, o mediante transacciones en el Mercado Spot, inyecten energía al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Para el año 2015, en caso de concretarse las ampliaciones proyectadas, es posible que más del 50% de la demanda sea cubierta con generación privada instalada en territorio nacional. Por otra parte, tendremos

- la ampliación prevista de la interconexión con Brasil (que abre la posibilidad a Uruguay -siempre que además se realicen las inversiones necesarias en territorio brasileño para conectarse al sistema de 500 MW- de ser un corredor energético entre Argentina y Brasil, permitiendo el fortalecimiento del poder de negociación frente a ambos países, tanto para la importación, como la exportación de energía);
- la reintroducción del gas natural en la matriz eléctrica;
- la expansión del sistema de transmisión central (mediante la construcción del anillo de 500 kV en la zona norte que facilitará la incorporación de nueva generación dispersa y que permitirá junto a las inversiones previstas en el área distribución, mejorar la calidad de servicio a los clientes) y
- la fuerte penetración de generación a partir de fuentes renovable no convencionales, hacen recomendable que UTE internalice esta situación y adopte medidas tendientes a adecuar la estructura y los recursos de la empresa al nuevo contexto, con el fin de alcanzar el objetivo de amortiguar el incremento en el Costo de Abastecimiento de la Demanda (C.A.D.) y trasladar a tarifas el resultado de los ahorros que se alcancen.

En ese sentido, hay que tener en cuenta además que el C.A.D., componente de mayor peso en los costos de UTE, se ha visto afectado por otros cambios que se han producido en los últimos años: a) incremento de la demanda; b) cambio en los hábitos de consumo; c) aumento sustancial del costo del petróleo y d) modificación de la modalidad de los contratos de importación de energía desde Argentina.

En consecuencia considerando que los servicios de redes y la comercialización de energía pasarán a tener un peso relativo mayor para UTE y que la generación pasará a desempeñar en el sistema, un rol más orientado a satisfacer la parte alta de la curva de la demanda, y brindar al sistema servicios auxiliares (respaldo, regulación de tensión, regulación primaria y secundaria de frecuencia, etc.), parece aconsejable actuar sobre dos líneas de acción, una interna a UTE y otra que involucra a UTE y a otros organismos del sector:

1. adaptar la gestión de UTE en aras de alcanzar la sustentabilidad económico – financiera de la empresa.
2. promover adaptaciones en el Marco Regulatorio y en el funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica (MMEE) según la evolución del sector, ya que el marco legal debe acompañar los cambios, lo que no siempre ha sucedido.

En tal sentido, parece recomendable que UTE redefina algunos aspectos de su modelo de negocios, debiéndose considerar entre otros:

- La separación en centros de costos de cada una de las unidades de negocios.
- La adecuación de los presupuestos y de los recursos de las áreas operativas y de apoyo a los nuevos requerimientos.
- Gestionar ante el Poder Ejecutivo y la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) el cumplimiento de algunas normas sobre el funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica que retribuyan a UTE por servicios que prestará de hecho y que en la actualidad se enmascaran en la totalidad de los costos empresariales.
- El cierre del anillo en 500 kV mediante una línea que une Melo, Tacuarembó y Salto Grande y avanzar en conseguir modalidades de intercambio de energía con Argentina y Brasil, buscando maximizar la complementariedad que pueda existir con el sur de Brasil, a efectos de colocar eventuales excedentes de energía sobre todo en horas de valle cuando exista un buen aprovechamiento del factor eólico coincidente con suficiencia o exceso de agua en el sistema nacional.

- Analizar la conveniencia de las centrales de bombeo como recurso renovable y autóctono que permita regular y optimizar el uso del recurso eólico y el riego.
- Promover la instalación de centrales fotovoltaicas en las redes de media y baja tensión, como recurso renovable y autóctono para diversificar las fuentes primarias.
- Optimizar el abastecimiento de GNL y fijar una estrategia conjunta con ANCAP para – satisfechas las necesidades del mercado interno, la negociación de contratos para la colocación de excedentes, ya sea de generación de energía eléctrica o de gas con Argentina y Brasil. Desarrollar de instrumentos legales y financieros apropiados para la gestión ágil y eficiente de las empresas, y ejecución en plazo de las obras.
- Hacer especial hincapié en el área de Trasmisión, concretando obras que permitan acompañar la capacidad de transporte del sistema con la proliferación de proyectos eólicos, fotovoltaicos y de biomasa previstos, a efectos de poder aprovechar al máximo los recursos renovables.
- Concretar la segunda conexión de la central de Punta del Tigre, ya que de lo contrario, más de 800 MW de potencia firme (532 MW del ciclo combinado en construcción más los 300 MW de la actual central de Punta del Tigre) estarán conectados al sistema por un único vínculo en 500 kV.
- En lo que hace al área de Distribución, invertir en renovación y reposición de equipamiento y desarrollo de redes inteligentes (smart grid) para optimizar el uso de recursos energéticos y estabilización de la curva de demanda.
- Reformular el pliego tarifario, enviando señales económicas a los consumidores a efectos que éstos moderen su consumo en sintonía con la disponibilidad de recursos energéticos no gestionables del país. En este sentido, se entiende pertinente reducir el costo de la energía a industriales en la franja de horario de valle, así como estudiar la posibilidad de eliminar o suavizar los escalones de aumento del costo del kWh a los consumidores residenciales.
- Iniciar efectivas acciones para colocar los excedentes de generación de energía eléctrica en Argentina y Brasil, como forma de optimizar el uso de la regasificadora.
- Formalizar contratos de compra – venta de energía y otro tipo de servicios entre la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande y UTE, a efectos de transparentar la gestión de la primera, reconociendo sus costos de operación, mantenimiento y renovación de equipamiento.

- Restablecer la carrera funcional en esta y otras empresas públicas, para profesionalizar su gestión.

Con respecto a los hidrocarburos, pensamos que continuarán ocupando un lugar importante en la matriz energética nacional, principalmente porque abastecen casi la totalidad del consumo energético del sector transporte, por lo que serán un aspecto clave en las posibilidades de desarrollo del país.

Para que el país pueda enfrentar los desafíos que se le presentan, entendemos que se requerirá inevitablemente de:

- Un diseño de políticas realistas y a la vez decididas que contemplen tanto la explotación de posibles yacimientos en nuestro territorio, y la exportación de su producción, como el desarrollo de las capacidades de importación de crudo y derivados en caso que no se consiga descubrir yacimientos económicamente explotables que cubran la totalidad de la demanda nacional.
- Un plan de inversiones que seguramente requerirá de capitales públicos y privados actuando en forma conjunta y coordinada. Naturalmente, para poder contar con el capital privado debe generarse y mantenerse un adecuado clima de inversión, lo cual implica seguridad jurídica, adecuado ambiente en las relaciones laborales, previsibilidad fiscal, estabilidad macroeconómica, etc., etc.
- Una reforma profunda del sector Transporte, principal demandante de los derivados del petróleo, que deberá contener:
  - Racionalización del transporte colectivo urbano de pasajeros.
  - Directivas de eficiencia en vehículos nuevos, planteando, por ejemplo, estímulos impositivos a la importación o fabricación de vehículos que presenten mejores rendimientos en km por litro, limitando tamaño máximo de motores, peso de los vehículos, etc. Es bueno tener presente los avances tecnológicos que están teniendo lugar en el mundo en cuanto a la eficiencia energética de los vehículos particulares, tal el caso de los automóviles llamados "híbridos".
  - Una reforma profunda del sistema de transporte de cargas, que contemple la optimización del transporte de algunas cargas a través del desarrollo del transporte por ferrocarril. Viene quedando pendiente la implementación de la propuesta, planteada en su momento por la última administración colorada y retomada por

el gobierno actual, en el sentido de permitir el libre acceso de las vías de tren a operadores privados.

- Un plan moderno para el transporte suburbano, que debería contemplar, entre otras cosas, un estudio de factibilidad técnico-económica de la construcción de un metro urbano y/o suburbano para el área metropolitana de Montevideo, a la luz de los últimos desarrollos tecnológicos.
- Un plan con medidas de emergencia para el caso de escasez repentina o encarecimiento abrupto del petróleo.
- Realizar una auditoría de ALUR y abatir el subsidio actualmente vigente, que compromete la ecuación económica de ANCAP. Traslado de este y otros ahorros obtenidos a rebajas en las tarifas de combustibles.
- Abrir el mercado de producción de biocombustibles.

**Con respecto al Marco Regulatorio Energético**, aparece como ineludible encarar un reordenamiento y reformulación del marco institucional del sector público energético. Sobre la base de respetar los derechos adquiridos por los agentes del mercado se proponen las siguientes bases para tal reformulación:

- Una clara distribución orgánica que, sin perjuicio de los controles constitucionalmente consagrados, evite la superposición de funciones de cada una de las entidades estatales intervenientes, distinguiendo claramente las competencias referidas a :
- la formulación, programación, planificación, ejecución, control de las políticas, que serán asignadas al Poder Ejecutivo.
- la regulación y control del desarrollo de la actividad en todo lo que tiene que ver con el funcionamiento técnico de los servicios y la producción de bienes, estos es lo relativo a: los aspectos técnicos, de seguridad y calidad de productos, servicios e instalaciones y las condiciones y requisitos de la misma índole que es necesario cumplir para la ejecución de tales actividades, asignados a un organismo o unidad reguladora.
- el desarrollo de las actividades industriales y comerciales concretas de cargo de los Entes Autónomos del dominio comercial e Industrial del Estado y las sociedades comerciales de propiedad estatal o mixta.

- La asignación de las referidas competencias a organismos independientes entre sí, de manera de asegurar el mayor grado de descentralización para cada una de las mismas, para lo cual se propone:
- Adecuar y ordenar en un texto único la competencias de los diferentes órganos del Poder Ejecutivo, las que serán exclusivamente relativas a la formulación, programación, planificación, ejecución y control de las políticas, sin perjuicio de su facultad para reglamentar la leyes (artículo 168 numeral 4 de Constitución de la República) y demás competencias constitucionales.
- Dotar a la URSEA de la máxima descentralización admitida en nuestro ordenamiento constitucional, transformándola en un Ente Autónomo.<sup>94</sup>
- Asegurar el efectivo control de la gestión de empresas colaterales de las empresas públicas, fortaleciendo al Tribunal de Cuentas de la República.
- Adecuar y ordenar las competencias de las empresas públicas energéticas teniendo en cuenta nuevas realidades de los mercados energéticos, atendiendo a la especialización de las mismas, evitando duplicaciones.
- Institucionalizar mecanismos de coordinación entre las empresas públicas del sector, generando un sistema de planificación estratégica interconectado.
  - Adecuar y modernizar los sistemas de contralor externos, de forma que, sin afectar aquellos constitucionalmente consagrados, y siendo compatibles con el desarrollo regular de la gestión, permitan un seguimiento completo, eficaz y eficiente de la misma, dotándola de transparencia tal que además facilite la utilización de mecanismos de financiamiento a través de mercados de valores internacionales.
  - Promover las asociaciones con capitales privados para el desarrollo de inversiones de gran porte.
  - Profesionalizar y jerarquizar la gestión de la ADME, promoviendo que ésta cumpla en forma independiente su rol como administradora del mercado eléctrico.

**En lo que hace a los aspectos sectoriales**, con el fin de desarrollar y promover el sector energético mediante inversiones del sector público, pero fundamentalmente del sector privado, es necesario fortalecer la seguridad jurídica:

---

<sup>94</sup> Ver Uruguay Libre y Seguro - Capítulo Transparencia

- Desarrollar las normas que complementen el marco regulatorio en materia de prospección, exploración, explotación de yacimientos de la clase I. que es imprescindible mantener, sobre la base del mismo resulta necesario luego de un amplio dialogo que incluya a todos los actores de la producción y sociedad civil, sin afectar en ningún caso tales normas afectaran derechos adquiridos.
- Establecer regímenes tributarios especiales tendientes a favorecer las inversiones privadas en el sector.
- Reformular las normas sobre el Mercado Mayorista de la Energía Eléctrica dotando al sistema de instrumentos que permitan el diseño de un mercado que se adecúe a la realidad actual y compatibilice el desarrollo de inversiones, la libertad de contratación y la seguridad del abastecimiento .
- Aprobar una marco regulatorio general relativo a las actividades de importación, exportación, comercialización, almacenamiento, y transporte y distribución por cañería y redes fijas de gas natural que :
- Respete los derechos adquiridos por los agentes del sector que vienen actuando a la fecha.
- Garantice a más amplia competencia entre los diferentes operadores y entre los diversos energéticos.
- Aliente la realización de inversiones que aseguren el suministro a largo plazo de gas natural.
- Proteja las inversiones en infraestructura que el Estado por si o a través de las empresas públicas realice con el fin de desarrollar el mercado del gas natural en Uruguay.
- Garantice el "acceso abierto" a las capacidades de almacenamiento, transporte y distribución,
- Garantice el desarrollo de las mejores prácticas en la operación de las instalaciones, así como la confiabilidad en los sistemas de almacenamiento, transporte y distribución
- Propenda a que los precios de suministro de gas natural sean justos y , equilibrados

- Incentive la eficiencia en las diferentes actividades de la industria del gas natural, propendiendo a un uso racional del producto y la debida protección del ambiente.
- Fomente el desarrollo de las capacidades nacionales
- Fortalezca el desarrollo de las actividades industriales y comerciales de gran, mediano y pequeño porte.
- Aprobar un marco regulatorio general para el almacenamiento, transporte, y comercialización minorista de combustibles líquidos y gaseosos derivados del petróleo sobre la base de:
- Respetar los derechos adquiridos por los agentes del sector que vienen actuando a la fecha.
- Asegurar el acceso en todo el territorio nacional y a un mismo precio de dichos combustibles.
- Fomentar la competencia entre los diferentes agentes del mercado.
- Garantizar la seguridad en la operación de instalaciones y equipos, y la protección del medio ambiente.
- Fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas, evitando la formación de concentraciones empresarias que puedan afectar la salud y competencia en el mercado.
- Generar empleo genuino.
- Fortalecer el posicionamiento competitivo de las empresas nacionales.

## El gobierno de los Hidrocarburos

La actual Ley de Hidrocarburos y sus decretos reglamentarios ponen a ANCAP en **rol de agencia de hidrocarburos** tanto para las actividades en tierra firme como en el mar territorial. Es así que ANCAP ha adjudicado a empresas extranjeras y en nombre del Poder Ejecutivo, varias **zonas de exploración en exclusividad por un determinado período**.

Las **actividades de exploración y de explotación petrolera se caracterizan por ciertas dimensiones imposibles de atender adecuadamente en el marco institucional actual**:

- 1) Son actividades que insumen cuantiosos recursos financieros, muy por encima de la recaudación del Estado uruguayo
- 2) Requieren una altísima y muy específica capacitación profesional
- 3) Involucran elevados riesgos, derivados de un sistema muy complejo de evaluaciones y conocimientos.
- 4) Manejan horizontes de actuación que trascienden varios períodos de gobierno.

Para encarar en forma seria y sustentable las actividades de exploración y eventual explotación de petróleo, **es necesario garantizar políticas de Estado que aseguren un marco estable, adecuado, claro y suficiente para permitir su desarrollo con el más amplio respaldo y consenso político, definiendo a priori claramente los roles y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados.**

Por otra parte, si efectivamente el país contara con hidrocarburos en condiciones económicamente rentables, debería en primer lugar evitar o, al menos minimizar lo que la literatura ha denominado “la enfermedad holandesa” y, por otro, tener un marco que evite la dilapidación del dinero de un recurso no renovable. Ambas están fuertemente conectadas y ocurren cuando se hace un manejo inadecuado de una riqueza excepcional y repentina.

Para enfrentar la situación brevemente descripta, se requiere adoptar medidas en dos dimensiones igualmente importantes y críticas:

### **Aspecto Institucional**

La actividad de exploración e caracteriza actualmente por una **relevante tercerización de operaciones en un conjunto de empresas de primer nivel**, reguladas contratos con el Estado uruguayo a través de ANCAP.

La participación actual directa del Estado uruguayo se reduce a lo sumo a no más de medio centenar de personas mayormente concentradas en ANCAP y la Dirección Nacional de Energía, con participación de otras dependencias como la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, la Armada Nacional y la Universidad de la República, entre los organismos que actualmente tienen el rol más protagónico. Otros actores que toman

cada vez más relieve son la Administración Nacional de Puertos, las agencias marítimas, operadores de servicios a buques y plataformas marítimas y las organizaciones ambientales.

La normativa se limitan a conceptos básicos y esenciales (lo recursos bajo tierra son del dominio público del Estado y una vez extraídos pasan a ser del dominio privado de éste), pero no resultan suficientes para eventualmente **encarar la actividad en un marco que promueva el desarrollo de la misma a la vez que asegure un retorno justo a la sociedad.**

En el largo plazo, es saludable diferenciar las operaciones petroleras de las acciones de monitoreo, control y regulación de las mismas. En el mundo es habitual encontrar países que cuentan con una empresa estatal de petróleo que actúa en igualdad de condiciones con otras empresas petroleras, todas sometidas al control de una entidad gubernamental que actúa como agencia de hidrocarburos.

Para llegar a tal extremo, es necesario desarrollar capacidades técnicas en calidad y cantidad suficiente. Por otra parte, manejar un negocio tan complejo demanda crear ámbitos de responsabilidad bien definidos y rendiciones de cuenta muy precisas u oportunas. Generar un clima de confianza entre los actores va de la mano con la transparencia de las decisiones para lo cual es imprescindible comprender la mecánica de los negocios petroleros y tomar en forma consensuada decisiones pensando lo mejor para el país con un horizonte a 30 años.

Es por tanto imprescindible:

- 1) **Crear una Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) en la órbita del Poder Ejecutivo a fin de establecer orientaciones específicas para la actividad,** en especial en lo referente a la separación de las actividades de operación y regulación petrolera que mayoritaria u operativamente hoy se concentran en ANCAP.
- 2) Conformar la CNH preferentemente con personalidades que tengan o hayan tenido que ver con la actividad petrolera o que por su capacidad empresarial, puedan rápidamente comprender las claves del negocio petroero.

- 3) Dar atribuciones legales a la CNH a los efectos de concentrar todas las atribuciones políticas hoy concentradas en la DNE para promover y sugerir al Poder Ejecutivo todas las acciones necesarias.
- 4) Encomendar a la CNH el mantener informada de manera confidencial y periódica a la comisión de Industria del Senado.
- 5) Encomendar a la CNH el estudio de los ajustes que entienda necesarios para el tratamiento parlamentario de modificaciones al Decreto-Ley de Hidrocarburos, para contemplar las nuevas circunstancias que caracterizan actualmente las posibilidades de producción petrolera en el país.
- 6) Encomendar al CNH el estudio de modificaciones a la Ley Orgánica de ANCAP para permitir la autonomía de las actividades de “upstream”, llegando incluso a su escisión de ANCAP para conformar una nueva empresa de control estatal y capital mixto, bajo el régimen de oferta pública en mercados internacionales.

### **Aspecto económico**

Los contratos que vinculan al Estado uruguayo a través de ANCAP con las empresas internacionales que operan en el mar territorial, establecen los derechos y obligaciones de las partes en el marco el proceso de las rondas de licitación de bloques de exploración petrolera. En esos contratos, los adjudicatarios se comprometieron a ofrecer a ANCAP una participación en la operación en caso de la declaración de un yacimiento comercialmente explotable; en caso que ANCAP decidiera participar, el Ente deberá compensar al operador por la cuota parte pertinente de los gastos incurridos hasta el momento en la exploración de los prospectos petroleros incluidos en el yacimiento declarado. La suma de los derechos actuales o futuros tiene un valor de mercado que oscilará según las expectativas y datos concretos para la cartera de bloques involucrados. Con el correr de los años, ese conjunto de derechos podrá perder totalmente su valor en caso que todas las operaciones de exploración cesen o por el contrario, puede crecer proporcionalmente al volumen de reservas que se llegare a declarar y al valor que éstas totalicen en el mercado en cada momento.

**2.1. Administración financiera:** El desarrollo de la actividad de exploración y eventual explotación implica la toma de rigurosas **decisiones financieras**.

**cieras de financiación y/o inversión que se deberán sustentar en un marco institucional claro y en un sustento profesional del más alto nivel.**

**2.2. Destino de la renta petrolera:** Es recomendable establecer por ley el destino de las eventuales rentas que eventualmente perciba el Estado producto de actividades petroleras en el país. Vale recordar que en los últimos años, solamente la venta de información para interpretación geológica del subsuelo marino ha generado ingresos de un par de decenas de millones de dólares para ANCAP, que el Ente “ha diluido” en sus flujos de fondos. En caso de producirse un hallazgo comercialmente explotable, es necesario establecer en qué se aplicarán los fondos generados para el país. Es por ello que la ley deberá establecer porcentajes de distribución de la renta que potencie el desarrollo futuro:

- la creación de un **fondo de financiamiento de actividades petroleras** incluyendo todo tipo de actividades de formación para estudiantes, técnicos y profesionales nacionales,
- la creación de un **fondo para becas de excelencia en el exterior** para estudiantes de educación terciaria,
- destinar una parte a efectos de **amortizar deuda y, con el ahorro de intereses, aliviar la carga tributaria sobre actividades productivas**
- **la creación de un Fondo Intergeneracional de reserva**, que podrá acumular lo que estipule el texto de la ley y sólo podrá ser utilizado en tiempos y para destinos específicos.

## **PRODUCCION AGROPECUARIA, ALIMENTARIA Y BIOTECNOLOGÍA**

El sector agropecuario y sus cadenas agroindustriales han sido y serán fundamentales para el desarrollo económico y social del Uruguay.

Entre los años 60 y principios de la década pasada, un marco externo altamente protegido y prolongados períodos de precios deprimidos pautaron un bajo crecimiento sectorial. Baja rentabilidad, alto endeudamiento y poca atracción a la inversión determinaron en general, salvo algunos cortos períodos, un menguado desarrollo de la actividad agropecuaria.

Hace más de una década, el sector viene atravesando un prolongado período de crecimiento, basado en el incremento del valor de los productos agropecuarios. A esto se le suma la fuerte demanda de los mercados emergentes, fundamentalmente de los países asiáticos, que tienen características estructurales por un incremento masivo de consumidores a la demanda de alimentos de calidad.

Este escenario internacional fue capitalizado adecuadamente por Uruguay; se destaca la larga trayectoria de respeto a los contratos y leyes, aún en períodos de crisis. Sin embargo, Argentina siguió un modelo económico totalmente inviable, basado en la intervención del Estado en el mercado, la aplicación de detracciones, subsidios y distorsiones de todo tipo. Esto generó que muchas inversiones que en otras condiciones se hubiesen instalado en Argentina decidieran desarrollar sus emprendimientos en Uruguay. Estos nuevos capitales, acompañados de un modelo de negocios que aportó capacidad gerencial y un gran nivel de transferencia tecnológica, han revolucionado la producción, especialmente en el sector agrícola.

A esto se suman otras inversiones fruto de la liquidez y de las bajas tasas de interés verificadas en el mercado financiero internacional. Se destaca también, el favorable efecto que generó la política de Estado para el sector forestal, iniciada por el Partido Colorado, con la confirmación de la fase industrial del Proyecto Botnia.

Basta recorrer el interior del país, para apreciar cómo se ha diversificado la matriz productiva, aumentado la producción y adopción de tecnología.

El crecimiento del sector primario (sin pesca ni minería), medido en valores constantes, promedia 3.2% anual entre 2005 y 2013 (con un 9.5% de crecimiento promedio anual del sector agrícola).

Debido a las propias características del sector, entendemos que para dar continuidad al proceso de inversión y crecimiento, se requiere un marco normativo de mayor certidumbre. Esto genera la necesidad de contar con la mayor estabilidad posible de las políticas sectoriales, que deberán contar con un importante consenso de la sociedad.

En este sentido, el desarrollo de la economía nacional deberá establecerse a partir de estrategias diseñadas sobre la base de políticas de Estado de largo plazo que sean previsibles y den certidumbre a la inversión. De esta manera, estarán dadas las condiciones para que se estimule la producción agropecuaria nacional, consolidando la evolución de un modelo agro-exportador que ofrezca a los mercados una producción creciente, segura y sustentable.

Las decisiones en materia de políticas públicas deberán preservar las reglas del mercado, respetar la propiedad privada y reafirmar los principios básicos que rigen el estado de derecho.

Se ha incrementado, en los últimos diez años, la carga tributaria en el agro (de 6% a más de 10%, considerando el IRPF a los arrendamientos rurales).

No es factible captar las inversiones indispensables para sostener altas tasas de crecimiento cuando, recurrentemente, el gobierno propone continuas modificaciones a la tributación sectorial, transmitiendo incertidumbre a los agentes económicos.

Otro elemento que ha incidido negativamente en la competitividad de la producción nacional, ha sido el manejo monetario y cambiario, que ha determinado una transferencia de recursos a otros segmentos de la economía. Consecuentemente, la inflación en dólares ha elevado el costo de producción, al punto de que ciertos sectores como el arrocero, que presentan niveles extraordinarios de productividad y calidad a nivel mundial, tienen un balance económico negativo que compromete su futuro.

En el marco de un proceso generalizado de declinación en la calidad de servicios públicos (educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.) existe una fuerte inequidad en los servicios que recibe el interior del país. Pasa lo mismo con las oportunidades de trabajo. En este marco, entendemos que el Estado puede y debe hacer mucho más en esta materia, como por ejemplo ampliar la oferta educativa técnica y universitaria, generar polos de desarrollo como fueron en su momento Botnia, los Free Shops de frontera y las políticas de fomento a la industria turística en todo el país. Superar esta desigualdad histórica entre la ciudad y el campo es una deuda ineludible a mitigar.

Por otra parte, el aumento de la producción registrada en el sector está determinando un encarecimiento de los costos del transporte de la producción, en la medida que se deterioran las vías de acceso, que no cuentan con el mantenimiento adecuado. La desinversión que ha sufrido nuestra red de rutas, agrava la falta de competitividad de la producción nacional.

A su vez, los cambios que trajeron las fuertes inversiones que captó el sector, han ocasionado también modificaciones en los esquemas empresariales, en la gestión de las empresas, en su enfoque productivo y de gerenciamiento, que han determinado una tendencia a la concentración de los medios de producción. De este proceso, surge la dificultad creciente de los pequeños y medianos productores que ven incrementadas las amenazas de sustentabilidad, al no acceder a los beneficios de una mayor escala productiva, a la tecnología y a los servicios de una agropecuaria moderna.

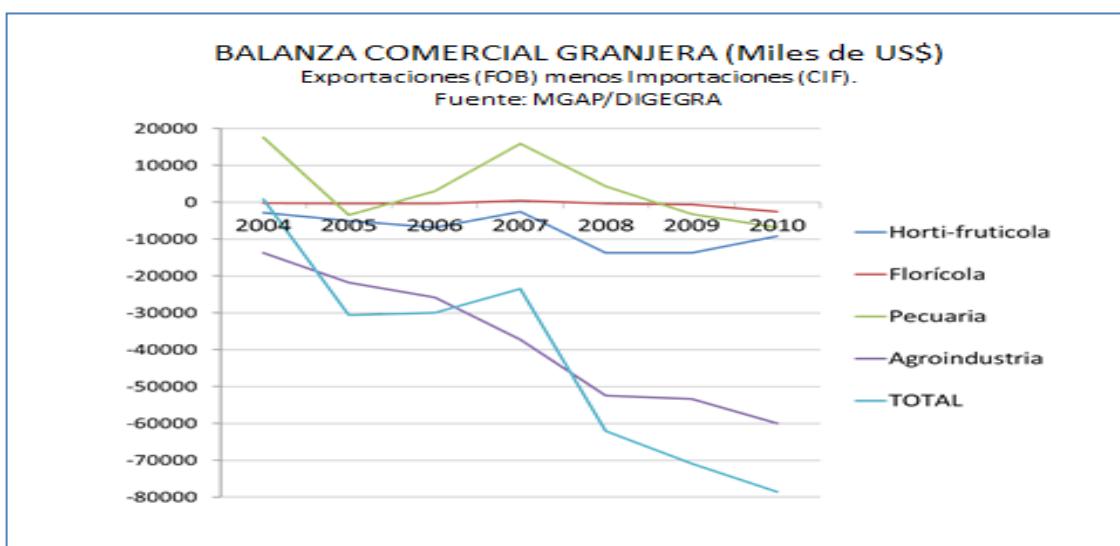
La actividad granjera (que abarca entre otros la horticultura, viticultura, fruticultura, citricultura, apicultura, avicultura, suquinicultura y cunicultura) merece una mención especial por su entramado social diferente al resto de los sectores agropecuarios.

El último programa sectorial aplicado, que fue creado por nuestro partido, fue el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG, 1996 - 2005), del que se cumplieron las primeras etapas, referentes a la reconversión productiva, que permitió iniciar la modernización de las estructuras productivas y capacidades técnicas. Faltó desarrollar la etapa final de consolidación organizacional para afrontar con éxito el desafío de la exportación. La suspensión del

PREDEG, sumada al largo período de atraso cambiario que le siguió en términos macroeconómicos, anuló gran parte de los avances logrados, devolviendo al sector a una situación similar al punto de partida, pero con un agravamiento o aceleración de los procesos de concentración y expulsión de productores, principalmente los jóvenes.

Asimismo, se ha producido un notorio retroceso en las herramientas organizacionales del sector, como la JUNAGRA y el INAVI, donde las representaciones gremiales han perdido participación y las instituciones han ido sustituyendo la tradicional asistencia de orden tecnológico por asistencia crediticia.

El segundo mojón importante luego del PREDEG fue la ley de creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, que también provino de un gobierno colorado (30/5/2002), y ha permitido a los siguientes gobiernos saldar completamente el endeudamiento del sector, subsidiar los seguros y contar con recursos frescos para planes de negocios.



Para finalizar, Si bien se ha mejorado y diversificado la matriz productiva del sector agropecuario, siendo esto altamente beneficioso, entendemos que se someten los recursos naturales a un uso más intensivo, requiriéndose cuidados en su preservación. Para cumplir este objetivo, creemos necesario la aplicación y mejoramiento de buenas prácticas productivas, basado en la conciencia de sustentabilidad y cuidado del medio ambiente que deberá asumirse como valor supremo por la sociedad.

Las políticas sectoriales que abordaremos a continuación, buscan dar sustento a un proceso de desarrollo del sector agropecuario que genere prosperidad, derramando sus beneficios a toda la economía y a la sociedad uruguaya.

**Objetivos generales:**

- Lograr una mayor equidad, mejorando las oportunidades de los ciudadanos del interior del país.
- Mejorar la inserción internacional, para conquistar mercados que permitan aumentar y mejorar los niveles de empleo de los trabajadores del sector.
- Afianzar un modelo productivo con volumen, calidad y diversificación productiva, pero que cuide especialmente el recurso natural, respetando el criterio de sustentabilidad y evitando el uso abusivo que impone la visión de corto plazo.
- Establecer un marco de certidumbre y estabilidad macroeconómica, estimulando la inversión, respetando la propiedad privada, las reglas que rigen el estado de derecho y el libre mercado.
- Transitar hacia un Estado más eficiente, recuperando así servicios de educación, salud, seguridad, salud, caminos, carreteras, puertos y demás servicios e infraestructura del Estado a un costo justo.
- Estimular las iniciativas asociativas de pequeños y medianos productores, buscando mitigar los efectos nocivos en las economías de esas empresas debido a su reducida escala. El fortalecimiento de estos productores evitará el abandono de la tierra, el despoblamiento de la campaña, preservando usos, costumbres, tradiciones y nuestra propia identidad nacional.
- Facilitar al productor y a sus colaboradores la adopción de tecnología, su correspondiente capacitación, el acceso al conocimiento, a las nuevas herramientas productivas que se generarán desde un sistema de investigación y extensión que recibirán prioridad y recursos adecuados tanto desde la esfera pública como de la privada.
- Mitigar los efectos nocivos que provocan a la producción el advenimiento de fenómenos climáticos cada vez más frecuentes y extremos, supuestamente atribuibles a un proceso de cambio climático de gran magnitud.

- Estimular y fortalecer la institucionalidad agropecuaria con un mayor involucramiento de la iniciativa privada en su gestión y funcionamiento.

**Objetivo estratégico 1 - Asegurar marco estable y favorable para la producción y el empleo**

Para el cumplimiento de este objetivo impulsaremos las siguientes acciones:

1. Desarrollar una política fiscal, monetaria y cambiaria que asegure la estabilidad y la competitividad del empleo y la producción agropecuaria nacional.
2. Replicar el modelo agroindustrial de la forestación y derivados buscando promover cadenas que generen productos con posibilidades de inserción en mercados externos, priorizando su instalación en zonas con menores niveles de desarrollo.
3. Desarrollar, considerando las características especiales de nuestro país, un mercado de capitales que otorgue opciones al productor rural para acceder a capitales de riesgo y poder operar en mercados de futuros.
4. Fomentar mecanismos de financiamiento para proyectos agropecuarios respaldados por proyectos productivos innovadores; técnica y económicamente viables.
5. Promover líneas de crédito para atender en forma simple y oportuna al pequeño y mediano productor rural, tan necesario en los últimos tiempos de asistencia integral para el desarrollo de proyectos en el medio.

**Objetivo estratégico 2 – Fortalecer las políticas sanitarias a nivel nacional**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Invertir en la estructura y procesos que hacen a la vigilancia del status sanitario de la producción animal y vegetal, para contribuir así a su mejora, el medio ambiente, la inocuidad de los alimentos y el acceso a los mercados internacionales.
2. Fortalecer la vigilancia de las enfermedades, evitando el ingreso de enfermedades exóticas, controlando o erradicando las enfermedades existentes bajo campaña sanitaria.
3. Coordinar con los actores privados, las profesiones universitarias del libre ejercicio con injerencia en estos temas.

4. Mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Identificación Ganadera, base de la trazabilidad bovina en Uruguay y factor de diferenciación del Uruguay en el exterior.

#### **Objetivo estratégico 3 – Desarrollar la inserción internacional del Uruguay**

El comercio internacional exige una alta especialización y dedicación constante para la mejora continua de las condiciones comerciales de acceso de los productos nacionales a los mercados mundiales.

Se avizoran dificultades de acceso a ciertos mercados agropecuarios en virtud de la evolución de las negociaciones internacionales que involucran a países o bloques con los cuales mantenemos intercambio comercial.

Por un lado, están avanzados los acuerdos tendientes a establecer un Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Unión Europea, lo que eventualmente acarearía dificultades de acceso a la carne vacuna de alta calidad que ingresa vía cuota 481.

Paralelamente, dadas las complejidades y asimetrías hacia la interna del Mercosur, se hace difícil avanzar en un TLC con la Unión Europea, cuyas negociaciones se iniciaron hace más de una década y hoy están casi paralizadas, mientras el comercio global crece y avanza.

Por otro lado, está en ciernes la pérdida de beneficios del país al quedar excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias otorgado por los países desarrollados.

Siguiendo el plan estratégico fijado por Uruguay Integrado al Mundo, entendemos que:

- Las negociaciones internacionales se deberán orientar a la apertura y mejora del acceso a los mercados a todos los niveles (multilateral, hemisférico, regional, birregional, bilateral) con particular atención a la posibilidad de concreción de tratados de libre comercio (TLC).
- Se debe profesionalizar las negociaciones internacionales (coordinando entre los distintos Ministerios y con agentes privados) que lleven adelan-

te las negociaciones con el objetivo de mejorar la inserción internacional de nuestra oferta exportable.<sup>95</sup>

#### Objetivo estratégico 4 – Mejorar y desarrollar los servicios e Infraestructura para el interior del país

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Implementar las medidas descriptas en otros capítulos del programa para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos (educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.), incidiendo así en la calidad de vida de la gente y la competitividad de trabajadores y empresarios.<sup>96</sup>
2. Reducir precios de insumos básicos como la energía eléctrica y el gas oil, de alto impacto en los costos de producción, el transporte y el costo de vida del ciudadano en general.
3. Dedicar los recursos que se liberen a partir de una gestión más eficiente y desregulada de las empresas públicas y de la redefinición de la política de subsidios e impuestos que recaen sobre las tarifas de los servicios. (Ver Capítulo Economía y Finanzas)
4. Reforzar partidas para recuperar el estado de rutas y caminos (ver Capítulo Infraestructura de Transporte).
5. Viabilizar proyectos que permitan la salida de nuestra producción exportable, atendiendo las necesidades y la calidad de vida de la gente de la zona.
6. Impulsar un plan de electrificación rural para que se pueda acercar el servicio a todas las localidades del país, combinado el esfuerzo privado con el público en lo pertinente.
7. Mejorar las comunicaciones telefónicas y acceso a internet de calidad en localidades aisladas que hoy no tienen cobertura.

#### Objetivo estratégico 5 – Desarrollar programas de desarrollo de Investigación y biotecnología<sup>97</sup>

Dentro del marco elaborado para alcanzar un Uruguay de Futuro, se definirán políticas que impulsen una efectiva coordinación entre los diversos institutos de investigación, generando una sinergia entre ellos, de modo de dar respuesta a

<sup>95</sup> Para los mercados considerados prioritarios, se propone la creación de agregadurías comerciales especializadas en temas de comercio agrícola y sanidad tanto animal como vegetal

<sup>96</sup> En especial ver capítulo Infraestructura

<sup>97</sup> Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI)

los requerimientos del sector productivo. En este sentido, entendemos que se deben desarrollar las siguientes acciones:

1. Aumentar y priorizar la investigación, de manera de generar herramientas cuyo resultado sea un claro impacto en las áreas productivas con fuerte incidencia en la economía.
2. Atender que el esfuerzo de la investigación sea canalizado para beneficio general de la producción, abatiendo sus costos, mejorando su eficiencia, productividad y no hacia intereses comerciales específicos.
3. Robustecer los procesos del cambio tecnológico a través de sus fases de investigación, validación y adopción de tecnología, consideradas claves para el mantenimiento de la competitividad del sector.
4. Establecer convenios con las más avanzadas instituciones o empresas que desarrollen investigación biotecnológica, a efectos de generar herramientas productivas adaptadas a las necesidades del país, de acuerdo con las prioridades establecidas oportunamente.
5. Alcanzar acuerdos internacionales de complementación e intercambio tecnológico con entidades públicas o privadas del exterior.

#### Objetivo estratégico 6 - Desarrollar Programas de capacitación a empresarios y trabajadores

Se desarrollarán acciones para la atención del empleo juvenil y la primera experiencia laboral. En particular a través de un fuerte impulso a las experiencias desde la propia educación formal (pasantías) así como a través de Programas de Capacitación por medio del INEFOP, potenciando su eficacia e impacto a nivel nacional. (Ver Uruguay educado e integrado – Capítulo Educación).

#### Objetivo estratégico 7 – Impulsar la Fertilización Fosfatada en el Uruguay

Probado está que los suelos del Uruguay son deficientes en fósforo, carencia que inhibe el buen desarrollo de las pasturas y de los cultivos. La ausencia de fertilización de las pasturas, en la forma técnicamente aconsejada, hace que una inversión se convierta en gasto. Esto causa al productor un grave perjuicio que se ve reflejado en la economía nacional. Lo mismo ocurre en la agricultura, la forestación o la horticultura, cuando la aplicación de fertilizantes está por deba-

jo de lo técnicamente recomendado debido a una decisión empresarial de reducir costos.

Por tanto, consideramos necesaria la creación del Fondo Nacional del Fósforo cuyo objetivo será incrementar las inversiones en ganadería logrando un progresivo desarrollo y mejora del campo natural, así como la introducción de pasturas artificiales que permitan un incremento de la producción de calidad.

Entendemos que el aporte de fondos públicos al FONAFO tendrá un retorno importante a la sociedad ya que generará mayor volumen y calidad de la producción, además de un incremento de la recaudación. Impactará especialmente en la rentabilidad de pequeños productores, quienes podrán mejorar su campo en una mayor proporción, accediendo al mismo tiempo a la asistencia técnica implícita en el proyecto.

De esta manera, se le confiere mayor grado de competitividad a la ganadería que ha cedido una buena proporción de su área de explotación a otras actividades productivas más rentables y estimuladas. Con este y otros instrumentos que componen nuestra propuesta se buscará revertir la caída de producción física, el aumento de la edad de faena y el comportamiento estacional de la oferta, que han caracterizado a la producción ganadera de los últimos tiempos y marcado un retroceso en relación al empuje de hace una década. Su administración estará integrada por los sectores público y privado, en conjunto. En tal sentido proponemos:

- Crear un Fondo Nacional de Fósforo que apunte, en los primeros 5 años de existencia, a fertilizar con fosfatados 200.000 hectáreas anuales de pasturas.

#### **Objetivo estratégico 8 – Fomentar la generación de reservorios de agua**

Dada la variabilidad climática, la imprevisibilidad y el mayor riesgo para los procesos productivos, en gran medida como consecuencia del cambio climático, seguramente se irán produciendo cada vez más episodios extremos de sequías. A esos efectos, se requieren estrategias de adaptación, para lo cual se considera imprescindible desarrollar un programa para crear reservas de agua (fundamen-

talmente de escurrimiento de la lluvia), de manera de disponer de este recurso para uso humano, de los animales o de riego.

Este programa permitirá, entre otros usos, ir incorporando anualmente un importante número de productores con posibilidad de riego. Se priorizará la investigación en el sector así como a la formación profesional de técnicos en riego, dadas las carencias técnicas y de capacitación existentes. Por lo expresado se debe:

- Fomentar a través de mayores estímulos fiscales un programa para generar reservorios de agua y/o riego (objetivo: 20.000 hectáreas anuales).

#### **Objetivo estratégico 9 – Preservar el medio ambiente y mejorar el campo natural**

El campo natural en Uruguay ha sido la base de nuestra producción ganadera por varios siglos y sigue representando la mayor superficie de explotación entre los distintos rubros agropecuarios. Es nuestra mayor reserva de biodiversidad y un verdadero patrimonio nacional. Dado que en los últimos años se ha cedido una importante área a otras producciones, entendemos que se debe profundizar su estudio, uso, mejoramiento y preservación, sobre la base de que seguirá siendo fundamento de nuestra producción. En este marco proponemos:

1. Desarrollar y aplicar las propuestas y compromisos establecidos en el Capítulo Medio Ambiente (Uruguay de Futuro).
2. Mejorar el actual Plan de Uso y Manejo de los Suelos como importante herramienta para la preservación de los recursos en las regiones agrícolas y el establecimiento de rotaciones de acuerdo con las buenas prácticas agronómicas.
3. Generar recursos institucionales, técnicos, económicos y logísticos para el funcionamiento de una Dirección o Instituto dedicados a la preservación, investigación y manejo del Campo Natural.

#### **Objetivo estratégico 10 – Establecer medidas que mitiguen los cambios climáticos**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Constituir un fondo nacional de emergencia agropecuaria con recursos presupuestales y sectoriales para atender los efectos de crisis sanitarias o climáticas extremas.
2. Elaborar una propuesta de seguro agropecuario, teniendo en cuenta las características de cada producción. Consideramos que deben destinarse fondos públicos para abatir los costos, en el entendido de que es mejor contar con herramientas de prevención que atender emergencias con recursos que llegan siempre en forma tardía y parcial. En la actualidad el seguro agropecuario es utilizado en muy baja proporción por los productores, debido a su alto costo, baja difusión y dificultades técnicas en su correcta aplicación. No obstante, existen experiencias positivas de seguros sectoriales que pueden servir de ejemplo para su aplicación más generalizada.

#### **Objetivo estratégico 11 – Desarrollar políticas para pequeños y medianos productores**

Los diferentes rubros del sector agropecuario uruguayo están conformados por una diversidad importante de productores en lo relativo a la escala de producción. La totalidad de los muy diferentes rubros presentan un panorama muy variado en el que coexisten productores de escala comercial con otros de características productivas familiares.

Se establecerán políticas prioritarias y específicas para atenuar los efectos negativos que representa la reducida escala productiva de pequeños y medianos productores, siguiendo el lineamiento transversal de búsqueda de la igualdad de oportunidades. En esta línea buscaremos:

1. Estimular experiencias asociativas a través de Asociaciones Rurales, Sociedades de Fomento y Cooperativas.
2. Fomentar programas de asistencia técnica, transferencia tecnológica, capacitación, comercialización, acceso al financiamiento y al desarrollo agroindustrial, que profesionalicen los emprendimientos actuales y futuros.
3. Atender las particularidades de estos sectores fortaleciendo las economías familiares.

4. Impulsar programas de acceso a la tierra por parte de jóvenes oriundos del medio rural, a los efectos de mantener la población en su medio y mitigar despoblación del campo.
5. Crear programas del Instituto Nacional de Colonización para la actividad granjera, que atiendan específicamente la realidad y particulares de este sector.
6. Consolidar un modelo granjero agro-industrial, que asegure la soberanía alimentaria de nuestro país y se proyecte con mayor presencia en la exportación, estableciendo la oferta de una producción nacional competitiva, segura y sustentable, creando el Instituto Nacional de la Granja.
7. Promover la integración de las cadenas productivas con las industrias.
8. Crear el Instituto de la Granja y generar nuevos planes de desarrollo sectorial, a partir de los ejemplos exitosos anteriores como PRENADER y PREDEG, que abarquen todos los rubros del sector, con destino al mercado interno y la exportación.
9. Focalizar el apoyo a Consorcios de Exportación como forma de agrupar productores e industriales para acceder con mayor profesionalismo y eficacia a los mercados internacionales.
10. Integrar a la Mujer Rural a los programas de capacitación, asociación y financiamiento, dignificando y proyectando su rol en la nueva ruralidad.
11. Desarrollar programas de educación específicos para atender las necesidades propias de la juventud rural, con particular énfasis en la adolescencia y su inserción en la educación media, jerarquizando la enseñanza técnica a través de alternativas válidas para la formación en oficios/profesiones que dignifiquen el desarrollo integral del individuo y permitan lograr los más altos niveles de calidad humana y profesional (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Educación que desarrolla propuestas específicas para el medio rural).

#### Objetivo estratégico 12 – Propiciar el desarrollo rural sobre bases sustentables

Las políticas de desarrollo rural deberán partir de una concepción territorial determinada por el uso de los recursos naturales, procesos productivos, culturales, sociales y políticos propios de cada territorio. El Estado tiene un rol sustancial como articulador de acciones que desarrollan agentes públicos y privados.

Los gobiernos locales serán actores directos en una estrategia descentralizada. A partir de los distintos planes de desarrollo municipal o local, se constituye un marco orientador de acciones e inversiones públicas y privadas, reflejando los sentimientos, las expectativas y los deseos de la comunidad. De esta manera podrán identificarse proyectos específicos para la realización de acciones o la ejecución de proyectos de inversión.

1. Coordinar acciones e instrumentos identificados para la implementación de políticas que tengan como objetivo la atención de la población rural, procurando erradicar la pobreza rural, tanto de los pobladores de pueblos y caseríos como de muy pequeños productores y campesinos con actividades agrícolas de subsistencia. La dignificación del hombre del medio rural deberá ser el fin último.
2. Priorizar la readecuación de las escalas productivas de pequeños y medianos productores, a partir de campos de recria auto gestionables, o bien el reasentamiento en unidades económicamente viables. Para ello el Instituto Nacional de Colonización se constituye como un actor idóneo y estratégico en el marco de la plena vigencia de la ley de colonización.

#### **Objetivo estratégico 13 – Revisar el esquema tributario y de inversión para la agropecuaria**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Propender a que los tributos sectoriales estén basados sobre la renta real, disminuyendo la incidencia de los impuestos ciegos al patrimonio o a la tierra que no tienen en cuenta el resultado económico de las empresas sujetas a variaciones de los mercados, del clima y de la situación sanitaria.
2. Fortalecer los mecanismos de estímulo a la inversión en áreas específicas como el riego, la investigación y el mejoramiento genético.
3. Eliminaremos todo tipo de detacciones a las exportaciones.
4. Mantener la libertad de exportación de ganado en pie, mejorando su actual funcionamiento.

## INDUSTRIA

De la mano de la globalización se han producido un conjunto significativo de cambios en la estructura mundial del sector industrial, a saber:

- Relocalización de las actividades industriales menos intensivas en el uso de mano de obra no calificada (textiles, juguetes, etc.) en países de menor desarrollo relativo.
- Aumento significativo de la producción industrial en China y de su participación en las exportaciones mundiales, incluyendo exportaciones de manufacturas avanzadas.
- Reducción pronunciada de mano de obra directa empleada en los procesos de manufactura por la vía de la automatización.

A estos cambios a nivel mundial se agregan otros que son específicos de la actividad industrial de los países emergentes y de América Latina en la última década, los que han sido expresados en el Capítulo de Economía y Finanzas.

El nuevo escenario económico internacional y regional, vuelven imperioso introducir algunos cambios para que nuestro país pase a ser atractivo con mayor peso de sus méritos propios.

De acuerdo a un estudio del Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay (de noviembre de 2012) no ha habido avances en la productividad de la industria en el período 1991-2011, más allá de las generadas por la sustitución de mano de obra por capital. La productividad tiene que ver con la eficiencia con que se aplican el trabajo y el capital para producir y es el factor que explicaría crecimientos de la producción por encima de lo que queda explicado por mayor uso de mano de obra y/o capital. De acuerdo al informe “Los resultados que surgen de las diferentes estimaciones de la productividad total de factores permiten concluir que la productividad de la industria (sin considerar la producción en zonas francas) no constituyó una contribución positiva en materia de productividad en los últimos 20 años”

El 46% de las exportaciones industriales están asociadas al procesamiento de materias primas agropecuarias, las que sumadas a las exportaciones de materia prima sin procesar llegan al 76% de las exportaciones. Las restantes grandes

rubros de exportaciones de tipo industrial representan un 15% de las exportaciones totales y tienen en común el depender fuertemente del acceso a los mercados de Argentina y Brasil con productos que fueron elaborados a partir de materias primas de origen extra-Mercosur con exoneraciones arancelarias o que están sujetos a regímenes de comercio compensado (deben importar de Uruguay para poder exportar a Uruguay).

### **Pilares de base para el desarrollo industrial**

Las visiones de política industrial han ido madurando a lo largo de las últimas décadas a nivel de gran parte de la sociedad uruguaya. Hoy son pocos los que no reconocen el fracaso del modelo de sustitución de exportaciones, basado en la protección paralizante. Coincidimos con la pertinencia de varios puntos y con el enfoque integral del trabajo de la Cámara de Industrias del Uruguay “El Uruguay Industrial – Visión y propuestas de la CIU” (Setiembre de 2009) que detallamos y llevaremos adelante:

- Reconocimiento del rol del emprendedor y fomento del emprendedurismo.
- Relaciones laborales basadas en la confianza y la cooperación.
- Condiciones de acceso a terceros mercados, negociando flexibilidades en el MERCOSUR.
- Energía abundante y barata.
- Combustibles, transportes, infraestructuras y comunicaciones competitivos.
- Mercados de productos e insumos basados en la competencia.
- Un sistema tributario menos gravoso.
- Una gasto público de calidad ejecutado en un marco de eficiencia.
- Un sistema educativo que apunte a la calidad en todos los niveles.
- Una educación tecnológica, profesional y universitaria más integrada con el mundo empresarial.
- Consolidación del apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.
- Plan Nacional de Mejora de la Productividad, con especial desarrollo en programas específicos para MPYMES y apoyo para generar una cultura exportadora.

- Promoción y mejora de acceso al crédito a MPYMEs.
- Perfeccionamiento del sistema de promoción de inversiones.
- Creación de regímenes simplificados de promoción de inversiones para MPYMEs.
- Introducción del factor ambiental como base para alcanzar un desarrollo sustentable.

## **1. Innovación/emprendimiento/competencia**

Una política industrial tiene que tener como un componente esencial una política de innovación. Y una política de innovación, para ser eficaz, necesita el sustento de una política de competencia. Una política de competencia tiene que basarse a su vez en una política de emprendimiento. Una política de emprendimiento necesita una política de innovación, cerrándose así el círculo.

Frente a esta realidad, es importante promover un cambio cultural y mercados más competitivos, para desarrollar la innovación en las empresas existentes y para generar mejores condiciones para la creación o llegada de empresas innovadoras nuevas.

El contacto con mercados desarrollados y la llegada de inversores extranjeros ha demostrado ser un catalizador para acelerar el logro de este tipo de objetivos (por ejemplo llegada de agricultores argentinos, operadores del puerto de Montevideo, Botnia y otros emprendimientos desarrollados en zona franca).

Todo esto nos lleva a las políticas de emprendimiento. Existen dos tipos de políticas de emprendimiento. Las políticas de corte social, que procuran paliar el desempleo por la vía de facilitar que los desempleados creen microempresas, o las políticas de desarrollo, que apuntan a los emprendimientos de alto impacto, que son aquellos que en períodos relativamente cortos de tiempo generan un volumen muy significativo de empleo y valor agregado. Promoveremos ambos tipos de políticas, a efectos de apoyar a aquel que quiera salir adelante con su esfuerzo y trabajo. (Ver Uruguay de Futuro – Capítulo Emprendedurismo)

## **2. Anticipar/estimular/regular**

El Estado deberá identificar sectores con potencial, cuyo desarrollo se puede acelerar a través de políticas anticipatorias, en la medida que dichas políticas no

impliquen instalar una competencia desleal para otros sectores. Una vez identificados estos sectores, se debe revisar el marco regulatorio a efectos de mejorar lo y diseñar un sistema de estímulos que sea coherente con los objetivos perseguidos. El principal fundamento para realizar estas intervenciones es que la consecuencia de aceptar pacíficamente los ritmos “naturales” es la pérdida irreversible de oportunidades.<sup>98</sup>

### **3. Sofisticación/investigación/formación**

Cuanto mayor sea la simplicidad de un producto, más sencillo será producirlo y más productores lo harán, con el efecto consiguiente de más oferentes y menor precio. La fabricación de productos más complejos que apunten a necesidades sofisticadas de los clientes es un requisito indispensable para progresar saludablemente en la incorporación de valor agregado a nuestra producción industrial.

Pero la elaboración de productos sofisticados exige la generación de conocimientos y el acceso privilegiado a los mismos, así como personal capacitado para traducir esos conocimientos en valor, razón por la cual es necesaria la realización de investigación local y el desarrollo de programas de capacitación permanente. Esa investigación no sólo dota a las empresas de la información necesaria para el diseño de nuevos productos y nuevos procesos productivos, sino que también es la base de los programas de formación de los recursos humanos innovadores.

Es necesario identificar para cada sector industrial nacional cuál es la fase siguiente en materia de sofisticación de sus productos y, para los casos que sea viable dar el salto tecnológico, dar apoyo para generar las bases de investigación y de formación necesarias.

La formación que la innovación requiere no sólo pasa por los aspectos tecnológicos, sino también por la gestión. La innovación plantea altas exigencias en materia de capacidad de gestión. El innovar tiene un enorme potencial para las empresas, pero es al mismo tiempo un proceso altamente exigente, arriesgado y costoso, razones por las cuales es fundamental una adecuada evaluación de los costos y beneficios asociados a cada proyecto y el desarrollo de una estrategia de innovación que sea coherente con la estrategia general de la empresa.

---

<sup>98</sup> Ejemplos de estas políticas fueron los regímenes de promoción Forestal y la informática

#### **4. Capital físico/intelectual/humano**

La forma en que el progreso tecnológico impacta en cada sector condiciona sus capacidades de innovación y de crecimiento futuro. En los sectores “maduros” en que no se producen cambios significativos, las innovaciones tecnológicas pasan fundamentalmente por los proveedores de bienes de capital, procurando “capturar” en las prestaciones de los equipos los conocimientos, habilidades y destrezas que poseen los trabajadores. En esos sectores las inversiones apuntan fundamentalmente a equipamiento que reduce la cantidad de trabajadores empleados y una disminución de la calificación requerida, con la consiguiente reducción de su remuneración. En tanto el mercado no crece el efecto final es una disminución del empleo y las retribuciones. Los grandes ganadores en este proceso son los fabricantes de bienes de capital, generalmente radicados en el exterior del país.

La otra vertiente apunta a la generación de las capacidades humanas que permita la innovación interna en productos y procesos por la vía de la investigación y el desarrollo y la identificación, asimilación y transformación del abundante conocimiento existente en el entorno de la empresa. Para ello la empresa no sólo tiene que invertir en el capital físico, sino también el capital intelectual y el capital humano de la empresa.

Una línea de acción, pasa por crear condiciones propicias para la incorporación de capital físico sofisticado, cuya necesidad va quedando definida a partir de las políticas que hemos visto previamente, en particular las políticas de innovación y de anticipación.

Los aumentos de productividad (y competitividad internacional) vinculados a este tipo de proyectos generarán puestos de trabajo calificados, promoviendo las actividades de investigación y el desarrollo y el valor agregado asociado a este tipo de proyecto terminará impulsando toda la producción nacional, generando nuevas fuentes de trabajo en toda la cadena productiva nacional.

El acceso a acuerdos comerciales con países desarrollados y por lo tanto a mercados más sofisticados, generaría nuevos incentivos a la innovación y a la diversificación de la matriz productiva con productos de mayor valor agregado.

## 5. Formación laboral/empresarial/gubernamental

El mundo nos obliga a mejorar permanentemente para competir con éxito. El Estado debe promover la formación permanente de trabajadores públicos, privados y empresarios, a todos los niveles, con el objetivo que cada uno de ellos, no importa el lugar que ocupe, tenga una herramienta de superación continua. En tal sentido, la integración del mundo del trabajo y empresarial con el educativo será una importante acción que llevaremos adelante (Ver Uruguay Educado e integrado – Capítulo Educación).

## 6. MPYMEs: transferencia tecnológica y comercial/ escala/ capacitación gerencial

De acuerdo a la Tabla 1 las pequeñas y medianas empresas (aquellas entre 5 y 99 empleados) son 20.733, representando el 16,89% de las unidades económicas y generan 309.797 puestos, lo que representa el 42,51% del total del empleo.

**Tabla 1 – Cantidad de empresas y empleos en Uruguay – 2011<sup>99</sup>**

Ocupado		Cantidad de unidades	%	% Acum	Cantidad de empleos	%	% Acum
1-4	101.339	82,55%	82,55%		165.531	22,71%	22,71%
<b>5-19</b>	<b>16.843</b>	<b>13,72%</b>	<b>96,27%</b>		<b>158.669</b>	<b>21,77%</b>	<b>44,49%</b>
<b>20-99</b>	<b>3.890</b>	<b>3,17%</b>	<b>99,44%</b>		<b>151.128</b>	<b>20,74%</b>	<b>65,23%</b>
100 +	686	0,56%	100,00%		253.411	34,77%	100,00%
	<b>122.758</b>	<b>100,00%</b>			<b>728.739</b>		

En la Tabla 2 hemos restringido el análisis a aquellas empresas que revisten el carácter de empresas manufactureras.

**Tabla 2 – Cantidad de empresas manufactureras y empleos en Uruguay – 2011<sup>100</sup>**

Tramo de personal ocupado	Cantidad de unidades	%	% Acum	Cantidad de empleos	%	% Acum
1 (1-4)	10.815	72,0%	72,0%	16.664	12,2%	12,2%
2 (5-9)	1.994	13,3%	85,2%	13.360	9,8%	22,0%
3 (10-19)	1.172	7,8%	93,0%	15.886	11,6%	33,7%

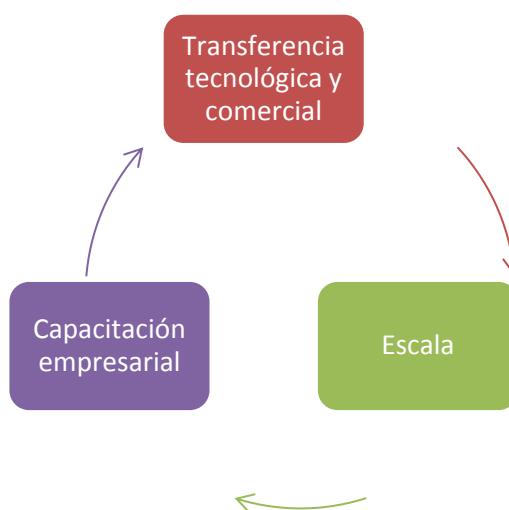
<sup>99</sup> Fuente: Elaborado a partir de “Uruguay en Cifras 2012”, del Instituto Nacional de Estadísticas, <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2012/capitulos/Empresas%20y%20Sectores%20de%20Actividad.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2013.

<sup>100</sup> Fuente: Elaborado a partir del Registro Permanente de Actividades Económicas, INE, 2011.

4 (20-49)	644	4,3%	97,3%	19.438	14,2%	47,9%
5 (50-99)	197	1,3%	98,6%	13.734	10,1%	58,0%
6 (100-199)	108	0,7%	99,3%	14.776	10,8%	68,8%
7 (200-499)	77	0,5%	99,8%	22.589	16,6%	85,4%
8 (500+)	24	0,2%	100,0%	19.975	14,6%	100,0%
<b>Total</b>	<b>15.031</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>136.423</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tramo de personal ocupado	Cantidad de unidades	%	% Acum	Cantidad de empleos	%	% Acum
(1-4)	10.815	72,0%	72,0%	16.664	12,2%	12,2%
<b>(5-19)</b>	<b>3.166</b>	<b>21,1%</b>	<b>93,0%</b>	<b>29.246</b>	<b>21,4%</b>	<b>33,7%</b>
<b>(20-99)</b>	<b>841</b>	<b>5,6%</b>	<b>98,6%</b>	<b>33.172</b>	<b>24,3%</b>	<b>58,0%</b>
(100+)	209	1,4%	100,0%	57.341	42,0%	100,0%
<b>Total</b>	<b>15.031</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>136.423</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>

Las MPyMEs son pues el grueso de la actividad económica del país, no siendo el sector industrial una excepción a esta regla. Nos encontramos que la mayoría son sectores industriales maduros, en los cuales la innovación y la mejora de la competitividad enfrentan desafíos especialmente importantes. A las actividades generales descriptas para el sector industrial se agregarán actividades adicionales, orientadas a contemplar sus debilidades específicas. La estrategia apuntará a tres dimensiones: transferencia tecnológica, generación de escala y capacitación empresarial.



El pequeño tamaño del mercado doméstico hace muchas veces muy difícil que las empresas puedan actualizarse tecnológicamente y de mantenerse al día con

las últimas tendencias del sector a nivel mundial. Un componente fundamental de la estrategia es identificar esas brechas para cada sector y procurar cerrarlas. Potenciar a las MPYMEs industriales requiere en muchos casos ampliar sus mercados. Para ello es necesario fomentar mecanismos de cooperación entre las empresas del sector de forma de potenciar su capacidad negociadora en la adquisición de insumos y la generación de una oferta conjunta que permita el acceso al mercado mundial.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Son aplicables para las micro, pequeñas y medianas empresas industriales, todos los lineamientos y acciones que se detallan en el numeral dedicado a las MPYMEs del capítulo de Economía y Finanzas.

## INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE

El país requiere un transporte rápido, seguro, barato y sustentable, que le permita un buen servicio a la población para su movimiento y a la producción y al comercio interno y con el mundo que es su mercado. El transporte y su infraestructura requieren de inversiones, rehabilitación y mantenimiento que no han sido realizadas desde 1999 debido a las crisis vividas por el país primero y desde 2005 por no haber estado en las prioridades de los Gobiernos de turno.

La red de carreteras que fuera un ejemplo regional antes de 1999, **sufrió un deterioro por falta de atención, que podemos estimar en USD 1.300.000.000** que determina que hoy exista consenso sobre el mal estado de la red vial. (Fuente: Uruguay Infraestructura 2030). Esto sucede al mismo tiempo que las cargas forestales y agrícolas se han multiplicado por 3, por lo cual al deterioro por falta de inversión se agrega el mayor tránsito.

Finalmente, las plantas de celulosa y el puerto de Nueva Palmira han cambiado los itinerarios de circulación del tránsito sin que se haya actuado en consecuencia mejorando las rutas que acceden a esos destinos.

La falta de mantenimiento la pagó la sociedad y en particular los ciudadanos que consumieron más combustible, más tiempo, más idas al taller debido al mal estado de las carreteras, en el país que tiene el combustible más caro del mundo e impuestos que serían más que suficientes para atender las rutas y calles del país en excelente estado.

Los puertos del país siguieron el crecimiento de la carga de exportación y de los servicios logísticos regionales estimulados por la demanda internacional.

Montevideo mejoró su capacidad por la ampliación de la Terminal de Contenedores que le ha permitido crecer en tanto que el Puerto de Nueva Palmira creció por inversión privada de BOTNIA-UPM y por ampliación de las terminales privadas.

Los canales de navegación del Río de la Plata han sido constante discusión con Argentina, en un proceso en que las relaciones internacionales fueron cediendo frente a la presión Argentina, tanto en los canales de Martín García como en los

canales de acceso al Puerto de Montevideo que hoy arriesgan a dejarlo fuera de los circuitos del tráfico internacional.

El ferrocarril en 7 años de gobierno del FA, no avanzó, a pesar del compromiso del FA con este modo, y las cargas transportadas siguen siendo del mismo orden que las que viene transportando desde hace décadas en 1.300.000 de toneladas, es decir menos de un 5% de la carga movilizada en el país, en un tiempo en que la carga en general se multiplicó por 3 lo que demuestra la escasa confianza del modo ferroviario por parte de los productores.

Han sido las empresas privadas de transporte de cargas por carretera las que hicieron millonarias inversiones para trasladar la producción. Sin embargo, el gobierno ha amenazado con el concepto de que el que rompe paga; concepto que de aplicarse inviabilizaría la producción y el transporte. El transporte por ferrocarril deberá promoverse para casos puntuales, de carga masiva punto a punto.

El transporte interno de pasajeros no experimentó cambios mayores, salvo el subsidio que el Estado pasó a entregarle a las empresas, modificando las bases económicas de un servicio que hasta el momento no requería de aportes estatales.

El transporte internacional de pasajeros sufrió enormemente la crisis de PLUNA y sus consecuencias, la sustitución de PLUNA por otras aerolíneas y por los “ferrys”, a la vez que un aumento de precios de los pasajes. La crisis generada en esta empresa es demostrativa de la falta de capacidad de gestión, que trajo como consecuencia una fuerte pérdida de conexión del país, con la región y con el resto del mundo.

A pesar de todos los inconvenientes de los distintos modos de transporte, el país logró mantener su actividad logística en la senda del crecimiento por efecto de los sectores empresariales y porque el Gobierno no se animó a concretar los anuncios de modificar en forma significativa los regímenes de puerto libre y zonas francas (pilares del desarrollo logístico).

Los objetivos generales de la política de transporte que planteamos se pueden resumir en:

- En general, recomponer la inversión y mantenimiento vial en materia de infraestructura, recuperan rezago de años de subinversión y falta de mantenimiento adecuado.
- En cuanto al ferrocarril, maximizar su aporte al crecimiento nacional, en particular en las cargas masivas, con vías en origen y en destino (como forma de abaratar el transporte, disminuir accidentalidad, y mejorar la contaminación ambiental);
- En materia área, seguir recomponiendo y mejorando la conectividad del país.
- En materia portuaria concretar las obras que están planteadas en los planes maestros, desarrollar el puerto y accesos a Nueva Palmira y prever los desarrollos portuarios futuros realizando los estudios correspondientes que permitan anticiparse a los acontecimientos. A la vez que revertir el signo de las decisiones internacionales que afectan al transporte marítimo y promover su desarrollo.

#### Objetivo estratégico 1 - Definir prioridades en materia de inversiones

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Presentar una propuesta de servicios de rehabilitación y mantenimiento del total de la red que permita justificar, mediante metodologías actualmente disponibles, la prioridad de las acciones, de forma de asegurar que la inversión realizada tiene retorno asegurado y que las obras que se posergan son de menor prioridad que las que se consideran en los primeros años.
- Concretar las inversiones en el muelle C del Puerto de Montevideo y del puerto pesquero de Montevideo.
- Promover la instalación de terminales de contenedores que permitan aliviar al puerto de Montevideo.
- Revisar, ajustar y promover las iniciativas privadas de inversiones portuarias que se encuentran demoradas en la ANP o en el Poder Ejecutivo.
- Definir las obras necesarias para asegurar una relación más armoniosa Puerto Ciudad, tanto en Montevideo, como en Nueva Palmira, Conchillas, Fray Bentos y Paysandú

- Realizar estudios serios que aseguren la viabilidad económica, técnica, social y ambiental de un puerto oceánico, definiendo primero si el mismo será un puerto de aguas protegidas, un puerto de granel o un puerto con desarrollo en etapas sucesivas, como elementos previos para definir su localización en forma fundamentada.
- Reconstruir y concesionar tramos ferroviarios rentables (considerando los ahorros en construcción y mantenimiento de rutas), en un régimen en lo posible con varios operadores.
- Dragar los canales de acceso a Montevideo y Nueva Palmira para mejorar su competitividad.

**Objetivo estratégico 2 - Viabilizar el financiamiento necesario para el desarrollo de las acciones planteadas**

- Duplicar los recursos destinados a inversión vial (nacional y departamental), sin crear nuevos impuestos o tasas, para avanzar en la recuperación del rezago existente en materia de inversión y mantenimiento de la red vial, creando un fideicomiso que administre recursos suficientes para tal objetivo (provenientes del IMESI combustibles).
- Modificar el contrato de concesión del MTOP con la CND-CVU respetando el criterio que se ocupará de las carreteras que son actualmente de peaje y los servicios de deuda de las obras que se han realizado fuera de estos corredores.
- Promover la creación de terminales logísticas de camiones y ferroviarias, para asegurar la viabilidad del nuevo sistema.

**Objetivo estratégico 3 - Crear condiciones para optimizar acciones en materia de infraestructura del transporte**

No consideramos que los acuerdos de PPP sean adecuados para este tipo de inversión vial pues en la actualidad lo que se requiere de recursos es 10 veces superior a lo que se recauda por peajes. Por tanto acuerdos de PPP en carreteras solamente son posibles si el repago de la inversión del sector privado se realiza por la vía del Estado y éste recauda los fondos por el impuesto al combustible. En tal sentido, se debe:

- Mejorar el rol de la Corporación Vial del Uruguay, definiendo su rol de fiduciario o de concesionario, y asegurando que los procedimientos de contratación respeten los criterios de la contratación administrativa.
- Promover la modernización tecnológica, la renovación y complemento de los planteles técnicos, la mejora de la calidad de las obras y servicios y el aumento de la responsabilidad profesional y del contratista y la incorporación de tecnologías TICs en el transporte (precintos electrónicos, GPS, control, etc.).
- Celebrar convenios con las Universidades locales, con la Universidad Tecnológica y la UTU y con Universidades del extranjero orientados a fortalecer la capacidad técnica de profesionales, mandos medios y operarios.
- En caso de concretarse la disponibilidad de gas natural fomentar su uso como combustible automotor amigable con el medio ambiente en flotas cautivas (caso taxis).
- Promover un cambio institucional en el caso del ferrocarril, en que las vías sean de competencia del Estado y la operación sea desregulada, a semejanza de la Unión Europea y un sistema de fomento del mercadeo ferroviario consistente en que cada tonelada que transporte el ferrocarril reciba un aporte del Estado equivalente al consumo de carretera que existiría en caso de ser transportada por camión, aporte que a su vez se integraría a un fondo para la inversión ferroviaria.

## **SEGURIDAD VIAL**

El alerta de las cifras estadísticas de accidentes, muertes y heridos en el tránsito hablan de un grave problema de seguridad vial. Sería un error suponer que es solo un tema de cinturones de seguridad, air bags, frenos y cascos. Es además de las medidas de protección referidas un problema de formación, sensibilización y de educación. Por ello consideramos fundamental desarrollar una política nacional coordinada desde la UNASEV. Es necesario que las entidades educativas, de salud, el MTOP, Ministerio del Interior y los gobiernos departamentales actúen en forma articulada y en el marco de dicha política.

En 25 años, los problemas en el tránsito han crecido exponencialmente en nuestro país, a la par de la expansión del parque automotor.

Una política de seguridad vial debe atender la necesidad urgente de corregir en la forma más eficaz las actuales condiciones, y en forma simultánea planificar e instrumentar las soluciones que adelanten respuestas a la problemática futura.

En tal sentido, desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1) Establecimiento de una Política Nacional de Seguridad Vial desde la UNASEV en cuyo diseño y aplicación participarán las entidades educativas, de salud, el MTOP, el Ministerio del Interior y el Congreso de Intendentes. En dicho marco, también participarán las entidades de la sociedad civil que trabajan en la materia, además de aquellas que tienen directa implicancia como las compañías aseguradas y las gremiales de empresarios y trabajadores del sector transporte.
- 2) Desarrollo de un sistema de control que asegure el efectivo cumplimiento de la normativa nacional coordinando acciones entre todas las entidades con competencia en la materia.
- 3) Fortalecimiento de la formación en seguridad vial en coordinación con autoridades de la Educación en todos sus niveles con intervenciones específicas en los centros educativos hasta estrategias comunicacionales de impacto para la prevención de conductas de riesgo. En este proceso de formación no solo es necesario impartir formación en los propios centros educativos, sino que también se deben desarrollar estrategias que involucren a las familias y a través de ellas, a las comunidades que integran.

- 4) Desarrollar y fortalecer los recursos y competencias de la UNASEV como entidad nacional en la materia.
- 5) Creación e implantación de un Sistema Nacional de Respuesta Rápida a la Urgencia Vial y centros de referencia a nivel nacional (Ver Capítulo Salud).
- 6) Promoción del fácil acceso a la rehabilitación de personas que hayan sufrido accidentes en el marco de los centros de referencia antes referidos. Es éste un importante problema del país que se debe considerar. El alto número de accidentados implica consecuencias posteriores que deben ser atendidas para lograr su mejor y pronta rehabilitación con técnicas y profesional especializado. El establecimiento de espacios/centros con marcada experiencia en la materia es una necesidad que será resuelta.
- 7) Unificación de la normativa y exigencias para el otorgamiento de libretas de conducir en todo el territorio nacional, en coordinación con los gobiernos departamentales. La estandarización de exigencias, en particular para el otorgamiento de permisos a “profesionales” debe ser especialmente regulado, así como la centralización de la información.
- 8) Atención de áreas que consideramos importantes para abordar la temática:
  - 8.1) Pavimentos nacionales, departamentales y locales - Es necesario la adecuación y debido mantenimiento de los mismos a efectos de que los vehículos transiten por donde deben en trayectorias previsibles, y no por donde pueden y en forma errática. En tal sentido, se ha propuesto en el capítulo de Infraestructura del Transporte un Plan Nacional para atender el necesario mantenimiento de las vías de circulación en todo el país, lo que también deberá ser coordinado con los gobiernos departamentales en lo pertinente.
  - 8.2) Estacionamiento – Este tema merece ser atendido con especial énfasis en las ciudades con mayor cantidad de habitantes y de vehículos. Se deben generar nuevos espacios a estos efectos, por lo que es necesario una mayor intervención pública directa y también el fomento de la privada.
  - 8.3) Señalización y control - Por señalización debe entenderse no solo los indicadores de sentido y nombre de las calles, carteles de “Pare” o

“Ceda el Paso”, (señalización vertical), sino el marcado eficaz y permanente de las sendas en el pavimento por donde se debe transitar para no ocupar “todo el ancho de la calle”, (señalización horizontal); a ello se suman los sistemas informatizados de cámaras de control que permitan no solo detectar las infracciones, sino visualizar las distintas situaciones de cruces y vías estratégicas. Los sistemas de captura de imágenes y los programas de simulación son una herramienta imprescindible del planeamiento de la movilidad urbana moderna. En definitiva, la señalización adecuada es una de las formas de “ensanchar” las vías de tránsito, que son por definición y realidad “inelásticas” y deben dar cabida a un parque automotor en enorme expansión.<sup>102</sup>

- 8.4) Racionalización del Parque Automotor - La racionalización del parque automotor es tarea de largo plazo, en la que será necesario un gran acuerdo político/social que le de continuidad, porque si bien las medidas deben tomarse cuanto antes, sus efectos se irán produciendo en forma progresiva a lo largo de los años.
- 9) En el marco del diseño de una política nacional, especial mención merece el desarrollo de planes de capacitación de personas que diariamente circulan en vehículos a nivel local y nacional de manera profesional y como medio de vida. También los recursos humanos destinados a la supervisión, orientación y fiscalización en la materia en todo el país deben ser capacitados pasando de una visión de recaudación a una visión de orientación y formación, sin perjuicio de la consolidación de un sistema de sanciones acorde a la entidad de las infracciones que se cometan.

---

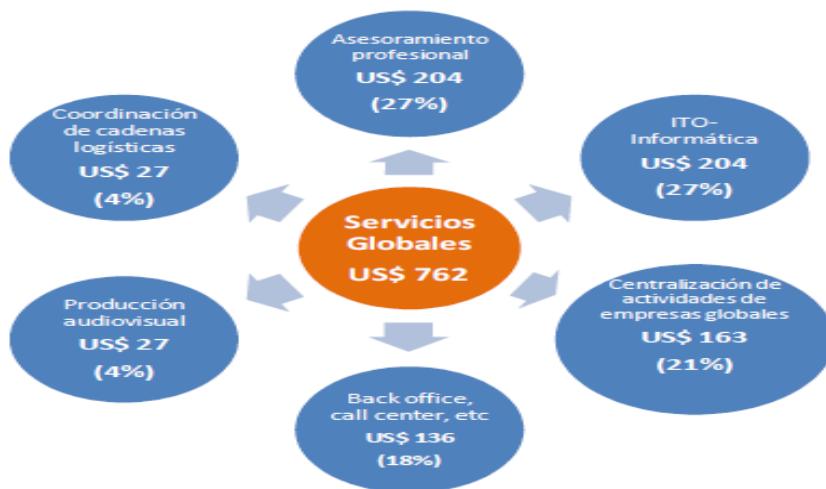
<sup>102</sup> El sistema de señalización de Francia, y la experiencia del sistema de transporte público de Shangai, debieran ser consideradas como antecedentes en estos temas, sin perjuicio de considerar otras soluciones encontradas a nivel mundial.

## COMERCIO EXTERIOR, SERVICIOS GLOBALES Y LOGÍSTICA

Los servicios relacionados al comercio exterior, servicios globales y logística, emplean en forma directa en el entorno de 30.000 personas. Además, el estrecho contacto de esta actividad con el mundo, hace que la misma sea un canal intensivo de incorporación de innovación y tecnología en la sociedad uruguaya. A partir de la encuesta desarrollada por la empresa CIFRA y presentada por INALOG en Marzo 2013 sobre un total de 300 empresas del Hub Logístico se obtuvieron las siguientes cifras:



**Exportaciones de servicios globales de Uruguay- (Millones US\$ y Part %-2011)**



Fuente: URUGUAY XXI en base a estimaciones del MEF.

Uruguay a lo largo de las dos últimas décadas se ha posicionado como un referente en América Latina como **Plataforma de Comercio Exterior, Servicio Globales y Logística** así como de Centros de Distribución a mercaderías en

tránsito internacional. El desarrollo logístico se gestó a partir de la Ley de Zonas Francas y de la Ley de Puertos.

## **Objetivos generales**

- Ser el referente de América Latina en comercio exterior, servicios globales y logística.
- Generar empleos calificados y condiciones de empleabilidad transversal.
- Captar IED (Inversión Extranjera Directa) para seguir haciendo crecer nuestras exportaciones de bienes
- Incorporar tecnologías de última generación, como forma de poder competir adecuadamente en el mercado mundial.
- Generar condiciones para que Uruguay se posicione como una plataforma de inmigración y captación de uruguayos en el exterior a partir de las oportunidades de internacionalización del comercio exterior, servicios globales y logística.

### **Objetivo estratégico 1 – Desarrollar cambios institucionales y de marco en el sector**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Reincorporación y relanzamiento de la Dirección de Zonas Francas reportando al Ministro de Economía, cuyo presupuesto sea sustentado con el pago del Canon de los explotadores o desarrolladores de las zonas francas y con el mismo se genere la Dirección (otrora existente) con personal suficiente y calificado para el trámite expedito de aprobación de usuarios, análisis de riesgo y fiscalización facilitadora, generación de indicadores y promoción del régimen.
2. Desarrollo y Administración de la Zona Franca de Nueva Palmira, siguiendo el exitoso modelo de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo y del Aeropuerto Internacional de Carrasco.
3. Generación en las Zona Francas del interior de puestos de fiscalización aduanera y fito sanitario para descongestionar los accesos al Puerto de Montevideo (usando precintado electrónico), generando así nuevas oportunidades de empleo en estos polos del interior del país. Se toma como mo-

delo la ZEAL (Zona de Expansión y Apoyo Logístico) del Puerto de Valparaíso en Chile.

4. Dar mayores certezas a los inversores, a través de contratos de estabilidad jurídica, con el pago de una prima (siguiendo el modelo de Colombia).
5. Dotar a Uruguay XXI, de una unidad especializada y reforzada en las áreas de comercio exterior, servicios globales y logística.
6. Generar a nivel diplomático unidades especializadas de promoción de Uruguay como Plataforma de Clase Mundial de comercio exterior, servicios globales y logística, tomando como referente el esquema Proexport de Colombia.
7. Instalar un Grupo de Trabajo multipartidario para definir una hoja de ruta y plan de acción consensuado en lo referente a una Política de Logística, Transporte y Puertos.

**Objetivo estratégico 2 – Impulsar y consolidar cambios operativos en el sector**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Relevar los nodos estratégicos logísticos claves presentes en Uruguay y definir en 2015, con el consenso de todos los partidos políticos e INALOG, un plan de acción 2015 – 2020, que contemple la modernización de los Pasos de Frontera, Corredores Multimodales, Puertos, Aeropuertos, Áreas Extra Portuarias (ZAL Zonas Francas y Puntas de Sayago) y Aduana, con el fin que Uruguay cuente con un Índice de Perfomance Logístico (PLI) de 3,5 al 2020. Con esto se logra un fuerte abatimiento de los costos logísticos.
2. Promocionar y dar soporte a la VUCE (ventanilla única de comercio exterior) que se ha establecido en 2013
3. Continuar los procesos de facilitación aduanera e incorporación tecnológica en la DNA
4. Llevar adelante desde el INALOG actividades tendientes a la descentralización de las operaciones logísticas centralizadas en Montevideo y generar oficinas de INALOG virtuales en el interior del país.

### Objetivo estratégico 3 – Promover y desarrollar indicadores de gestión en el sector

Desarrollar desde Uruguay XXI, una fuerte estrategia para que Uruguay mejore su posición en los rankings internacionales de localizaciones elegibles para el desarrollo de Servicios Globales, fijándonos como metas:

- Índice de Desempeño Logístico (del Banco Mundial) de 3,5 al 2020
- estar entre los primeros 30 del Ranking Tholons
- estar entre los primeros 10 del Ranking Gartner.

## DESARROLLO MARÍTIMO Y FLUVIAL

En esta materia, los principales problemas a resolver en lo inmediato tienen que ver con:

- Argentina no permite que Uruguay desarrolle la más imprescindible infraestructura portuaria. Impide nuevas terminales en Nueva Palmira, Obstaculiza el dragado del canal Martín García.
- Argentina impulsa medidas que afectan gravemente al régimen de Puerto Libre, particularmente el Código Aduanero del Mercosur (CAM) sin una mayor resistencia desde el gobierno uruguayo.
- Argentina y Brasil pretenden impedir que las líneas navieras internacionales acopien carga en Montevideo, imponiendo que las cargas locales se movilicen con la Bandera del Mercosur, con el Acuerdo Multilateral de Cargas del Mercosur.
- Argentina decide un nuevo trazado del canal de acceso a Buenos Aires, alejando a Montevideo y Nueva Palmira en unos 180 km del itinerario de los barcos que llegan a Argentina.
- Argentina prohíbe que la carga de ese país pase por nuestros puertos, alegando que Uruguay no suscribió el referido acuerdo y a la vez, se reduce la dimensión de los trenes de barcazas, incrementando costos cuando la carga viene a puertos uruguayos.
- Necesidad de atender y solucionar las cuestiones vinculadas con infraestructura, que deberá ampliarse para acompañar el crecimiento de la actividad. Además de inversiones (públicas y privadas) este capítulo requiere de una mejor planificación y coordinación y de inversiones que mejoren la interacción entre los puertos y las ciudades (ejemplo: Nueva Palmira).

En este marco, parece a la vez oportuno considerar y estudiar detenidamente los anuncios relativos a la construcción de un Puerto de Aguas Profundas. Este emprendimiento requiere un estudio serio que sustente la viabilidad del proyecto, ya que se plantea una ubicación que no parece la más adecuada. Definir con anticipación la viabilidad de este tipo de proyectos es muy importante para definir las inversiones que son necesarias para el resto del sistema logístico. A título de ejemplo, de ser el PAP un proyecto viable, seguramente sería más eficiente ins-

talar la regasificadora (que se piensa instalar en Puntas de Sayago) en dicho puerto. La Comisión Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH), que hace años que no sesiona formalmente, tiene reglamentos poco atractivos que no condicen con el espíritu generoso del Acuerdo de las Leñas.

También y en Uruguay, las reparaciones navales han crecido sostenidamente, desde la época colonial, junto con el tamaño de los buques que navegan por el Río de la Plata y el Río Uruguay. No hay tráfico marítimo o fluvial sin astilleros y talleres dedicados a la reparación naval allí donde se necesite. Los puertos adquieren un valor estratégico mayor si los buques que los utilizan disponen de servicios de reparación ante eventuales accidentes y desperfectos. Los buques que operan en Uruguay o cerca de nuestras costas, deben encontrar una relación costo-beneficio atractiva para realizar su mantenimiento de rutina en Uruguay. Como los buques que hoy frecuentan el Río de la Plata son de mayor porte, se necesitan astilleros más grandes. Esta industria tiene, además, varias ventajas para el país ya que es intensiva en mano de obra calificada: más de cinco puestos de trabajo directo por cada millón de dólares invertidos; permite el ingreso de divisas 95% de las reparaciones navales en Uruguay son exportación de servicios y la posibilidad de contar con los medios para atender los buques de mayor porte que pasan por la región, da a nuestro país autonomía, presencia y mayores oportunidades de desarrollo.

## **Objetivos generales**

- Profesionalizar la integración de los cuadros funcionales de Cancillería y de la CARU y la CARP, a efectos de que se defiendan eficaz y adecuadamente los intereses nacionales.<sup>103</sup>
- Confirmar la reforma portuaria de comienzos de 1990 expresando una vocación por la prestación de servicios portuarios eficientes y competitivos para toda la región, preservando y en lo posible mejorando las ventas alcanzadas.
- Rever los conceptos de estructura tarifaria aplicadas en la ANP a fin de incentivar más el uso de los Puertos Uruguayos.

---

<sup>103</sup> Ver Uruguay integrado al mundo – Capítulo RREE

- Crear un segundo registro nacional de buques a efectos de facilitar y promover la formación de una marina mercante con bandera uruguaya. El objetivo es contar con una herramienta facilitadora y competitiva para el abanderamiento nacional de buques para ser utilizados en el transporte marítimo regional de cargas, y en particular en el transporte de cargas en tránsito que se movilizan en la región. Este registro estaría dirigido a buques de transporte de cargas cuyo destino exclusivo sea la navegación comercial exterior o extra nacional.

#### Objetivo estratégico 1 – Impulsar y concretar el desarrollo portuario del país

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Construir la infraestructura portuaria en Nueva Palmira (accesos, muelles, terminales y atracaderos de barcazas, imprescindibles para la prestación de servicios a la región).
2. Analizar la viabilidad de un Puerto de Aguas Profundas (PAP) sobre la base de que se pueda asegurar la operativa de cargas regionales en volúmenes que lo hagan viable. Los estudios se llevarán a cabo por empresas especializadas de prestigio internacional. De ser viable, se concesionará la construcción por determinado plazo, en un esquema que asegure la mayor competencia posible. Al finalizar el plazo de la concesión, la infraestructura quedará en propiedad del Estado. Las inversiones no contarán con garantía soberana del Estado.

#### Objetivo estratégico 2 – Mejorar la navegación y el Transporte Fluvial

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Retomar el acuerdo URUPABOL aunando esfuerzos con Paraguay y Bolivia, para promover la hidrovía y disminuir la dependencia existente a la fecha con la República Argentina.
2. Ayudar a Paraguay y a Bolivia, que también padecen políticas argentinas negativas, a atender la necesidad de disponer de un acceso marítimo apto para su comercio internacional.
3. Rever y actualizar los reglamentos para el transporte de mercaderías por la Hidrovía Paraguay-Paraná, considerando entre otros:

4. Fortalecer el CIH como autoridad ejecutiva única.
5. Remover todas las trabas existentes al día de hoy en todos los países integrantes del Tratado (por ejemplo habilitaciones de pilotos, Dimensiones Máximas de Convoyes,
6. Crear la conciencia para promover y desarrollar el cuerpo de regulaciones con el principio que el armador se auto regula y las autoridades auditén, lo que significa, empezar de una vez por todas a contar con equipos modernos, entrenamiento de tripulaciones, mantenimiento operativo. inspecciones técnicas permanentes y auditorías de seguridad
7. Se debe mejorar la normativa vinculada con los Amarraderos, ya que es un tema que el sector privado de operadores reclama se aborde responsablemente.
8. Desarrollar Proyectos fluviales sobre el Río Uruguay: Se realizarán estudios respecto de la viabilidad de los mismos (considerando mercado potencial, aspectos ambientales y demás requerimientos del Tratado del Río Uruguay). Se deberá retomar una actitud negociadora que refuerce nuestra soberanía (sin dejar de usar los mecanismos de información y consulta previstos).

#### **Objetivo estratégico 3 – Desarrollar e impulsar las reparaciones navales**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

1. Promover en el ámbito portuario el desarrollo de las reparaciones navales, por ser una condición muy necesaria para el desarrollo de la actividad portuaria, aumentando los espacios dedicados con el objetivo de duplicar la facturación actual de 25 millones de dólares, buscando atender la demanda de servicios a buques de eslora mayores a 230 metros.
2. Preservar las instalaciones del Estado (en particular, de la Armada Nacional) dedicadas a las reparaciones y construcciones navales, para ser usadas por la flota civil y militar del propio Estado.
3. Promover asociaciones “público - privadas” transparentes, fijando un canon conveniente por el uso de la infraestructura pública existente.

## TURISMO

El Turismo a nivel mundial se ha convertido en los últimos años en una de las actividades con mayor crecimiento en el desarrollo económico y social de las Naciones.

De acuerdo al informe 2013 de World Travel & Tourism Council, la contribución directa del turismo al PBI mundial fue de U\$S 2.1 trillones, sosteniendo 101 millones de empleos directos. Considerando impactos directos, indirectos e inducidos la estimación aumenta a U\$S 6.6 trillones el impacto de viajes y turismo en el PBI mundial, determinantes de 260 millones de empleos, U\$S 760 billones de inversiones y U\$S 1.2 trillones de exportaciones. En suma responsable de 9.3% del PBI mundial, 1 de cada 11 empleos, del 5% de las inversiones y del 5% de las exportaciones.

Por ello son cada vez más relevante la importancia que le brindan los Países a las actividades vinculadas directa o indirectamente con el Turismo en procura de incorporarlas a sus economías dada su capacidad de consumir los bienes y servicios que producen en sus propios mercados, generar divisas y empleos.

El informe 2013 de la WT&TC calcula para Uruguay un impacto directo de viajes y turismo de 3,4 puntos de PBI y de 9.9 puntos considerando además el impacto directo e inducido (puesto 79 en el ranking mundial). El mismo informe estima en 3.3% del empleo el impacto del turismo en el empleo directo y en 9.3% el impacto directo e inducido.

La Cuenta Satélite de Turismo (CST), presentada en la memoria del Ministerio de Turismo, estima la participación 2012 del turismo en la economía en el 7.5%. En dicho año, el ingreso de turistas fue de 2.845.989.C

El turismo es una actividad productiva prioritaria por su alto impacto económico, impacta en muchos sectores económicos y en muy diversos integrantes del entramado social.

En el cuatrienio 2009/2012 el gasto derivado del turismo receptivo representó el 15.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios y el 58.5% del total de exportaciones de servicios.

## Aspectos a considerar para elaborar una propuesta turística

El desarrollo turístico, por su transversalidad, involucra una cantidad de aspectos que impactan en el medio ambiente y afecta al hombre y su entramado social, la economía y la cultura, los cuales fueron tenidos en cuenta en la propuesta de Lineamientos que se propone, como ser:

**Aspecto Ambiente:** El desarrollo del turismo impacta en el medio natural y social. Cuando ese desarrollo supera lo posible, se produce la degradación ambiental o agotamiento de los recursos, lo que trae como consecuencia la pérdida de valor del recurso turístico. Es indispensable medir esos impactos para evitar las posibles degradaciones, procurando un desarrollo sustentable.

**Desarrollo Sustentable:** Este aspecto implica que se deben de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. Ello implica planeamiento a largo plazo, que atienda al aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, permitiendo mejorar la calidad de vida de los individuos.

**Planta turística:** Debe ser adecuada al grado, jerarquía y valor de cada una de las ofertas para lo cual es indispensable en el proceso de desarrollo de los atractivos turístico el planeamiento físico. Para lograrlo es indispensable la coordinación de las acciones públicas con las privadas en función de objetivos pre establecidos y consensuados asegurando la sustentabilidad.

**Aspecto social:** La actividad turística es una actividad humana que se caracteriza por el desplazamiento de las personas hacia diferentes destinos, produciéndose interrelaciones con los integrantes de esos lugares. Debe de tenerse en cuenta los aspectos positivos y negativos que provocan estos desplazamientos, optimizando los primeros, generando empleo, y por ende recursos, reduciendo la pobreza, capacitando los recursos humanos que se requieran, mejorando la planta física, etc.

**Aspecto económico:** Hay resultados económicos como consecuencia del turismo receptivo, considerándosele como una exportación no tradicional por la generación de divisas genuinas sin el desplazamiento de bienes, a diferencia de las conocidas como exportación tradicional. Pero también los hay con el Turis-

mo Interno merced a la redistribución de la riqueza merced a la circulación monetaria que origina.

**Aspecto cultural:** Se debe evaluar que aspectos de la cultura pueden ser relevantes en términos turísticos. Lo son habitualmente los aspectos que rescatan la identidad, las costumbres, historia, etc. Pero se debe de prestar especial atención en preservar lo que constituye el Patrimonio Histórico-Cultural, el cual debe de ser conservado y ofrecido, adecuadamente, como atractivo turístico. Es indispensable conservar las costumbres y valores que nos hace únicos y diferentes en comparación al lugar que pertenecen nuestros visitantes, ya que ello agrega valor a nuestra oferta turística

**Aspectos políticos:** El Estado debe marcar el rumbo del desarrollo turístico, creando condiciones que permitan su pleno desarrollo económico y social. Le corresponde la orientación, el estímulo, la promoción, la reglamentación, la investigación y el control del turismo y de sus actividades y servicios conexos. Pero será a los Privados que le corresponde la prestación, explotación y desarrollo de las actividades y servicios calificados como turísticos.

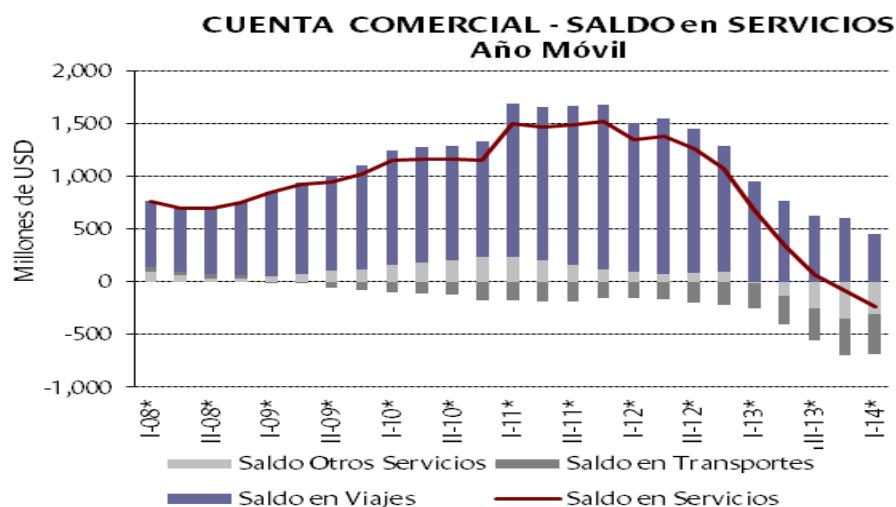
**Aspecto calidad:** Son constantes los cambios de las preferencias de los turistas, con exigencias cada vez mayores que apuntan a la calidad de los bienes y servicios, y es cada vez mayor la competencia que se produce con la aparición de nuevos destinos o transformación de destinos existentes. Como respuesta a esta realidad es indispensable mejorar la calidad de los productos y servicios que se ofrecen como factor competitivo y signo diferenciador con el resto de las ofertas ya sean nacionales o internacionales. El desarrollo turístico en lo concerniente a la Calidad deberá tener en cuenta las prestación de los servicios, el destino, el producto ofrecido, los recursos humanos directos e indirectos que intervienen en la actividad turística, provenientes del ámbito público, del sector privado o de las comunidades receptoras del turismo.

**Aspecto innovación:** El alcanzar los niveles de calidad que la demanda requiere y ser competitivos hace indispensable el fomento de la capacidad innovadora y la creación de medios que permitan que se traduzca en propuestas concretar.

## Evolución del ingreso y egreso de divisas por turismo

En los últimos trimestres factores externos e internos han deteriorado el balance turístico. Analizando las cifras de la Balanza de Pagos 2013, publicada por el B.C.U., se observa una caída de los ingresos generados por el turismo receptivo de 7,5% (156 millones de dólares) y un aumento del turismo emisivo del 33% (que agregan un deterioro de 434 millones de dólares). Como consecuencia, en un año el saldo de la balanza turística de Uruguay se deteriora un 49% (590 millones de dólares). Un 68% de la caída del gasto del turismo receptivo proviene del turismo argentino.

Durante el primer trimestre de 2014, el balance turístico continúa deteriorándose. El gasto del turismo receptivo (medido en dólares) cae 12% mientras el emisivo crece un 12%; impactando fuertemente en el saldo de la cuenta de servicios.



## Objetivos generales

- Promover la profesionalización del sector.
- Dar oportunidades de empleo a personas con dificultad de inserción laboral.
- Atención especial a través de programas sociales específicos en zonas turísticas a personas que no logran insertarse en el medio laboral.
- Desarrollar el turismo social especialmente para adultos mayores y jóvenes, utilizando la infraestructura ociosa en la temporada baja.
- Promover la innovación y la capacitación a todos los niveles dando prioridad a los sectores empresariales y de trabajadores con mayores dificultades.

- Introducir el acervo histórico/cultural uruguayo como producto turístico.
- Mejorar el producto Uruguay país turístico para ampliar su participación en el mercado mundial de turismo.
- Recuperar la conectividad del país como requisito imprescindible para desarrollar el turismo.
- Romper con la estacionalidad de la actividad turística.
- Personalizar la oferta turística a través de la segmentación pero siempre respetando el criterio de sustentabilidad medioambiental, evitando el uso abusivo que impone la visión de corto plazo.
- Establecer un marco de certidumbre, de estabilidad macroeconómica, estimulando la inversión, respetando la propiedad privada, las reglas que rigen el estado de derecho y el libre mercado.
- Mejorar la institucionalidad aumentando la profesionalidad e involucrando a todos los actores.
- Mejorar la seguridad para recuperar el producto Uruguay País Seguro (Ver Uruguay Libre y Seguro - Capítulo de Seguridad Ciudadana).
- Transitar hacia un Estado más eficiente, recuperando así servicios de educación, salud, seguridad, salud, caminos, carreteras, puertos y demás servicios e infraestructura del Estado a un costo justo.
- Mejorar la coordinación entre los distintos actores públicos y privados que hacen a la “logística turística”.
- Captar 3.500.000 de turistas hacia el año 2019.

**Objetivo estratégico 1 – Desarrollar un turismo sustentable con crecimiento armónico que genere nuevas inversiones**

El desarrollo del Turismo sostenible debe responder a las necesidades de los turistas y de las regiones anfitrionas. El mismo protege y mejora las oportunidades del futuro, estando enfocado hacia la gestión de todos los recursos de manera que satisfagan las necesidades económicas sociales y estéticas. En este marco, se debe respetar la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de soporte de la vida por lo que desarrollaremos acciones en tal sentido.

### Objetivo estratégico 2 – Generar en el turismo un desarrollo social equitativo

La implementación de Programas de ayuda, desarrollo social y capacitación en áreas turísticas donde la emigración interna país hacia destinos turísticos, que no logra insertarse, causa daños irreparables en la familia y sociedad uruguaya por lo que se debe actuar en consecuencia.

### Objetivo estratégico 3 – Cambiar la institucionalidad del sector a efectos de dotarle de mayores y mejores herramientas para su desarrollo

1. Crear el Ministerio de Turismo y Desarrollo Inmobiliario; reestructurando la organización actual y pasando el tema de deportes al Instituto Nacional de Deportes que se creará (Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Deportes, Recreación y Actividad Física).
2. Crear un Consejo Asesor Privado para asesorar al Ministerio de Turismo y Desarrollo Inmobiliario en todos los temas estratégicos.
3. Integrar a las Intendencias Departamentales en los procesos de desarrollos turísticos, la información, la capacitación, etc. en sus respectivos departamentos, actuando en forma conjunta y coordinada.
4. Fortalecer las Direcciones Departamentales de Turismo existentes y promover su creación de nuevas donde se considere necesario su accionar.
5. Fomentar las integraciones Departamentales en aspectos turísticos, a la vez integrar los Municipios en los procesos de desarrollo turístico, la información, la capacitación, etc. en su área de influencia.
6. Crear un organismo de carácter técnico permanente en el tiempo, que lide la obtención, gestión y difusión de información turística relevante para la toma de decisiones del sector público y privado, orientadas al desarrollo sustentable del Uruguay.
7. Consolidar la generación y difusión de la información que fortalezca al sector turístico bajo los conceptos de veracidad, oportunidad y desafíos futuros.

### Objetivo estratégico 4 – Desarrollar el marketing a nivel del sector

1. Crear un Instituto de promoción turística de naturaleza mixta en donde participe el sector público y el sector privado. Este se encargará de la planificación, comercialización y promoción de la oferta turística del Uruguay,

fomentando nuevas formas de asociaciones entre los sectores público y privado.

2. Elaborar un Plan Estratégico de Turismo a largo plazo el que deberá proyectarse al Futuro, próximos 15 años, y en su confección deberán intervenir los mejores Profesionales. El mismo deberá contener, entre otros aspectos:
  - Apertura a nuevos Mercados Emisores (por ej. Perú y Colombia) cuyas economías han registrado últimamente crecimientos económicos
  - Poner énfasis en los Mercados con conexión aérea
  - Incentivar políticas que propendan a la inclusión de la oferta turística uruguaya en los tour operadores mundiales que trabajan la Región (por ej. Buenos Aires, Calafate, Cataratas del Iguazú y destinos en Brasil )
3. Establecer partidas acordes a los ingresos generados por turismo y asignarlos en forma racional por producto. En tal sentido:
  - Promoción turística ligada con la comercial cuando haya afinidades
  - Distribución de la inversión de acuerdo a estudios de mercado.
4. Integrar a las misiones diplomáticas en la difusión del destino Uruguay, incorporando a Agentes especializados que difundan y promuevan el turismo. A la vez, hacer estudios más específicos que permitan optimizar las estrategias de captación de turistas considerando las particularidades de cada país.

#### Objetivo estratégico 5 – Defender los recursos humanos nacionales y la profesionalización de los servicios

1. Privilegiar los proyectos que solicitan incentivos a inversiones en turismo y ofrezcan un porcentaje determinado de uruguayos en cargos de formación profesional.
2. Coordinar permanentemente con las escuelas de turismo establecidas en el país para mejorar calidad de la educación y profesionalización.
3. Generar en la órbita del Ministerio de Turismo, un programa de capacitación adecuado a las reales necesidades que demanda el sector en el que intervenga el sector privado.

### Objetivo estratégico 6 – Revalorizar y generar una concientización en materia turística a nivel nacional

Crear, conjuntamente y en coordinación con las autoridades de la Educación, programa de concientización turística desde el nivel escolar y secundario, difundiendo la importancia del Turismo y el conocimiento del territorio asociándolo a su potencialidad del mismo para los intereses del país.

### Objetivo estratégico 7 – Diversificar la oferta turística nacional

1. Fomentar la creación de Parques Temáticos de Nivel Internacional, que sea un real estímulo para la presencia de visitantes al Uruguay a lo largo de todo el año. Analizar ejemplos internacionales de revalorización de un destino con este tipo de inversiones y su posible adecuación a nuestra realidad.
2. Apoyar la concreción de Centros de Convenciones y predios Feriales ubicados en Punta del Este (en proceso), Colonia y Montevideo.
3. Fomentar la construcción de terminales de Cruceros en Montevideo (Por ej. Puerto y/o Punta Carretas), Colonia y Punta del Este, explorando también la posibilidad en Piriápolis y La Paloma
4. Recuperar el patrimonio arquitectónico de la Capital en conjunto con un programa de incentivos para que Organismos Internacionales se establezcan en nuestro País, mejorando nuestro acervo cultural y contribuyendo en la demanda de recursos humanos diversos.

### Objetivo estratégico 8 – Fomentar y propiciar la innovación en el sector

1. Hacer llamados a fondos concursables para promover acciones que motiven la innovación en el sector turístico.
2. Crear un Premio Nacional, anual, al mejor proyecto, así como otras premiaciones que valoricen los esfuerzos de los participantes.
3. Fomentar, en el marco del turismo social, programas especialmente para adultos mayores y jóvenes, utilizando la infraestructura ociosa en determinadas instancias del año.
4. Modificar el régimen vigente de administración de los puertos deportivos para que en el futuro los mismos queden en el ámbito del Ministerio de Turismo y la Prefectura Nacional Naval.

**Objetivo estratégico 9 – Estrechar los vínculos entre el turismo y la Cultura nacional**

1. Difundir el acervo histórico/cultural como atractivo turístico en general a través de acciones que integren un Plan Nacional que se elabore al efecto.
2. Implementar con el Ministerio de Educación y Cultura, las Intendencias departamentales y los Municipios, la creación de recorridos culturales, a pie o con la utilización de buses turísticos, que sean ofrecidos por los operadores a los visitantes
3. Revalorizar la conmemoración de las fechas patrias, del folclore nacional (baile, danza, canto, etc.) y de los eventos locales que estén más arraigados con las tradiciones del país.
4. Apoyar los atractivos ya existentes (Por ej. Museo de San Gregorio de Polanco, entre otros).<sup>104</sup>

**Objetivo estratégico 10 – Desarrollar la logística turística del país**

1. Coordinar todos los servicios vinculados directa e indirectamente al turismo que faciliten su desarrollo y sustentabilidad en el tiempo
2. Generar nuevos mecanismos de actuación que mejoren los procedimientos existentes y mejoren los trámites burocráticos existentes a la fecha.
3. Intervenir en todo lo atinente a las Visas y Migraciones
4. Participar en la definición de la Política Aérea, conjuntamente con la autoridad competente en la materia.
5. Fomentar y desarrollar la Cartelería turística
6. Facilitar y agilitar los trámites en Pasos de Frontera, especialmente los pasos fronterizos con Argentina en las fechas de recambio de Temporada, para lo cual se deberá actuar en coordinación con la autoridad competente.

---

<sup>104</sup> Ver Uruguay Educado e Integrado – Capítulo Cultura

## DESARROLLO INMOBILIARIO

La actividad inmobiliaria ha tenido una evolución muy notoria en nuestro país. Sin embargo y a pesar de haber sido una fuente muy importante de recursos (por recaudación de impuestos, y de su efecto multiplicador (a través de generación directa e indirecta de mano de obra), se ha subestimado su rol dentro del contexto económico y del entramado social.

Desde la última crisis económica en 2002, y especialmente en la segunda mitad de la década pasada, un importante porcentaje de esa IED correspondió a inversiones en el sector inmobiliario en el sentido más amplio de su acepción, llegando el mercado inmobiliario a constituirse como uno de los principales motores de la economía nacional.

Sin embargo, este proceso paulatinamente ha venido desacelerándose, en muchos casos por el cambio de coyuntura internacional y regional; pero también por los cambios constantes en las reglas de juego, y la complicación del procedimiento para radicar inversiones en nuestro país, sin que mediaran períodos de adaptación.

En cuanto al mercado netamente local, la actividad inmobiliaria ha tenido un importante crecimiento, pero sin embargo no ajeno a lo expuesto anteriormente. El cual ha sido incipiente en los primeros años post crisis, explosivo sobre final de la década y principio de la actual, y con señales claras de estancamiento en la actualidad.

### Problemas fundamentales del sector

- **Falta de planificación estratégica.** Para alcanzar un desarrollo inmobiliario de calidad y sustentable, es necesaria “la implementación de acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión planificada del territorio ambientalmente sustentable”, según dicta el artículo 82 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- **Falta de información.** Uno de los principales problemas que afecta al sector inmobiliario es la falta de información estadística más completa, oportuna y sistemática. La falta de esta información impide un segui-

miento adecuado de la evolución del mercado inmobiliario y de la construcción y de sus relaciones con los flujos turísticos.

- **Estímulo y concientización.** El Estado puede colaborar estimulando al sector con acciones de bajo o nulo costo.
- **Falta de un marco adecuado.** La confianza es un valioso intangible de nuestro país, que debe ser cuidado y respetado. Se necesitan años, a veces décadas para construir la confianza, y solo una serie de medidas mal pensadas para arruinarla.
- Debemos tener más cuidado al cambiar reglas que sustenta la actividad y otorgar mayores plazos de adecuación a cambios que se estimen inevitables.
- Según estudios independientes, las dos terceras partes de la actividad inmobiliaria pasan por el sector informal en nuestro país. Esto no solo afecta a los operadores formalmente establecidos, por medio de la competencia desleal, sino que implica importantes pérdidas económicas para el estado a través de la evasión impositiva, así como también pérdida de la cristalinidad y de efectividad de los controles en materia de lavado de activos.

## Objetivos generales

- Crear las mejores condiciones para un desarrollo inmobiliario que maximice la calidad de vida respetando la sustentabilidad ambiental.
- Establecer un marco de certidumbre, de estabilidad macroeconómica, estimulando la inversión, respetando la propiedad privada, las reglas que rigen el estado de derecho y el libre mercado.
- Mejorar la institucionalidad y la profesionalización del sector e involucrando a todos los actores.

### Objetivo estratégico 1 - Ampliar la actividad del Ministerio de Turismo con un área especializada en Desarrollo Inmobiliario

Generar un ámbito de planeamiento estratégico enfocado a promover y pensar el mercado inmobiliario sin perjuicio de las debidas competencias del Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente y de las Intendencias. Actuará en el marco del artículo 82 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Se

promoverá la participación de representantes de todos los sectores involucrados (inversores, empresas constructoras, agentes inmobiliarios, sistema financiero, etc.), conjuntamente con el Estado, generando espacios de intercambio de ideas, debate y puesta en práctica.

#### **Objetivo estratégico 2 - Crear de un Observatorio de la actividad inmobiliaria**

Es prioritario contar con información detallada y específica sobre el mercado inmobiliario, a fin de poder evaluar cuantitativa y cualitativamente la magnitud de los fenómenos que ocurren en dicho mercado. Luego de definido el sistema de información requerido, se cometerá al INE su elaboración. De esta manera, se podrá corregir la dispersión y parcialidad de datos existentes, recoger información valiosa sobre el sector y contribuir a mejorar la apreciación que se tiene sobre la materia, además de contribuir a proyectar y medir el efecto de las políticas aplicadas.

#### **Objetivo estratégico 3 – Generar nuevos estímulos y mayor concientización en el sector**

1. Sistematizar y agilitar los procesos de autorización de nuevas tecnologías y sistemas constructivos de forma de desarrollar un modelo de negocios más eficiente, moderno; tecnológicamente y energéticamente más eficiente.
2. Invertir en promoción y publicidad para captar inversiones en el exterior para el mercado inmobiliario.
3. Generar incentivos para los uruguayos en el exterior. Habilitar y promover mecanismos para que le sean reconocidos sus ingresos en el exterior al tramitar un crédito inmobiliario en nuestro país.
4. Concientizar a la sociedad uruguaya de los beneficios que se generan cuando un inversor del exterior decide invertir en el país. En este tipo de inversiones el ciclo de vida no se agota con las vacaciones, de ahí su importancia estratégica.
5. Regenerar zonas urbanas degradadas, con políticas de fomento concretas que estimulen la inversión, como manera de recomponer el entramado urbano.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Por ejemplo en Montevideo, zonas como La Aguada, Ciudad Vieja, o Goes, etc. Acompañadas con una política de seguridad ciudadana adecuada.

**Objetivo estratégico 4 - Mejorar la formalización y la profesionalización del sector**

1. Aprobar una ley que rija la actividad de los Operadores inmobiliarios, con medidas que favorezcan la formalización y profesionalización del sector.
2. Recuperar un mejor clima para los negocios, mejorando cuestiones vinculadas con plazos y trámite a cumplir.

# **URUGUAY LIBRE Y SEGURO**

# **Seguridad Ciudadana**

## ***Justicia y Rehabilitación***

# *Libertad, Transparencia y Derechos Humanos*

## **URUGUAY LIBRE Y SEGURO**

---

El Uruguay libre y seguro debe tener a la seguridad ciudadana como garante de la libertad, la que constituye la columna vertebral de una sociedad más justa e integrada. El derecho a vivir en paz, sin violencias y sin autoritarismos es un derecho fundamental que se debe preservar siendo la seguridad un patrimonio nacional que permite el ejercicio efectivo de la libertad en su más amplio sentido. La Libertad la concebimos también unida al ejercicio pleno de la ciudadanía en un marco de respeto de los derechos humanos y de transparencia en su más amplio sentido. Es necesario avanzar en todo lo relativo a la transparencia y honestidad que expone al escrutinio público las acciones llevadas a cabo por los gobernantes en el ejercicio de las funciones que les han sido confiadas por la ciudadanía, así como la rendición de cuentas que supone la obligación elemental que tiene todo gobernante de informar y explicar sus acciones al soberano.

## SEGURIDAD CIUDADANA

Uruguay padece un agravamiento de sus problemas de inseguridad, verificado tanto a nivel de estadísticas, como de percepción de temor y victimización de la población en general. El año 2012 fue record histórico de homicidios y de rapiñas en nuestro país. En el período 2005-2013 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó en el país de 5,7 a casi 9 (ver Figura 1); desde el año 2005, las rapiñas no han parado se aumentar en forma constante y sistemática, con una velocidad de crecimiento superior a la registrada durante los gobiernos de los partidos tradicionales y alcanzando un record histórico de más de 17.000 (ver Fig. 2). Entretanto, las denuncias por violencia doméstica continuaron creciendo significativamente, registrándose 25.911 en 2013.

A nivel de percepción, todos los estudios de opinión pública coinciden en que la inseguridad es el primer problema de los uruguayos y su principal preocupación (ver las encuestas de diversas empresas en las Figuras 3 y 4). Asimismo consignan que la población considera que el delito aumentó en el país; que es probable o muy probable ser víctima de un delito en los próximos meses; sienten que su barrio es inseguro o muy inseguro; e incluso creen probable o muy probable ser asaltado en la vía pública. El tema “seguridad” está instalado en la agenda pública, con cada vez mayor relevancia y ello como resultado de la propia realidad delictiva.

**El delito y la violencia le cuesta a Uruguay 1.165 millones de dólares al año, el 3% de su PIB**, según lo señala el informe internacional, "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina", del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el año 2012, en Uruguay se destinaron 836 millones de dólares en seguridad pública, según el Observatorio Uruguay de Políticas Públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), no obstante el importante incremento de recursos financieros no se acompaña de la exhibición de resultados positivos de mejora de la seguridad ciudadana. Véase en la Figura 2 el incremento presupuestal con aumento concomitante de la delincuencia y de la insatisfacción ciudadana con las condiciones de seguridad.

## Proyección con datos de Agosto 2012

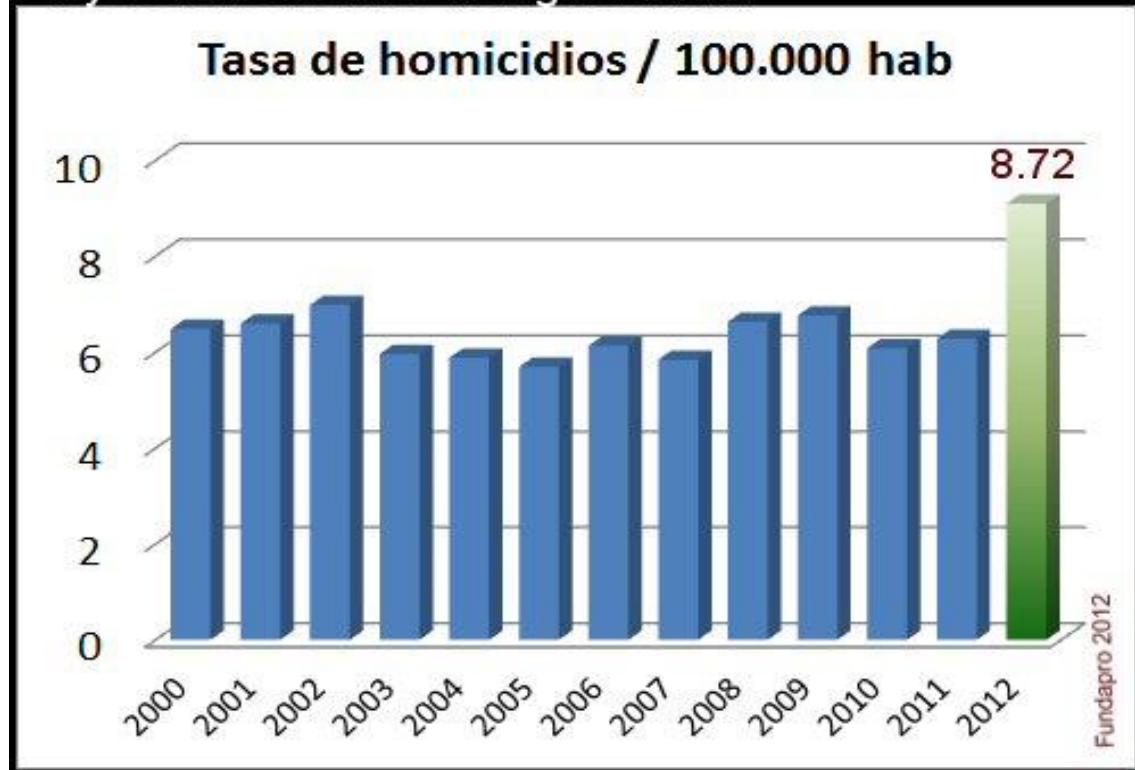


Figura 1. Número de homicidios por cada 100.000 habitantes (tasa) en los años 2000-2012. La tasa en 2013 fue similar a la de 2012.

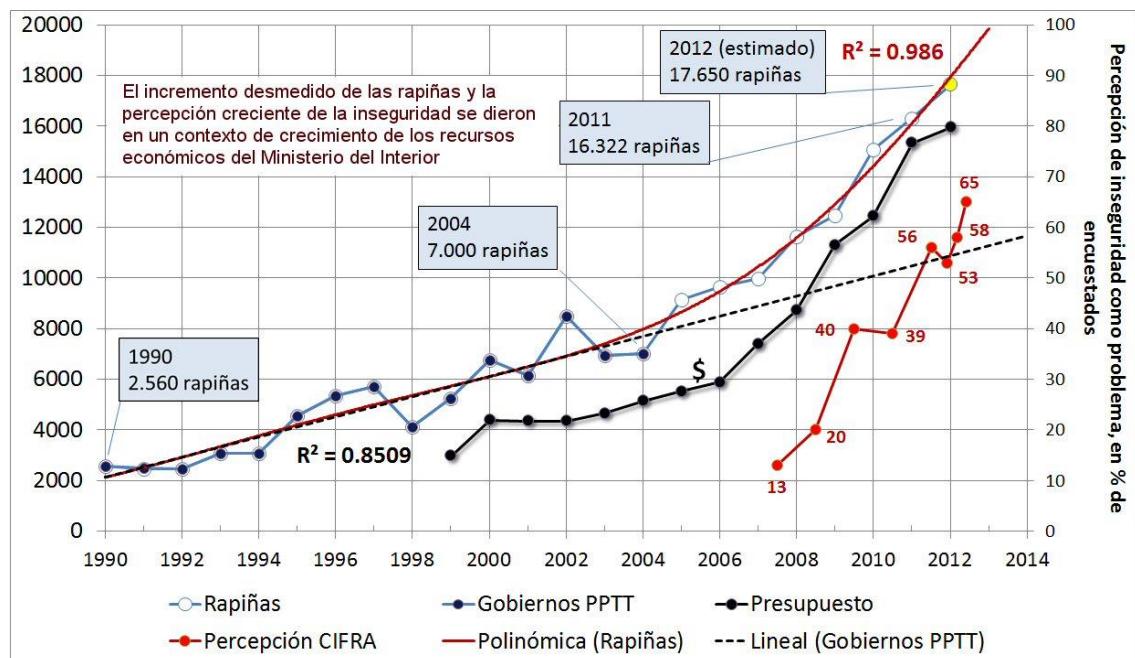


Figura 2. Número de rapiñas desde 1990 a 2012 (el aumento en 2013 fue consistente con la gráfica). Se indica también el presupuesto asignado al Ministerio del Interior y la percepción de inseguridad para los años indicados (de acuerdo a las encuestas realizadas por la empresa CIFRA).

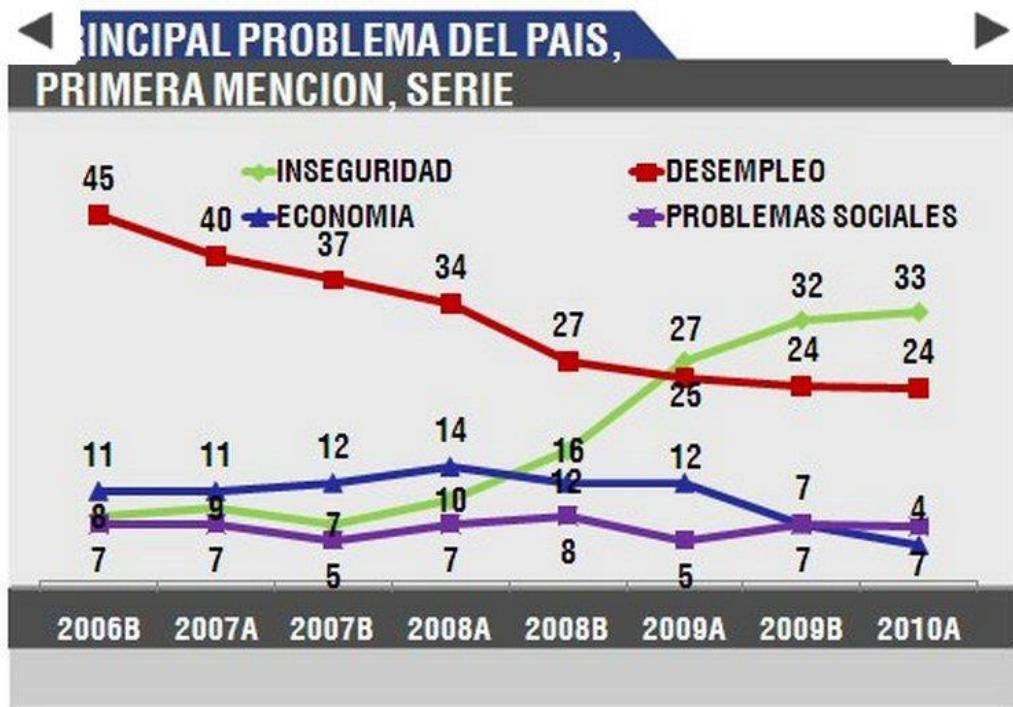
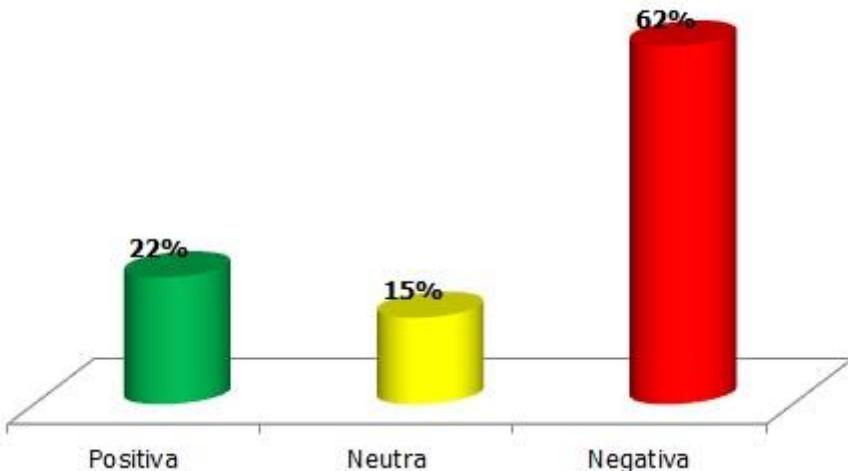


Figura 3. Serie de encuestas de Equipos Mori sobre cuál consideran las personas que es el principal problema del país. A partir de 2009, la inseguridad se transforma en el problema más importante para los uruguayanos.



Figura 4. Serie de encuestas de CIFRA sobre el porcentaje de personas que consideran que la inseguridad es el problema más importante del país. A partir de 2011, más de la mitad de los uruguayanos consideran que sí lo es.

**El deterioro de la seguridad pública en el Uruguay es acompañado por la falta de respuestas y de resultados positivos a través de un eficaz combate del delito. La evaluación de la población sobre el gobierno en materia de seguridad pública es francamente negativa (ver Figura 5).**



**Figura 5. Juicio de la población sobre las acciones del gobierno en seguridad pública (FACTUM, Nov. 2013)**

Corresponde asimismo abordar el tema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano, por cuanto la inseguridad pública impacta directamente en la calidad de vida y en el desarrollo de las personas en la sociedad. **En este contexto, el delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano pleno.**

Es por ello que la seguridad ciudadana debe identificar respuestas que se puedan adoptar para hacerle frente al delito y a la violencia en aras de impulsar el efectivo desarrollo humano.

La seguridad es un pre requisito básico para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades como seres humanos por lo que abordaremos su tratamiento de forma integral y en coordinación con otras entidades estatales. Sin duda, la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas son requisitos fundamentales para que puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades. Por

otro lado, la percepción de la seguridad tiene un efecto real en la manera como las personas se desarrollan y se relacionan con su entorno.

La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y de amenazas, que pueden afectar a las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano. Creemos en un enfoque de la Seguridad Ciudadana centrado en las personas, consistente en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna. Esta concepción está centrada en el bienestar de las personas y considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para su desarrollo humano.

En efecto, sin seguridad ciudadana, que protege un núcleo básico de derechos, las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades, ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones, por lo que la seguridad ciudadana debe garantizar la libertad de los individuos..

El delito y la violencia impactan directamente sobre las capacidades y libertades de los ciudadanos (afectando y limitando sus derechos y garantías); sobre el tejido social, generando, incertidumbre, miedo, impotencia, impunidad y sobre las instituciones del estado, las cuales sufren una pérdida de confianza por no brindar respuestas y resultados.

**La seguridad ciudadana constituye, en definitiva, un bien público y, como tal, su provisión es responsabilidad principal del Estado. Es decir, un bien al que todas las personas deben tener acceso sin distinción de clase social, preferencia política, raza, etnia, género o identidad sexual. Y es el Estado es el principal encargado y responsable de proveerla.**

**No puede haber ningún tipo de renunciamiento del Estado a cumplir su función esencial de brindar y garantizar la seguridad.** La justicia también tiene la responsabilidad, de enviar señales firmes y claras a quienes no respeten las normas, afecten el orden público, alienten o participen en faltas,

vandalismo o delitos y alteren la convivencia pacífica, por lo que la actuación conjunta de las entidades estatales resulta de fundamental importancia.

La criminalidad existe. No es sólo una sensación, como se llegó a asegurar. El fenómeno creciente no encontró límites tangibles, mientras que el gobierno, actuó con laxitud, impericia e ineeficacia para encarar el problema. El crimen a su vez irrumpió de tal manera, que modificó las costumbres sociales y afectó la calidad de vida, lo que se acentúa con el correr del tiempo.

**La Seguridad pública debe ser tratada como una “Política de Estado” (orientada a la coordinación de los 3 poderes).** La seguridad pública es responsabilidad compartida por los tres poderes del Estado, cada uno en el ejercicio de sus competencias:

El **Poder Legislativo** elaborando normas que garanticen la seguridad de todos los ciudadanos. Sancionando leyes que sean severas con los reincidentes y que no entorpezcan la actuación preventiva y represiva de la policía, ni terminen favoreciendo, sin quererlo, la impunidad de los delincuentes.

El **Poder Ejecutivo** fortaleciendo su actuación preventiva del delito y aumentando la eficacia de su labor represiva. Para ello es imprescindible contar con jerarcas idóneos y políticas firmes y claras. Disponer de un número adecuado de policías, bien seleccionados, mejor entrenados y remunerados. La verdadera guerra es contra el delito y contra la droga. El gobierno de turno, no es el culpable de la existencia de delitos, pero sí puede ser responsable por omisión en combatirlos. A la vez, se debe desarrollar una marcada política de rehabilitación de infractores.

El **Poder Judicial**, por su parte, tiene un rol fundamental en materia de seguridad el que se debe apoyar decididamente para la consolidación de la política nacional referida.

En definitiva desde el Partido Colorado trabajaremos para:

- Vivir en una sociedad sin miedo, con más y mejor seguridad lo que implicará mejorar la calidad de vida y posibilidad real de desarrollo humano.

- Contar con un Estado que garantice la seguridad, como base para el efectivo ejercicio de las otras libertades, visualizando a la seguridad ciudadana como la primera de las libertades, por cuanto ella vela y garantiza el ejercicio pleno de las demás
- Garantizar el derecho a vivir en paz, sin miedo y sin violencias, el que constituye un derecho fundamental que se debe preservar.
- Consolidar un Estado que custodie la integridad física, la vida y los bienes de las personas, previniendo y reprimiendo el delito.
- Mejorar la situación de la seguridad pública, lo que es imperioso, si realmente deseamos construir un país moderno y avanzado, porque la sociedad no cambiará, ni mejorará, si se encuentra en un estado de indefensión, entre la incertidumbre y el temor.
- Transformar las fuerzas de seguridad, para dar respuestas más profesionales y eficaces. Con cuadros más motivados, vocacionales y comprometidos con sus funciones, bien disciplinados y cada vez más profesionales; más eficientes y mejor organizadas.
- Generar una Seguridad Ciudadana apoyada en 4 columnas, las que mejoraremos y abordaremos de manera conjunta:
  - Una Policía más efectiva, que aclare y prevenga más delitos.
  - Más y mejores leyes que defiendan los DD.HH de los ciudadanos honestos y den herramientas a la policía para combatir el delito.
  - Una Justicia más eficaz, más fortalecida e independiente.
  - Más y mejores Cárcel para que los privados de libertad cumplan toda su condena y se genere una efectiva rehabilitación de los mismos para su inserción en la sociedad.
- Dar señales claras y de firmeza frente al delito y a todos aquellos que los comenten.
- Tener una política de seguridad ciudadana de buena gestión y donde se sustituya de la explicación por el resultado. En vez de buscar justificaciones y dar explicaciones de una gestión, se deben exhibir resultados positivos.
- Proteger a los más humildes, que son los más perjudicados, porque no pueden pagarse una seguridad privada, un seguro por hurto, alarmas, rejas y tantas otras cosas necesarias para la protección personal en la sociedad actual.

- Profundizar las políticas de educación y de rescate de valores lo que resulta ser algo fundamental por lo que se debe actuar en consecuencia y en coordinación con las autoridades educativas.
- Garantizar el orden público, como el estado de hecho en el que se desarrollan los valores de tranquilidad y seguridad pública, en la normalidad de la vida corriente, en la protección y el libre ejercicio de los derechos individuales y la guarda de sus intereses.
- Restablecer el principio de autoridad y verticalidad del mando, jerarquización, profesionalización y dignificación de la función policial.
- Desarrollar fuertes políticas de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad se imponen por lo que es necesario el desarrollo de un Plan Nacional de Rehabilitación.

#### Objetivo estratégico 1 - Modernización policial y efectivo combate del delito

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Aumentar la presencia policial y el patrullaje en las calles para mejorar sustancialmente la seguridad ciudadana y prevenir el delito. A partir de la intensificación de los sistemas de patrullas en todas sus modalidades, incorporando aeronaves y drones (prevista como la Nº 20 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Más patrullaje y más kilómetros de recorrido planificado, sobre todo de las zonas de más alto riesgo de delito (prevista como la Nº 20 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública") logrando incursiones y presencia policial efectiva y disuasiva, en los barrios y las zonas más conflictivas.
- Acercar las “Comisarías o Seccionales Policiales” a la gente, las que serán el centro de referencia policial, de prevención y de represión del delito. Para ello se les aumentarán recursos humanos y materiales, rediseñando el despliegue territorial de la Policía, e implementando un sistema de patrullaje barrial por cuadrículas (prevista como la Nº 21 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Transformar el servicio 911 para llegar antes, mejorando sustancialmente las comunicaciones y el funcionamiento del mismo, para asegurar la efec-

tividad y rapidez de la respuesta, estableciendo estándares (acorde a parámetros internacionales) de tiempo atención de las llamadas; despacho de las unidades al lugar y llegada de la policía a la escena del delito en pocos minutos (prevista como la N° 34 y 35 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").

- Duplicar la inversión en tecnología de prevención de delito (a modo de ejemplo, empleo de: drones; software de reconocimiento facial; sistemas móviles de scanners; software estadístico de predicción de delitos - PredPol-Predict/Crime-Predictive Policing Software-; y equipamiento de punta) e instalación de más cámaras de video vigilancia, priorizando las zonas más problemáticas y/o peligrosas; en puntos estratégicos y en todas las capitales departamentales.
- Reforzar la interacción ciudadano/policía a través de la "Policía de proximidad" o "Policía del barrio" relanzando y potenciando esas modalidades de actuación policial (prevista como la N° 19 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública" ).
- Combatir la droga y el narcotráfico para abatir significativamente las bocas de venta y suministro de las mismas (prevista como la N° 38 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Frenar el aumento de los delitos y bajarlos. El objetivo es contener el incremento de las tasas delictivas y la meta de reducirlas en el quinquenio, para llegar a los niveles más bajos que se hayan registrado a principio de la década del dos mil. Todo ello a través de una actividad marcadamente proactiva policial y de una estrategia de seguimiento y combate, de las actividades delictivas.
- Establecer sistemas informáticos de base de datos, mapa de los delitos y de estadística de información criminal. Es decir una propuesta de un geo referenciamiento de los delitos, estableciendo estadísticas por zonas y por comisarías (prevista como la N° 5 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Profesionalizar y optimizar la tarea de los recursos humanos y el empleo de tecnología contra el delito (prevista como la N° 33 y 34 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").

- Mejorar la eficacia policial para reducir la posibilidad de que los delitos queden impunes. El mayor elemento disuasivo del delito es el temor del delincuente a ser detenido. Estrategias de seguridad basadas en: Disuadir al delincuente (por el alto riesgo de ser capturado); desterrar la impunidad del delito (consecuencia de la mejora en la eficacia policial en la tasa de esclarecimiento del delito); rehabilitar al delincuente (para minimizar la reincidencia); e incapacitar al delincuente (por su reclusión).
- Generar movilidad sobre la base de planes concretos y estrategias policiales, que permitan contener a los delincuentes antes de que los mismos actúen.
- Aumentar la tasa de aclaración de los delitos, optimizando la eficacia policial; con buena gestión, estrategia y políticas definidas en la materia.
- Mejorar la gestión, para aprovechar eficientemente el extraordinario presupuesto asignado al Ministerio del Interior, en pos de obtener resultados positivos que se expresen en la disminución de los índices de la inseguridad.
- Restablecer el principio de Autoridad y el orden para la convivencia en sociedad. Intolerancia frente al delito, las faltas y las conductas que lo propician, atacando los desarreglos de convivencia, las inconductas, las alteraciones al orden público; el “delito debut” (comienzo de la carrera delictiva), aplicando la ley y demás normativa y en particular con el cumplimiento de la Ley de Faltas N° 19.120.
- Establecer un nuevo modelo policial (eficaz; con más y mejores policías; proactivo y comunitario; más y mejor capacitación; mejor funcionamiento operativo; ingresos más calificados y continuar mejorando las retribuciones policiales).
- Crear la Policía Rural en los departamentos del interior del país que así lo requieran, para atender la problemática y el combate frontal contra el abigeato; y situaciones tales como, la faena clandestina; el ingreso ilegítimo en el fundo ajeno, la caza abusiva (prevista como la N° 22 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública" y proyecto de ley de Seguridad Rural, presentado por el diputado José Amy).

- Reducir a la "cifra oculta de delitos" (estimada en un 40%) promoviendo la denuncia, simplificando los procedimientos, acercando los servicios, mejorando la confianza, los resultados y la respuesta policial.
- Extender el monitoreo y control a través de tobilleras electrónicas y rastreador GPS, a los reclusos que salgan en salidas transitorias.
- Brindarle una herramienta más a la autoridad policial, en pos de la prevención y represión del delito, restableciendo las disposiciones del Decreto N° 690.
- Impulsar las políticas de Vivienda para el personal policial. (prevista como la N° 36 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública"). (Ver el Capítulo "Vivienda" de Uruguay Educado e integrado).
- Trabajar a partir de un liderazgo claro y firme, con un proyecto integral en materia de seguridad, de alcance nacional y con respaldo técnico.

#### Objetivo estratégico 2 - Prevención social en los lugares del delito

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Aplicar el diseño urbano o medioambiental (CPTED en inglés) y el diseño basado en la conducta (BBD en inglés), para la prevención del delito: mejorando el control de los accesos; mejorando la iluminación y vigilando y limpiando los espacios públicos (prevista como la N° 18 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Restablecer las Comisiones de Seguridad Barrial y de la Policía de Proximidad, fomento de las Escuelas de Seguridad Ciudadana y elaboración, en ese contexto, de un Programa de Seguridad Ciudadana que, además de las medidas de lucha contra el delito, recoja temas de interés de las diferentes comunidades (prevista como la N° 2 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Establecer y desarrollar programas de educación, capacitación e inserción laboral y deportes para alejar a los menores de las drogas y el delito, en coordinación con el M.E.C., con ANEP, el MIDES y el futuro Instituto Nacional de Deporte.
- Asistir jurídica y sicológicamente a las víctimas de los delitos, en coordinación con el MIDES y el MSP.

### Objetivo estratégico 3 - Disminución de la Violencia de Género y atención de las víctimas

Tan solo en 2013, unas 30 mujeres murieron víctimas de violencia doméstica y otras siete corrieron riesgo de fallecer debido a los golpes que sufrieron de sus parejas. Mientras que en 2012 el total de víctimas fue de 32, de las cuales 28 fueron mujeres y cuatro fueron niños.

La Red contra la Violencia Doméstica, consigna que en España no llega a producirse una muerte por millón de habitantes, mientras en Uruguay los asesinatos e intentos de asesinato llegan a 10 por millón de habitantes. El Poder Judicial lleva colocadas unas 70 tobilleras electrónicas en casos de violencia doméstica solo en Montevideo. Pero las cifras no mejoran pese a ello y a las campañas que se realizan para generar conciencia y las Organizaciones piden mayor esfuerzo del gobierno para bajar estos índices.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Establecer “Casas de Tránsito y Refugio” para acoger a víctimas de violencia doméstica, con el apoyo de profesionales multidisciplinarios, en coordinación con el MIDES y con los gobiernos departamentales.
- Implementar “Programas de capacitación laboral, para mujeres víctimas de violencia doméstica” en coordinación con el MEC, MIDES y ANEP.
- Desarrollar “Programas especiales de atención escolar, para niños y jóvenes -víctimas o testigos- de violencia doméstica” en coordinación con el MEC., MIDES y ANEP.
- Desarrollar una actitud pro activa policial mediante la identificación y el seguimiento constante de los casos de violencia de género.
- Fortalecer a la sociedad civil, apoyando la red de ONGs de defensa de las mujeres, a partir de las experiencias existentes a la fecha.
- Continuar y potenciar acciones de prevención, sensibilización y capacitación, con la difusión de estadísticas y campañas en medios de comunicación. (en coordinación con el MIDES).
- Propiciar y facilitar el acceso a la justicia, procurando a su vez evitar la re victimización en el proceso.
- Fortalecer con recursos técnicos y humanos las Comisarías de la Mujer.

- Crear un “Fondo de manutención transitoria y de soluciones habitacionales, para Víctimas de Violencia Domestica.
- Desarrollar un Plan de solución habitacional para Víctimas de Violencia Domestica, proporcionando una vivienda a víctimas que no la pueden adquirir y que no cumplan con determinados requisitos establecidos en otros planes, en alguna de las siguientes modalidades: comodato modal; usufructo oneroso o arrendamiento con opción a compra (proyecto de ley presentado por la diputada Martha Montaner en el Parlamento Nacional y ver capítulo "Vivienda" del Plan Uruguay 2015 – 2020).
- Establecer una normativa específica y pena aplicable, a quienes retiren sin autorización o rompan intencionalmente, los medios de rastreo y control electrónico (pulseras o tobilleras) dispuestos judicialmente y aplicados a personas acusadas, por violencia doméstica o familiar (proyecto ley presentado por la diputada Graciela Matiaude ante el Parlamento Nacional).
- Determinar en forma más precisa algunas de las medidas cautelares a adoptar judicialmente en materia de violencia doméstica (proyecto de ley presentado por la diputada Alma Mallo).

**Objetivo estratégico 4 - Atención de los MENORES y en particular de aquellos que incurran en delitos**

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Rescatar a los niños y adolescentes en situación de calle, desarrollando programas en coordinación con el INAU y el MIDES para atender la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos. (prevista como la Nº 44 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública" y en acciones establecidas en el capítulo de Políticas Sociales del Plan Uruguay 2015 - 2020).
- Implementar acciones respecto de los menores que se han desvinculado del sistema educativo, estableciendo planes específicos y efectivos para su reincorporación en coordinación con la ANEP y el MEC (Ver Capítulo Educación -Plan Uruguay 2015 -2020).Difundir y potenciar los valores de convivencia ciudadana, tales como tolerancia, convivencia civilizada, resolución pacífica de las diferencias y respeto por los derechos de los

demás, como base esencial para la vida en sociedad y el progreso de ésta, en coordinación con la ANEP y el MEC.(Ver Capítulo de Educación en Plan Uruguay 2015 – 2020)

- Extender las Comisarías del Menor a los departamentos del Interior, que presenten mayores índices de problemática vinculada con los mismos a fin de optimizar la atención de los mismos.
- Establecer un sistema de internado y rehabilitación especial para menores infractores por fuera del INAU, con la creación de un servicio descentralizado -Instituto Correccional y de Rehabilitación de Adolescentes - (Proyecto de reforma constitucional a plebiscitarse con las elecciones nacionales del 26 de octubre de 2014).
- Bajar la edad de imputabilidad penal hasta los 16 años para los adolescentes que cometan delitos graves. Mantenimiento de los antecedentes penales. (Proyecto de reforma constitucional a plebiscitarse con las elecciones nacionales del 26 de octubre de 2014).
- Desglosar del Código de la Niñez y de la Adolescencia, el régimen especial de responsabilidad penal para los adolescentes e introducir modificaciones tales como: el establecimiento de la posibilidad, de que el juez pueda evaluar y eventualmente sumar agravantes, al momento de fijar la penalidad; otorgando más facultades al juez para disponer medidas de reclusión; prever la incautación preceptiva de los artículos adquiridos con el dinero proveniente de un delito; establecer plazos mínimos y máximos de reclusión según los delitos cometidos; y penalizar más efectivamente la tentativa de hurto, para que no sea una norma superficial (prevista como la Nº 8 y 10 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Crear en la órbita del Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, un "Registro Nacional", que centralizará, procesará y analizará la información estadística sobre violencia y criminalidad de los menores delincuentes a nivel nacional, en coordinación con el Poder Judicial (proyecto de ley presentado por el diputado Aníbal Gloodtdofsky en el Parlamento Nacional).

#### Objetivo estratégico 5 - Modernización del Sistema Penitenciario

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Iniciar un proceso de trabajo basado en las tres “R”: Rehabilitación (generación de hábitos y valores; capacitación laboral y de oficios; educación), Reflexión (¿por qué lo hiciste?) y Reincisión (ej. convenios; empresas padrinos, etc.).
- Desarrollar los planes de educación, capacitación e inserción laboral con el objetivo de alcanzar al 100% de los reclusos, sin importar su condición procesal, en coordinación con el MEC y la ANEP, así como con otras entidades públicas y/o privadas de la sociedad civil.
- Transformar las cárceles para que cumplan una efectiva función re socializadora (prevista como la Nº 47 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Clasificar los reclusos (según de delito, gravedad de las penas y grado de peligrosidad) e implementar un tratamiento diferenciado dentro del sistema, apuntando a su mejor y más rápida rehabilitación (prevista como la Nº 47 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Asistir, tratar y rehabilitar a reclusos adictos, en coordinación con el MSP y el MIDES.
- Estudiar la creación de guardias nocturnas de jueces con competencia en materia penal (en coordinación y acuerdo con el Poder Judicial).
- Incrementar el apoyo, contralor y seguimiento de los reclusos liberados, potenciando los recursos y funciones del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
- Construir nuevos centros de reclusión, destinados a eliminar el hacinamiento; mejorar las condiciones de reclusión y lograr una mayor y mejor rehabilitación (prevista como la Nº 48 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Mantener la seguridad perimetral de los establecimientos carcelarios a cargo de personal de las fuerzas armadas (en coordinación con el MDN).

#### Objetivo estratégico 6 - Desarrollo y actualización legislativa

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Penalizar como delito el porte o tenencia de armas de fuego por parte de quien registre antecedentes penales -proyecto de ley presentado por el

- diputado Germán Cardoso- (prevista como la Nº 7 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
- Proteger a las víctimas, denunciantes, testigos y peritos en procesos penales, en coordinación con el Poder Judicial y las Fiscalías (prevista como la Nº 14 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
  - Mejorar la seguridad de los policías, ajustando las normas relativas a su legítima defensa y penando con agravantes las agresiones a los mismos, así como la posesión de armas en manos de reclusos (prevista como la Nº 24, 25, 26 y 32 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").
  - Actualizar y aclarar el concepto y las condiciones de la legítima defensa, prevista en el art. 26 del Código Penal. Esclareciendo el concepto (teniendo en cuenta el estado emocional y las presiones psicológicas de quienes apelan a la legítima defensa, al enfrentar a los delincuentes) e introduciendo pautas que permitan objetivar la apreciación de la racionalidad de la defensa ante el ataque; así como ampliar la legítima defensa - extendiendo la protección legal de la víctima frente al agresor a toda la jornada y no solamente de noche, además de también ampliarla la noción de dependencias del defendido, -en el caso del hogar incluyendo balcones, terrazas, azoteas y garajes; a establecimientos rurales (galpones, instalaciones, criaderos, tambos, depósitos de herramientas, de granos y otro tipo de espacios siempre que tengan una razonable continuidad con la casa, al punto de constituir dependencia de ella); y también al lugar de trabajo, comercio, industria o similar-. En suma, considerar más a la víctima que al agresor delincuente (antecedente: proyecto de ley presentado por el diputado José Amy ante el Parlamento Nacional).
  - Aprobar una Ley que regule la custodia y seguridad en las sedes de representaciones y/o misiones diplomáticas y de organismos internacionales, así como de la misión de custodia y seguridad en todas las fronteras secas de nuestro territorio nacional a cargo de personal militar (proyecto de ley presentado por el diputado Aníbal Gloodtdofsky ante el Poder Legislativo).
  - Creación de nuevas figuras y procedimientos como el "informante (colaborador)" o el "arrepentido" y del "agente encubierto (infiltrado)" que,

con las debidas garantías, posibiliten el más eficaz combate al delito (prevista como la N° 15 y 16 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").

- Excluir a los delincuentes Reincidentes de delitos graves, del beneficio de las Salidas Transitorias; y del Régimen de Excarcelación provisional y libertad anticipada (Proyecto de ley presentado por el senador Pedro Bordaberry en el Parlamento Nacional).
- Aumentar la pena, para los delincuentes reincidentes peligrosos, con la denominada regla penal de reincidencia múltiple, para los delitos graves -como los de "homicidio, lesiones graves, lesiones gravísimas, rapiña, rapiña con privación de libertad (copamiento), extorsión, secuestro, y violación"- (Proyecto de ley presentado por el senador Pedro Bordaberry ante el Senado de la República).
- Proponer una nueva Ley Orgánica Policial, actualizada y moderna, que jerarquice y profesionalice aún más, el instituto policial y sus integrantes.

#### Objetivo estratégico 7 - Combate y enfrentamiento frontal del crimen organizado

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Incrementar el control de las fronteras, por medio de aplicación de tecnología -radares, drones, bases de datos, video vigilancia, software de reconocimiento facial; sistemas móviles de scanners de rayos x para detección de drogas, armas, explosivos y otras sustancias- y un más fluido intercambio de información y cooperación internacional.
- Capacitar a las fuerzas de seguridad a nivel nacional para mejorar y optimizar la coordinación, intercambio y unificación de la información disponible y clave para el cumplimiento de una tarea eficiente.
- Luchar directamente contra el blanqueo de dinero, capitales, activos u operaciones con recursos de procedencia ilícita. Por medio, entre otros, de un sistema integrado de información criminal; de un sistema estadístico; de una estrategia de comunicación; del análisis estratégico de la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero; de la creación de unidades especiales de investigación; y del incremento de la cooperación internacional. Así como fortaleciendo los marcos normativos e institucionales en

materia de prevención, detección, investigación, persecución y control del lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del desvío a canales ilícitos de sustancias químicas controladas, y de otros delitos graves de carácter transnacional, todo ello en concordancia con las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y con la colaboración técnica de organismos internacionales especializados en la temática y con participación de los organismos públicos que tienen competencia en la materia.

- Combatir el tráfico de armas y municiones ilegales y en manos de la delincuencia. Con medidas de: a) - armonización de instrumentos legislativos (acorde a las Convenciones de OEA y ONU); b)- preventivas y operativas (con una enérgica represión y control interno de armas y municiones ilegales y un fuerte contralor fronterizo y aduanero) y c)- del aumento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica (intercambio de información; capacitación de operadores; y asistencia legal y técnica mutua).
- Luchar directamente contra el narcotráfico y las bocas de venta de drogas. Por medio de la asignación de más recursos; aplicación de tecnología; e incremento de la cooperación internacional, y el intercambio e investigación de información de inteligencia. Y en coordinación con la Junta Nacional de Drogas la que deberá establecer las políticas nacionales en esta materia. (prevista también como la Nº 39 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública").

## JUSTICIA Y REHABILITACIÓN

### a) Justicia

Nada más eficaz que la separación de los poderes han creado los hombres, como instrumento constitucional, que permite asegurar y garantizar la libertad y los derechos, así como el asentamiento de una verdadera democracia.

El sistema de justicia juega un rol fundamental en asegurar los derechos sustanciales de los individuos. Ello obliga a reflexionar sobre: el mejor cumplimiento del principio de la separación de poderes; la no politización de la justicia, y el mejor y mayor desarrollo de un fortalecimiento institucional de la justicia, entre otros aspectos de importancia a tener en cuenta.

Hay un fuerte vínculo entre la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana, las garantías individuales; la formación y el crecimiento de las personas y el desarrollo de las naciones.

Las sociedades abiertas y plurales de todo Estado Democrático de Derecho exigen seguridad jurídica. Tal seguridad jurídica es el resultado de dos operaciones de carácter complementario; la primera de carácter política, que consiste en la definición del marco jurídico establecido por los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos. Y en segundo lugar, un tiempo jurídico, que consiste en garantizar la aplicación imparcial del marco jurídico previamente establecido.

**La función del Poder Judicial es la de aplicar el derecho creado por los órganos democráticamente legitimados. Por eso debe ser un poder “apolítico”, neutral e imparcial y se trata al mismo tiempo de un poder garantista esencial, para defender a las personas y los derechos.**

Resulta incuestionable que la seguridad y la libertad logran su mejor protección bajo el amparo de la independencia e imparcialidad de los tribunales como de sus funcionarios administradores de justicia.

Contribuir a elevar aún más el nivel técnico de la magistratura nacional y a la necesidad imperiosa de modernizar algunas estructuras del sistema judicial constituye una prioridad para nosotros. La eficacia en el ejercicio de la independencia del Poder Judicial depende en gran medida, de que los jueces aseguren un alto nivel profesional y una rectitud personal irreprochable.

Entendemos que hay que **fortalecer al Poder Judicial** en tanto poder del Estado que nos da la garantía de la aplicación de la ley de forma imparcial y, en definitiva, garante de las necesarias certezas y seguridades que requiere toda vida en sociedad.

Asimismo, también **fortalecer al Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, que evita el accionar arbitrario y antijurídico de quienes, con sus resoluciones desde la Administración Pública, pueden afectar los derechos de los ciudadanos. Mientras que el **Tribunal de Cuentas** no sólo debería controlar la legalidad del gasto sino, a nuestro juicio, debería hacer lo mismo con los resultados y la gestión.

**Debe evitarse la politización de la justicia y su contracara, la judicialización de la política.** Y concomitantemente, velar contra el negativo, fenómeno de la “mediatización” de la actividad judicial y el fenómeno de un “corporativismo” que pueda conspirar contra el buen funcionamiento del sistema judicial.

Consideramos que se deben defender y concretar posiciones, proyectos e iniciativas sobre la base de:

- La defensa de la separación de poderes y el respeto irrestricto a la independencia del Poder Judicial;
- El fortalecimiento del Poder Judicial como poder del Estado garante de la aplicación de la ley de forma imparcial que dirime los conflictos entre los particulares y en general, en un marco su tecnificación y desarrollo;
- El fortalecimiento del TCA como forma de proteger a los ciudadanos del accionar arbitrario del Estado;

- El fortalecimiento y desarrollo del Tribunal de Cuentas de la República como entidad de contralor;
- El fuerte compromiso con la libertad y los derechos de todos;
- La recuperación el peso de la ley en cuanto a su formalidad y la convicción en el contenido de ésta.

#### Objetivo estratégico 1 - Modernización del sistema judicial y de los organismos de contralor<sup>106</sup>

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Lograr una justicia más ágil a través de una reorganización de la estructura judicial; simplificar y agilizar los procesos, fortaleciendo, a la vez, la estructura organización de éste y sus recursos económicos.
- Establecer que el Tribunal de Cuentas además de controlar la legalidad del gasto asuma competencias también con los resultados y la gestión.

#### Objetivo estratégico 2 - Jerarquización de los Fiscales separándolos del Poder Ejecutivo.

Es necesario independizar funcional y jerárquicamente a la Fiscalía de Corte, del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación y Cultura) fomentando su mayor independencia e imparcialidad. No hay ninguna democracia de América Latina donde exista la situación de que los fiscales dependan del Poder Ejecutivo como en Uruguay. Se debe descentralizar y dotar de autonomía a las fiscalías acercándolas a la gente. Y creación de la Fiscalía Nacional como un servicio descentralizado, autónomo e independiente, por fuera de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Esto implica independizar al Ministerio Público y Fiscal del Poder Ejecutivo, dotándolo de la mayor independencia desde el punto de vista de su ubicación institucional. A esos efectos hemos propuesto la creación del Ministerio Público como un Servicio Descentralizado, independiente, por fuera de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. En tal sentido, promover un proyecto de ley, sobre la base del presentado por el senador Ope Pasquet y del impulsado por la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay. En el mismo sentido se debe propiciar toda normativa

<sup>106</sup> Este objetivo se desarrolla con mayor detalle en el capítulo correspondiente a LIBERTAD, TRANSPARENCIA y DERECHOS HUMANOS que se desarrolla más adelante

que, haciendo hincapié en su independencia funcional y técnica, fortalezca la mayor transparencia y profesionalización en la designación, traslado y ascenso de Fiscales.

### **b) Rehabilitación**

Concebimos a la rehabilitación como un instrumento esencial para atender el derecho de los ciudadanos a reinsertarse en la sociedad mientras transcurre el cumplimiento de las penas establecidas por el Poder Judicial.

La persona humana es un ser único, irrepetible e incomparable, que goza de todos los derechos consagrados en la Constitución de la República, uno de sus derechos es poder transitar por un programa que le permita su reinserción a la sociedad.

Por lo tanto un **sistema de rehabilitación** debe posibilitar resultados medibles en períodos de tiempo previamente establecidos y debe permitir la integración de las personas a una plena vida social, siempre que ello sea posible. A la vez, la definición de metas y objetivos a cumplirse a través del diseño, implementación, ejecución y evaluación, de los diferentes programas de intervención resulta ser una prioridad que abordaremos.

Las acciones se realizarán en los distintos edades (niños, adolescentes y adultos) con intervenciones específicas atendiendo las características evolutivas de las personas, las necesidades diversas de niños y jóvenes, con problemas de conducta e infractores, adolescentes con problemáticas derivadas del uso abusivo de sustancias psicotóxicas y adultos con problemáticas del comportamiento. El desarrollo de estos programas deberá suponer una interacción en materia de salud pública con las definiciones a realizar en lo que significa la atención de la Salud Mental de los ciudadanos.(Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo de Salud)

El objetivo será que las personas participantes desarrollen competencias para una inserción laboral y social exitosa, que permita interrumpir los círculos de exclusión, que son muchas veces las bases de la reincidencia. El manejo de los aspectos intelectuales y emocionales estará acompañado de los principios mora-

les que le permitan la comprensión y la valoración ética de sus actos, y las consecuencias negativas de los mismos, en la vida de las personas ofendidas.

**La rehabilitación constituye un factor muy importante en una sociedad integrada y justa, y su mejor aplicación beneficiará a toda la colectividad por lo que su desarrollo resulta fundamental.**

Se le dará primordial importancia a la capacitación, entrenamiento y el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los operadores de los programas. Al respecto se menciona que esta tarea tendrá un apoyo conceptual y operativo en la participación de equipos interdisciplinarios.

Nuestro objetivo es constituir un **Plan Nacional de Rehabilitación** que defienda premisas fundamentales de una sociedad moderna como son la atención de los derechos de todos los ciudadanos, la igualdad de oportunidades, la reparación del daño producido a las víctimas y la reinserción en la sociedad de quienes cometan las infracciones. La evaluación científica permanente, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, así como una precisa sistematización de toda la información generada en la ejecución de los programas, será un ítem esencial que permitirá comprender y verificar el éxito del desarrollo de los planes, los programas y la gestión en los diferentes centros, dedicados a esta compleja tarea. Respecto del mismo hemos desarrollado otras acciones en el objetivo concerniente a la modernización del sistema penitenciario que figura precedentemente.

Sin perjuicio y para priorizar la atención de las **adicciones**, su tratamiento y rehabilitación proponemos la atención de los siguientes objetivos:

Objetivo estratégico 3 – Combatir frontalmente las adicciones y rescate valores

- Crear centros de atención, tratamiento, rehabilitación y seguimiento de adicciones, acciones que se desarrollan en el capítulo correspondiente a Salud del Plan Uruguay 2015 – 2020.
- Desarrollar programas y planes preventivos contra la drogadicción, en coordinación con el MSP, el MIDES y el Inau (prevista como la N° 39 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública" y capítulo de Salud del Plan Uruguay 2015 -2020

- Establecer programas de apoyo y fortalecimiento de la familia y de la paternidad responsable, en coordinación con el MIDES y el INAU, ver Capítulo de Políticas Sociales – Plan Uruguay 2015 – 2020..

#### Objetivo estratégico 4 – Llevar adelante una actualización legislativa en la materia

- Aprobar la Ley de sistema de seguimiento de las adicciones, mediante un órgano de enlace, con el apoyo y coordinación de las entidades involucradas y el involucramiento y participación de las familias.
- Reformar del Proceso Penal con un nuevo Código de Procedimiento Penal (prevista como la Nº 46 entre las "50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública"). Estableciendo un proceso que, preservando las garantías, reduzca significativamente los tiempos requeridos para dictar sentencia, con todas las ventajas que ello implica, tanto para la sociedad como para los encausados. Juicio oral, Juez neutral que no ha participado en la investigación, iguales derechos del fiscal (que investiga bajo control de un juez de garantías) y de la defensa, determinan una Justicia más ecuánime y más rápida. Los casos de sistema acusatorio y oral en Chile, Perú y Colombia se han desarrollado con éxito, basándose en la independencia de fiscal y en la existencia de un juez de garantías además del juez de la causa. Han logrado, por ejemplo, que sólo una cuarta parte de los detenidos no tengan sentencia pronunciada, diferenciándose de los demás países en que tres cuartas partes de los detenidos no tienen sentencia.
- Propiciar un Régimen especial de responsabilidad penal adolescente, por fuera del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Crear un servicio Descentralizado dedicado exclusivamente a la internación y rehabilitación de los delincuentes menores de dieciocho años, que funcionará por fuera del INAU.
- Trasladar los establecimientos carcelarios de la órbita del Ministerio del Interior, consolidando un Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Rehabilitación, como servicio descentralizado fuera del ámbito del Ministerio del Interior (proyecto de ley presentado por el diputado Aníbal Gloodtovsky ante la Cámara de Representantes).

## **LIBERTAD, TRANSPARENCIA Y DERECHOS HUMANOS**

Consideramos a la Libertad unida al ejercicio pleno de la ciudadanía en un marco de respeto de los DD.HH. y de transparencia. La libertad es concebida como una moneda donde sus dos caras forman un binomio inescindible, por un lado los derechos y por el otro las obligaciones y responsabilidades. Consideramos que ese equilibrio se ha perdido en gran medida y por lo tanto debemos trabajar para recuperarlo. La misma, tal como lo hemos manifestado, está unida a la Seguridad en el marco de un sistema de seguridad estatal orientado a considerar aquellas cuestiones que brinde las mayores y mejores garantías a todos los ciudadanos para el ejercicio de sus libertades.

Ser más libres implica también, poder acceder a más y mejor información. En tal sentido, sostendemos la irrestricta defensa de la libertad de prensa y de los medios de comunicación en toda su extensión imaginable, vigilando lo que tiene que ver con la adjudicación de publicidad oficial y evitando los intentos de regulación de contenidos.

En el siglo XXI donde las fronteras de la información son inexistentes, defendemos la denominada "neutralidad en la red" (libertad de acceso, no discriminación, ni censura, ni restricciones o privilegios), entre otras acciones que se detallan en el Capítulo de Vamos por un Uruguay de Futuro (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020)

Los DD.HH. son no solo un derecho esencial sino un objetivo, para la paz, la convivencia, la seguridad ciudadana. Y concomitantemente la existencia de seguridad y paz ciudadana es indispensable para disfrutar de los derechos y de las libertades.

A su vez, la transparencia expone al escrutinio público las acciones llevadas a cabo por los gobernantes y la rendición de cuentas supone la obligación elemental que tiene todo gobernante de informar y explicar sus acciones al soberano, sometiéndose a su imprescindible evaluación. Invertir en trasparencia, significa más democracia, más seguridad, menos corrupción y menos corrupción es más desarrollo.

Es necesario adecuar nuestra legislación nacional conforme a las pautas que proporciona la Convención contra la corrupción de la Organización de las Naciones Unidas, estableciendo la figura penal del “enriquecimiento ilícito” y otras figuras recomendadas.

Finalmente y en este marco, enfatizamos la importancia del acceso a la información; así como el principio de autonomía de las entidades y agencias creadas en ese ámbito; para dotar de mayores garantías al ciudadano en el ejercicio de sus derechos, dar mayor transparencia a la gestión pública, y al poder de contralor en general.

Respecto de los derechos humanos ratificamos nuestro compromiso histórico con la defensa de los mismos y la reivindicación del rol protagónico que el Estado debe cumplir en este sentido.

Los DD.HH. son no sólo un derecho esencial sino un objetivo, para la paz, la convivencia y la seguridad ciudadana. Y concomitantemente, la existencia de paz y seguridad ciudadana son indispensables para disfrutar de los derechos y de las libertades. Respecto de los mismos ratificamos nuestro compromiso histórico con su defensa y la reivindicación del rol protagónico que el Estado debe cumplir en este sentido. El desarrollo de los DDHH en la actualidad requiere de los organismos públicos acciones más eficaces para la protección de todas las personas, con acento especialmente en aquellas más vulnerables, como ancianos; personas con capacidades diferentes; niños; y víctimas de la violencia, la pobreza y la inseguridad.<sup>107</sup> Los derechos humanos son, en definitiva, derechos inalienables e inherentes a todos los individuos, independientemente de cualquier cualidad que pueda diferenciar a unos de otros, y el Estado debe ser su máximo garante. En tal sentido, propondremos la revisión y mejora de la "Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo" prevista en la Ley N° 18.446 y 18.806.

### **Objetivos estratégicos y acciones para alcanzarlos:**

- Aumentar el control ciudadano sobre el funcionamiento y resultados de la gestión de las entidades públicas.

---

<sup>107</sup> Esta temática se aborda en otras áreas desde una perspectiva integral – Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 –Uruguay educado e integrado.

- Fortalecer el Tribunal de Cuentas de la República.
- Aprobar un nuevo marco legal que garantice la independencia de los órganos de control. Y reformular la institucionalidad de las entidades reguladoras (URSEC, URSEA, etc.) jerarquizándolas y dotándolas de autonomía e independencia.
- Dotar de más poder a las Comisiones Investigadoras del Parlamento y disponer que los Servicios de Inteligencia estén controlados por el Parlamento.
- Legislar en materia de enriquecimiento ilícito; obstrucción de la justicia; ampliando las incompatibilidades con la función pública, e imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Ampliar y flexibilizar la normativa del Acceso a la Información; Habeas Data para la protección de datos personales; de Tecnología de la Información y del Conocimiento; y Promoción y Defensa de la Competencia y de los Consumidores.
- Defender en forma irrestricta la libertad de prensa y de los medios de comunicación en toda su extensión imaginable.
- Aprobar el proyecto sobre "neutralidad en la red" (libertad de acceso, no discriminación, ni censura, ni restricciones o privilegios).
- Instaurar un mecanismo de rendición de cuentas anual de todos los gobernantes.
- Establecer mayores y mejores garantías a todos los ciudadanos para el ejercicio de sus libertades en el marco de la protección y defensa de los Derechos Humanos
- Limitar la injerencia del Estado y sus dependencias, en el ámbito privado del ciudadano y su derecho a la intimidad. Garantizando la confidencialidad y privacidad de la información, limitando las potestades de inspección que puedan violar la intimidad de la persona, o afecten el fuero íntimo de las personas

Objetivo estratégico 1: Aumentar el control ciudadano sobre el funcionamiento y resultados de la gestión de las entidades públicas y de los cargos de particular confianza

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Aprobar normas de transparencia y conducta de los titulares de cargos políticos y de particular confianza y plan de gestión obligatorio, donde los Ministros de Estado, los ciudadanos designados para ocupar cargos políticos y de particular confianza en la Administración Central y los integrantes de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados deberán producir dentro de los sesenta días de su designación, el plan de gestión que se proponen cumplir en el marco del Plan Estratégico de la entidad en la que se desempeñarán. Al finalizar cada ejercicio anual, presentarán una rendición de cuentas de lo actuado ante el Parlamento Nacional (Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Bordaberry ante el Senado de la República).
- Crear el Instituto Parlamentario de Evaluación (IPE), como una institución dependiente del Poder Legislativo, que tendrá por cometido, el seguimiento de la gestión de los cargos políticos y de particular confianza (Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Bordaberry ante el Parlamento Nacional).
- Publicar los compromisos de gestión y rendición de cuentas anual realizada por las personas referidas precedentemente, en la página/sitio web de cada entidad.
- Establecer buenas prácticas de transparencia fiscal a través de: A) Clara definición de funciones y responsabilidades; B) Marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal; C) Acceso del público a la información; D) Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto; E) Especificación clara de los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos; y F) Garantías de integridad (Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Bordaberry ante el Parlamento Nacional).
- Crear y aplicar la Carta de Derechos de los Contribuyentes, a fin de equilibrar derechos de la Administración y el contribuyente (Ombudsman Tributario), así como un “Sistema de Conciliación Previa” para la resolución previa a la intervención judicial, de los conflictos de los contribuyentes con la DGI, BPS y DNA. Si bien se reconoce el derecho de la Administración Tributaria a recaudar los tributos que legalmente corresponden, existe un permanente reclamo sobre el modo y los medios empleados

para efectuar esa recaudación, vulnerando y lesionando los derechos de muchos contribuyentes. Asimismo, sucesivas modificaciones legales, le han otorgado potestades casi absolutas a esa Administración, lo que limita cada vez más la actuación de jueces los que, además, en muchos casos carecen de la especialidad necesaria para entender en una materia compleja como la tributaria. Este panorama adquiere una relevancia muy grande cuando los afectados son pequeñas empresas y contribuyentes que no cuentan con los medios para soportar largos y costosos procesos administrativos hasta poder obtener una sentencia favorable.

#### Objetivo estratégico 2: Fortalecer el Tribunal de Cuentas de la República

El Tribunal de Cuentas de la República es el único órgano de control externo que establece la Constitución de la Republica y es necesario fortalecer el reconocimiento de su calidad institucional y propiciar la real efectividad de sus dictámenes. Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- Aprobar una ley reglamentaria de las competencias que se otorgan al Tribunal de Cuentas a fin de dar cumplimiento a lo establecido por el Art. 210 de la Constitución de la República el que nunca fue efectivizado. Dicha ley tendrá como objetivo fundamental sistematizar la normativa vigente y asegurar que los dictámenes y observaciones emitidos por el Tribunal sean tenidas en cuenta.
- Además, deberá garantizar el seguimiento adecuado de las recomendaciones del Tribunal que identifiquen irregularidades en la contratación pública, potenciando su rol como órgano que se focalice en la gestión de las entidades; además del control de legalidad, involucrándose en la transparencia y gestión de las mismas.<sup>108</sup> A su vez, se aprobarán marcos normativos para que el Tribunal de Cuentas ejerza un control eficaz sobre la gestión en general, asegurando que el Estado no se valga de organiza-

---

<sup>108</sup> La posibilidad para que el Tribunal se focalice en la gestión, está en el Artículo 228 de la Constitución: "La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de cuentas". Este artículo permite realizar un giro en su política, destinando más recursos a efectuar recomendaciones de mejora de gestión y vigilar su cumplimiento evaluando del nivel de eficiencia, con que se logran los cometidos o los compromisos de gestión. También es aplicable el literal) del artículo 211 de la Constitución que establece: "Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes".

ciones paraestatales o privadas para realizar lo que le está vedado realizar directamente.

- Integración en el Parlamento de una Comisión Permanente que estudie los dictámenes del Tribunal de Cuentas y seleccione aquellos que entienda deben ser tratados por la Asamblea General a fin de hacer efectivo el control político que el Poder Legislativo tiene asignado.
- Apoyar con más recursos presupuestales el ejercicio eficiente de las competencias asignadas al mismo.

**Objetivo estratégico 3: Aprobar un nuevo marco legal que garantice la independencia de los órganos de control.**

En Uruguay muchos órganos de control dependen absurdamente del Poder Ejecutivo -el fiscalizador depende del fiscalizado- y tienen poco poder de hecho y de derecho. Habría que sustraer, por ejemplo, a la llamada Junta Anticorrupción (Junta de Transparencia y Ética Pública), de la órbita del Poder Ejecutivo para que sea eficaz realmente.

La designación y sumisión a la jerarquía por el supuestamente controlado compromete el control eficiente y transparente. Para revertirlo se debe consagrar un régimen transparente donde el poder del controlante sea independiente del controlado.

En el caso de la referida Junta se debe transformarla y fortalecerla otorgándole independencia funcional, para que sea un mejor órgano de control superior y preventivo de la corrupción, con injerencia en las políticas públicas, autónomo y con recursos suficientes. La Junta hoy depende del Ministerio de Educación y Cultura (órgano al que controla), está compuesta por tres miembros, tiene independencia técnica y cuenta con unos 15 funcionarios. En estos momentos, se encuentra en consideración un proyecto de ley que propone ampliar su competencia instancia en la que se deberá considerar la cuestión de su dependencia. Consideramos que la misma debe ser una entidad autónoma por lo que propondremos la modificación legal correspondiente.

A su vez, el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (3 miembros), el Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (3 miembros), el Consejo Directivo Honorario de la Agencia

para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) (5 miembros) y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (3 miembros), son todos ellos, los 14, nombrados por el Poder Ejecutivo. Por su propia naturaleza –y dado el criterio garantista que se está imponiendo en el mundo- este tipo de órganos debe contar con autonomía orgánica institucional, presupuestal y autonomía funcional y técnica. Cargos tales como integrante de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Unidad de Acceso a la Información Pública y demás entidades de control y regulación entendemos que deben contar con previa venia del Senado, y ser independientes de todo poder, jamás dependiendo del Poder Ejecutivo como sucede en el presente.

**Objetivo estratégico 4:** Reformular la institucionalidad de las entidades reguladoras (URSEC, URSEA, etc.) jerarquizándolas y dotándolas de autonomía e independencia.

Los órganos reguladores no son otra cosa que instrumentos de que se sirve el Estado moderno para proteger a los ciudadanos del poder económico y político empresarial que pudiera ser ejercido en perjuicio de los ciudadanos. Sin estos instrumentos, los ciudadanos somos más vulnerables ante el abuso del poder económico y político de las empresas proveedoras de bienes y servicios.

Lamentablemente las unidades reguladoras en nuestro país –a excepción del Banco Central- no tienen una real independencia del Poder Ejecutivo y muestran una nula independencia económica, caracteres que permiten confundir los intereses del controlado con el controlante, así la influencia política puede ejercerse indirectamente mediante el proceso de regulación, lo cual debemos necesariamente cambiar.

En ese sentido debemos transformar a las entidades reguladoras, en institutos independientes, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, constituyendo tal cualidad una garantía de neutralidad para los operadores de los servicios regulados y medida de transparencia en la protección de los intereses de los ciudadanos.

Estos órganos, dotados de las características que proponemos, son fundamentales para la democracia actual. Son –por ejemplo- los que deben arbitrar pre-

cios y calidades entre los productores y concesionarios de servicios públicos y los ciudadanos. Al establecer precios y calidades dirimen qué renta va al productor o concesionario de los servicios y qué renta deriva en mejores precios y calidades. Son entidades básicas para que no se acumulen rentas en pocas manos y que se distribuyan recursos y poder en forma equilibrada, a favor del ciudadano.

Se necesita pues un poder regulador muy fuerte para terminar con la alianza entre poder político y poder económico privilegiado en contra de los ciudadanos comunes; muy fuerte para que la economía de competencia sea transparente y no se ampare en los mil mecanismos que existen para hacerla opaca.

La tendencia actual en Uruguay, sin embargo, ha apuntado a debilitar el poder de las entidades reguladoras. Cuando las regulaciones son malas el ciudadano paga la cuenta y particularmente el ciudadano de menos recursos. Los servicios son caros y de baja calidad. Esto afecta más a los tomadores básicos de servicios públicos, a los ciudadanos menos pudientes. Una mala regulación no es otra cosa que una transferencia de dinero de los ciudadanos con menos recursos a las empresas más pudientes. El fortalecimiento de las entidades reguladoras es el único mecanismo para apuntar hacia una economía social de mercado. Es uno de los principales resortes distributivos del mundo desarrollado.

La calidad regulatoria chilena, por ejemplo, explica buena parte de la notable baja de la pobreza en ese país en los últimos 20 años.

El poder regulatorio adecuadamente consagrado está en el centro del republicanismo moderno porque defiende a los ciudadanos de los monopolios privados o públicos así como de todo abuso económico. El poder regulatorio capaz de controlar al Estado empresario, así como al empresario privado, para evitar los abusos de su posición dominante, pone las garantías del ciudadano consumidor por arriba de cualquier interés particular.

#### **Objetivo estratégico 5: Dotar de más poder a las Comisiones Investigadoras del Parlamento.**

El arco de control social del poder está integrado más modernamente, entre otros, por la Justicia, la prensa, los poderes autónomos (tribunales de cuentas, las entidades reguladoras), las comisiones investigadoras de los Parlamentos.

En Uruguay todos esos actores están debilitados, sin embargo el legislador sostuvo siempre que no era necesario dotar de más poderes a las Comisiones Parlamentarias de Investigación, puesto que los demás actores del arco de contralor social eran fuertes. Ahora no sólo ellos se han debilitado sino que los mecanismos de corrupción se han sofisticado, por lo cual es necesario que esas Comisiones Investigadoras parlamentarias tengan recursos propios asignados, capacidad de obligar a la concurrencia de los implicados así como de los testigos, investigadores profesionales, etc. promoviendo y aprobando el marco legal necesario para ello.

**Objetivo estratégico 6: Disponer que los Servicios de Inteligencia estén controlados por el Parlamento.**

Actualmente se ha concentrado en un solo cargo la dirección de todos los Servicios de Inteligencia del Estado. Además, el actual gobierno ha sostenido que quién ocupe ese cargo no debe rendir cuentas ni siquiera al Poder Ejecutivo que integra. Un poder descontrolado es capaz de inmiscuirse en la vida de todos los ciudadanos, en una óptica antirrepublicana de sociedad controlada por un controlador no controlado, máxime teniendo en cuenta las actuales posibilidades tecnológicas. Se entiende que ese cargo debe tener venia legislativa en su nominación y debe rendir cuentas regularmente ante el Parlamento que deberá crear una Comisión de seguimiento de sus actividades. Asimismo, es la ley que debe claramente delimitar y limitar el poder de los servicios de inteligencia, establecer sus funciones, regular los procedimientos especiales de obtención de información adecuados para la preservación de las garantías constitucionales y republicanas (Proyecto de ley presentado por el diputado José Amy ante el Parlamento Nacional).

**Objetivo estratégico 7: Crear el Consejo de la Laicidad.**

La recuperación de una educación pública laica es un requisito republicano básico. Debe crearse por ley una institución de la más alta jerarquía, con atribuciones suficientes que vele por una enseñanza pública neutral y respetuosa de las diferentes vertientes de ideas y credos que existen en el país. La enseñanza debe ser un campo ajeno a las luchas partidarias, tal como lo fue en el país del éxito, que fue capaz de construir un “Estado de Bienestar”. Es obvio que falta el contrapeso institucional al desborde de la partidarización política de la educa-

ción. Ese Consejo tendrá que ver con la garantía de respeto a la laicidad en forma general, la que debe formar parte del consenso nacional básico entre los partidos políticos.

En cuanto al ámbito orgánico institucional de funcionamiento, diversas pueden ser las soluciones, siempre en el entendido de que se debe crear la Comisión como una institución independiente y separada del Poder Ejecutivo y el gobierno de la educación, de forma análoga a algunas soluciones legislativas recientes creadoras de instituciones para la protección de derechos y garantías de diversa naturaleza tales como el Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

**Objetivo estratégico 8: Reformar la ley de financiamiento de los partidos.**

Las leyes de financiamiento de los partidos en todos lados se establecen para evitar la corrupción, y para lograr la independencia de los partidos respecto de los grandes grupos económicos y para el control de los aportes privados a los mismos. Por ello se promueve una mayor transparencia en el financiamiento privado de las campañas electorales haciendo extensivo a las elecciones internas las limitaciones, prohibiciones y obligaciones, en especial la de rendir cuentas, previstas para las elecciones nacionales y dotando a la Corte Electoral de más y mejores herramientas para el control de las previsiones legales y la sanción de los incumplimientos, serán reformas que impulsaremos.

**Objetivo estratégico 9: Modificación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, prevista en la Ley N° 18.446 y 18.806.**

Se debe modificar la integración de la misma asegurando la representatividad de toda la sociedad y no como acontece a la fecha. En tal sentido, y a modo de ejemplo, modificando el Artículo 37 la Ley N° 18.446 (Sistema de elección), para que los miembros de su Consejo Directivo sean electos única e indefectiblemente por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General.

**Objetivo estratégico 10: Desarrollar la trasparencia en el sector público y privado pasando de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo y proactivo.**

a) En el sector público:

- Crear en todo organismo público, un Área especializada que lidere programas preventivos de integridad (ética, honradez, probidad y rectitud). Para la implementación de dichos programas el organismo contará con la supervisión y asesoramiento de la Junta de Transparencia y Ética Pública.
- Desarrollar Programas de formación obligatorios a funcionarios públicos sobre políticas de integridad y herramientas anti corrupción.

b) En el sector privado:

- Crear incentivos, premios o reconocimientos para aquellas empresas que hayan implementado sólidos programas preventivos en integridad y demuestren tener comportamientos donde la integridad central en su desempeño organizacional.

Objetivo estratégico 11: Dictar normas más específicas relativas a conflicto de intereses y el establecimiento de nuevas figuras ante hechos de corrupción que abarquen las nuevas modalidades delictivas y legislar en materia de imprescribibilidad de los delitos de corrupción.

Es necesario adecuar nuestra legislación nacional conforme a las pautas que proporciona la Convención contra la corrupción de la Organización de las Naciones Unidas aprobada en Uruguay por la Ley Nº 18.056, de 20 de noviembre de 2006 y por la Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por la Ley Nº 17.008 de 15 de setiembre de 1998. Se entiende imprescindible la sanción de un cuerpo normativo, que dé mayor cristalinidad y transparencia al actuar y al patrimonio de los administradores de los bienes públicos.

En esa orientación:

- Legislar en materia de enriquecimiento ilícito y obstrucción de la justicia (proyecto de ley presentado por el diputado Aníbal Gloodtovsky ante la Cámara de Representantes).
- Impedir la prescripción de los delitos de corrupción en el ejercicio de la función pública. La propuesta pretende evitar la impunidad de los delitos de corrupción por el solo pasaje del tiempo. Tal impunidad beneficiaría al gobernante o funcionario corrupto que aprovechándose del poder o posición que ostenta en el ejercicio de función pública, mantiene oculto los

indicios probatorios del delito o hace imposible su averiguación durante el plazo prescripción al general. En ese sentido la consagración de la ampliación de los plazos de prescripción de los delitos de corrupción, es una medida contra la impunidad ante los mismos en virtud de las especiales características de éstos.

- Revisar, adecuar y ampliar la legislación relativa al conflicto de intereses e incompatibilidades en la función pública, actualizando las modalidades en que se pueden presentar (proyecto de ley presentado por el diputado Fitzgerald Cantero ante el Parlamento Nacional). <sup>109</sup>

**Objetivo estratégico 12: Ampliar el ámbito de aplicación de la normativa de acceso a la información pública dotándola de mayor transparencia**

En esa orientación:

- Ampliar y flexibilizar la normativa de Acceso a la Información Pública; Habeas Data para la protección de datos personales; de Tecnologías de la Información y del Conocimiento; y Promoción y Defensa de la Competencia y de los Consumidores.
- Reformular la ley de acceso a la información pública N° 18.381 limitando la posibilidad de declarar confidencial o reservado los asuntos a consideración de las entidades públicas, en particular ante requerimientos que se formulen por parte del Poder Legislativo. Delimitar más precisamente las potestades, el alcance y el empleo de las normas referidas a decretar la "confidencialidad" o "reserva" de las actuaciones del Estado. Con el fin de reducir al mínimo el secretismo, derivado de los actos que puedan tramitarse como reservados o confidenciales.
- Relevar el cumplimiento por parte de los organismos estatales de implementación de la Ley, evaluación de resultados y cambios necesarios y establecimiento de sanciones ante el incumplimiento.

**Objetivo estratégico 13: Aprobar normas y procedimientos que tengan como foco la protección de denunciantes.**

En un país pequeño como el nuestro hay que evitar que el que denuncie se transforme en el problema y en el hostigado en la organización, dándole todas las

---

<sup>109</sup> Donde desde el enfoque general, el bien protegido es la buena marcha de la Administración Pública (sentido amplio) y, en particular, la probidad en el desempeño de sus cargos de los funcionarios que la integran.

garantías. Se necesitan superar las reticencias de la personas a denunciar por el miedo a sufrir represalias, estableciendo mecanismos que den confianza a los potenciales denunciantes. En tal sentido, es necesario establecer mecanismos de denuncia adecuados, que codifiquen los procesos dentro de las administraciones permitiendo canales oficiales, seguros y reservados para informar lo que se percibe como irregularidad tanto por integrantes de la organización como por particulares.

**Objetivo estratégico 14: Defender la libertad de prensa y de los medios de comunicación en toda su extensión imaginable.**

- Aprobar una ley sobre "neutralidad en la red" -libertad de acceso, no discriminación, ni censura, ni restricciones o privilegios- (proyecto de ley presentado por el senador Pedro Bordaberry - ver asimismo capítulo "Vamos por un Uruguay de Futuro").
- Rechazar la aprobación de la ley de medios propuesta desde el gobierno y a toda regulación de contenidos que la misma establece, por lo que procederemos en consecuencia.
- Defender en forma irrestricta la libertad de expresión la que concebimos como un derecho inalienable. Por ello corresponde la defensa contra cualquier tipo de limitación o embestida gubernamental contra medios independientes, o por acciones de cepo publicitario a las empresas, o el sesgo de la publicidad oficial.

**Objetivo estratégico 15: Limitar la injerencia del Estado y de sus dependencias, en el ámbito privado del ciudadano y su derecho a la intimidad.**

- Garantizar la confidencialidad y privacidad de la información, limitando las potestades de inspección que puedan violar la intimidad de las personas.
- Delimitar las facultades y alcance de las acciones de las reparticiones estatales, a fin de evitar las denominadas "expediciones de pesca" sobre grupos de contribuyentes, y cualquier posible abuso de potestades de inspección por parte de las mismas.



# URUGUAY DE FUTURO



*Ciencia, Tecnología e Investigación*

# *Innovación y Emprendedurismo*

## ***Medioambiente y Desarrollo Sustentable***

## ***Transformación del Estado y Nueva Institucionalidad***

## **URUGUAY DE FUTURO**

---

Desde el Partido Colorado estamos hablando, pensando y trabajando para construir el Uruguay de futuro, mirar hacia adelante, proyectar las próximas décadas del país. Sir Winston Churchill decía que la diferencia entre un político y un estadista es que el primero piensa solo en las próximas elecciones y el segundo en las próximas generaciones.

Inspirados en ese pensamiento, queremos no solo hacer política, queremos lograr que el Partido gane las próximas elecciones para poder hacer las transformaciones que nos parece que el país necesita, queremos formular un modelo de país que comience a trabajar por su futuro, que en definitiva es el futuro de todos los uruguayos sin excepciones.

Si solo pensamos en el corto plazo, si solo atendemos a remediar situaciones críticas con políticas improvisadas y apuradas, no llegaremos a tener un modelo de país autosustentable que permita el desarrollo armónico, que permita en definitiva mejorar la calidad de vida de todos los uruguayos.

Por ello nuestros equipos se han concentrado también en un conjunto de aspectos que tienen que ver con recuperar la mística del país que soñó Batlle y Ordóñez, aquel país que no le temía a realizar grandes obras, que innovaba, que creaba edificios, como el Palacio Salvo o el Cilindro Municipal, que fueron pioneros y copiados en el resto del mundo, que no se amilanaba ante el desafío de organizar un campeonato mundial de fútbol, que construía el Estadio Centenario en unos pocos meses y que se plantaba y ganaba ante otros países más poblados, ricos y poderosos.

## CIENCIA, TECNOLOGÍA E INVESTIGACIÓN (CTI)

El rol que cumple la investigación en ciencia y tecnología y sus aplicaciones en los procesos de innovación para conseguir un mundo más justo, próspero y equilibrado está ampliamente documentado en la literatura. Un objetivo básico, apoyado por las Naciones Unidas para conseguir los “objetivos del milenio” y por los grupos de trabajo creados para supervisar el desarrollo post-2015, es la creación de un ecosistema de Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI) donde las políticas industriales, las políticas de investigación y desarrollo y las políticas educativas se unan para el progreso del país. La creación de un ecosistema es sumamente complejo e implica crear las condiciones para la estabilidad política, el buen funcionamiento de las instituciones, buena educación para la población, infraestructura sólida para la investigación y la educación, así como incentivos positivos para el vínculo entre actores públicos y privados, y la protección razonable y balanceada de la propiedad intelectual.

**La innovación propiamente dicha, que culmina en procesos donde se transforma el conocimiento en ventajas económicas a través de una fuerza de trabajo bien preparada, se basa en un desarrollo sólido de la investigación científica y tecnológica.**

No necesariamente toda esa investigación debe ser original, sino que muchos procesos de desarrollo exitosos (como China, por ejemplo) se basaron inicialmente en adaptación de procesos y productos desarrollados en otros lares. Todos los procesos sin embargo tienen una característica fundamental: la formación de personas preparadas para crear y adaptar conocimiento científico tecnológico. Tal cosa puede hacerse localmente o enviando compatriotas a formarse al exterior (se estima que unos 234 millones de chinos se han formado de esa forma; India tiene una tradición muy fuerte de enviar sus postgraduados a realizar estudios en el exterior; Brasil avanza en ese camino) pero en un momento determinado es necesario darle a esas personas la posibilidad de aplicar sus conocimientos y su formación en el entorno nacional. Un ejemplo de lo contrario es la desinversión reciente en ciencia y tecnología realizada por el gobierno de España, que ha mandado a miles de científicos españoles a buscar posiciones en

el exterior (Chile, Ecuador y Brasil se han beneficiado de ello importando científicos).

Techné, un grupo de investigación de la Ingeniería del Conocimiento y del Producto de la Junta de Andalucía y la Universidad de Granada, ha elaborado la noción de que existe una correlación fuerte entre el PIB per cápita y el número de investigadores por millón de habitantes, como se muestra en la Fig.1 de la siguiente página. Su línea de pensamiento puede plantearse de la siguiente forma. Los países más desarrollados son aquellos cuyos trabajadores son más eficientes. La eficiencia puede medirse, por ejemplo, por la riqueza que pueden

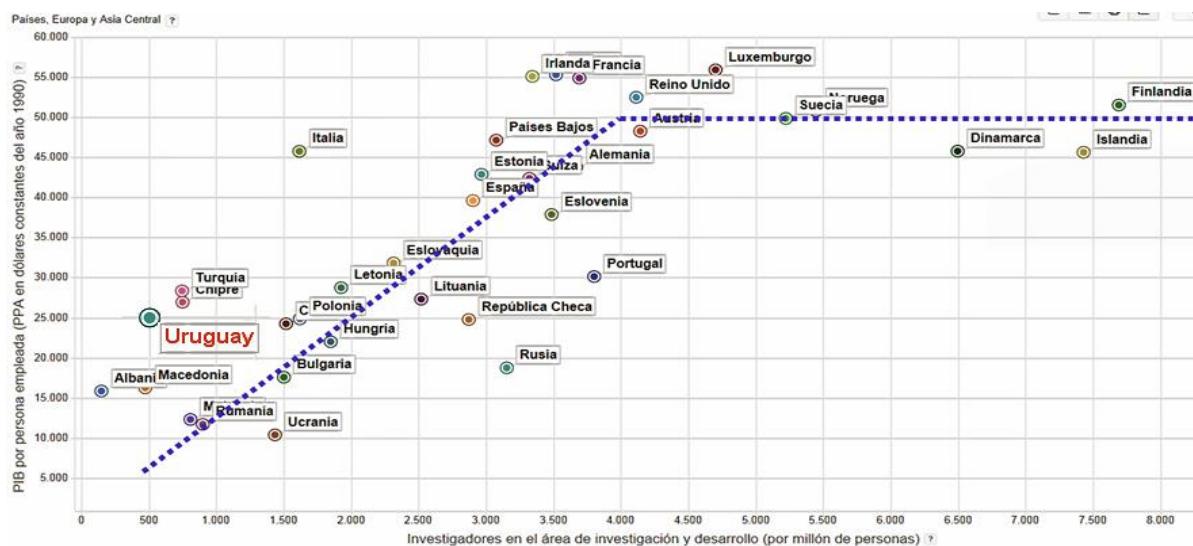


Figura 1. Correlación entre el PIB/cápita y el número de personas dedicadas a la Ciencia y Tecnología en distintos países (Fuente: Techné y datos propios)

generar al año con su trabajo. En la gráfica se muestra que el PIB por persona empleada se incrementa proporcionalmente con el número de investigadores por millón de habitantes. A partir de unos 4.000 investigadores por millón de habitantes, se alcanza un nivel óptimo y la productividad ya se mantiene constante. Por supuesto que es bien conocido que dos variables que se modifican en el tiempo de la misma forma no necesariamente están correlacionadas, pero puede sostenerse que hay un aumento del PIB/cápita con el aumento del número de investigadores.

Dentro de las posibilidades existentes, nosotros consideramos que contar con muchos investigadores lleva a una producción con mayor valor agregado, producto de la mejor aplicación de desarrollos científicos y tecnológicos, lo que implica que usar la riqueza producida en estos años de elevados precios de las ma-

terias primas para incrementar el número de científicos y tecnólogos que trabajan en investigación en el país redundará en mayor valor agregado para nuestras exportaciones.

### **¿Cuál es la situación actual de la ciencia y la tecnología en Uruguay?**

Se ha recorrido un largo camino, no siempre lineal ni ascendente. Desde la salida de la dictadura, Uruguay ha desarrollado investigación académica en la Universidad de la República, continuando con una tradición anterior a aquella que se vio considerablemente mermada a finales de los 70 y principio de los 80. La investigación tecnológica se concentraba en institutos tales como el INIA o en los laboratorios de desarrollo de las empresas públicas. Uruguay sufre de una carencia sistemática de inversión privada en investigación científica y tecnológica.

La investigación científica en Uruguay post-dictadura estuvo relacionada fundamentalmente con los esfuerzos del Conicyt que operaba dentro del Ministerio de Educación y Cultura. Posteriormente surgió la Dinacyt, con cometidos similares, y en las dos últimas administraciones se creó y afianzó el rol de la ANII como agencia financiadora de proyectos de investigación, becas y premios, con numerosos programas y desarrollo de políticas sectoriales. Pese a ello, la mayor inversión en ciencia y tecnología sigue realizándose a través de la UdelaR que suscribe alrededor del 73% del total dedicado a ello por el país. La creación de institutos como el Clemente Estable (1927), el INIA (1989), el Instituto Pasteur (2004), todos ellos durante administraciones de los partidos fundacionales, permite la investigación científico-tecnológica, así como la existencia del LATU (1965) y su labor de certificación y análisis han permitido también innovaciones tecnológicas. A este conjunto de instituciones se han sumado las universidades privadas, Ucudal (1984), UDE(1995), ORT(1996) y UM(1997) que junto a otros institutos de educación terciaria proveen un porcentaje pequeño pero creciente, de la investigación nacional. En los últimos años se han empezado a consolidar polos tecnológicos donde se desarrolla investigación aplicada de distinta enjundia. Entre ellos el más antiguo es el Polo Tecnológico de Pando (Unidad Académica de la Facultad de Química de la UdelaR, cuyos primeros trabajos se remontan a 2002) y en años sucesivos se han establecido el Parque Científico

Tecnológico de Pando (2008) y otros menos desarrollados como el Parque Tecnológico Industrial del Cerro (PTI, 2009 aunque con intentos anteriores) o más centrados en servicios como el Aguada Park de Montevideo (2011). También debe señalarse la actividad del Centro de Imagenología (CUDIM, 2006-2010). La reseña anterior no estaría completa si no se mencionara una fuente fundamental de financiación y política de desarrollo científico, el Plan Experimental de Ciencias Básicas (PEDECIBA) hoy llamado Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas creado en 1985 con financiación del PNUD y en continuo crecimiento y reformulación desde entonces. No ha sido menor el esfuerzo de ANTEL para el desarrollo de la penetración de internet en Uruguay y el aumento de ancho de banda y velocidad de acceso. La digitalización completa de la red telefónica se concretó en 1997 siendo Uruguay el primer país de América y uno de los pocos del mundo en tener una red 100% digital. En los últimos años los servicios de telecomunicaciones han evolucionado positivamente (Uruguay ocupó la posición 52 en 2013 en el mundo de las telecomunicaciones) y el establecimiento reciente (aún en curso) de un sistema nacional de fibra óptica ha sido muy beneficioso para el desarrollo de la investigación científico-tecnológica y la innovación. El plan Ceibal ha hecho progresar el primer escalón de la alfabetización digital y ha sido un programa beneficioso, sobre todo para los niños y adolescentes de menores recursos.

Desde el punto de vista del desarrollo de los recursos humanos, la UdelaR también tiene el primer lugar. No solo provee fondos específicamente para la labor de investigación de los docentes universitarios (ya que es considerada una de las tareas fundamentales) sino que provee fondos para las dedicaciones exclusivas a la labor universitaria (DT) y financia proyectos de investigación y de formación inicial y continua de recursos humanos a través de la Comisión Sectorial de Investigación Científica. El propio Pedeciba, hasta no hace mucho tiempo, cuando dicha tarea fue asumida por la ANII, otorgaba becas de formación de posgrado (maestrías y doctorados) y otorga fondos pequeños anuales para sus investigadores, fondos que pueden ser usados para gastos corrientes o concurrencia a congresos o estadías en el exterior. Un paso fundamental para el desarrollo del personal investigador en Uruguay fue la creación en 1996, durante la administración Sanguinetti, del Fondo Nacional de Investigadores que concedió pre-

mios, por primera vez en 1999-2000 a 153 científicos en varias áreas del quehacer nacional. Más adelante, el Fondo fue transformado en el actual Sistema Nacional de Investigadores, en el cual se cuentan unos 1.600 científicos de varias áreas del conocimiento. Puede estimarse que teniendo en cuenta aquellas personas que se dedican a la ciencia y la investigación pero que, por distintas razones, no figuran en el SNI, hay unas 2.000 personas realizando investigación y desarrollo en Uruguay, lo que nos da unas 615 personas en el área por millón de habitantes. Si se observa la figura de la página anterior, el número óptimo del personal dedicado (cuando se obtiene el máximo de PIB/cápita) es de unas 4.000 personas, por lo que puede decirse que en Uruguay estamos en no más de 1/6 del personal necesario para tener una economía realmente basada en valor agregado aportado por la ciencia y la tecnología.

Es bastante difícil conocer la cifra exacta de dinero que se invierte en ciencia y tecnología en Uruguay así como los números asociados a la producción. Desde este último punto de vista, Uruguay produce unos 100 doctores por año en todas las áreas, lo mismo que un único departamento de alguna Universidad grande de USA. Hay unas 800 unidades de investigación en el país y la producción de artículos científicos (según Scimago) está en el entorno de 1.000 artículos por año (1.029 en 2012 lo que puede compararse con los 55.803 producidos por Brasil en el mismo año). En el aspecto de patentes estamos más o menos en las mismas condiciones que respecto a artículos, como se ve en la Figura 2 tomada del sitio de Uruguay Sustentable, con datos de la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial del MIEM, con el registro de alrededor de 1.000 patentes anuales (830 en 2013). De cualquier forma, solo un 10%, aproximadamente, de las patentes solicitadas corresponden a empresas y científicos locales (79 de residentes y 751 de no residentes en 2013), lo que muestra que en este aspecto estamos mucho más atrasados que en el de la investigación académica.

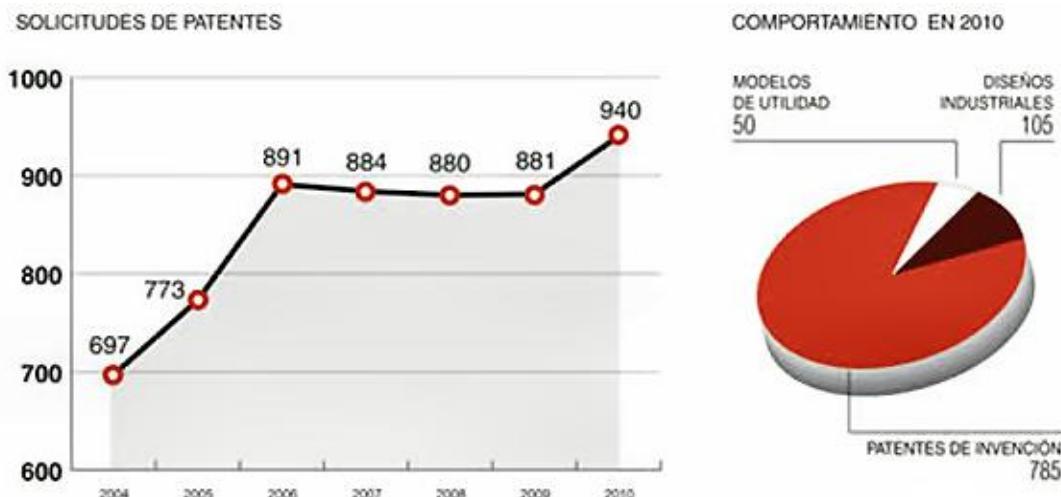


Figura 2. Solicituds de patentes, modelos de utilidad y diseños industriales entre 2004 y 2010 (Fuente: Dirección Nacional de la Propiedad Industrial)

Desde el punto de vista de la inversión, la Udelar ejecutó, entre 2011 y 2012 unos 40 millones de dólares. Esto representa aproximadamente un 70% de la inversión total, que es de unos 60 millones de dólares, si se le agregan lo ejecutado por la ANII, el Pedeciba, los diversos institutos tecnológicos y de investigación, y lo ejecutado en diversas direcciones de las empresas públicas. Teniendo en cuenta que el PIB de Uruguay fue de alrededor de 49.000 millones de dólares en 2012, en estos momentos se está invirtiendo del orden de un 0.1-0.2% del PIB en investigación y desarrollo, menos en efecto que lo que se dedicaba en 2004, aproximadamente un 0.3% del PIB. Lo indicado internacionalmente para llegar a niveles del promedio de la Unión Europea sería del orden de un 0.9-1.0%, lo que muestra que estamos del orden de 5 veces por debajo de lo ideal. Ello es consecuencia de que el PIB, basado fundamentalmente en el incremento de precios de materias primas con bajo valor agregado, se ha incrementado muchísimo más de lo que se ha dedicado a las tareas de investigación y desarrollo.

La correlación entre inversión en Ciencia y Tecnología y el PIB del país ha sido empleado como un indicador sencillo de desarrollo. En la Figura 3 se muestra un gráfico construido con datos recogidos por la CEPAL en 2008. Se ve que existe una correlación exponencial bastante razonable entre el PIB per cápita y la inversión en CTI.

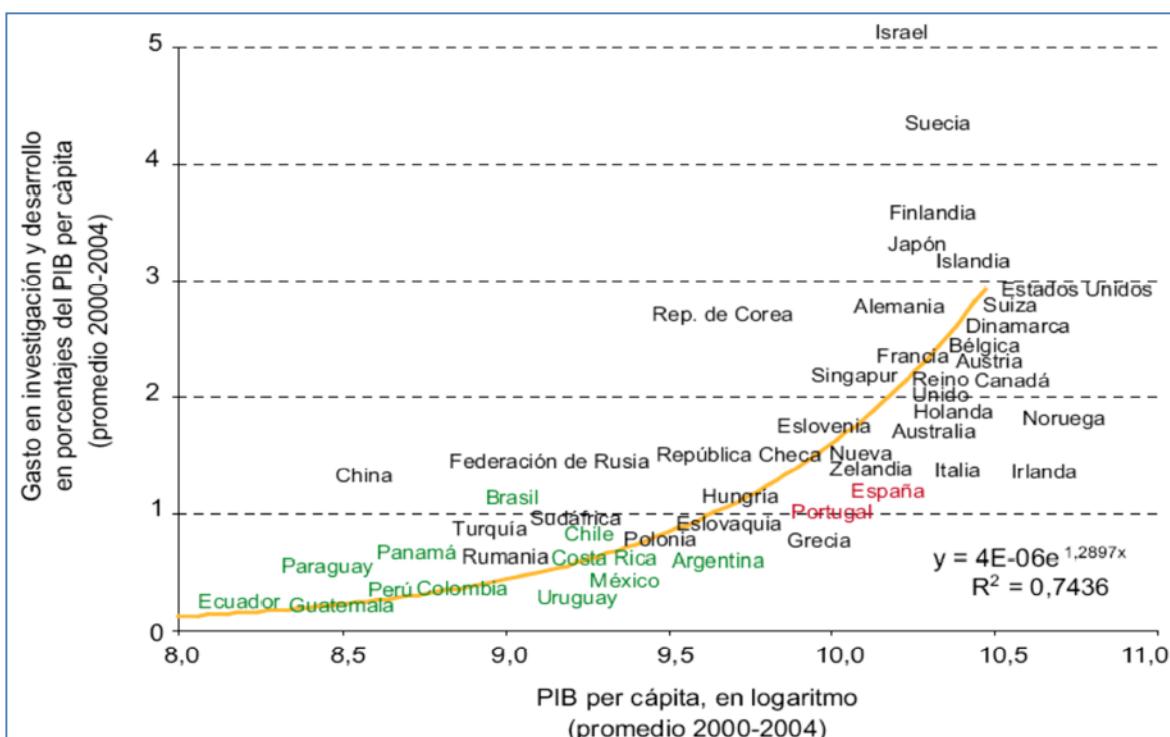


Figura 3. Correlación entre el PIB per cápita de distintos países y el esfuerzo presupuestal que realizan en Ciencia y Tecnología (Fuente: CEPAL 2008)

En un artículo reciente de la revista Science se publica el Presidential Address para la AAAS de William H. Press (Science 342, 817-822, 2013) y se muestra una gráfica que correlaciona número de investigadores, gasto total en ciencia y tecnología y como porcentaje del PIB. El tamaño del círculo es proporcional a la inversión total que se realiza en R&D, la posición en el eje de abscisas es el % del PIB dedicado a R&D y el eje de las ordenadas muestra el número de personas dedicadas a investigación y desarrollo por millón de habitantes. Es claro que en cualquiera de las tres variables que se analice, Uruguay se encuentra mucho más atrasado que los países desarrollados y aún muchos en vías de desarrollo y de la propia región. Hay que cambiar.

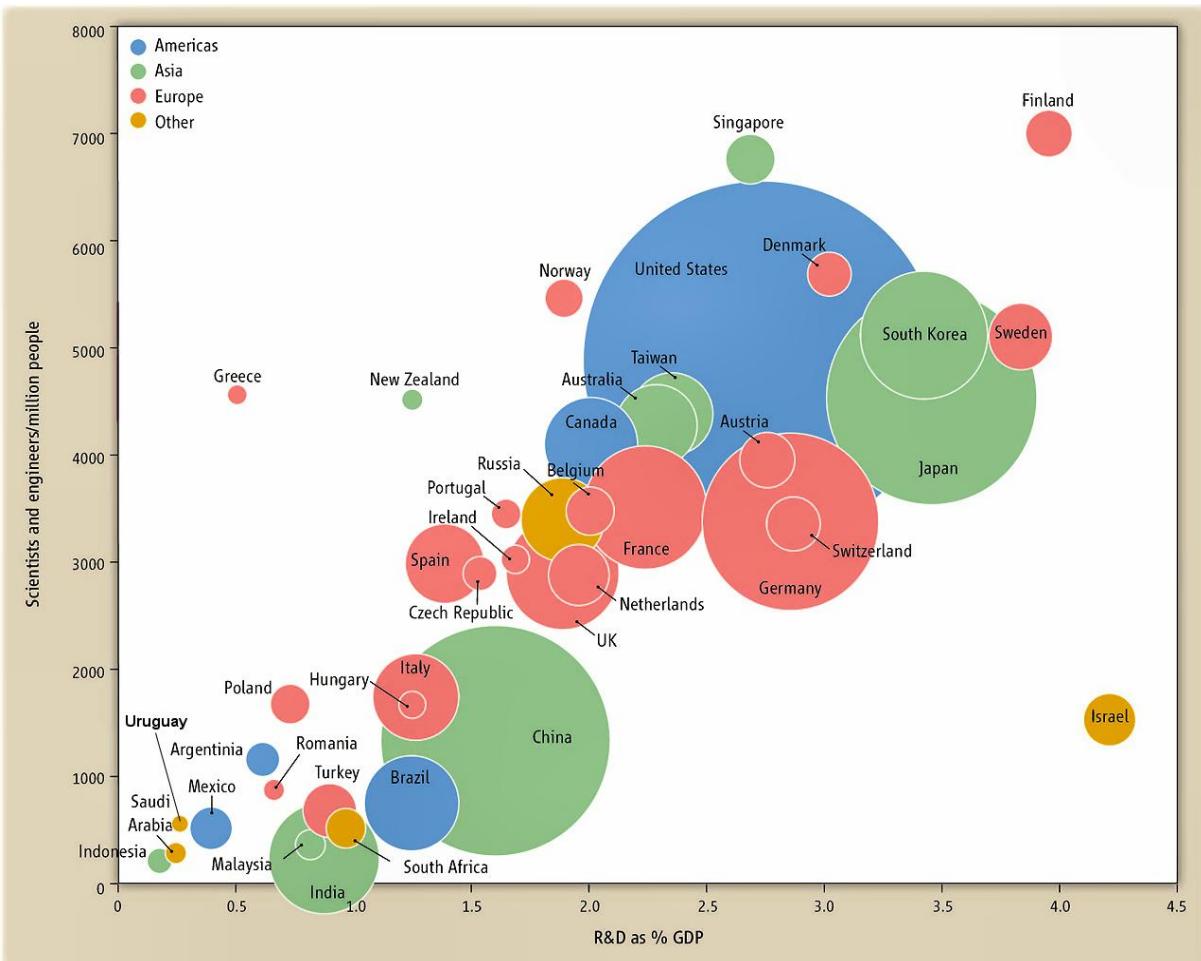


Figura 4. Correlación entre número de científicos e ingenieros con la inversión en C&T

En resumen, es claro que ha habido un proceso continuo en los últimos 30 años que nos ha hecho avanzar en ciencia, tecnología e investigación, pero estos avances, tanto desde el punto de vista institucional como de resultados y presupuesto, no han sido en absoluto suficientes y nuestro objetivo general debería ser lograr un desarrollo más acelerado y armonioso.

#### Objetivo estratégico 1 - Generar y proyectar un destacado y reconocido capital humano en ciencia, tecnología e investigación

El aspecto prioritario al que se apuntará con los programas de CTI (Ciencia, Tecnología e Investigación) será a la formación, captación y mantenimiento de recursos humanos capacitados. **Los planes y programas en este sentido estarán orientados a revertir la tendencia al “brain drain” (fuga de cerebros) y generar un “brain gain” (captación de cerebros).** Para ello

es necesario formar investigadores, mantener a los investigadores formados y captar investigadores nacionales y extranjeros que actualmente no se encuentren en el país. Los distintos programas y planes que presentamos a continuación apuntan a uno o más de los antedichos tres objetivos.

Para ello desarrollaremos las siguientes acciones:

1. **Desarrollar Programas para la captación de investigadores (PROCATI).** Los siguientes planes serán administrados desde la ANII como brazo ejecutor de políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI). En los casos en que proceda se elaborarán proyectos de ley tendientes a asegurar tanto la financiación como el destino de los fondos asignados. En casos concretos la ANII podrá realizar convenios específicos con Universidades públicas y privadas, así como otros centros de investigación directamente bajo el paraguas del MinCTI, a efectos del mejor aprovechamiento de los recursos humanos contratados.
  - 1.1. **Plan de captación de profesores extranjeros** - Se contratarán hasta 300 profesores extranjeros (o uruguayos de prestigio afincados en el exterior) en el período de cinco años (escalonado progresivamente en cada uno de los años del período de gobierno). Los contratos serán en áreas específicas seleccionadas, existentes o no en el país, y no podrán exceder un período determinado, que inicialmente pensamos que sea de 5 años. El propósito será desarrollar capacidades en áreas débiles o inexistentes en el país, que se consideren de importancia estratégica.
  - 1.2. **Plan de exoneraciones tributarias para egresados de Matemática, Ciencias Naturales e Ingenierías** - Se busca alentar la formación superior mediante renuncias fiscales similares a las ofrecidas para la instalación de capital físico (ley de inversiones). En este caso apuntamos a la incorporación de capital humano, por lo que se ofrecerán deducciones completas o parciales en el IRPF durante un lapso similar al de la formación posterior al título de grado (siempre que, como es obvio, el profesional resida en el país). Estas deducciones no se ofrecerán a cualquier profesional, sino específicamente a aquellos de carreras que el país establezca como prioritarias para desarrollar. Especialmente se trabajará para aumentar el número de egresados en matemática, ciencias naturales e ingenierías.

- 1.3. **Plan para duplicación de personal capacitado en ciencia y tecnología** - El universo de científicos y tecnólogos activos en investigación y desarrollo en Uruguay no excede las 2.000 personas (contando la 1.600 en el SNI, los 800 en el Pedeciba y los no incluidos en ninguna de estas categorías, una vez eliminadas las redundancias). Aumentaremos la cifra actual en un 100 % en el período de 5 años, considerando las incorporaciones en el sector público y el privado. En tal sentido, se recurrirá a los becarios de postgrado existentes hoy en el Pedeciba (aproximadamente 1.000 personas) y las que se irán incorporando en el resto del período, así como a la repatriación de uruguayos residentes en el exterior. Se priorizará la capacitación, la juventud y la capacidad de formación de investigadores en aquellos que sean seleccionados. Adicionalmente, se propone mejorar los sueldos actuales de los investigadores lo que se considera una medida indispensable, desarrollándose acciones al efecto. En particular, se debería estudiar un mecanismo que relacione los aumentos salariales adicionales a los ya vigentes a la productividad del investigador, tanto desde el punto de vista de resultados científicos y tecnológicos, como desde el punto de vista del fortalecimiento de las relaciones internacionales y la formación de nuevos investigadores.
2. **Plan de formación de recursos humanos a nivel de posgrado** - En este caso se tratará de llegar, al final del período, a 3.000 estudiantes de posgrado anuales financiados, total o parcialmente, durante toda su carrera en las áreas prioritarias que se establecen más adelante. Se diseñará un mecanismo para que los mejores estudiantes de posgrado puedan realizar posdoctorados en el exterior en condiciones tales que se asegure su retorno a un ambiente de trabajo apropiado para el desarrollo posterior.
3. **Programa de establecimiento de carreras de desarrollo en áreas seleccionadas.** Este programa se orientará al desarrollo de carreras de posgrado (maestrías y doctorados) en áreas consideradas prioritarias. Los apoyos directos, en forma de ayuda económica como suma única, serán otorgados por licitación para la formación de especialidades definidas, cuyos objetivos estarán precisados, su desarrollo será experimental por un período determinado y su continuidad o no, al final de ese período, será responsabilidad de la Universidad que impartió la formación (siempre

respetando que los estudiantes inscritos retendrán el derecho a la culminación de sus estudios aun cuando haya cesado el período de financiación específica). Este programa apunta al desarrollo de especialidades que no que no se imparten o, también, al otorgamiento de becas completas para estudiantes de carreras ya existentes. Esta propuesta será desarrollada e implementada en conjunto por el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación (nuevo Ministerio que se creará en el período).

#### **Objetivo estratégico 2 - Implementar Programas de Investigación y Desarrollo en Ciencia y Tecnología**

##### **1. Programa de mejoramiento de las telecomunicaciones (TELCOS)**

Las telecomunicaciones, entendido esto como la infraestructura física y lógica necesaria para el transporte de información, constituyen un tema vasto con muchas aristas aparentemente poco conectadas. Nos proponemos darle un rol central dentro de la política de investigación y desarrollo, apostando al mejoramiento continuo de puntos esquematizados brevemente en lo que sigue:

- Gobierno electrónico, desarrollo de un modelo de funcionamiento local y eventualmente exportable;
- Apoyo a los emprendimientos de TICS (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) que tengan futuro exportador; apoyar a la CUTI y a la industria para que accedan con facilidad a más ferias internacionales y para realizar más misiones comerciales como las ya efectuadas a EEUU e Israel;
- Favorecer la instalación de laboratorios de investigación en telecomunicaciones (todo el hardware y software relacionado) de empresas extranjeras y nacionales, apuntando al valor agregado por la instalación y no a generar revenues simplemente por prestar el servicio; facilitar que Uruguay sea el país de pruebas y desarrollo de tecnologías de conducción autónoma (automóviles autónomos, drones, etc.);
- Favorecer que empresas privadas establezcan un data center de nivel mundial para brindar servicios de nube pública desde Uruguay (similar, a escala, a la Compute Engine de la Google Cloud Platform) y formar un

- nodo del backbone de internet en Latinoamérica; promover tender nueva fibra óptica terrestre o marítima en conjunto con otros países y privados para mover el eje de las telecomunicaciones;
- Facilitar el otorgamiento de licencias del espectro radioeléctrico para desarrollar nuevas tecnologías por parte de privados; permitir el ingreso de nuevos operadores de telefonía, tv y datos si es que el mercado lo requiere; enfocar Antel a desarrollar infraestructura de telecomunicaciones y legislar para que arriende su uso a privados que lo exploten, incluso en telefonía básica; reformular la URSEC para que sea más un ente facilitador y controlador de la calidad y libertad de mercado y no una herramienta de limitación;
  - Promover la inmigración de profesionales en las TICs, ya que el desempleo cero de esta industria no refleja una ventaja, sino una crisis y una limitación; promover que la UTEC tenga carreras de tecnologías de la información y telecomunicaciones; desarrollando Programas que permitan por ejemplo las pasantías de maestros y profesores en dichas empresas para que ellos mismos aprendan y en conjunto mejoren la aplicación, a partir de los conocimientos adquiridos, de las herramientas tecnológicas en las aulas;
  - Promover una legislación más comprensiva del teletrabajo y de las formas de trabajo de las nuevas generaciones; favorecer la instalación de parques tecnológicos enfocados a TICs en varios puntos del país; estudiar la aplicación del mecanismo de zonas francas a jurisdicciones específicas de empresas dedicadas a TICs. En particular, estudiar la viabilidad de instalar una zona franca enfocada en la producción audiovisual, en todo soporte, para la exportación.

Dentro del marco de esos objetivos, algunos de los planes concretos que desarrollaremos serán los siguientes:

**1.1 Plan de entrega de licencias solo por banda** - Actualmente las licencias sobre el espectro radioeléctrico se entregan por banda y tecnología. Lo que hace que una empresa que desea innovar con una nueva tecnología que reutiliza una banda sobre la que ya tenga licencia, deba gestionar nuevamente una licencia. Siendo que las licencias se entregan por subasta,

las empresas no pueden innovar hasta que el Estado lo haga, lo que limita el desarrollo de éstas y de las nuevas tecnologías, limitando la innovación dentro del país. El espectro radioeléctrico debería ser licenciado por banda para que cada empresa pueda utilizar ese recurso de forma intensiva, permitiendo que las nuevas tecnologías se adapten rápidamente al recurso existente.

**1.2 Separación del proveedor de infraestructura de los proveedores de servicios** - El Estado, a través de ANTEL, debería ser el desarrollador de la infraestructura nacional de telecomunicaciones y arrendar ésta a los privados que puedan explotarla. Como ejemplos, ANTEL debería encargarse de:

- i. Líneas de cobre
- ii. Tiradas de fibra óptica
- iii. Antenas para radio bases de celulares
- iv. Antenas para repetidoras
- v. Satélites de telecomunicaciones
- vi. Centros de datos TIER-4
- vii. Peering con otras internetworks a nivel mundial

Por otra parte, los privados deberían encargarse de ofrecer los servicios de última milla, a través del pago de un canon por el uso de dicha infraestructura. Esto también significa que ANTEL no debería ofrecer servicios como el desarrollo de software.

**1.3 Plan de conexiones inalámbricas compartidas** - En un país con casi 5 millones de líneas celulares activas (según datos de 2012), corremos el riesgo de que al igual que en otros países (caso de Chile) las antenas de radio bases celulares se conviertan en un problema de contaminación visual. En algunos países la legislación obliga a que los operadores deban compartir las antenas de forma de minimizar la cantidad de antenas repartidas por las ciudades, por lo que debemos de avanzar en tal sentido.

**1.4 Transformación del Servicio de Correos a Servicio de Logística Internacional y Mensajería Electrónica** - En un mundo donde las comunicaciones electrónicas son la base de todo el comercio y sobre la cual empresas y personas organizan sus vidas, en el cual la privacidad es cada vez más importante ya que se ve vulnerada fácilmente, el Estado debe

encargarse de proteger la privacidad de las personas y empresas establecidas en el país para que puedan desarrollar sus vidas y negocios con seguridad y confianza<sup>110</sup>. El Correo debería transformarse de forma de mejorar la paridad entre envíos hacia y desde el exterior. El comercio electrónico tiene que ser clave para el Correo y debe favorecer el envío al exterior de lo producido en Uruguay. En los teletrabajadores y pequeños empresarios tiene que tener a sus grandes clientes. El desarrollo de medios electrónicos para contratación y control, a través de una API, debería ser prioridad para que los clientes puedan interconectarse fácilmente. El Correo debe favorecer e invertir en que esto esté disponible y se use por parte de los sitios de comercio electrónico nacionales e internacionales. Desde el punto de vista de mensajería electrónica, el Correo debería ser el operador de un sistema de correo electrónico de calidad y tomar la gestión del servicio de Adinet, ofreciendo un nuevo servicio competitivo a nivel internacional con los grandes operadores como Microsoft y Google, de forma que los usuarios de Adinet y otros servicios inferiores prefieran migrar al nuevo servicio electrónico del Correo y no a los operadores internacionales mencionados. Toda esa información debe ser almacenada de forma segura y cifrada dentro del territorio de la República, ofreciendo privacidad y seguridad a sus usuarios en un entorno internacional adverso a dichos intereses, como el descubierto en los últimos años.

- 1.5 Plan de neutralidad en la red** - Las reglamentaciones de neutralidad de la red deben buscar que ningún proveedor de contenidos con poder sobre los proveedores de acceso sea capaz de favorecer sus contenidos frente a otros proveedores menos poderosos de forma artificial. Este punto ya fue desarrollado en un Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Bordaberry en la presente legislatura.
- 1.6 Plan de protección de datos** - ANTEL actualmente posee sistemas de DPI (Deep Packet Inspection) y similares que permiten un “snifeo” (análisis de los datos transportados) de la red de forma intensiva y que puede usarse para eliminar la privacidad del ciudadano. Aunque está pensado en un principio para análisis de redes y “lawful interception” (intercepción de

---

<sup>110</sup> Para el año 2012, el Correo Uruguayo perdió 440 millones de pesos, con una subvención de más de 560 millones. Entregó 40 millones de envíos internos a la República, mientras que envió al exterior 614 mil y recibió desde el exterior más de 2 millones de envíos.

usuarios por posible criminalidad ante un requerimiento judicial), también tiene la posibilidad de ver mucho de lo que hace el usuario sin posibilidad de que este se defienda. Deberá legislarse sobre el correcto empleo de estos dispositivos, la transparencia en cuanto a su utilización, el habeas data para el usuario y la potestad parlamentaria de inspección e investigación de los sistemas por ANTEL.

- 1.7 Plan de facilitación de acceso a internet para todos los institutos de investigación y desarrollo públicos y privados** - En la actualidad ANTEL no tiene políticas que beneficien especialmente la conexión de instituciones que realizan investigación y desarrollo a la red. Nuestra propuesta es legislar para que ANTEL preste servicio de conexión a la red de alta velocidad y buen ancho de banda en forma gratuita a todos los institutos de R&D públicos, notablemente instituciones como Instituto Clemente Estable, INIA, Udelar, etc. Asimismo, nos proponemos legislar para que las instituciones cuya labor principal o exclusiva sea realizar R&D en la órbita privada tengan precios especiales acordes con el impulso que se le quiere dar a estas actividades en el sector privado.
- 1.2 Declaración del derecho a acceso a Internet como derecho humano** - Similarmente a lo que ocurre en países como Francia o Finlandia, desarrollar legislación que establezca que el acceso a internet de banda ancha es un derecho humano básico. Generar un panel permanente de especialistas dedicados a elaborar una legislación ordenada que permita ofrecer acceso a internet de banda ancha en determinadas condiciones como un derecho legal (similarmente a Finlandia) y las responsabilidades del Estado en el aseguramiento de ese derecho.
- 1.3 Plan de instalación de Zona Económica Especial de Producción Audiovisual y TICs.** A semejanza de lo que se ha hecho en España, Inglaterra y Holanda, se promoverá la creación de un cluster para la producción audiovisual, fundamentalmente en soporte digital pero también en soportes físicos. La idea es permitir el aprovechamiento de las condiciones económicas especiales para producir para el exterior pero, a su vez, permitiendo la realización de actividades conexas (p.ej. filmación en locaciones seleccionadas) fuera de la zona. Se trabajará incursionando especialmente

en las áreas de servicios audiovisuales a demanda, y de realidad aumentada.

**2. Modificar el programa de orientaciones prioritarias en ciencia y tecnología (POPCYT)** - Se apoyará la implementación de políticas sectoriales para el desarrollo de subsistemas productivos con características particulares (por ejemplo, el sector forestal, el petroquímico, el biotecnológico, etc.) pero minimizando las duplicaciones y alentando las sinergias basadas en las prioridades que se le dará a la investigación en ciencia y tecnología. Partiendo de la base ya expuesta de que el producto principal que espera obtenerse de la inversión en CTI es capital humano, las áreas prioritarias serán aquellas en las que sea razonable esperar que se centre el desarrollo en el futuro inmediato pero que aún no sean áreas bien establecidas a nivel internacional (lo que nos asegura que es posible encontrar nichos de desarrollo), o que no tengan un número suficiente de investigadores y/o egresados en el país.

a. Orientación prioritaria hacia la matemática aplicada, desarrollo de algoritmos y computación, teoría de sistemas y modelado - Es posible incrementar de modo notable la aceptación y la comprensión de la matemática si se la aplica a los problemas diarios y se empieza desde muy temprano con la formación del cerebro en lógica y matemática, considerada como lenguaje para expresar ideas. “Todos usamos la matemática todos los días. Para predecir el tiempo, para decir la hora, para manejar el dinero. La matemática es más que fórmulas y ecuaciones. Es lógica; es racionalidad. Es usar el poder de tu mente para resolver los más grandes misterios que conocemos.”<sup>111</sup> Nuestra propuesta es la creación de un instituto especial, donde se desarrolle investigación de posgrado y se concedan títulos de doctorado en Matemática Aplicada, fundamentalmente en las áreas de Algoritmos y

---

<sup>111</sup> Entre 2005 y 2010 se exhibió una serie estadounidense en la cadena CBS que muestra la resolución de casos criminales por un agente del FBI, cuyo hermano, genio matemático y Profesor en una Universidad copia de CalTec, aporta distintos métodos matemáticos para resolverlos. Lo interesante de esa serie es que mediante el oficio de consultores matemáticos profesionales no desmereció dicha ciencia, sino que todo lo aplicado son métodos reales e incluso se publicó un libro escrito por Keith Devlin y Gary Lorden explicando algunas de las técnicas matemáticas usadas, y en el blog de Wolfram se explican algunos de los algoritmos empleados. Lo más interesante de esta serie fue que la combinación de una atracción popular (la intriga criminal) con métodos matemáticos reales hizo que la serie se mantuviera por cuatro años consecutivos como la más popular de los viernes a la noche, lo que es ciertamente extraordinario si se considera el odio que la matemática provoca generalmente en la mayoría de los jóvenes. Se calculó que tuvo un promedio de 11 millones de televidentes para cada episodio en las primeras cuatro temporadas. La frase transcrita fue usada por esta serie.

Computación, Teoría de Sistemas Complejos Dinámicos Adaptativos, y Modelado de Sistemas Complejos. A su vez, esto se vinculará con el plan de educación de niños y adolescentes con alto desarrollo intelectual, otorgándole al Instituto (que llamaremos INSUMA) la potestad de supervisar planes especiales de matemática para su formación acorde con sus capacidades por fuera de los planes curriculares de estudio. Finalmente, se modificará el Instituto Nacional de Estadística para transformarlo en el Instituto Nacional de Estadística y Modelado, encomendándole las tareas de modelado de sistemas complejos ciudadanos, desde el funcionamiento de redes (transporte, comunicaciones, electricidad, agua, etc.) hasta el despliegue de efectivos para la seguridad, manejo de “big data” en relación al desempeño económico, social y ambiental del país, y la elaboración de estudios de prospectiva para el desarrollo y aplicación de recursos a futuro, con planes específicos de acuerdo a la evolución de variables críticas. Asimismo, se abrirá un área destinada especialmente al apoyo de los modeladores que apliquen conocimientos informáticos a las ciencias naturales (química, biología, física, geología, etc.) y sus aplicaciones (geofísica, meteorología, reactividad química, fisiología, bioinformática y biomedicina, etc.).

- b. **Orientación prioritaria hacia las ciencias básicas** - Si bien la distinción entre ciencias básicas y aplicadas, tecnología, innovación, etc., es un poco difusa, queremos señalar explícitamente nuestra opción por considerar como prioritario el desarrollo de las ciencias básicas. Normalmente no existe un producto, proceso o desarrollo aplicado a partir de esta ciencia, los resultados son obtenidos mayormente en un ambiente académico y los resultados son publicados sin restricciones en revistas internacionales o presentados a congresos (lo que hace que si es posible realizar algún tipo de aplicación rentable ello pueda ser hecho por otros investigadores en otros países). La razón fundamental para priorizar las ciencias básicas (dentro de lo que incluiremos la matemática, las ciencias naturales y algunas de las ciencias sociales) es que sirven para la formación rigurosa de nuevos científicos, la mano de obra fundamental para el desarrollo científico-

tecnológico. Una persona con una buena formación en ciencia básica podrá luego sin problemas pasarse a las ingenierías u otras áreas tecnológicas y aplicadas.

- c. **Orientación prioritaria hacia TICS, software, automatismos, inteligencia artificial y robótica** - El futuro tendrá como base la matemática pero su expresión en lo que afecte todos los días a los ciudadanos se dará a través de las ingenierías, especialmente en el campo de la tecnología de información y comunicaciones, el desarrollo de algoritmos y software, el estudio e implementación de automatismos (como, por ejemplo, en los edificios inteligentes o en el control remoto de instalaciones industriales), la inteligencia artificial y la creación y perfeccionamiento de robots.<sup>112</sup> Debemos realizar la opción de priorizar estas áreas en las que, además, hay muy buena demanda del mercado. Implementar aplicaciones tecnológicas (apps) para móviles u otros dispositivos, para personas con discapacidad.<sup>113</sup>
- d. **Orientación prioritaria hacia la microelectrónica** - La miniaturización de elementos electrónicos para uso en la vida diaria es un tema ya instalado en la sociedad. Las aplicaciones más frecuentes (rfid, chips en tarjetas, conexión automática entre distintos aparatos, etc.) son bien conocidas, pero las aplicaciones en carpeta son apasionantes. Ha llegado el momento en que la electrónica se encuentre embebida en nuestros instrumentos de uso diario (implementos que solo pueden ser usados por el dueño en función de sus datos biométricos, por ejemplo), en nuestras ropas (sensores de condiciones de salud, baterías recargables con los movimientos corporales, microcomputadores instalados en aparatos de visión, etc.) o en nuestros propios cuerpos (chips de identificación, teléfonos embebidos, comunicación y control de internet por volición, nanoretinas y otros senso-

---

<sup>112</sup> Como ejemplo de aplicación, en Japón ya existen aplicaciones muy frecuentes de robots empleados como recepcionistas o para acompañar y facilitar la vida de los más ancianos. La evolución de los drones para aplicaciones civiles, así como la creación de robots como juguetes para niños (Lego Mindstrom por ejemplo) y la aparición de computadoras versátiles pequeñas en una placa (arduino, Raspberry Pi) ha hecho cada vez más sencillo introducir a los niños en esta temática (es un hito importante la aparición del proyecto Butiá de la Facultad de Ingeniería para programar robots empleando ceibalitas). Asimismo, la presencia de robots en las cirugías complejas, o en las fábricas automatizadas, es cuestión ya rutinaria en países más avanzados.

<sup>113</sup> Por ejemplo en España hay un proyecto “Prometteo”, que utiliza una aplicación (localizador) en los celulares para el turismo accesible, informa sobre hoteles, restaurantes, etc., que tienen las adaptaciones y facilidades para personas sordas. Se necesitan tecnologías accesibles para sordos, ciegos y otras discapacidades. Hay que incorporar la dimensión de accesibilidad al desarrollo.

res, etc.) por lo que trabajaremos decididamente para generar adelanto y desarrollo en esta área.

**e. Orientación prioritaria hacia la ingeniería agropecuaria -**

Uno de los pilares productivos fundamentales de la economía nacional es la agropecuaria. Además de los excelentes desarrollos que se han producido en genética, técnicas de cría, riego, rotación de cultivos, mejoramiento de suelos, etc., los últimos años han visto aparecer con fuerza mejoramientos de la agricultura y la ganadería que provienen del campo de la ingeniería. Un ejemplo claro es la trazabilidad, que tiene componentes materiales (las caravanas), lógicos (el software) y logísticos y que deberá extenderse hacia las etiquetas inteligentes con contenido de valor nutricional (tanto de la carne como de otros alimentos). Existen muchas otras aplicaciones posibles y varias universidades en el mundo que dictan carreras en esta área multidisciplinaria, por lo que implementaremos políticas en tal sentido<sup>114</sup>.

**f. Orientación prioritaria hacia la hospitalidad, vivienda y construcción armónica con el ambiente -**

Los servicios de hospitalidad, donde el tema es proveer al individuo, temporal o permanentemente, de un ambiente de confort y calidad de vida, agrupan temas muy diversos que van desde los servicios de hotelería y gastronomía (que, a su vez, abarcan temas desde la logística hasta la gastronomía molecular) hasta el diseño de interiores apropiados, viviendas inteligentes y construcciones armónicas con el medio ambiente, tales como los edificios sustentables que generan su propia energía y acondicionamiento térmico. Dos aspectos prioritarios a desarrollar son el diseño de interiores y la arquitectura orientada hacia la tercera edad y hacia las personas con dificultades motrices o sensoriales. Dos temáticas a apoyar en este ámbito son la domótica combinada especialmente con materiales de construcción de características especiales (descontaminantes, generadores de energía, etc.) y el software y la electrónica (internet de las cosas, sintetizador de voz, lector de texto,

---

<sup>114</sup> En América del Sur se encuentran en Colombia y en Brasil (Pelotas, Campinas y San Pablo). Uno de los aspectos a impulsar decididamente será el diseño y construcción de maquinaria agrícola, en particular enfocado a los aspectos de agricultura de precisión (Tecnología, TICS, satélites, software, etc.) y a los aspectos de conservación y mejoramiento ambiental.

video guía de intérprete de lengua de señas, decodificadores digitales automáticos que permitan traducir idiomas y subtítular programas de la televisión, etc.).

- g. **Orientación prioritaria hacia la salud, biotecnología e ingeniería biomédica** - El cuidado de la salud humana (y, por extensión, animal y vegetal) constituye un pilar básico del disfrute de una vida plena. Sin descuidar las investigaciones que hoy se llevan a cabo en el área biotecnológica y biomédica, el énfasis de esta línea prioritaria será más en aspectos relacionados a la evolución de la biología molecular en los últimos pocos lustros. Tres tecnologías a las que se les concederá especial atención serán: (a) genética, desde el desarrollo de transgénicos (pensamos en elaborar leyes específicas para el uso de organismos genéticamente modificados, GMO, incluyendo el etiquetado obligatorio de alimentos), el silenciamiento génico y la terapia medicamentosa adaptada a la genética individual; (b) el desarrollo y puesta en producción de biorreactores en plantas y animales, para la producción de fármacos, vacunas naturales, etc.; y (c) terapia de células madre para la regeneración de tejidos, órganos y sistemas (para lo cual se necesita elaborar una Ley y tener una reglamentación clara). Este último punto estaría emparentado también con el estudio y producción de biomateriales compatibles con el cuerpo humano y la impresión 3D de sustitutos artificiales de órganos (por ejemplo, la tráquea).
- h. **Orientación prioritaria hacia la ingeniería cuántica** - A diferencia de las ingenierías tradicionales, macroscópicas, la ingeniería cuántica apunta al aprovechamiento integral de las propiedades cuánticas de los sistemas diminutos. En ciertas áreas (como la de las micromáquinas) tiene puntos de contacto con la nanotecnología, pero los aspectos más importantes hacia los cuales nos interesaría orientar la investigación serán la computación cuántica y la termodinámica cuántica. En el primer caso se trata de favorecer la investigación teórica y aplicada destinada al desarrollo de computadoras diminutas, de altísimo poder de cálculo, basadas en efectos cuánticos. En el segundo caso, se trata de estudiar máquinas de calor (en particular, refrigeradoras)

dores) que pueden exceder el límite teórico impuesto por la segunda ley de la termodinámica y enfriar supereficientemente con máximo aprovechamiento de energía. Ambas áreas tienen potenciales aplicaciones tecnológicas en el futuro mediato, con grandes implicancias.

i. **Orientación prioritaria hacia la ingeniería aero-espacial -**

Desde hace varios años, estudiantes de Secundaria en Uruguay compiten en concursos organizados por la NASA para diseñar vehículos espaciales, siendo particularmente notorios los éxitos registrados en el desarrollo de vehículos y habitáculos relacionados con la conquista de Marte. Asimismo, recientemente se ha ingresado en el desarrollo de satélites de comunicaciones entre ANTEL y la Facultad de Ingeniería de la UdelaR. Creemos que el estímulo del desarrollo de una rama de investigación y aplicaciones aeroespaciales, en nichos específicos donde podamos tener ciertas ventajas comparativas, es una de las orientaciones prioritarias que deben favorecerse en nuestro programa general de proyectos prioritarios en ciencia y tecnología. Para ello se trabajará en instrumentos legales que favorezcan la asociación entre el sector público y las organizaciones privadas en el área de las TICS, sector donde se advierte potencialidad de desarrollo en esta dirección.

j. **Orientación prioritaria hacia el diseño e impresión 3-D -** La

última revolución en el mundo de la manipulación de información sobre la materia es la aparición de las impresoras 3D. A diferencia de las impresoras bidimensionales a las que estamos acostumbrados, las impresoras 3D van depositando finas capas de material de acuerdo a un diseño programado computacionalmente. Esto permite transformar modelos informáticos en modelos materiales y se transforma en la interfase perfecta entre ambos mundos, el de la materia y el de la información sobre la materia. Una de las orientaciones prioritarias de nuestro programa de ciencia y tecnología será hacia el desarrollo de software y aplicaciones en las que se empleen impresoras 3D. A modo de ejemplo, estas impresoras son una revolución en el mundo de la arquitectura para la fabricación de maquetas complejas, sustituyen la necesidad del comercio de pequeños bienes (por ejemplo, la duplicación de llaves es un ejemplo de pequeñas piezas fabricadas con impre-

soras 3D) y permite la impresión de órganos artificiales (ya se ha hecho con tráqueas, manos completas y exoesqueletos). Trabajaremos y desarrollaremos programas tendientes a que los centros educativos tengan a disposición impresoras 3D de gama media. Asimismo, se trabajará para que los centros educativos de cada capital departamental y los que integran los Municipios en Montevideo cuenten con centros de modelado de última generación, con cluster computacional de modelado, scanner e impresora 3D y elementos para el trabajo en realidad virtual (guantes y lentes en general y, en lo posible, habitaciones de realidad virtual que puedan emplearse en investigación, docencia y popularización de la ciencia. El acento desde el punto de vista de la investigación será en las tecnologías (SLS, FDM, SLA) de impresión, el diseño de software específico y el diseño de modelos.

- k. **Orientación prioritaria en nanotecnología, materiales, química fina y farmacéutica** - Esta es un área muy vasta, donde el énfasis está puesto en la elaboración de materiales con características especiales, generalmente en nichos específicos y en cantidades relativamente pequeñas para lo que es la industria mundial. La orientación apoyará el desarrollo en aspectos específicos de la nanotecnología para la medicina y la industria (y dentro de este aspecto los estudios computacionales de bioinformática estructural para enzimas y otras proteínas consideradas como nanomáquinas). También apoyará el desarrollo de materiales nuevos en cuatro áreas específicas. Por una parte se apoyará el desarrollo de medicamentos genéricos y la así llamada química fina. En este sentido se propone legislar adaptando una de las leyes más recientes al respecto, que es la de Ecuador. Por otro lado, se apoyará la inversión en investigación y desarrollo en minería y procesamiento de metales necesarios en microelectrónica, especialmente las tierras raras necesarias para las pantallas táctiles. En tercer lugar se apoyará la investigación y desarrollo en dopaje de grafenos, tubulares y en hojas, para el diseño de nuevos materiales con propiedades especiales, en especial semi- y superconductores. Finalmente, se apoyará la investigación y aplicaciones en materiales específicos para la impresión 3D, desde plásticos (ABS, PLA, PVA, PC,

etc.) hasta materiales con características óseas, biotintas, piel e incluso medicamentos o materiales para kits de catálisis. Otro aspecto interesante de materiales que lo vincula con el desarrollo de Uruguay en pasteras es la posibilidad de avanzar en investigación y desarrollo sobre papeles inteligentes (conservación de forma, variación con condiciones ambientales, etiquetas inteligentes, etc). Uno de los proyectos que será incluido dentro de esta orientación prioritaria será la negociación con el KIST (Korean Institute for Science and Technology) para la instalación de un centro en Uruguay, en forma similar a como se negoció la instalación del Instituto Pasteur durante la administración del Presidente Jorge Batlle, enfocada en el área de interés estratégico de materiales, con el objetivo de concretar una inversión significativa.

- l. Orientación prioritaria hacia las biorefinerías y elaboración de precursores** - Las biorefinerías son industrias que integran la biomasa (primaria o desechos de otros procesos como la elaboración de pulpa de celulosa) dentro de equipos capaces de producir biocombustibles o productos químicos de valor agregado. Ha crecido la superficie forestada del país y es posible pensar en la obtención de productos químicos de alto valor agregado a partir de la biomasa. Este es un recurso renovable y se necesita investigación y desarrollo para poder obtener productos que sustituyan a los precursores químicos derivados de la petroquímica, que por el momento el país importa. Hasta el momento el área está escasamente desarrollada y focalizada fundamentalmente en la producción de bioetanol a partir de los desechos. Uno de los proyectos que se incluirán en esta área, será la negociación con las industrias del sector instaladas en el país para la financiación conjunta de un instituto de investigación y desarrollo especializado en biorefinerías y cuyos beneficios pudieran ser apropiados conjuntamente por el cluster.
- m. Orientación prioritaria hacia medioambiente y desarrollo sostenible** - Los proyectos en esta orientación prioritaria apuntarán a desarrollar metodologías y procesos que ayuden a mitigar o desterrar por completo las afectaciones dañinas al ambiente, pero que, además, tengan de por sí valor productivo. Se apuntará al desarrollo

de arquitectura sostenible y amigable con el ambiente (empleo de biosistemas para iluminación y calefacción mediante la generación de energía, empleo de materiales de construcción especiales para destrucción catalítica de gases contaminantes, materiales de construcción a partir de desechos industriales, etc.) y la valorización de desechos de la industria agropecuaria (en particular los tambos, u obtención y valorización de nutrientes obtenidos de escurrimientos de terrenos fertilizados). En particular se apoyarán los procesos de empleo de microalgas cultivadas sobre desechos de biodigestores, para la obtención de biomasa, complementos alimenticios (aceites con omega 3) y mejoradores de la ración ganadera.

**3. Programa de creación de carreras alternativas en ciencia y tecnología -** Toda Nación que decide invertir en Ciencia y tecnología debe pensar en términos de qué posibilidad tiene de explotar el entrenamiento de una formación general en ciencias haciendo gala de un criterio amplio, no solamente en llenar sus cuadros de investigación en una torre de marfil con científicos ocupados en la formación de la nueva generación de científicos y PhD's. Una formación científica es demasiado cara en tiempo, dinero y otros recursos, tanto a nivel individual como colectivo, como para reducir su uso solamente a la investigación académica o aplicada. Una política de Ciencia y Tecnología general debe considerar con mucho cuidado, entre sus múltiples objetivos, que hará con los científicos que le "sobren" por fuera de la tradicional actividad de investigación. No hacerlo, pero permitirles que se formen, sería un despilfarro irresponsable y demagógico. Por ello será necesario alentar la generación de carreras de especialización donde se aplique la metodología y conocimientos adquiridos. Algunos de los campos que visualizamos como potencialmente rentables y a apoyar con políticas específicas son los siguientes:

- a. Escritura técnica (manuales); publicaciones y bitácoras de divulgación científica; periodismo científico (prensa, comunicación audiovisual, medios electrónicos, redes sociales); comunicación empresarial
- b. Inversor de capital de riesgo en tecnologías de punta; analista de biotecnología para inversiones; analista de bolsa para inversiones en

empresas tecnológicas; facilitador y desarrollador de negocios en tecnologías

- c. Regulador y negociador (especialmente dentro del Estado, pero no exclusivamente); agente de patentes y otro tipo de protección de la propiedad intelectual; diseño de políticas públicas de educación y de ciencia y tecnología.
- d. Búsqueda de ejecutivos, encontrando para las empresas a los mejores talentos (head hunters); administración de fondos de investigación y desarrollo, públicos o privados; servicio de información tecnológica (proveyendo datos para la industria).

#### **Objetivo estratégico 3 - Creación de una nueva Institucionalidad para la Ciencia, la Tecnología y la Investigación en el Uruguay**

La mayor parte de las descripciones que se hacen en lo que sigue están vinculadas también con otras partes de este documento, pero se resumen aquí para que se aprecien las transformaciones a realizar y cómo se vinculan entre sí.

Para el cumplimiento de este objetivo desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI)** - El MinCTI será una nueva entidad que diseñará, en coordinación con las entidades correspondientes, la política nacional en esta materia, lo que no implica que todas las instituciones, grupos o laboratorios en los que se realiza investigación e innovación estén bajo su égida, pero sí que le compete organizar las políticas de desarrollo, los programas para el cumplimiento de los Objetivos estratégicos antes referidos, la coordinación con el SUN, el desarrollo y coordinación de Polos Científico-Tecnológicos, y las demás actividades necesarias para la consolidación de una política nacional en la materia. Se integrarán a este Ministerio la ANII, los institutos de investigación (Clemente Estable, Pasteur, INIA, CUDIM y otros a crearse) más aquellas direcciones en el Estado que estén afectados a labores que ahora le competirán a este Ministerio (por ejemplo, la Dicyt del Ministerio de Educación y Cultura, La Agesic o el LATU).
- 2. Desarrollar la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)** - La ANII continuará existiendo como brazo ejecutor de las políti-

cas diseñadas por el MinCTI. La mayor parte de las funciones actuales de la Agencia serán mantenidas y ampliadas, excepto las funciones de diseño de políticas, que estará reservado al MinCTI. La Agencia, no obstante, asesorará al MinCTI sobre los aspectos que se le consulten. La integración de la Dirección de la Agencia se realizará recurriendo a los mejores científicos e innovadores del país, seleccionados mediante un jurado integrado por reconocidos expertos del ámbito nacional o internacional. Sacando a su Presidente, la mitad de los integrantes serán científicos provenientes de la Academia y la otra mitad serán innovadores y emprendedores provenientes del ámbito privado. Asumirán tan pronto puedan ser nombrados y durarán en su cargo hasta la asunción del gobierno posterior. Se reglamentará la forma de designación/elección de los mismos.

Si bien no existen reportes oficiales sobre el resultado de la actividad promocional de la ANII en materia de innovación, es conocido que los resultados no han estado a la altura de las expectativas. La Agencia implementará específicamente los planes de recursos humanos que se han reseñado precedentemente, tanto para investigadores como para estudiantes. En cuanto al desarrollo científico-tecnológico, será necesario implementar una política que premie no solo las actividades de investigación e innovación ortodoxas, en áreas conocidas, sino propuestas con alto grado de riesgo que planteen nuevas propuestas.

Asimismo, una parte importante de los recursos estará destinada a los proyectos de adaptación de tecnología dentro de ciertos marcos a definir. La innovación no debe estar solo contenida en los proyectos que se presenten, sino que la propia Agencia deberá tener métodos menos convencionales de asignación y administración de recursos que, de alguna manera, permitan más libertad de acción a los creadores de conocimiento, arriesgándose, por supuesto, a tener un número mayor de fallos.

- 3. Mejorar la coordinación entre entidades ya existentes en la órbita nacional vinculadas con la Ciencia, la Tecnología y la Investigación -** Sujeto a un análisis exhaustivo de los regímenes legales bajo los que operan, algunas entidades actuales o a crearse funcionarán bajo la órbita del MinCTI y el brazo ejecutivo de la ANII. Nuestra intención es que los siguientes institutos pasen a integrar el organismo coordinado.

- ICBE <http://www.iibce.edu.uy/> ciencias de la vida y áreas afines
- IPM <http://www.pasteur.edu.uy/> desarrollo de las ciencias biológicas y biotecnologías
- INIA <http://www.inia.org.uy> Genera y adapta conocimientos y tecnologías para contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario
- CUDIM <http://cudim.org> investigación, capacitación y aplicaciones en ciencias de la salud
- LATU <http://www.latu.org.uy> servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación
- INUMET servicios meteorológicos (que se propone extender a climáticos)
- AGESIC <http://agesic.gub.uy/> agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información
- INEMO <http://www.ine.gub.uy/> Instituto Nacional de Estadística (y luego Modelado)

4. **Crear e instalar Parques de ciencia y tecnología** - Dentro de las actividades de promoción y desarrollo de la actividad científico –tecnológica se implementarán políticas activas para la instalación y desarrollo de Parques de Ciencia y Tecnología. Además de potenciar y abrevar en las experiencias nacionales existentes, se intentará adaptar el modelo vasco de desarrollo de parques, que ha sido estudiado en profundidad por académicos uruguayos.

## INNOVACIÓN Y EMPRENDEDURISMO<sup>115</sup>

Entendemos que debe establecerse un entorno propicio en el que los emprendedores puedan surgir, competir e innovar. El propósito es “*construir una clase emprendedora e innovadora de modo que las mejores empresas (esto es, aquellas que exportan bienes, servicios e incluso capital) ya no palidezcan en comparación con los emprendedores estrella de otros lugares*”.<sup>116</sup> Si se aumenta la productividad, el ingreso futuro crecerá, lo que a su vez incrementará los ingresos públicos y la capacidad del estado de invertir en el suministro de servicios. Sería posible entrar en un círculo virtuoso de sectores públicos más fuertes, crecimiento mayor y oportunidades para todos.

Si trabajamos efectivamente para potenciar el nacimiento de nuevos emprendimientos y logramos crear condiciones para que crezcan a un ritmo significativamente mayor que el actual y siendo innovadores en sus propuestas, obtendremos un aumento de oportunidades para las nuevas generaciones, ganando un continuado impacto en la innovación y desarrollo nacional que generará más equilibrio en la sociedad y la economía e incidirá positivamente en el Índice de Desarrollo Humano del Uruguay.

La sociedad - en el mundo y en particular la de Uruguay - se enfrenta a desafíos que van más allá de la economía. La actividad emprendedora y la innovación, son un camino para resolver esos desafíos, creando niveles de desarrollo sostenibles, creando empleos, generando crecimiento económico y mejorando el bienestar general de la sociedad. No todos los nuevos emprendedores desarrollan software. Pueden mejorar las relaciones sociales, inventar nuevas formas de producir o tratar alimentos. Los emprendimientos se manejan en los más variados rubros.

<sup>115</sup> De acuerdo al informe del Banco Mundial “El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación” publicado en diciembre del 2013, se certifica el progreso social sin precedentes que la región ha logrado durante el último auge del crecimiento:

Casi 70 millones de personas salieron de la pobreza en la última década.

Aproximadamente 50 millones de personas se unieron a la clase media entre 2003 y 2009.

La desigualdad en el ingreso medida según el coeficiente de Gini se redujo hasta el nivel más bajo nunca antes registrado en la región.

No obstante, aproximadamente un tercio de la reducción de la pobreza fue el resultado de políticas sociales que transfirieron ingresos a los pobres, y el saldo provino de nuevos empleos creados durante los años del auge. En consecuencia, “el crecimiento es necesario para mantener la reducción de la pobreza y la expansión de la clase media”.

<sup>116</sup> Informe referido.

Debemos pensar en el emprendedorismo en los términos más amplios: en pequeñas usinas de ideas, en personas emprendedoras y proactivas que trabajan en empresas medianas o grandes, incluso en organizaciones del Estado. Uruguay requiere de soluciones novedosas, ideas frescas, nuevos enfoques y formas de operar renovadas. Nadie debe quedar excluido. En tal sentido, **trabajaremos para:**

- Hacer del Uruguay uno de los 5 países más atractivos del mundo para emprender.
- Convertir al Uruguay en el “hub emprendedor” de la región.
- Cambiar desde una economía liderada por inversión extranjera, hacia una liderada por la innovación nacional.
- Generar un programa de alcance nacional que aumente significativamente el número y calidad de emprendimientos que nacen en el país, incorporando el perfil de “intrapreneur”.
- Potenciar el ecosistema emprendedor del Uruguay.
- Desarrollar un programa integral de calificación y selección competitiva que, ofreciendo servicios básicos para todos los que inician su actividad emprendedora, aumente escalonadamente el nivel de capacitación, fortalecimiento general y financiación hacia aquellos que prueban ser Emprendimientos de Alto Impacto para la sociedad, medido por estándares objetivos. Se definen los EAI como los que tienen no menos de 3 años de actividad y un mínimo de crecimiento en su plantilla del 20% anual.

Para lograr los objetivos marcados, es importante generar un mensaje claro y adquirir una masa crítica en el ecosistema emprendedor del Uruguay. Si bien los que merecen más atención son los Emprendimientos de Alto Impacto (EAI) por su efecto positivo en la innovación, en el empleo, la economía y en la sociedad, su surgimiento depende del fortalecimiento del ecosistema que rodea a los emprendedores y de la generación de grandes números, por ello desarrollaremos las siguientes acciones:.

### **a) Culturales**

Si deseamos generar una corriente constante y creciente de nuevos emprendimientos, debe haber un mensaje único desde todos los actores respecto al tema:

un mensaje inequívoco de apoyo. Es importante que los jóvenes reconozcan a la actividad emprendedora como gratificante y generadora de porvenir, como una oportunidad de desarrollo personal y profesional.. Si deseamos crear un cambio permanente, será necesario invertir en cambiar la percepción pública de los emprendedores y habrá que invertir en educación emprendedora.

1. Trabajar para generar un acuerdo que permita reconocer la actividad como esencial para el crecimiento del país, aprobando legislación de apoyo a los emprendedores.
2. Invitar a uruguayos y personas destacadas en general cuyas carreras en emprendedorismo haya sido exitosa para actuar como Embajadores de la actividad y convertirse en modelos a seguir.
3. Publicar los desafíos y premios de la actividad a nivel nacional o internacional.

### **b) Formación y educación**

Los jóvenes de educación primaria, media y universitaria deben comprender los conceptos básicos de gestar un negocio/emprendimiento personal. Deben aprender a aprender lo importante, rápidamente, en un mundo cada vez más dinámico, pero también deben aprender a emprender.<sup>117</sup>

Tenemos que sembrar conocimiento y cultura para cosechar talentos, colocando dentro de la estructura de educación nacional (Primaria, Secundaria, Técnica, Universitaria), conceptos universalmente aceptados y formas de enseñar que promuevan esos conceptos y habilidades imprescindibles para el futuro de quienes construirán y gobernarán nuestro país.

Emprender implica liderar y asumir riesgos calculados. Invertir en la educación emprendedora es una de las inversiones de mayor retorno posible. Estudios realizados por la UE sugieren que entre el 15% y el 20% de los estudiantes que participaron en programas de este tipo, luego arman su propia empresa, una cifra que es de tres a cinco veces mayor a la de la población en general. Aunque luego no inicien un emprendimiento, los jóvenes que se benefician de aprender los

---

<sup>117</sup> Los jóvenes que reciben información sobre negocios en su juventud tienen 3-5 veces más posibilidades de iniciar su propio negocio. En Uruguay somos muy creativos, pero muy pobres en la ejecución. El mundo está cambiando y las nuevas generaciones son el motor de ese cambio.

principios de emprendedurismo desarrollan conocimientos, habilidades esenciales y actitudes, incluyendo creatividad, iniciativa, tenacidad, trabajo en equipo, comprensión del riesgo y un sentido básico de la responsabilidad. Esta es la mentalidad emprendedora que le permite a personas transformar ideas en acción y aumenta considerablemente su capacidad de ser empleado por un tercero.

Los sistemas de educación tienen carencias a la hora de aportar una preparación que contribuya a la empleabilidad, y no trabajan debidamente con las empresas o los empleadores para aproximar la experiencia del aprendizaje a la realidad del entorno laboral. En nuestro país es ésta una realidad reconocida por todos. Estas inadecuaciones son un problema cada vez más grave para la competitividad. El número de empleos que exigen un alto nivel de aptitudes aumenta considerablemente. La educación debe elevar sus exigencias y niveles de capacitación para atender esta demanda, y también fomentar las aptitudes transversales necesarias para que los jóvenes puedan ser emprendedores y adaptarse a los cambios, cada vez más inevitables, que se producirán en el mercado de trabajo a lo largo de su carrera profesional.

1. Definir como objetivo general duplicar el número de jóvenes que finalizan sus estudios superiores (9.4% al 20%) fijándose un plazo para ello en el marco de los acuerdos a que deberá arribar el futuro Sistema Universitario Nacional. Si bien la tasa de graduados aumenta (hemos superado la barrera de los 5.000 egresados/año en el 2011), Uruguay es uno de los países en Iberoamérica con peor relación matriculados-egresados (18-1), solo superado por Guatemala (38-1). En un mundo que masifica la educación terciaria (250.000 matriculados en 1950 vs. 25 millones en 2011), para competir, debemos alcanzar el ritmo necesario.
2. Fomentar el aprendizaje de otras lenguas, ya que en un mundo globalizado, deben ser potenciadas por lo que el desarrollo de una política nacional de lengua es imprescindible (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Educación).
3. Realizar concursos nacionales con premios departamentales y finales nacionales. La difusión de los eventos y el auspicio de las actividades permite au-

tofinanciar la iniciativa que profundiza y hace práctica la educación emprendedora.

4. Potenciar el aprendizaje por la experiencia y acción, con foco en la resolución de problemas. Los jóvenes deben ser incentivados para desarrollar sus potencialidades emprendedoras a través de actividades formales e informales, como el voluntariado. Estas experiencias deben ser validadas y reconocidas como parte integrante del currículo estudiantil.
5. Profundizar la vinculación entre los trabajos, estudios, proyectos generados anualmente en la academia y los requerimientos reales de empresas, organizaciones públicas, privadas, e incluso acciones de objeto social.
6. Establecer programas de estudio técnico que incluyan el diseño de prototipos como parte de la actividad curricular a nivel terciario.<sup>118</sup>
7. Generar programas de enseñanza locales en series animadas que se puedan ver en la TV Nacional y en Internet, donde se enseñen los principios básicos y ejemplos de aplicación.<sup>119</sup>

### **c) Capacitación técnica y tutorías**

Dar inicio a un nuevo emprendimiento requiere de un proceso de evaluación interno, una apreciación de fortalezas y debilidades del propio emprendedor y de su proyecto, para luego buscar robustecer las áreas más débiles de su conocimiento atendiendo cursos de capacitación específicos y/o complementar sus fortalezas con socios o empleados que traigan consigo los conocimientos o habilidades que le faltan. Aproximadamente un 50% de nuevas empresas quiebran durante sus primeros cinco años de vida. Debemos incrementar los apoyos externos para asegurar que un mayor número de emprendedores puedan superar este “Valle de la Muerte”.

Un programa de capacitación permanente es vital para el buen nacimiento, crecimiento y permanencia de nuevos emprendimientos en el Uruguay y para que sus actividades generen los retornos que el emprendedor pretende, tanto para sí

---

<sup>118</sup> Tomamos como referencia un programa de la Universidad de Stanford: <http://designprogram.stanford.edu/>

<sup>119</sup> Algunos programas que sirven de ejemplo:

NFTE. Network for Teaching Entrepreneurship, South Bronx. Steve Mariotti 1987. 500.000 jóvenes de bajos ingresos en EEUU y resto del mundo han pasado por su sistema. Potencian su conocimiento de “calle” y “cancha” positivamente. The Leader in Me.

Desem (Junior Achievement). En 2011 - 14.000 jóvenes en Uruguay. Primaria y secundaria.

como para sus socios y empleados, y para la sociedad en general. En Uruguay – sobre todo en Montevideo – existe una gran variedad de cursos y apoyos brindados por instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. En tal sentido, se debe:

- 1 Crear una Ventanilla Única física y/o virtual que aconseje y facilite al emprendedor navegar por las múltiples opciones para elegir la/s más adecuada/s al emprendimiento es una clara necesidad.
- 2 Implementar un paquete completo de videos cortos, armado en un formato de cursos para colgar de la red con acceso completamente gratuito, cuyo objetivo general será la orientación en la materia.
- 3 Propiciar la generación de asociaciones de apoyo de ex gerentes, directores, técnicos, trabajadores, profesionales para asesorar a nuevos emprendimientos, aportando su conocimiento técnico, contactos, etc.

#### ***d) Información***

La cantidad y calidad de datos provista hoy por el INE (Instituto Nacional de Estadística) es valiosa, pero debe ser fuertemente potenciada para convertirse en información, entendida como el resultado de procesar, manipular y organizar los datos para que agregue valor a la persona que la recibe. El INE (que proponemos modificar a INEMO) deberá alejarse de la simple recopilación de estadísticas básicas para asumir un rol mucho más complejo.

1. Desarrollo al INE como generador constante de información actualizada y calificada entregada de forma tal que sea válida para la toma de decisiones.
2. Generar conocimientos sobre las tendencias de mercado más relevantes y modelos de negocio innovadores del mundo, creando un Mecanismo de Monitoreo de Mercado Online en colaboración con organizaciones, bancos, UXI, para facilitar la recolección de información de mercados regionales e internacionales.

### e) Relaciones/*Networking*

De todos los factores señalados como importantes por emprendedores activos, el Networking es claramente el factor principal lo que implica que uno da y uno recibe, en el proceso de hacer crecer cada emprendimiento.

Para crecer rápidamente, los emprendedores requieren de habilidades específicas, personalizadas, que los pueden ayudar a crear ventajas competitivas y beneficiarse de cadenas de valor globales y el gerenciamiento compartido de recursos humanos. Clusters, redes de empresas, y otras organizaciones pueden crear los ambientes de apoyo requeridas, ya que traen a una misma mesa a representantes de la empresa, educación, investigación y del sector público.

1. Desarrollar programas para el intercambio de jóvenes emprendedores uruguayos con los de otros países de la región y del mundo, en especial de las áreas donde el emprendedurismo está creciendo fuertemente: Chile, Israel, Singapur, EEUU, a través de un proceso de selección.
2. Informar, en forma centralizada y profesional, sobre la existencia, los programas y el valor de las redes que funcionan en el país.
3. Generar entornos que faciliten la vinculación de las redes de emprendedores nacionales, con redes regionales e internacionales de primer nivel: *Singapore Entrepreneurs Network*, the *Athena Network* (creado especialmente para mujeres).
4. Estrechar vínculos entre las agencias nacionales y las organizaciones privadas dedicadas a darle apoyo a los emprendedores (como la ANII, o la CIU, a vía de ejemplo) y los centros de estudio terciarios y apoyen los procesos educativos de los estudiantes universitarios.

### f) Capital

Sin el fondeo adecuado y sin liquidez, ningún emprendimiento puede operar, invertir y crecer. El acceso a financiación seguramente es otra de las restricciones importantes para el emprendedorismo en el Uruguay por lo que debemos trabajar en dicho sentido:

1. Diseñar de soluciones de financiación específicas para la categoría de emprendedores “Web” para que puedan ejecutar sus ideas.
2. Generar nuevas oportunidades para que se pueda invertir en nuevos emprendimientos por parte de personas que tienen recursos que pueden destinar al efecto..

### ***g) Regulatorios***

Reducir los costos de cumplimiento tributario debe ser un objetivo. Dados los recursos y experiencia limitados, los nuevos emprendimientos sufren proporcionalmente más de los altos costos impuestos por la DGI y BPS y un sistema impositivo complejo. Se propone:

1. Utilizar las TICs de forma más eficiente y efectiva para el registro de nuevos emprendimientos en entidades como el BPS o la DGI, entre otras.
2. Exonerar de aportes patronales a los emprendimientos unipersonales durante los dos primeros años y hasta el cumplimiento de 25 años, que cuenten con hasta 4 empleados (Ver Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Economía y Finanzas).
3. Generar un servicio de información para las empresas para reestructuración temprana y consejos para evitar insolvencia.
4. Simplificar los procesos y trámites que se deben desarrollar en general.

### ***h) Innovación***

La innovación plantea desafíos de gestión que son muy superiores a los derivados de las actividades normales, razón por la cual las innovaciones en empresas mal gestionadas terminan no teniendo éxito, esto es, terminan no siendo innovaciones porque no generan valor.

1. Desarrollar entidades gubernamentales que se especialicen en la asistencia a innovadores en particular en cuestiones vinculadas con el ámbito internacional y el desarrollo de relaciones a ese nivel entre innovadores nacionales e internacionales.
2. Respaldar las innovaciones que se lleven adelante, y que estén debidamente registradas, para el caso de litigio internacional, asistiéndose por parte del

Estado a los innovadores ante solicitud o requerimiento expreso de estos. A la vez, se elevará el prestigio y reconocimiento de los registros de patentes e invención en el país e impulsará la labor creativa en el ambiente científico.

## **MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE**

El planeta es un sistema muy complejo, en permanente equilibrio dinámico. Ese equilibrio puede sufrir desplazamientos locales o globales, temporales o permanentes, y sufre una adaptación a las presiones externas (relativamente pocas) e internas (muchas) que no es necesariamente buena o mala de por sí, pero cuyas consecuencias para los seres humanos pueden ser catastróficas. El continuo crecimiento de la población mundial y el mayor confort del que queremos rodearnos lleva a una presión cada vez más intensa sobre los recursos naturales. Desde un punto de vista puramente teórico es claro que no es posible incrementar indefinidamente el número de personas que disfrutan de un consumo elevado sin agotar las posibilidades del planeta, como sistema casi cerrado que es, conduciendo eventualmente a la ruptura permanente del equilibrio ecológico y quizá a la desaparición de la especie humana o a su reducción a niveles compatibles con ese nuevo equilibrio. No es catastrofista pensar en que las presiones de la desertificación, deforestación, contaminación de atmósfera, aguas y suelos, cambio climático y otros fenómenos que se manifiestan ya localmente, pueden en definitiva llevar a una afectación del equilibrio global. Las acciones para retrasar y evitar en lo posible tales fenómenos no son solamente una conveniencia o un capricho de ambientalistas insensatos, sino un imperativo ético para los seres humanos actuales y sus descendientes.

El desarrollo no es un concepto meramente económico sino de calidad de vida del ser humano por lo que la ciencia y la tecnología deben ser aplicadas para detener, y revertir en lo posible, el deterioro ambiental ya que el ecosistema no es una canasta de recursos naturales que pueden expoliarse definitivamente, sino un sistema complejo cuyo mantenimiento saludable exige compromiso y dedicación.

Uruguay tiene una historia larga de intentos de protección medioambiental. Código Civil de 1868, Código Rural de 1875 y 1942, Código de Aguas de 1979, Conservación de Aguas y Suelos (1968), Ley Forestal (1968, 1984 y actualizaciones), interés general de la protección del medioambiente (1994), y finalmente el artículo 47 de la Constitución de la República de 1997. Distintos índices ambienta-

les (como calidad de playas, calidad de aire, etc) han dado resultados relativamente razonables y todo el proceso de instalación de la pastera Botnia (hoy UPM) ayudó a situar el tema ambiental en la consideración diaria de los ciudadanos. El slogan “Uruguay Natural” fue empleado reiteradamente como marca país y sucesivos gobiernos han tratado de potenciar esa visión de que Uruguay es un país de condiciones ambientales destacables.

Por otra parte, Uruguay tiene grandes carencias en diversos aspectos tanto regulatorios como conceptuales y materiales. Políticamente el ambiente es un tema relativamente relegado dentro de un Ministerio que no es de los más influyentes y donde se le presta más atención a la temática de la vivienda.<sup>120</sup> La protección del medio ambiente no ha sido recogida como derecho de tercera generación en nuestra legislación. Las inversiones necesarias para el tratamiento de aguas servidas (dependiente necesariamente de las decisiones públicas) no han sido suficientes para evitar problemas locales de vertidos. No existe una legislación apropiada para las emisiones a la atmósfera (más allá de las referencias que se hacen al GESTA). Las emisiones de tambos, criaderos de cerdo, mataderos, y agricultura en general a los cursos de agua superficiales adolecen de grandes carencias. Esto se ha visto exacerbado por la extensión de la agricultura intensiva, con gran uso de agroquímicos y medidas inapropiadas de protección frente a su aplicación, a la disposición de las tarrinas o el lavado de los aviones fumigadores. Contaminación de cursos de aguas por nutrientes, con floraciones algales más frecuentes que eventualmente afectan las fuentes de agua bruta para potabilización. Y finalmente complicado en los últimos tiempos por temas como la megaminería, el fracking o, en general, la extracción de gas y petróleo. Empleo de tecnología obsoleta en muchas empresas, con el consiguiente apartamiento de las prácticas BAT, y carencia de controles apropiados por falta de medios y personal para controlar miles de fuentes de emisión.

**El fundamento de la transformación que proponemos es claramente político: las políticas ambientales deben funcionar como contrapeso de las políticas desarrollistas economicistas y dar las condiciones de**

---

<sup>120</sup> Por ello propondremos profesionalizar al Ministerio en esta área y pasar la temática de vivienda al MIDES.

## **frontera para el desarrollo de actividades humanas, agropecuarias o industriales.**

Los puntos conceptuales sobre los que se basarán las consideraciones ambientales serán

- Abandonar las prácticas de desarrollo no sustentable basados exclusivamente en los beneficios económicos de corto plazo.
- Incorporar completamente la dimensión ambiental como componente del concepto de desarrollo y progreso (Uruguay Natural).
- Incorporar el concepto de desarrollo como mejora no puramente económica sino de calidad de vida
- Realizar fuerte apuesta por el reciclado, entendido como concepto global (Micro y Macro)
- Desarrollar la sustentabilidad fuerte (no superfuerte) en base a
  - Importancia de las soluciones técnicas
  - Importancia de la valoración económica
  - Reconocimiento de límites para la preservación y recuperación de equilibrios ecológicos
  - Vigencia parcial del capital natural; reconocimiento de la imperfecta sustitución de capital natural por otros capitales de origen humano
  - Incorporar el concepto de preservación responsable (áreas naturales, áreas protegidas, métodos de preservación y reposición).

Para el cumplimiento de los objetivos generales que se han descripto precedentemente desarrollaremos las siguientes acciones:

1. **Reformular el actual Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)** – Todas las cuestiones vinculadas a vivienda pasarán al Ministerio de Desarrollo Social, con su respectivo presupuesto. El nuevo Ministerio, ex MVOTMA, será llamado **Ministerio de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial (MADESOT)**, e incluirá (además de las direcciones y unidades hoy ya incluidas sobre temas ambientales y de desarrollo terri-

torial) también otras unidades del Poder Ejecutivo, con sus respectivos presupuestos, tales como la Dirección de Nacional de Recursos Acuáticos, la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables, la Dirección de Suelos y Aguas (actualmente en el MGAP) etc. Esta nueva estructura aumentará la eficiencia y capacidad operativa sin modificar presupuestos globales. Se rediseñará la estructura interna y los presupuestos respectivos para fortalecer las áreas de control y desarrollo de políticas ambientales generales y específicas.

- 2. Fortalecer la capacidad de recopilación y análisis de datos para el control ambiental** - Se ampliará la actual capacidad operativa e inspectiva de la DINAMA en lo que respecta a controles y auditorías ambientales de las actividades reguladas. Se fortalecerá y organizará la red de laboratorios ambientales nacionales con presencia en todo el país, estableciendo la Red de Monitoreo y Análisis (REMA). Teniendo como referencia la Red de Laboratorios Ambientales del Uruguay, cuyo certificador y referente nacional es el Departamento de Normalización Técnica-Laboratorio de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), se propone ampliar la red y extenderla a otros laboratorios afines y sinérgicos como los de la OSE, LATU, Ministerio de Salud Pública, Intendencias, actores privados. En cada sitio que se identifique como estratégico para una correcta coordinación nacional se creará, con los recursos existentes, más otros asignados por préstamos no retornables, la instalación de laboratorios de control y monitoreo ambiental. Estos laboratorios funcionarán en coordinación con los otros organismos estatales y paraestatales mencionados alentando compartir equipos y tareas, pero con la dirección estratégica del MADESOT. La integración de los cuadros técnicos en estos laboratorios será únicamente por concurso de oposición y méritos.
- 3. Desarrollar la base de datos ambientales y el Observatorio Ambiental Nacional** - En base a los datos recopilados por la REMA se elaborarán indicadores de desempeño ambiental que se definirán sobre la base de la experiencia internacional y nacional divididos en categorías generales como Calidad Ambiental, Contaminación Atmosférica, Recursos Acuáticos Superficiales y Profundos, Hábitats y Biodiversidad y Productividad Sostenible de los Recursos Naturales. Serán de aplicación en

todo el país y en todos sus ámbitos, actuando además como indicadores de gestión y cumplimiento de metas generales. Para esto se creará, adecuando los recursos humanos existentes, un equipo técnico especializado en la síntesis y difusión de información, en colaboración con el INE – transformado en el Instituto Nacional de Estadística y Modelado - el que incluirá en sus estadísticas e índices la información ambiental relevante. Los datos obtenidos, convenientemente procesados, estarán disponibles a través del Observatorio Nacional Ambiental (OBNA) creado de acuerdo al proyecto presentado por el Senador Pedro Bordaberry.

4. **Perfeccionar y reglamentar la protección ambiental** - El derecho ambiental, como parte de los derechos humanos de la tercera generación, posee un carácter transversal. Esto implica que sus valores, principios y normas, contenidos tanto en instrumentos internacionales como en la legislación interna de los distintos Estados, impregna el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos. Dentro de este marco, el MADESOT desarrollará las acciones para contar con una normativa clara y específica respecto a los siguientes puntos:
  - Uso responsable de los recursos naturales
  - Conceptualización y caracterización del daño ambiental
  - Imprescriptibilidad de las acciones para prevenir y reparar el daño ambiental en casos concretos (acciones judiciales y administrativas que pretendan la prevención, cesación y reparación de daños ambientales sobre bienes de naturaleza común o colectiva basadas en el deber constitucional de la tutela del ambiente)
  - Cómputo de los plazos de prescripción de daño ambiental individual o particular
  - RME: responsabilidad medioambiental empresarial, estrategia ambiental corporativa (educación y prevención)
  - Reciclaje (individual y empresarial) y responsabilidad empresarial por la disposición temporal y final de recipientes, contenedores y packaging.
5. **Adoptar las Mejores Prácticas Ambientales (MPA) en actividades productivas** - Un ejemplo a seguir, ya existente en el país, es el Código de Buenas Prácticas Forestales. El Estado, a través del MADESOT y

en asociación con la academia y asociaciones de profesionales de diferentes áreas, coordinará la puesta a punto y ejecución de las Mejores Prácticas Ambientales (MPA) vinculadas a las actividades que aún no las tengan. Estas MPA deberán recoger la normativa y regulación nacional e internacional, adaptarlas al país y modernizarlas. Las MPA comprenderán, como mínimo pero no suficiente, la implantación de normas de las series ISO 9.000, ISO 14.000 y OHSAS 18.000. Además, el MADESOT vigilará por el adecuamiento de los emprendimientos preexistentes para el uso de las mejores técnicas disponibles (BAT) en períodos a determinar, así como la prohibición absoluta de nuevos emprendimientos que no adhieran a ellas. En particular, se tenderá a la adopción de los mejores estándares disponibles (usualmente Canadá y la Unión Europea).

6. **Desarrollar el programa nacional de racionalización en el empleo del agua (Programa REDA)** - Dentro de este programa se intentará una racionalización del uso de las aguas superficiales y subterráneas. El plan exige la modernización del decreto 253/79, la catalogación y regionalización de uso de aguas superficiales (delimitando especialmente los cursos de agua que no deben sufrir proceso alguno de contaminación por sus usos recreativos o para potabilización), el establecimiento de redes de sensores de calidad de aguas, la investigación del potencial geotérmico y mineral de aguas subterráneas y surgentes, la administración de playas y sucesos contaminantes asociados a la navegación, entre un número de otros aspectos. Los temas a estudiar incluyen la protección de márgenes de cuerpos de agua con zonas de exclusión para edificación y agricultura, reasentamiento de habitantes de zonas inundables, etc. Algunos de los aspectos a reglamentar deberán ser coordinados con las administraciones departamentales. El objetivo final es contar con una legislación completa y moderna, al final del período de gobierno.
7. **Implementar programa nacional de tratamiento de residuos sólidos (Programa TRES)** - Uno de los mayores problemas nacionales en cuanto a la protección ambiental es el de los residuos sólidos. Si bien estos se producen en distintas circunstancias, es posible agruparlos en cuatro categorías principales, a las que se atenderá con planes diferentes. Estos planes involucrarán tanto actores públicos como privados, cuya

actividad deberá desarrollarse dentro del marco normativo que se perfeccione en el período. No se considera un plan específico para la disposición de residuos sólidos industriales porque su tratamiento deberá ser realizado in toto por la planta industrial y detallado al momento de presentación de su Informe de Impacto Ambiental.

- a. **Plan Nacional de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (TRESUS)** - Dado que estos son los residuos que se producen en mayor cantidad en el país, se atenderá especialmente a instaurar un plan normativo de aplicación nacional, aun cuando las implementaciones específicas se desarrollarán en conjunto con Intendencias y Municipios. Se apuntará a la generación de un plan nacional de reciclado público mediante contenedores de clasificación, la instalación de plantas incineradoras controladas regionales de combustión completa para poner en valor energético los residuos que lo ameriten, vertederos regionales con control de lixiviados y aprovechamiento de biogás, e instalación en lo posible de vertederos recuperables, generación de compostaje y biodigestores. Se buscará generar economías de escala mediante la regionalización y se buscará el régimen apropiado de concesión en los casos en que no pueda establecerse competencia entre distintos actores.
- b. **Plan Nacional de Tratamiento de Residuos Hospitalarios y Biológicos (TREHBIOS).** Actualizar la normativa existente para la gestión integral de residuos hospitalarios (decreto 1357/1999, mod. 2009). Extender la normativa para la inclusión de los residuos biológicos no hospitalarios que representen un riesgo de bioseguridad (p.ej. residuos y contenedores de pesticidas). Alentar la instalación de plantas de tratamiento privadas con economía de escala y en competencia, desalentando la incineración en favor de procesos de esterilización y de contaminación, con disposición final en rellenos sanitarios no contaminantes para los elementos que no se presten a reciclado o reutilización.
- c. **Plan Nacional de Tratamiento de Residuos de las Actividades Agropecuarias (TRAGRO).** Se alentará el establecimiento de plantas regionales de tratamiento, para la reutilización

como abono, biomasa para la obtención de energía o componentes de comida animal, siguiendo un modelo de funcionamiento en redes similar al de la Conaprole para la lechería.

- d. **Plan Nacional de Tratamiento de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (TRAES) -** Generación de una normativa general para tratamiento de los RAEE, ya que actualmente se los considera como un producto de desecho domiciliario y están regulados como residuos peligrosos. Adaptación e incorporación a nuestra legislación de la directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo en lo que concierne a responsabilidad extendida del productor y su representante local o regional (principio de responsabilidad post-consumo: "la asignación de la carga de la gestión ambiental del residuo extendida al fabricante/importador"), reutilización y reciclado, extracción segura de componentes y valorización de los residuos. Establecimiento de plantas regionales de valorización, reutilización y reciclado. Generación de normativa para la introducción al país de RAEEs como insumo para plantas de tratamiento. Legislar para garantizar que no se introduzcan al país AEE que contengan plomo, mercurio, cadmio, cromo hexavalente, polibromobifenilos (PBB) o polibromodifenileteres (PBDE), así como nuevos componentes de potencial alta toxicidad. Apoyar y perfeccionar la aplicación interna del "Acuerdo sobre política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post-Consumo". Analizar, y adaptar en lo pertinente las legislaciones al respecto en Colombia, Chile y Costa Rica, países con legislación reciente al respecto en América.
- e. **Plan Nacional de Tratamiento de Plásticos y Obtención de Combustibles (TRAPOC) -** El consumo de envases y bolsas plásticas produce un efecto contaminante muy importante en el país. Se desarrollará e implementará un plan nacional de disminución, reutilización y procesamiento de plásticos basado en tres pilares:

- i. Disminución del empleo de bolsas plásticas y subsidio inicial y acotado para su sustitución total por productos derivados de la biomasa.
  - ii. Responsabilidad total del productor (o su representante local o regional) sobre la reutilización o reciclado de los envases plásticos. Aliento a la sustitución en lo posible de los mismos por productos derivados de la biomasa.
  - iii. Instalación de una planta industrial anexa a la refinería de ANCAP para el procesamiento de plásticos a petróleo, según modelos como el Blest Company (de Akinori Ito) o similares que se han desarrollado a partir de 2010. Alentar las investigaciones para el desarrollo de procesos y tecnologías de conversión de plástico a combustibles.
8. **Implementar programa nacional de tratamiento de efluentes y emisiones (Programa TREFE)** - La legislación existente en el país para el tratamiento de efluentes y emisiones deberá ser perfeccionada. Se buscará atender con planes especiales a los sectores urbano, industrial, agropecuario y turístico. Se asegurará la intervención del Estado tanto en el control de los vertidos como en la facilitación del acceso a las tecnologías y planes de financiación con beneficios para la instalación de plantas de tratamiento.
- a. **Plan Nacional de Tratamiento de Residuos Líquidos Urbanos (TRELUS)** - Este plan, en estrecha colaboración con Intendencias y Municipios, trabajará para lograr que toda población de más de 10.000 habitantes tenga una planta de tratamiento de aguas servidas con capacidad suficiente para atender el crecimiento previsible de la antedicha población por un período mínimo de 20 años.
- b. **Plan Nacional de Tratamiento de Efluentes Industriales y Emisiones Atmosféricas (EFINEA)** - El objetivo es el desarrollo de normativa sectorial específica –siguiendo el ejemplo de la Comunidad Europea– para aquellas actividades industriales de desarrollo establecido o incipiente en el país. Los sectores específicos para los que se prevé el desarrollo de normativa ambiental y

mejores prácticas incluirán, pero no estará limitado a, centrales energéticas tradicionales y de nuevas tecnologías, industria minera y siderúrgica, industria del cuero, industria de la pulpa y el papel, cementeras, industrias de productos químicos, bioquímicos y agroquímicos, industria alimentaria. Dentro de este plan y en coordinación con las políticas de salud pública, figurará la obligatoriedad conjunta de empresarios y el estado en el desarrollo de estadísticas confiables sobre preservación de la salud de las poblaciones afectadas por los emprendimientos.

- c. **Plan Nacional de Tratamiento de Efluentes y Emisiones Provenientes de las Actividades Agropecuarias (EFEPAG)** - La emisión de residuos sólidos y líquidos sin tratamiento de establecimientos agropecuarios (tambos, criaderos de cerdos, corrales de aves, plantaciones de soja, etc) constituye el foco contaminante difuso más importante del territorio nacional. Se desarrollará una normativa que controle y aliente la implementación de medidas de tratamiento de los residuos, en especial recurriendo a procesos de biotecnología para aprovechar el alto contenido en nutrientes de algunos de esos desechos en la formación de biomasa, mediante la acción de microalgas que proporcionen energía, alimentación animal y productos químicos de alto valor agregado. Asimismo, se regulará con especial preocupación sobre las actividades de administración y disposición de agroquímicos y similares.

**Plan Nacional de Tratamiento de Efluentes y Emisiones de Emprendimientos Turísticos y Calidad de playas (EFETUP)** - Uruguay recibe un ingreso muy importante del sector turístico. La realización de nuevos emprendimientos turísticos y la ampliación de los existentes se hace muchas veces sin tener en cuenta que la acumulación de personas en un lugar reducido genera una presión ambiental importante que debe mitigarse. A los efectos se establecerá una normativa que atienda a todos los aspectos ambientales pertinentes a la actividad turística, desde el tratamiento de residuos sólidos y líqui-

dos hasta la certificación de playas y la atención a problemas biológicos del tipo floraciones algales o marea roja.

**9. Plan Nacional de Conservación del Ambiente Natural (Plan CAN)** - Se trabajará para fundamentar y mantener la realidad de la marca país Uruguay Natural. Para ello se perfeccionará la legislación y la tecnología ambiental destinada a la preservación del ambiente natural y su mejor aprovechamiento para el beneficio humano. Dentro de este programa se implementará un ámbito de conversación activo y de intercambio de puntos de vista con todas las organizaciones sociales dedicadas a la ecología y la preservación, estableciendo requisitos mínimos de representatividad y profesionalismo de las ONG participantes.

- a. **Calidad de aguas superficiales, napas y acuíferos.** Construcción del mapa hidrológico completo, con descriptores de calidad ambiental y de biota, para el territorio nacional. Diseño de red de monitoreo con estaciones fijas automatizadas en nudos críticos de la red hidrológica. Plan nacional de descontaminación de cursos y reservorios de agua de importancia crítica.
- b. **Calidad de aire.** Modernización, aprobación y aplicación del plan GESTA-aire para emisiones a la atmósfera. Instalación de red de monitores de gases críticos (NOx, SOx, halógenos, ozono) en plazas de ciudades relativamente grandes. Desarrollo de un plan de monitoreo de contaminación acústica en centros poblados.
- c. **Deforestación, reforestación, erosión y tratamiento de suelos.** Construir, mantener y perfeccionar una normativa para el uso apropiado de suelos según el ordenamiento territorial. Aquí se atenderán los problemas derivados de la agricultura (erosión, deforestación, afectación de nacientes de cursos de aguas o acuíferos, etc.) y también los aspectos de conservación de espacios naturales apropiados para preservar ecosistemas y el disfrute controlado de la naturaleza. Se atenderán aspectos de sentido común relacionados con el uso del suelo, especialmente en alquileres a productores no radicados en el país, recomposición de los suelos postempleo, y generación de actividades turísticas compatibles con la preservación del ambiente natural.

- d. **Conservación de flora y fauna, repoblación, recomposición de hábitats, biodiversidad.** Se atenderá especialmente a la participación público-privada en aspectos de creación, mantenimiento y perfeccionamiento de parques naturales y áreas protegidas. Se diseñarán políticas de involucramiento de la población en la conservación y buen uso de los ambientes naturales, así como en el estudio y protección de la biosfera nacional.
- e. **Cambio climático.** Aprovechar convenientemente el hecho de que la capacidad industrial del país es reducida, su stock vacuno no demasiado relevante, y su potencial forestal muy alto para desarrollar una política activa de participación en el mercado de los bonos de carbono. Invertir y alentar la investigación en áreas de meteorología y climatología tanto para la elaboración de modelos locales de comportamiento climático como para el establecimiento de una red de puntos de control y monitoreo para la recogida de datos para tales desarrollos. Potenciar el INUMET como herramienta para tales desarrollos.

**10. Regular la extracción de recursos no renovables - (Programa ERENOR).** La extracción y comercialización de recursos no renovables es, desde nuestro punto de vista, una actividad productiva legítima siempre que se tengan en cuenta ciertas limitaciones. Los pilares básicos sobre los que se basa nuestra propuesta son

- El extractivismo no puede ser la base del desarrollo del país. Para que la extracción sensata de recursos naturales represente una actividad productiva sostenible, esta debe permitir la generación de recursos humanos, tecnologías propias y eventualmente industria nacional relacionada.
- La extracción de recursos naturales no renovables no puede conducir a un pasivo ambiental que comprometa las actividades futuras o el bienestar presente y futuro de los habitantes del entorno.
- Las actividades de extracción de recursos no renovables, que generen impactos ambientales relevantes pero mitigables con medidas tecnológicas apropiadas y donde los beneficios globales superen a los perjuicios, podrán realizarse solo mediante la cooperación con

y el convencimiento de las poblaciones afectadas, adoptando medidas que aseguren la total transparencia hacia la población.

- 1. Plan de Regulación de la Extracción de Gas y Petróleo (REGAP)** - Las actividades emprendidas hasta el momento por ANCAP para la prospección y exploración de posibles fuentes de gas y petróleo serán continuadas. En el caso de los estudios que se realizan en la plataforma marina se pondrá énfasis en mitigar los efectos producidos sobre la fauna marina. En caso de constatarse la presencia de gas/petróleo y la factibilidad de su extracción, se asegurará el empleo de las mejores técnicas disponibles para dicha extracción, prestando especial atención a los posibles problemas de afectación al turismo en zonas costeras. En el caso de los estudios en tierra firme, se prohibirá el uso de técnicas de fractura hidráulica mientras no exista un pronunciamiento científico claro en los países ambientalmente desarrollados acerca de las mejores técnicas a emplear. El plan incluirá además medidas de inversión en fondos que atiendan al futuro de los habitantes del país (fondo soberano como el de Noruega, o empleo mayoritario en educación, ciencia, tecnología y salud, como en Brasil). <sup>121</sup>
- 2. Plan de Regulación de la Minería Artesanal y de Pequeño Porte (MAPEP)** - En Uruguay existe minería artesanal sobre todo relacionado con minerales de uso decorativo. Este sector requiere una formalización atendiendo a aspectos sociales, aporte de tecnología para extracción y procesamiento, y aporte de tecnología económico-financiera. En el caso de la minería de pequeña escala se tenderá a apoyar la generación y adaptación de tecnología y conocimiento para la exploración y prospección de piedras preciosas y semipreciosas, y especialmente para metales especiales, apuntando a aquellos necesarios para las nuevas tecnologías, especialmente las tierras raras, cuya existencia y posible potencial son hoy desconocidos en el país. Se alentará el desarrollo de la geología y disciplinas relacionadas a efectos de conocer con precisión el potencial mineralógico nacional.
- 3. Plan de Minería de Gran Porte (MIGRAP)** - La minería de gran porte, incluso aquella a cielo abierto, no estará descartada taxativa-

---

<sup>121</sup> En el Capítulo de Energía se incluye y desarrolla este tema.

mente (siempre que se cumplan los principios enumerados antes). Se mejorará la Ley de Minería de Gran Porte corrigiendo los aspectos que consideramos carentes (transparencia, planes de cierre, atajos para subdeclaración de rentabilidad, etc). Se favorecerá especialmente a las empresas que apunten a la extracción mesurada, que desarrollen industria nacional y recursos humanos, y que fundamentalmente apunten a los metales especiales de aplicación en electrónica, computadoras, etc. y no a los metales base. En cuanto a la extracción de hierro se buscará asegurar el cumplimiento estricto de los compromisos éticos, ambientales y económicos por parte de la empresa, y la renegociación de los aspectos que se consideren dañinos para el estado o las poblaciones afectadas. Se buscará alentar la investigación y desarrollos tecnológicos necesarios para construir acerías que empleen el hierro obtenido localmente en combinación con combustible proveniente de biomasa forestal y la caliza de nuestro territorio para generar al menos arrabio y, eventualmente, hasta llegar a acero “verde”.

**11. Apoyar el desarrollo de la industria “verde” (Programa DIVER)**

- a. **Plan de apoyo a la sustitución de la petroquímica por biorefinerías (BIOREF)** - La proliferación de plantaciones forestales y la presencia ya de dos plantas de celulosa muy grandes, junto con la posibilidad de una tercera instalación, hace muy atractiva la idea de obtener precursores químicos a partir de desechos o intermediarios en el procesamiento de la biomasa. A modo de ejemplo, es posible obtener biocombustibles a partir de las hemicelulosas y ciertas moléculas orgánicas pequeñas (que sirven como precursores para la elaboración de otros productos químicos en la industria del plástico o de las resinas, por ejemplo) a partir de la lignina. Estas fábricas existen ya en el mundo y se llaman biorefinerías. El propósito último es
- b. **Plan de apoyo a la I+D+i en energías renovables (ERENO)** - Se continuará apoyando la instalación de minicentrales de energía hidráulica y se explorará la posibilidad de generación de energía geotérmica y mareomotriz. Se apoyará especialmente la investigación fundamental y tecnológica relacionada con

las energías renovables. Se descarta en el corto plazo la utilización de energía nuclear en el territorio y se apostará a la investigación y desarrollo en materiales destinados a aprovechar mejor la energía solar, desde calentadores de agua de bajo costo a paneles solares y desarrollos biotecnológicos para fotosíntesis artificial.

- c. **Plan de apoyo a la química y la industria verde (QUIVE) -**  
Se alentará la instalación de industrias químicas que incorporen los 12 principios de la química verde y, en general, toda la industria que haga énfasis en el uso de materiales renovables, eficiencia energética, reducción de productos laterales, y generación de productos biodegradables. El apoyo se realizará mediante incentivos fiscales positivos y negativos según se adhiera en mayor o menor medida a los principios verdes.

## TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD

La realidad actual del Estado uruguayo muestra una organización centralizada, burocratizada, alejada de la gente, que absorbe importantes recursos públicos y con una carrera funcional ciertamente despreciada. En las dos últimas Administraciones se ha observado un excesivo aumento de la cantidad de funcionarios públicos, de los cargos de confianza política y del gasto destinado al funcionamiento del Estado, lo que claramente no ha redundado en una mejora de sus servicios y cumplimiento de sus funciones. **Necesitamos un Estado eficiente, eficaz, descentralizado, transparente y que tenga como centro y foco de atención al ciudadano.**

Trabajaremos para consolidar un Estado moderno que promueva el fortalecimiento de la democracia, que propicie la participación de los ciudadanos, garantice el ejercicio de las libertades y que contribuya a una distribución equitativa de los ingresos. Generaremos un nuevo modelo de Estado en el que el individuo sea la base sustantiva y el objetivo último de su accionar.

Para los batllistas, el Estado juega un rol fundamental ya que es la herramienta/instrumento para llevar adelante los cambios que se consideren necesarios. La transformación que proponemos implicará consolidar un Estado innovador, que garantice servicios públicos de calidad, con prestaciones eficientes y transparentes cuyo fin último sea el ciudadano.

Transformaremos la gestión del Estado sobre la base de estrategias nacionales de desarrollo, finanzas públicas de calidad, marcos fiscales de mediano plazo y gobierno abierto y transparente. Será necesario mejorar la capacidad de asignación de los recursos públicos lo que supondrá avanzar en los sistemas básicos del desempeño como ser la programación estratégica institucional, la presupuestación plurianual, los sistemas nacionales integrados de inversión pública, así como en sistemas de evaluación de políticas y programas.

La programación del sector público será fundamental para incrementar la productividad total de la economía y para interactuar con la sociedad civil a través de la transparencia de sus decisiones y acciones ejecutivas. A esos efectos se

medirá, asimismo, la productividad del propio sector público utilizando instrumentos de gestión por resultados que permitan medir el impacto de los servicios públicos en la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

En ese marco, los principios rectores para la transformación serán:

1. Honestidad individual, ética personal, grupal y sistémica, lucha contra la corrupción.
2. Transparencia, gobierno abierto, instrumentos de medida y rendición de cuentas.<sup>122</sup>
3. Libre competencia y vigilancia contra abusos de posición dominante.
4. Cultura de servicio público con responsabilidad por cumplimiento de metas.
5. Gestión por resultados con planificación estratégica, objetivos e hitos.
6. Seguridad institucional y seguridad personal.
7. Fortalecimiento de la capacidad de desempeño organizacional e individual de las entidades públicas.

Los pilares fundamentales de la nueva estructura serán Macroeconomía, Medioambiente y Desarrollo Sustentable, y Ciencia y Tecnología (incluyendo educación). El país debe desarrollarse empleando cuatro herramientas claves: las ciencias económicas, las ciencias ambientales, la matemática, y las ciencias naturales, con el objetivo de lograr un mayor desarrollo humano y bienestar, posicionándose entre los primeros países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) al cabo de un primer período de gobierno, y mejorar sostenidamente a futuro. El marco conceptual en que esto se articula es el de la permanente preocupación social del Partido Colorado (el Batllismo en particular) que se ha manifestado en logros como establecer la jornada laboral máxima de 8 horas/diarias y 48 hrs semanales; prohibir el trabajo de menores de 13 años, la restricción de la jornada laboral para los menores de 19, establecer el derecho de huelga, amparar al desocupado, proteger los derechos de los hijos naturales, aprobar la ley de divorcio, crear liceos y escuelas nocturnas para los trabajadores, instalar el Ministerio de Instrucción Pública, crear la Comisión Nacional de Educación Física y muchos otros. Nos proponemos mantener y profundizar todas las acciones que garanticen el ejercicio de los derechos a la alimentación, salud, vivienda, educa-

---

<sup>122</sup> Las acciones correspondientes se explicitan en el documento Uruguay Libre y Seguro

ción, trabajo, libertad sindical y seguridad social sin discriminaciones de ningún tipo, en un medio ambiente amigable con el ser humano y el entorno, con la incorporación inteligente de tecnología compatible con el bienestar humano y social. Como creadores de la política social en el país, continuaremos garantizando el derecho de elección de los ciudadanos y otorgando las oportunidades para que todos se distingan exclusivamente por sus talentos o virtudes, sin distinción de género, raza, religión u orientación sexual.

**El primer pilar de gobierno es la Educación, la Ciencia y la Tecnología<sup>123</sup>.** Especial importancia le daremos a la sistematización del desarrollo nacional eficiente y eficaz, con el uso más intensivo posible de las herramientas científico-tecnológicas. Se debe trabajar por asegurar que en todo el Estado y en la sociedad por extensión, se enseñe, adapte y desarrolle tecnología. En particular, se apoyará con fuerza todas las ramas de la matemática aplicada a la realidad, especialmente a los fenómenos sociales y económicos y el desarrollo productivo, favoreciendo la emergencia de modeladores, personas que apliquen los conocimientos a la generación de modelos que sirvan de orientación acerca de cómo funcionan las cosas, sean las referidas a procesos en una fábrica, modelos de administración de medicamentos, sistemas de transporte o fenómenos como el deporte y la seguridad entre otros.

**El segundo pilar es el de medioambiente y desarrollo sustentable.** Nos proponemos rescatar la vigencia del “Uruguay Natural”, lo que no debe ser exclusivamente un eslogan, sino un elemento fundamental para conseguir aumentar el IDH. El cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable son y serán cada vez más importantes incluso mirado desde el punto de vista de restricciones para arancelarias para nuestras exportaciones y, consiguientemente, el desarrollo económico. En este aspecto ya hemos presentado proyectos de ley importantes, que implementaremos como ser El Observatorio Ambiental, la propuesta del Comisionado Parlamentario para el Ambiente, la propuesta de moratoria para la fractura hidráulica y la propuesta de prohibición de minería a cielo abierto.

---

<sup>123</sup> En los capítulos correspondientes a Educación y a Ciencia y Tecnología se desarrollan las acciones que se llevarán adelante en cada una de las áreas referidas.

**El tercer pilar de nuestro gobierno será la Economía.** La economía tendrá como objetivo final maximizar el desarrollo humano de su población. Apuntaremos a un Uruguay próspero, con mayor y mejor integración al mundo, con estabilidad macroeconómica y niveles de competitividad, para lograr mejor ocupación y un crecimiento generalizado de todos los sectores. Es necesario el retorno a una sociedad más igualitaria con más y mejor distribución de la riqueza, con empresas y entidades de servicios públicos de calidad, en un marco de eficiencia lo que constituye una meta inaplazable. Por ello es necesario avanzar hacia relaciones armoniosas de trabajadores y empresarios, incorporación al mercado laboral de personas hoy excluidas, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la revalorización de la innovación, procurando utilizar las mejores prácticas reconocidas internacionalmente en las distintas actividades y que hayan sido sometidas a prueba por las entidades mundiales de diversas procedencias. Se procurará desarrollar un marco normativo compatible con el progresivo acercamiento a la OCDE.

A la vez, trabajaremos para el funcionamiento de gabinetes, instancias que se fortalecerán como ámbitos de efectiva coordinación en el Poder Ejecutivo. Siempre destinados a maximizar el IDH, se constituirán cuatro gabinetes: Producción, Social, Infraestructura y Estrategia. Los dos primeros existen ya, los otros deberán crearse en el marco de las acciones que desarrollaremos al efecto.

En el **Gabinete de Producción**, el que comprenderá a todos los ministerios que contribuyan a la creación de riqueza. En este gabinete estarán integrados los Ministerios de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Turismo, Desarrollo Inmobiliario<sup>124</sup> y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial.

El **Gabinete Social** es el que coordina y trabaja en todo lo vinculado a los aspectos de bienestar del ser humano en su relación con los demás. Estará integrado por el Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Familia<sup>125</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio del Interior.

---

<sup>124</sup> El Deporte pasará a atenderse a través de un Instituto Nacional de Deportes integrados por actores públicos y privados

<sup>125</sup> La vivienda se integrará al Ministerio de Desarrollo social, considerando de vital importancia desarrollar una política nacional en materia de vivienda social.

El **Gabinete de Infraestructura** el que se creará, separándose la infraestructura física de comunicaciones (carreteras, ferrocarriles, aviación, puertos, navegación, etc.) de lo que es la infraestructura necesaria para que circule la información y el conocimiento (redes y telecomunicaciones). Este gabinete estará integrado por la OPP, el MTOP, el MIEM, el MGAP y un representante del Congreso de Intendentes.

Estamos en un momento en que lo primero es más importante que lo segundo, pero dentro de unos años lo que vamos a tener van a ser impresoras 3D en los domicilios, las cuales podrán ser utilizadas desde dispositivos de comunicación (un celular, una computadora o un microchip asociado a artefactos domésticos, animales e incluso personas). Estos servirán para hacer transacciones financieras con determinada empresa, esta mandará los códigos apropiados y en la casa de la persona se imprimirá el producto deseado, sea una licuadora, una bicicleta o una camisa. Eso es posible ya hoy, no es ciencia ficción. Será necesario, por ejemplo, transportar materia prima (como, por ejemplo, 20 kilos de plástico tipo A o fibra tipo B) para alimentar la impresora 3D, de la misma manera que hoy se compra tinta para las impresoras de chorro o combustible para una estufa. Finalmente, algo fundamental es el desarrollo ordenado del hábitat, incluyendo, por supuesto, la descentralización. Un objetivo o idea fuerza al que habrá que apuntar es que ninguna capital de departamento quede por debajo de ciertos estándares mínimos de comunicación, lo que implica desarrollar una red multicéntrica de comunicaciones física y de información (redes en estrella con nodos en cada capital) para lo que es esencial tener a los matemáticos y modeladores que den forma a los programas de desarrollo.

Finalmente, otro Gabinete no existente tal cual hoy en día, es el **Gabinete de Estrategia**, ya que consideramos muy necesario tener una estrategia clara de desarrollo para alcanzar los objetivos propuestos en cada una de las áreas. El mismo estará integrado por el MEC, el MRREE, el MinCTI y un representante del Congreso de Intendentes.

En ese sentido, hay tres áreas clave, una de las cuales es la defensa de la soberanía, entendida no como defenderse de un ataque armado, sino del expolio de los recursos naturales, de la agresión al ambiente, del uso no autorizado desde el

extranjero de nuestros servicios, redes de datos. etc. Un concepto diferente de lo que es defensa. En segundo lugar, la inserción internacional. Un país geográfica y poblacionalmente pequeño no puede no estar inserto en el mundo. Tomando como ejemplo a Suiza, es claro que la estrategia debe pasar por un conjunto de conexiones inteligentes, tal que el país se posicione en el punto de equilibrio de tensiones opuestas, cuanto más variadas, mejor. Y, por supuesto, eso implica profesionalización, independencia político partidaria, creación de competencias, alto grado de educación y tecnificación. Y en tercer lugar, un pilar estratégico que normalmente se considera más como un servicio social, que lo es, pero que es vital para el desarrollo: educación y cultura. Nuevamente tratamos de maximizar el IDH, no solamente logrando la educación en el sentido de la instrucción, sino también educando socialmente en la convivencia, el control de la ira, el respeto y la educación cívica, el disfrute y valoración de las actividades del intelecto y del espíritu. En este sentido potenciaremos al Ministerio de Educación y Cultura, con la mira puesta en un país culto y educado, que defiende su forma de ser con una estrategia propia de inserción, colaboración y competencia con el resto del mundo.

Dentro del marco conceptual e instrumental antedicho, desarrollaremos las siguientes acciones:

- 1. Fortalecer a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto** como entidad que emita políticas orientadoras de desempeño y permita establecer criterios evaluadores de la gestión de los organismos en general, estableciendo indicadores de performance (gestión) vinculados con la eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, excelencia y sostenibilidad cuyo cumplimiento se verificará en forma permanente. A su vez, especial desarrollo se otorgará a las tecnologías y a la reingeniería de procesos con la mira puesta en una efectiva descentralización del Estado y de sus servicios en general.
- 2. Instaurar una institucionalización renovadora de la Oficina Nacional del Servicio Civil** como organismo asesor del gobierno central y evaluador de las políticas públicas en el área de los recursos humanos para contribuir a su mejoramiento y calidad, permitiendo un mejor análisis y toma de decisiones al gobierno central, en lo posible y pertinen-

te adaptando la legislación al respecto del Reino Unido. Devolver la dirección/gerencias a los funcionarios con alta especialización y formación, con más poderes y responsabilidades con la menor cantidad de cargos de confianza, promoviendo la neutralidad política fortaleciendo el componente técnico. Se promoverá la diferenciación del servicio civil estableciéndose los requerimientos específicos de cada entidad pública y se desarrollará la mayor capacitación del funcionario público. El objetivo último es profesionalizar la función pública en general desarrollando una política transversal y profesional de recursos humanos en todo el Estado.

- 3. Desarrollar la nueva estructura de ministerios y gabinetes.** Crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI), transformar el actual Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial (MADESOT), A la vez, la temática de vivienda social pasará al MIDES el que se constituirá en el Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Familia (MIDESVF). A su vez, el Ministerio de Turismo pasará a ser el Ministerio de Turismo y Desarrollo Inmobiliario, pasando toda la temática del deporte al Instituto Nacional de Deporte que se creará.
- 4. Establecer un sistema de recompensas** sujeta al cumplimiento de metas en cada área, utilizando la información provista por los cuadros de mando funcionalmente representativos de cada institución. Las recompensas que se establezcan en todos los casos serán por encima de los niveles salariales correspondientes a cada categoría y de los respectivos ajustes que en cada caso corresponda. Serán asignados siguiendo pautas objetivas, evitando premiar el amiguismo o la obsecuencia.
- 5. Establecer nuevos mecanismos de control sobre las entidades paraestatales y empresas de derecho privadas de propiedad de organismos estatales** existentes a la fecha, estableciendo efectivos y eficientes sistemas ya que a la fecha existe un número importante de empresas (85) que son total o parcialmente propiedad de entidades públicas, que manejan recursos públicos pero que funcionan en la órbita privada sin contralor del Tribunal de Cuentas de la República y sin seguir los procedimientos establecidos para las empresas públicas en el marco

del derecho público de aplicación a éstas y con un desconocimiento casi total de sus fines, objetivos y performances.

6. **Fortalecer las entidades reguladoras** transformándolas en entes autónomos (URSEA y URSEC), aumentando su autonomía técnica y funcional, poniendo especial énfasis en que las personas que integren sus directorios sean designadas en función de sus conocimientos y capacidades en la materia regulatoria o en las áreas específicas objeto de la regulación. En particular en este punto se dictará nueva normativa sobre su naturaleza jurídica, la forma de designación y exigencias relativas a la integración de los directorios, así como disposiciones vinculadas con la publicidad de las sanciones que son impuestas por estas entidades a empresas públicas o privadas sujetas a regulación y la defensa del consumidor.<sup>126</sup>
7. **Regular la inversión privada e incentivar la inversión popular en las empresas públicas**, emitiendo acciones en el marco de lo comúnmente conocido como capitalismo popular.
8. **Fortalecer la Contaduría General de la Nación (CGN), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR)**<sup>127</sup> como controladores externos con Gerentes con dedicación exclusiva y sujetos a evaluación por metas.
9. **Disminuir en un 50 % el total de cargos de confianza** que se han creado en las dos últimas Administraciones. Ello a la vez, permitirá potenciar y fortalecer la carrera profesional en la Administración Pública en general y en particular en aquellas áreas en donde se han duplicado la presencia de estos cargos con el consiguiente aumento del gasto público.
10. **Desarrollar una mecánica sistemática de evaluación de políticas y programas** que permita:
  - a. en lo institucional, evaluar el cumplimiento de metas de gestión y resultados final; saber con qué nivel de eficiencia, eficacia, calidad y economía fueron desenvueltas las acciones de las entidades
  - b. en los programas, apreciar los resultados de su gestión e impacto social

<sup>126</sup> Mayor desarrollo del tema en Plan Uruguay 2015 – 2020 – Capítulo Transparencia

<sup>127</sup> Mayor desarrollo de esta propuesta se encuentra en el capítulo correspondiente a Vamos por un Uruguay Libre y Seguro (Transparencia)

- c. en las inversiones, establecer la rentabilidad social de los proyectos y valorar el costo/beneficio de las decisiones tomadas.
11. **Desarrollar y fortalecer los fondos de cohesión territorial** planteando un eje estratégico que procure obtener una mayor igualdad territorial procurando una mayor desconcentración y descentralización hacia las entidades departamentales..
12. **Fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno** para lograr una efectiva desconcentración y descentralización, a través de programas de capacitación, formación y asistencia técnica para el efectivo ejercicio de sus competencias y auspiciar emprendimientos orientados a la conformación de regiones operativas por parte de los gobiernos departamentales y/o municipios.
13. **Continuar con la unificación y centralización de las compras estatales** en las grandes áreas, siguiendo la política iniciada en este sentido antes de 2005, a través por ejemplo de la Unidad Centralizada para la Adquisición de Alimentos. Esto llevará a la mejora de la gestión y eficiencia del Estado, ahorrando costos en diversas áreas y rubros.
14. **Transparentar los subsidios: los subsidios se otorgarán preferentemente a través de partidas específicas en el presupuesto nacional** esclareciendo los conflictos existentes entre los objetivos comerciales y los objetivos sociales. Es necesario avanzar en este sentido instaurando una política nacional de subsidios directos a los beneficiarios, estableciendo partidas presupuestales con asignaciones crediticias transparentes.
15. **Introducir la Gestión por Resultados** (donde no exista) mediante:  
a) Contratos de gestión por resultados y productos de amplia difusión y estricto cumplimiento; b) Contratación por concurso abierto de Gerentes de Área sujetos a evaluación por cumplimiento de metas; c) Nuevo régimen retributivo sujeto a compensación variable según cumplimiento de metas.
16. **Introducción de la Contabilidad Patrimonial**, gran debe de la Administración Pública en general y respecto de lo cual avanzaremos.
17. **Perfeccionar el sistema de alta dirección pública.** Profesionalización del empleo público, perfeccionamiento el marco institucional de las

empresas del estado, para generar mejores resultados, mayor transparencia y calidad de gestión.

18. **Institucionalización de un sistema de RRHH profesional** en sus distintas fases: reclutamiento, selección, promoción y retribución, para lo cual se propiciará ante el Parlamento Nacional la aprobación de una nueva normativa.
19. **Aumentar el control ciudadano sobre el funcionamiento y resultados de la gestión de las entidades públicas.** Donde los Ministros del Poder Ejecutivo, los ciudadanos designados para ocupar cargos políticos y de particular confianza en la Administración Central y los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados deberán producir dentro de los sesenta días de su designación, el plan de gestión que se proponen llevar adelante. A la vez se creará un Instituto Parlamentario de Evaluación (IPE), se publicará el contenido de compromisos de gestión y rendición de cuentas anual y se fomentarán/reglarán las buenas prácticas de transparencia fiscal.<sup>128</sup>
20. **Dotar de mayor autonomía funcional a todos los organismos de control del Estado.** Se desarrollarán acciones específicas respecto del Tribunal de Cuentas de la República, de la Junta de Transparencia y Ética Pública y de la Unidad de Acceso a la Información Pública, todo lo que se desarrolla en el Capítulo Libertad, Transparencia y DDHH.
21. **Formular y aprobar una ley de Telecomunicaciones** la que contendrá, entre otros aspectos:
  - a. Fomento a la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos.
  - b. Otorgar un marco de seguridad jurídica para los usuarios e inversores.
  - c. Promover una inversión eficiente en materia de infraestructuras, fomentando la innovación.
  - d. Garantizar el cumplimiento de las referidas condiciones y de las obligaciones de servicio público en la explotación de redes (que

---

<sup>128</sup> Ver mayor desarrollo de esta propuesta en Uruguay Libre y Seguro – Capítulo Libertad, Transparencia y DDHH

llegue a todos: servicio público = servicio universal) y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las de servicio universal.

- e. Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.
- f. Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.
- g. Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y salvaguardar la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular, el de no discriminación, el del respeto a los derechos al honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia y la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios para la garantía de dichos derechos.
- h. Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación. Evitar regular una tecnología. Si el objeto a regular es una tecnología, se corre el riesgo de que la tecnología cambie y la ley se vuelva obsoleta frente a la nueva tecnología. Lo que se debe buscar es la regularización de prestaciones de servicios. El principio de neutralidad tecnológica debe dejar abierta la puerta a cualquier tipo de tecnología.
- i. Promover el desarrollo de la industria de productos y servicios de telecomunicaciones.
- j. Desarrollo de las telecomunicaciones en áreas urbanas marginales y zonas rurales aisladas, regulándose al respecto.

- k. Establecer y regular las infracciones informáticas: fraude, daños, falsificación, intrusión y violaciones a la privacidad por medios electrónicos.
- l. Regulación de los servicios de certificación y la firma electrónica, lo que agilizará las transacciones, principalmente a nivel internacional.

# **URUGUAY INTEGRADO AL MUNDO**

*Política Exterior*

# ***Soberanía – Defensa Nacional y Estrategia***

## URUGUAY INTEGRADO AL MUNDO

El Partido Colorado, cimentado en su tradición Batllista liberal y universalista, y a la luz de un fenómeno de globalización que abarca los más diversos temas, concibe al Uruguay integrado al mundo desde una identidad propia como sociedad abierta y democrática. La Política Exterior es, para nosotros, una Política de Estado – estable y permanente – y ésta supone la defensa invariable de nuestra soberanía y de los intereses nacionales, así como de los principios esenciales de la Comunidad Internacional consagrados por los Tratados y Convenciones vigentes. En este sentido, el multilateralismo sigue siendo un ámbito al que deberá prestarse la debida atención y apoyo cuando procediere, sin detrimento del necesario espacio para las relaciones bilaterales.

La igualdad soberana de los Estados, la no intervención, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas y el arreglo pacífico de las controversias internacionales, constituyen principios que el Gobierno uruguayo deberá cumplir y así contribuir a la paz y seguridad internacionales y a la propia justicia, como establece la Carta de las Naciones Unidas.

Nuestro país ha sido capaz de sostener como Estado, sin claudicaciones, esos principios y valores esenciales sin afectar ninguna de sus capacidades de inserción internacional, tanto política como comercial, todo lo cual el Partido Colorado asume como un deber irrenunciable, tal como lo ha hecho siempre.

En consecuencia, visualizamos el mundo como un escenario natural al que no es ajeno y lo hace desde su profunda cultura democrática, acreditada por la mejor historia de la República, que permitiera a nuestro país ocupar un nivel de reconocimiento internacional superior al de su propia escala territorial y poblacional.

El pormenorizado detalle de regiones y organizaciones internacionales contenido en este documento de Política Exterior ilustra sobre ese mundo en el que el Uruguay debe actuar, contando para ello con ciertas definiciones sobre temas centrales de la Política Exterior, de las que el Gobierno del Partido Colorado será protagonista y garante.

**La política exterior es el medio para vincular al país con el mundo y también mantener la defensa de la soberanía nacional en todos los aspectos: estratégico, político, económico y cultural.**

**Para nosotros, y tal como lo hemos dicho y llevado a la práctica, la política exterior debe ser una Política de Estado, con vocación de estabilidad y permanencia. Para ello, debe centrarse en la defensa de los intereses nacionales y no en preferencias doctrinarias o ideológicas.** Ello, sin perjuicio del apego invariable a los grandes principios y criterios rectores compartidos por la comunidad internacional, y en particular por los Estados americanos.

Luego de más de cinco años de haberse producido la crisis financiera global, la economía mundial sigue siendo problemática. Están estancadas las reformas inmediatas al sistema monetario y financiero internacional que fueron planteadas en su momento, mientras que los gobiernos toman medidas propias que no están coordinadas entre ellas. Por ello, es incierto tanto el panorama actual como el que se vislumbra en el futuro previsible. En atención a estos factores de mega-economía, que no podemos cambiar, **nuestro país debe establecer su propia, estratégica y profesional política exterior.** La geopolítica y la realidad del comercio internacional exigen que el Uruguay se abra al mundo. Debemos, desde luego, participar estrechamente en lo que ocurre en nuestra región; pero nuestra economía y el hecho de tener sólo dos vecinos nos obligan a **negociar fuera de la región buscando nuevos y alternativos mercados estableciendo una coordinación entre los diferentes actores encargados tanto de la política comercial, como de la promoción de exportaciones** optimizando el uso de recursos profesionales y materiales destinados al efecto.

## POLÍTICA EXTERIOR

### Objetivo estratégico 1 – Estrechar los vínculos con América Latina

Cuanto más se fortalezca la unidad de nuestros países, mejor le irá al Uruguay, por lo que la profundización del vínculo con todos los países de nuestro continente será una prioridad. En particular, haremos referencia a:

1.1) **Relación bilateral: Uruguay-Argentina** - Argentina y Uruguay consagran el clásico equilibrio del Río de la Plata, zona altamente estratégica para el comercio regional. Es por este motivo que las relaciones bilaterales deben constituir una política seria, diseñada en el marco de una estrategia coherente en manos de expertos diplomáticos, no compartiendo la lógica de la diplomacia presidencial desarrollada en los últimos años.

Argentina es un país importante para el desenvolvimiento de nuestro comercio: el dragado de los canales, la cooperación energética, turismo y la recalada de las exportaciones argentinas en puertos uruguayos, convierte a nuestra vecina en social esencial y prioritaria para el Uruguay de servicios.

Tenemos conciencia de que, en el pasado, se han producido desencuentros entre los dos países, algunos más importantes que los actuales, que fueron eventualmente resueltos y en los cuales el Uruguay puso en evidencia su voluntad de hacer respetar su soberanía e intereses. Es con este criterio que enfocamos la presente problemática bilateral. Los asuntos prioritarios y de mayor inflexión entre los dos países incluyen el dragado del Río Uruguay y Río de la Plata, que se ha convertido en incumplimiento argentino por varios lustros, y parece quedarse en simples protestas uruguayas sin solución alguna. A su vez, se destacan las medidas argentinas para no recalcar en el Puerto de Montevideo en presunta respuesta del permiso uruguayo a UPM de aumentar su producción.

Como el Uruguay no adhirió al Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo del Mercosur, no tiene un acuerdo vigente con Argentina en la materia y por ende las cargas procedentes de ese país no pueden ser trasbordadas en los puertos uruguayos, afectando una actividad muy importante de los mismos, a tal punto que se estima que el tránsito de la misma por nuestras terminales es equivalente aproximada-

mente a un 25 % del total de las operaciones. La Argentina ha actuado unilateralmente, por lo que de ese modo viola el sistema del Tratado de Asunción.

Entre tanto, el Gobierno uruguayo ha apoyado sin reservas la reclamación argentina de soberanía sobre las Islas Malvinas, al punto de impedir a los barcos con esa bandera el acceso al puerto de Montevideo, con una pérdida estimada anual de US\$70 millones. En ese sentido analizaremos la habilitación del ingreso y el abastecimiento de buques desde y hacia las referidas islas en puertos uruguayos.

Por otro lado, existe un adecuado marco jurídico, constituido por el Tratado de Límites del Río Uruguay, el Tratado de Límites del Río de la Plata y su Frente Marítimo, así como por innumerables instrumentos de Derecho Internacional que de su aplicación han derivado. Debemos velar porque ninguna norma ni decisión de instrumentación adoptada en su contexto, implique cualquier tipo de cambio no ya a la letra, sino al espíritu de esos convenios. Los ya citados Tratados determinan la existencia de tres Comisiones binacionales (CARU, CARP y CTMFM), cuyas competencias definen un primer escalón para el tratamiento de posibles controversias. La mayor estabilidad de las respectivas delegaciones de nuestro país, así como la mayor competencia y coincidencia de criterios, tanto técnicos como políticos, derivará en mejores resultados para el Uruguay. En este sentido, se impone definir un escalón orgánico superior que resuelva los problemas que surgen en dichos ámbitos para lo cual es necesario fortalecer la Dirección de Asuntos Limítrofes del MRREE.

Finalmente, resulta clara la necesidad de propiciar un espacio efectivo de coordinación entre los intereses privados y las políticas que defina el país para el ámbito binacional, por lo que trabajaremos en este sentido.

Sin demora, y en la medida que este estado de cosas continúe, de buena fe iniciaremos conversaciones con la Argentina con la finalidad de estudiar los múltiples asuntos que siguen pendientes y que son motivo de nuestra preocupación, y buscar soluciones recíprocamente satisfactorias. De existir casos en los que estas negociaciones no desembocaran en acuerdos aceptables, tomaremos todas las medidas que estimemos necesarias para contemplar los intereses nacionales que están en juego.

1.2) **Relación bilateral: Uruguay-Brasil** - La República Federativa del Brasil, representa unos de nuestros principales socios estratégicos en la región, y el mundo, siendo un país con cada vez mayor proyección internacional, aspirando a desempeñar un papel acorde en las décadas venideras. En buena medida, los sectores en los que se puede intensificar el vínculo con el país vecino son los de comercio, la inversión y la integración económica. Por ello, planteamos la fuerte necesidad de reconocer en Brasil, un interlocutor regional que tiene vocación de participación global. Es un actor de notoria relevancia en el concierto económico y político mundial, que traerá beneficios importantes a sus vecinos próximos, particularmente a nuestro país. Por su parte, será de cabal importancia reforzar los lazos en materia de acuerdos comerciales con terceros países, siempre y cuando se mantenga la incapacidad del MERCOSUR de negociar como un bloque.<sup>129</sup>

También, Brasil ha demostrado interés en el Uruguay, a través de inversiones en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), para que financie la interconexión eléctrica con Brasil y la construcción del puerto de aguas profundas en Rocha. También Uruguay le brinda servicios portuarios a provincias como la de Mato Grosso (entre otras), lo que constituyen antecedentes que se deben considerar para futuros entendimientos con este país.

1.3) **Relación Bilateral: Uruguay – Paraguay** - Paraguay es un país cuyos intereses muchas veces coinciden con los nuestros. Cuánto signifique facilitar su acceso al Océano Atlántico por el Puerto de Nueva Palmira se convierte en una manifestación concreta del apoyo que brindamos a ese país. Hay sólidas bases para nuevos entendimientos en lo político y económico, que deben ser objeto de estudio y nuevos acuerdos, así como la potenciación de los ya suscriptos con dicho país.

1.4) **Relación Bilateral: Uruguay – Chile** - Tradicionalmente, Uruguay y Chile comparten posiciones en el escenario diplomático. Hace unos cuantos años que el país trasandino ha surgido con nitidez, acelerando su desarrollo económico y la inversión en el extranjero en forma excepcional. Existe el Consejo Asesor Empresarial Chileno-Uruguayo, que es un buen ejemplo de las ventajas que brinda la cooperación público-privada y que serviría de ejemplo para establecer órganos

<sup>129</sup> A su vez, como uno de los forjadores de UNASUR, que cuenta con las ratificaciones de todos los países sudamericanos, busca consenso para tener una voz firme como portavoz de la región. A la vez, busca ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad, en caso de que se reforme la Carta de las Naciones Unidas.

parecidos con otros países latinoamericanos. Se intensificará la relación con este país, partiendo de la presente y sólida base de buen entendimiento.

**1.5) Relación Bilateral: Uruguay – Bolivia** - Hace largo tiempo que Bolivia busca mejorar la salida al Océano Atlántico, por el Río de la Plata. Todo lo que haga el Uruguay para apoyar este propósito, es deseable de todo punto de vista, por lo que trabajaremos en este sentido.

#### Objetivo estratégico 2 – Desarrollar y mejorar los vínculos con América del Norte

**2.1) México** – Con este país Uruguay comparte notorios intereses comerciales, profundizados a través del Acuerdo de Libre Comercio que durante el gobierno del Partido Colorado se firmó en 2003. Entendemos que el aprovechamiento de dicho acuerdo comercial puede y debe ser mayor, para incrementar el volumen de intercambio. El gobierno mexicano ha mantenido en los últimos años una política de inserción internacional que busca diversificar mercados. Entre ellos se encuentra la participación, en carácter de miembro fundador, de la Alianza del Pacífico. Estos hechos apuntan a una política de liberalización comercial coincidente con la que el Uruguay debe aplicar, por lo que buscaremos las maneras más propicias para plasmarlos en realidad en nuestro intercambio con México.

**2.2) Estados Unidos** - Este país es líder mundial en materia estratégica, científica, financiera y comercial. Como tal, es punto de referencia obligado para todos en cuanto a las relaciones internacionales. Se trata de una democracia vigorosa que proyecta su imagen a nivel universal y que – en tal concepto – coincide con nuestro país, sin que ello excluya las discrepancias de opinión que se puedan producir en torno a temas puntuales.<sup>130</sup> A la vez, se debe tener en cuenta que es miembro de la OEA, la Carta de este organismo – que compromete a todos los países miembros – contiene disposiciones, como la referente a la no intervención en los asuntos internos de los Estados, que son de vital importancia para países pequeños como el nuestro.

En materia comercial, si bien han decaído nuestras exportaciones con ese destino, sigue siendo un mercado potencialmente muy importante. Sin dejar de discrepar con sus prácticas proteccionistas en materia de agricultura, recordamos que este

---

<sup>130</sup> Tenemos presente que el Gobierno estadounidense ha respondido en forma positiva cuando el Uruguay – en momentos difíciles – ha recurrido a su apoyo.

país cuenta con un exigente y alto nivel de consumo, que ofrece desafíos y oportunidades que estarán al alcance de los productores uruguayos en la medida que lo investiguemos a fondo.

Por todos estos motivos, Estados Unidos es un país de singular importancia en nuestro esquema de política exterior. Como tal, nuestra relación debe ser dinámica y constructiva.

Asimismo, profundizaremos los esfuerzos para vincular los respectivos sectores privados.

El hecho de que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional tengan su sede en Washington realza la importancia de ese destino para nuestra diplomacia.

En definitiva, profundizaremos las relaciones económico-comerciales a través de instrumentos que viabilicen un mayor acceso al mercado, y si las circunstancias y los hechos fueren favorables, negociar la firma de un acuerdo de libre comercio, de manera de poder disfrutar de mayores ventajas arancelarias.

**2.3) Canadá** - La defensa de principios comunes como la democracia y los Derechos Humanos, en el marco de una sociedad integradora y multicultural, permite un importante margen de acción conjunta, al que cabe sumar el hecho de tratarse de un mercado muy parecido al de Estados Unidos – aunque más pequeño – en el que también desarrollaremos una intensa campaña de penetración para las exportaciones uruguayas.

#### **Objetivo estratégico 3 – Estrechar y aumentar vínculos con la Unión Europea**

La Unión Europea es la tercera economía del mundo detrás de China y Estados Unidos, y un actor político importante en el actual orden internacional. Se están procesando cambios que tienden a limitar el poder de decisión de los países miembros y aumentar el poder del Parlamento Europeo, por lo cual las decisiones serán ahora trasversales ya que las alianzas entre partidos ideológicamente similares competirán con las posiciones de los gobiernos de turno en cada país. La Comisión Europea hace tiempo que es la encargada de las relaciones con el resto del mundo, reflejando – pues – las opiniones consensuadas de los países miembros.

Es, en definitiva, uno de los más importantes y tradicionales mercados para las exportaciones uruguayas, no obstante las medidas proteccionistas que aplica en función de la Política Agrícola Común. En la presente Ronda Doha de la Organización Internacional de Comercio se está negociando la liberalización de este comercio y las actuaciones allí de la Unión Europea responden a las instrucciones emanadas de la Comisión Europea. Éste es un elemento más para potenciar la representación del país en Bruselas, de manera de estrechar vínculos, seguir los acontecimientos de cerca y hacer valer nuestros puntos de vista sobre asuntos que inciden directamente en la economía nacional.

#### Objetivo estratégico 4 – Desarrollar los vínculos con la Federación Rusa

Este país es hoy un actor significativo en el ámbito internacional, en un mundo multipolar. Geográficamente es un país enorme, con grandes riquezas que está destinado a ser una potencia económica, política y militar. El crecimiento de su PIB ha generado una dinámica clase media que demanda servicios y productos de calidad. Esa es una ventana de oportunidad para nuestro país, que al utilizarla eficazmente cumplirá su propósito de abrirse cada vez más al mundo en materia comercial, por lo que trabajaremos para estrechar los vínculos con nuestro país.

#### Objetivo estratégico 5 – Desarrollar los vínculos con Asia y Medio Oriente

**5.1) Asia:** En la actualidad, y probablemente por años a venir, ésta es la zona de mayor crecimiento económico en el mundo. El proceso lo encabeza China, por su inmensa población y dinamismo, pero no le van en zaga la India, Corea del Sur, Malasia, Tailandia, Indonesia y Singapur. Estos adelantos tan notorios, están contribuyendo a un vuelco significativo en las zonas de influencia internacionales. Obviamente, se agrega a este cuadro el Japón, que ya es país industrializado, próspero y con fuerte proyección internacional, junto con Australia y Nueva Zelanda.

Los mercados en crecimiento constante están en Asia y allí debe dirigirse en alta medida el esfuerzo exportador uruguayo. Como ocurre con el mundo árabe, Asia también vive culturas y religiones ajenas a la nuestra, lo que debe conducir a intensificar nuestras gestiones. Habrá que fortalecer las representaciones diplomáticas existentes y suplirlas con otras nuevas, para investigar a fondo los mercados potenciales y perfeccionar nuestro ingreso a los más abordables. Ésta será una región prioritaria para el Gobierno a partir del 1º de marzo de 2015.

**5.2) Medio Oriente** - En esta región, hay dos conjuntos de países claramente diferenciados: los que tienden a ser foco de inestabilidad política, y aquellos que mantienen altas tasas de crecimiento económico, basados en ser productores de petróleo y gas. En cuanto a los primeros, se destaca la situación palestino-israelí. El Uruguay es uno de los países que más hizo en el seno de las Naciones Unidas para la creación del estado de Israel, a la vez que adhiere a las resoluciones de dicho organismo referidas a la forma en que debe resolverse el diferendo que enfrenta hace larga data a pueblos que han convivido en la región durante miles de años. El Uruguay debe seguir propendiendo a que se establezca una paz estable y permanente que asegure por igual la soberanía de palestinos e israelíes, a la vez de rechazar el recurso a la violencia que conspira – precisamente – contra la paz deseada.

Con los países petroleros, se trata de economías que son totalmente complementarias con la nuestra. La necesidad de alimentos de dichas regiones ofrece perspectivas valiosas para las exportaciones tradicionales del Uruguay. Además, la rápida acumulación de capitales en estos países significa que crecen las perspectivas de inversión, que también pueden llegar a nuestro país.

Es necesario, construir puentes de comprensión y recíproca confianza que conduzcan a relaciones más estrechas en el marco económico y fortalecer una corriente comercial incipiente que debe ser estimulada. Existen diferencias pronunciadas en materia de mentalidad, costumbres y convicciones religiosas, que deben ser superadas por una y otra parte, y ésta es la tarea que llevaremos adelante desde el Gobierno.

#### **Objetivo estratégico 6 – Ampliar y mejorar el trabajo que se desarrolla en África**

En este continente, a menudo sacudido por la violencia militar y que sufre de un grado extremo de subdesarrollo, la representación diplomática de nuestro país es modesta. Las Embajadas en Egipto y Sud África cumplen un papel valioso, puesto que Pretoria es capital del país con la economía más pujante de la región y El Cairo lo es de la principal potencia árabe, con proyección sobre el diferendo palestino-israelí.

Los limitados recursos económicos de nuestra Cancillería y la situación general de África significan que no se puede aumentar mayormente nuestra representación diplomática en la región, si bien la participación uruguaya en las misiones de paz de las Naciones Unidas ponen de manifiesto nuestro aporte muy concreto y valioso a una mejora en las estructuras políticas de la región.

No obstante, corresponderá establecer ampliar el trabajo ya comenzado en la Embajada que se abrirá este año en Angola (Luanda), con la posible apertura de una Embajada en Etiopía (Adís Abeba) donde se ubica la sede de la Unión Africana.

**Objetivo estratégico 7 – Mejorar, desarrollar y profesionalizar la participación de Uruguay en los Organismos Internacionales**

**7.1) Organización de las Naciones Unidas (ONU)** - Esta organización, surgida al cabo de la Segunda Guerra Mundial, es el foro en que se concentran los esfuerzos de la comunidad internacional para asegurar la paz, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos; la protección los Derechos Humanos; y la elevación de los niveles de vida de la humanidad.

La importancia del accionar de la ONU y sus organismos vinculados, es vastísima y toca de cerca una inmensa variedad de intereses uruguayos. Muchos Ministerios de nuestro país intervienen en la materia, pues la Cartera de Economía y Finanzas se ocupa del Fondo Monetario y el Banco Mundial; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la FAO; el Ministerio de Salud de la OMS; y el Ministerio de Trabajo de la OIT. En consecuencia, debe existir una acción coordinada dentro del Gobierno para lograr el mejor seguimiento de los asuntos que se ventilan en estos foros y aprovechar al máximo las ventajas que pueden brindar a nuestro país. En esta tarea, el Ministerio de Relaciones Exteriores ocupa un lugar clave. Por ello y sin perjuicio de la concurrencia de expertos en las distintas disciplinas a las reuniones internacionales, deben acompañarles integrantes del servicio exterior, quienes mantienen el contacto anual permanente con los distintos organismos. La coordinación eficaz de todas estas acciones constituye una tarea tan difícil como compleja, que obliga a una vigilancia permanente, por lo que actuaremos en consecuencia.

**7.2) Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD)** - Fundada en 1963, la OECD persigue muy activamente la coordinación

de las políticas económicas y sociales de sus 34 países miembros, los que representan aproximadamente el 80% del PNB mundial. La labor de la OECD es llevada adelante por más de doscientos comités y grupos de trabajo, abarcando una multiplicidad de temas. Por su integración incide profundamente en las políticas internacionales tanto a través de su acción directa como en el seno de los organismos intergubernamentales. El hecho de conformar posiciones conjuntas entre países de esta entidad significa que – con frecuencia – se forman mayorías, aún antes de hacerse los planteamientos formales en los foros internacionales, con evidentes desventajas para los ausentes.

La OECD reúne el mundo industrializado, al que se suman Israel, México, Chile, Corea del Sur y varios países en transición de Europa Central. Están en proceso de ingresar Colombia, Costa Rica y Rusia, entre otros. Además, hay cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica) que participan en el Comité de Inversiones de la misma. Hay 24 países observadores en comités, y una cincuentena adicional que participa en diversas actividades.

En todo el conocido proceso de ajustarse a la normativa de la OECD que el Uruguay ha debido realizar, lo ha tenido que hacer con la desventaja de haber estado ajeno a las deliberaciones previas de los miembros en lo concerniente a nuestra legislación bancaria. En cambio, Brasil interviene plenamente en una docena de comités y en más de treinta otros grupos de trabajo, mientras que desde 1995 Argentina está asociada con no menos de una veintena de estos mecanismos de cooperación.

Por lo expuesto, es nuestro propósito negociar cuanto antes, la calidad de Observador en los comités que más nos interesan y fortalecer la Embajada en Francia con el imprescindible personal idóneo. Según cómo se registre el desarrollo de los acontecimientos posteriores, se determinará si es conveniente postularse como miembro de la OECD.<sup>131</sup>

**7.3) Organización Mundial del Comercio (OMC)** – Esta entidad y su antecesora – el GATT – regulan el intercambio desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en base a la aplicación de dos principios fundamentales, que son: la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional entre sus miembros. La vigen-

---

<sup>131</sup> Mientras ello acontece, es esencial que nuestro país esté al tanto de los trabajos e iniciativas que se gestan en su seno.

cia del Artículo XXIV del GATT permite suscribir tratados de libre comercio o de creación de mercados comunes, con el establecimiento de los regímenes preferenciales que ello implica. El Mercosur se sustenta en esta disposición, la que ha permitido la proliferación de estos acuerdos, con el efecto de que en forma creciente el intercambio de bienes y servicios se lleva a cabo bajo sistemas de preferencia, en detrimento de la cláusula de la nación más favorecida.

La realidad indica que si el sistema multilateral no brinda los beneficios esperados, se opta por recurrir a los tratados de libre comercio, lo que está ocurriendo actualmente. Son muchos los países que han seguido esta vía, y en América Latina los que más lo han hecho son Chile y México, que han ampliado sus mercados mundiales en forma significativa.

Cabe destacar que, en la actualidad, se están negociando tres tratados de libre comercio a nivel global<sup>132</sup> que – en el caso de fructificar – modificarán radicalmente las corrientes comerciales al debilitar aún más la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida. En los tres casos no sólo se fijaría un tratamiento preferencia entre los miembros en materia de derechos de aduana y normas de origen, sino que se incluiría una serie de obligaciones importantes que irían más allá de los compromisos que regula la OMC. La perspectiva que se vislumbra si se concretan estos mega-acuerdos, es que los países del Mercosur quedarán fuera de los regímenes preferenciales formados y deberán acceder a la mayoría de los principales mercados del mundo en condiciones de desventaja. Por lo tanto, se impone estimular una reflexión profunda en el seno del Mercosur sobre los efectos que estas tendencias surtirán sobre los intereses de sus países miembros, y la forma de responder a ellos. En este escenario, entendemos que Uruguay debe seguir contribuyendo activamente a las labores de la OMC y de la Ronda Doha, especialmente porque uno de los objetivos que se persigue es la liberalización del acceso a los mercados para los productos agropecuarios, a la vez de hacer los planteamientos ya indicados en el Mercosur.

---

<sup>132</sup> Estados Unidos interviene en el propuesto TLC con la Unión Europea, a la vez que busca crear otro TLC con muchos países asiáticos importantes. Por su parte, China – acompañada por la India, entre otros - promueve otro TLC asiático de igual alcance.

**7.4) Organización de Estados Americano (OEA)<sup>133</sup>** - Este es el organismo que reúne los países del hemisferio occidental, por lo que constituye –junto a las Naciones Unidas- el principal contacto internacional entre Latinoamérica por un lado, y Estados Unidos y Canadá por el otro. Consideramos a la OEA un pilar de la cooperación hemisférica en todos los planos, tanto en el presente como ante cualquier circunstancia que pueda surgir a futuro y que atente contra los intereses de sus países miembros. Por tal motivo, se requiere que se intensifique y jerarquice su acción, tarea que asumiremos desde el Gobierno.

**7.5) Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI)** - Sucesor de la ALALC, este organismo ha contribuido mucho a la creación de vínculos económicos y comerciales más estrechos entre nuestros países, e incluso es un elemento básico - junto con los mercados comunes de Centro América y el Caribe - para la conformación del eventual y muy postergado mercado común latinoamericano. No se puede subestimar su aporte a la convergencia integracionista de nuestros países, ni a los beneficios que el Uruguay derivaría de ello, por lo que buscaremos vigorizar fuertemente su accionar.

**7.6) Otros Organismos Latinoamericanos** - Actualmente, el Uruguay integra varios organismos de cooperación continentales, a saber: CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) que promueve un espacio regional propio que une a sus 33 países miembros en torno a la integración y desarrollo de los mismos; SELA (Sistema Económico Latino Americano y del Caribe), que impulsa la cooperación e integración de sus integrantes, así como la coordinación de posiciones en materia económica ante otros grupos de países y foros internacionales; y UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) dedicada a establecer un espacio de integración e unión en lo cultural, social, político y económico, además de propiciar la convergencia entre el Mercosur, la CAN (Comunidad Andina de Naciones), Guyana, Surinam y Chile a través del perfeccionamiento de una zona de libre comercio. El interés del Uruguay radica en participar activamente en las mismas, procurando adelantar cuanto signifique racionalizar sus actividades y desembocar en fórmulas de aplicación práctica conducentes a la creación del mercado común latinoamericano, por lo que obraremos en este sentido.

---

<sup>133</sup> Particular destaque merece su adhesión al Principio de no Intervención en los asuntos internos de los Estados, que está consagrado en la Carta, lo que constituye un elemento que –recogido en la Carta de las Naciones Unidas- es una defensa de la soberanía, lo que es fundamental para un país pequeño como el nuestro.

## Economía y Comercio

No puede cuestionarse la contribución fundamental e imprescindible de un comercio exterior vigoroso y creciente, al desarrollo económico y a la prosperidad de todos y cada uno de los uruguayos. Nuestro país lo comprobó durante los últimos años al beneficiarse de la bonanza que significó la alta demanda exterior y los buenos precios de muchos de nuestros principales rubros de producción. En atención a que se está registrando un enlentecimiento de la demanda global, el objetivo primordial debe ser el crecimiento sostenido. Actualmente, luego de muchos años de iniciativas diversas y de cambios de rumbo, nos encontramos con un conjunto de organizaciones de fijación de política y de promoción de exportaciones que se caracteriza por su variedad, sin que se haya logrado hasta ahora, el grado de coordinación necesario que permita aprovechar plenamente la inversión en recursos humanos y materiales que implican. Tampoco ha existido el grado de integración de esfuerzos de los sectores oficial y privado suficiente para alcanzar igual finalidad, por lo que una actuación decidida se impone.

### Objetivo estratégico 8 – Lograr el crecimiento sostenido de corrientes exportadoras a través de una actuación profesional y coordinada de los servicios vinculados

Para alcanzar el objetivo referido accionaremos, en forma simultánea, en tres sectores fundamentales, a saber:

**1) Racionalización y optimización de las entidades vinculadas al comercio exterior y la inversión extranjera,** de carácter oficial y privado, potenciando la cooperación estrecha entre las mismas, pues está demostrado que es sólo con esta armonización de esfuerzos que se logran los propósitos – distintos pero complementarios – del Gobierno y el empresariado. Es necesario evitar la dispersión de esfuerzos y asegurar la coherencia de políticas y procedimientos por lo que es necesario que exista una sostenida y recíproca corriente de iniciativas, asesoramientos y propuestas concretas que generen acciones coordinadas. En la actualidad, el mecanismo principal que existe a estos fines es la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; y Turismo y Deporte. Esta comisión deberá establecer un régimen de consulta permanente y estrecho con los organismos más repre-

sentativos del área empresarial con el propósito de lograr una interacción que beneficie a las dos partes y, por ende, al país. Con frecuencia, el empresario dispone de fuentes informativas propias que, puestas al servicio del Gobierno, contribuyen positivamente a la elaboración de políticas atinentes al comercio exterior.<sup>134</sup>

**2) Ampliación y diversificación de mercados desarrollando una acción negociadora simultánea en distintas áreas:**

(2.1) en el plano multilateral, en la OMC. Aquí, los gobiernos siguen estancados en la negociación de la Ronda Doha, que no avanza en forma alguna en forma acorde con las exigencias de los vaivenes de la economía mundial. Debemos seguir de cerca este proceso, recordando y tratando de utilizar el hecho que si bien se trata de un mecanismo multilateral, existen medios dentro de su complejidad para lograr ventajas particulares en el trato con algunos gobiernos.

(2.2) en la región, con Aladi y Unasur;

(2.3) en el Mercosur, y a través del mismo con el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano;

(2.4) en lo bilateral, con países como México en América Latina, y con el resto del mundo con el mayor énfasis alcanzable habida cuenta de las obligaciones asumidas en el Mercosur.

(2.5) en la Alianza del Pacífico, que sigue una política abierta de apertura de mercados coincidente con nuestros intereses y representa una fuerza económica y comercial mayor que el Mercosur, donde intensificaremos de inmediato nuestra calidad de Observadores, con la finalidad de llegar a ser miembros plenos.

(2.6) en el plano de los Tratados de Libre Comercio de nueva generación, que están transformando radicalmente la normativa y las corrientes del comercio mundial.

---

<sup>134</sup> Se destaca la existencia de Uruguay XXI, entidad que tiene la misión de internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y posicionando a nuestro país como destino estratégico de la inversión productiva. Cuenta con un potencial importante que aún no está plenamente utilizado, aunque fuere por escasez de recursos de origen oficial y privado. Es menester dotar a Uruguay XXI de la financiación que le permita cumplir sus tareas por entero, pues toda inversión que se realice en este sentido rendirá fuertes beneficios al país.

## **Mercosur**

En relación con el Mercosur se necesita disponer de un análisis profundo de nuestra situación actual y futura como socios del mismo, en la totalidad de sus facetas. No parece haberse llevado a cabo hasta ahora, un estudio de la entidad que reclama la gravedad del presente estado de cosas. Hay que realizarlo con criterio ecuánime, profesional y severo. Debemos iniciar una acción inmediata, de manera de alcanzar conclusiones a nivel nacional y – según el contenido de las mismas – determinar las políticas a seguir. A nadie se le escapa la importancia de las orientaciones que surgirían de un estudio de esta índole, pues no se limitan al comercio y la economía sino que abarcan consideraciones políticas de relevancia.

La principal motivación para la incorporación del Uruguay al Mercosur fue el obtener acceso a un mercado que levantara la restricción para las inversiones, resultante de la pequeñez de nuestro mercado interno. Al mismo tiempo, el Uruguay debió aceptar la necesidad de proteger los bienes no producidos en su territorio pero sí en Argentina y Brasil. Así, se adoptó el Arancel Externo Común, mientras Uruguay tenía la expectativa de que el Mercosur adoptara los principios del regionalismo abierto, con lo que se mitigaría el costo asumido. En los hechos, el acceso a los mercados argentino y brasileño sufrió una sucesión de interrupciones y restricciones que obraron para impedir las inversiones en nuestro país, mientras que el AEC se aplicó de tal manera que no compensó el sobrecosto aceptado por Uruguay. Ésta es la esencia del problema que debemos afrontar, el que resulta intensificado porque el Mercosur se ha cerrado y sólo ha llevado a cabo negociaciones modestas con países extra-continentales, sin lograr condiciones de acceso a esos mercados que nos sirvieran mayormente.<sup>135</sup>

Nuestra insatisfacción notoria causada por el desequilibrio adverso en que ha caído el Mercosur, dio lugar a un esfuerzo por concertar un TLC con Estados Unidos, el que naufragó por resistencias internas del gobierno de la época, a las que se sumó la negativa argentina y brasileña a brindarnos la necesaria libertad de acción

---

<sup>135</sup> Durante estos años, es cierto que el Uruguay ha aumentado sus ventas a los socios del Mercosur (en 2012 las mismas alcanzaron unos US\$1.700 a Brasil, US\$500 millones a Argentina, US\$400 millones a Venezuela y US\$150 millones al Paraguay) circunstancia a tener en cuenta.

en función de la Decisión 32 del Mercosur.<sup>136</sup> A 20 años, comprobamos que gran parte de los supuestos que el propio Tratado de Asunción establece para la creación del Mercado Común, no se han cumplido. Se ha perdido el equilibrio de ventajas y obligaciones de los países miembros, que se pretendió alcanzar en el año 2000 con las múltiples decisiones adoptadas en la XVIII reunión del Consejo del Mercosur, donde se afirmó que el relanzamiento del Mercosur se hacía contemplando equilibradamente los intereses de los Estados Partes.<sup>137</sup>

En este marco, merecen una mención especial los Tratados de Libre Comercio (TLCS). Se pueden destacar los que deben concentrar nuestra atención pues – si llegan a buen término – van a transformar las corrientes del comercio mundial en forma radical.

Estados Unidos (EEUU) promueve el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, que pretende abarcar las dos quintas partes del comercio mundial y el 45% del PIB global. Lo están negociando EEUU, Canadá, Japón, Singapur, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Vietnam y – significativamente – México y Perú, mientras Chile y Corea del Sur estudian sumarse. Este TLC está destinado a fijar normas preferenciales en beneficio de sus integrantes en una gran variedad de temas que van mucho más allá de las disciplinas de la OMC. El propósito anunciado es el de culminar los trabajos a la brevedad. Estados Unidos es un promotor principal de esta iniciativa, vale la pena recordar que ya tiene TLCs con Chile, Perú, Colombia, Centro América, República Dominicana y en el caso de México a través del TLC del Atlántico Norte. Este TLC no sólo abarcaría los derechos de aduana y las barreras no aduaneras, sino que incluiría las cuestiones laborales, el medio ambiente, la propiedad intelectual, y las compras gubernamentales. De cristalizar este acuerdo, se establecerían tratamientos preferenciales para sus miembros en todas las disciplinas mencionadas.

Simultáneamente, China impulsa el ‘Regional Economic Partnership’, que debe estar funcionando el año que viene, que agrupa entre otros a China, India, Australia, Japón, Corea y Nueva Zelanda, que representaría el 30% del comercio mundial y

---

<sup>136</sup> Cabe recordar que esta actitud, tan notoriamente principista, de esos dos países, contrasta con la forma en que otros pronunciamientos igualmente formales y compromisarios del Mercosur (muchos de ellos, aprobados en forma simultánea con la Decisión 32) que han sido ignorados o puestos de lado hasta el día de hoy.

<sup>137</sup> El país se ve profundamente frustrado por la permanente incertidumbre sobre si las condiciones de acceso a los mercados argentino y brasileño se mantendrán firmes, lo que desalienta la inversión extranjera, entre otros perjuicios.

con finalidades globales de eventual aplicación de un amplio sistema preferencial entre sus miembros de enorme alcance.

Al mismo tiempo, EEUU y la Comunidad Europea han revivido un proyecto de hace muchos años, negociando un TLC entre ellos que se pretende esté formalizado este año. Funcionan no menos de quince grupos de trabajo que se ocupan de otros tantos temas que están destinados a integrar el régimen preferencial, y que también van más allá de la normativa de la OMC. Anticipándose a los acontecimientos, Canadá acaba de concluir un TLC con la Unión Europea y también Japón, negocia con la misma un TLC cuyo alcance será ciertamente importante.

Las consecuencias de las tres iniciativas mencionadas – si se concretan – son vastas. Darían lugar a que Norte América, Europa y Asia-Pacífico implantaran regímenes preferenciales que pondrían en muy seria desventaja competitiva a los países que no los integraran, como nuestro país. El comercio mundial se volcaría definitivamente hacia los TLCs, en detrimento inevitable de la OMC.<sup>138</sup>

Por otra parte, la Alianza del Pacífico, que alienta la integración regional, ha advertido las consecuencias de estos movimientos, y sus miembros se acercan a las iniciativas que se centran en la zona de Asia y el Pacífico.

En estas condiciones, se nos ofrecen vías de acción posibles para desahogar nuestra economía. Una es la cristalización de las demoradísimas negociaciones del Mercosur con la Comunidad Económica Europea, y la otra consiste en explorar hasta qué punto el Protocolo bilateral 71 firmado con Brasil el año pasado permitiría – si se cumplen los propósitos que anuncia – intensificar en formas significativa el comercio con ese país y así darle mayor sentido a los enunciados del Tratado de Asunción.

En definitiva, es necesario mejorar la competitividad del país, cualquiera sea el rumbo que se le imprima a la política comercial. América Latina, y el Uruguay con ella, ya cayó a la lejana zaga de los miembros de la OECD, y ahora hay muchos países asiáticos y del Medio Oriente que nos superan. En nuestro continente, sólo Chile ha sabido ponerse a tono con el mundo moderno, en el que la eficiencia es la cla-

---

<sup>138</sup> Asia es la región con el presente y el futuro más dinámico. El año pasado su crecimiento económico fue del 7,3% en Asia Oriental y Pacífico, y del 5,2% en Asia Meridional. Muy superior a los países industrializados y al 3,3% de América Latina y el Caribe. Concentra las grandes masas de habitantes y de futuros consumidores. Estados Unidos y la Comunidad Europea representan la mayor parte del mundo industrializado.

ve del éxito. Si el Uruguay sigue ubicado alrededor del número 75 en el Índice de Competitividad Mundial, sólo podremos seguir en lo que estamos. Lo demás será esperanzas y expectativas frustradas, más allá de las buenas políticas que establezcamos o las negociaciones que concretemos.<sup>139</sup>

Sin duda, es necesario elevar nuestra capacidad competitiva de manera de acercarnos aunque sea a algunos miembros de la OECD, dentro de un plazo de cinco años, significa realizar un esfuerzo inmenso que sólo se podrá lograr con una auténtica toma de conciencia a nivel nacional y la aceptación de los cambios que ello implica. No obstante, para un país pequeño que pretende prosperar en un mundo en el que el avance tecnológico, la educación superior y la eficiencia son las claves indiscutidas del éxito, no hay alternativa. Así lo entendieron Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda e Irlanda, entre otros y los resultados están a la vista.

Éstos son los grandes temas que deberían concentrar la atención del Mercosur, pues marcarán el futuro de sus integrantes. Debemos encarar este problema con vigor y agotar esfuerzos para efectivizar el acuerdo del Mercosur con la Unión Europea y también concretar la participar en la Alianza del Pacífico. Lideraremos estos procesos de integración en forma prioritaria.

## **Ministerio de Relaciones Exteriores**

**Objetivo estratégico 9 – Profesionalizar la gestión de la Cancillería como herramienta imprescindible para la conducción de la política exterior de la República**

Para un eficiente manejo de las relaciones internacionales, ésta tiene que volver a conducirse profesionalmente. Las principales responsabilidades de la misma deben estar a cargo de los mejores negociadores y deben reducirse los cargos políticos en las embajadas claves para la debida atención de los intereses del país, recurriendo a profesionales formados y de carrera en el servicio exterior.

Profesionalizar la Cancillería y las Misiones en el extranjero es profesionalizar al servicio exterior del Uruguay. Nos comprometemos a llevar adelante las siguientes acciones para el cumplimiento de este objetivo:

---

<sup>139</sup> El Centro de Comercio Internacional identificó hace tiempo los temas en los que el Uruguay es deficiente. Es decir, ya tenemos la agenda de trabajo pronta para poner manos a la obra. Es cuestión de hacerlo.

**1) Establecer una exigente prueba de ingreso a la carrera diplomática,** retomando la senda abandonada por el actual gobierno - En los últimos años, pruebas temáticas tales como la cultura, música y arte del Uruguay, y quizás de modo más significativo la de historia nacional, fueron quitados como conocimiento general. Un aspirante puede perfectamente ingresar al Servicio Exterior sin tener los conocimientos acreditados de la historia nacional (dejando de lado la historia de las relaciones internacionales y política internacional, que sí forma parte de lo preguntado en el concurso). Además de esta circunstancia, es de destacar que con anterioridad, se les solicitaba a los concursantes un puntaje mínimo de 70% para tener derecho a ocupar una vacante. A partir de 2011, este requisito se eliminó, por lo que se llenan todas las vacantes mediante el seguimiento de un orden de prelación, lo que claramente es contraproducente para los intereses de la Cancillería. Sin embargo, una de las cuestiones más llamativas, que llegó a repercutir duramente en el ámbito público, fueron las bases del concurso de ingreso al Servicio Exterior 2013, en las que se eliminó el requisito de conocer el idioma inglés. A partir del corriente año solo hay una única prueba de idiomas (entre ellos, los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y el portugués) la cual es obligatorio rendir, no siendo necesario aprobarla. En definitiva: se puede ingresar a la carrera diplomática del Uruguay y en función de las decisiones adoptadas por el gobierno, sin conocer la historia nacional, sin saber inglés, sin reunir un mínimo de puntaje básico de aptitud y contando con cualquier edad ya que se eliminó la edad máxima establecida para la presentación al concurso de ingreso, históricamente fijada en 35 años.<sup>140</sup> Estas circunstancias deben cambiar, es necesario establecer exigencias profesionales para integrar el equipo de la Cancillería.

**2) Eliminar cargos políticos en el servicio exterior, bajando de 21 a 5 la cantidad de cargos de particular confianza.** Disminuir la excesiva cantidad de jefes de misión de carácter político constituye una imperiosa necesidad. Mientras que en el gobierno del Partido Colorado (2000 – 2005) se nombraron cinco embajadores políticos, ésta cifra se cuadruplicó y subió a veinte en el gobierno actual, sumando a ello la creación de cinco cargos de "Embajadores itinerantes", figura creada en el gobierno frenteamplista. <sup>141</sup> En este sentido, nos comprometemos a eliminar los cargos políticos en el servicio exterior, pasando de los

---

<sup>140</sup> Plasmado en la Rendición de Cuentas 2012 (votada en 2013) el gobierno actual eliminó este requisito al considerarlo como discriminatorio.

<sup>141</sup> Todo a pesar de prometer en la campaña electoral no llevar el número de Jefes de Misión a más de 12.

21 cargos a solamente 5, que destinaremos a las Misiones en el exterior. La presente situación ha dado lugar a que no sólo deje de lado a los embajadores de carrera, sino que también se nombren funcionarios consulares políticos, como en los casos de Buenos Aires y México.

**3) Mejorar y desarrollar los recursos informáticos existentes del Ministerio de Relaciones Exteriores**, entre lo que destacamos el diseño de la actual página/sitio web y generar contenidos en inglés para llegar a un público más global. Se debe unificar las casillas de e-mail y procedimientos de respuesta. Se debe mejorar la seguridad en el envío de datos y centralizar los datos en servidores locales, gestionados por técnicos con conocimientos en seguridad. A su vez, involucrar a la AGESIC en estos procesos de cambio y también en la digitalización de solicitudes y formularios, requiriendo el asesoramiento de esta entidad especializada.

Temas que por su importancia serán objeto de atención preferencial en la acción del gobierno:

#### a) Derechos Humanos

El Partido Colorado concibe la sociedad como una comunidad de personas libres—verdadero centro del sistema de convivencia, con similares expectativas de desarrollo personal, a las cuales el Estado, como gran articulador de las inevitables diferencias que se producen en su seno, deberá proveer las herramientas adecuadas para garantizar sus derechos e incentivar sus expectativas.

Dentro de ese cuadro, los Derechos Humanos y su efectiva protección ocupan un lugar prioritario al que el Partido Colorado define como el encargo central del Estado de Derecho y del gobierno democrático.

En ese último aspecto, debemos subrayar que han sido destacados ciudadanos de nuestro Partido los que han estampado su sello democrático en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica de 1969 por lo que nuestro accionar estará inspirado en estos procederes velando permanente por el respeto y cumplimiento de la normativa internacional y nacional de aplicación.

## b) Los recursos naturales

Para un país como el nuestro la preservación y adecuado empleo de los recursos naturales constituye un objetivo central al que ninguna área del Estado podría restar ajena, vistos todos ellos no desde una visión contemplativa o estática, sino desde una perspectiva dinámica.

En tal sentido Uruguay cuenta con importantes recursos fluviales y marítimos los que, básicamente, comparte con Argentina. Los ríos de la Plata y Uruguay, vías navegables de extraordinario valor comercial y geopolítico - sin olvidar el Frente Marítimo - con sus puertos y demás facilidades portuarias, colocan al país en notables condiciones como apertura al comercio internacional y cuentan hoy día con sendas Comisiones binacionales a cuyo fortalecimiento institucional el Partido Colorado ha contribuido y se compromete a seguir en esa línea.

Resulta así innegable la participación de estas Comisiones en la articulación interna y coordinación externa – cuando proceda - de los intereses y derechos de los países ribereños y de su buen funcionamiento depende en gran medida el relacionamiento político-diplomático entre Argentina y Uruguay, como lo viene de reafirmar de modo elocuente en cuanto a la CARU el reciente fallo de la Corte Internacional de La Haya relativo a la fábrica de celulosa actual UPM (ex BOT-NIA). El control de la eventual contaminación del río Uruguay es tarea central de la CARU a través de su Comité Científico bilateral, creado por la CARU con la finalidad de dar cumplimiento al referido fallo, lo cual es demostrativo del valor práctico de este tipo de trabajo conjunto que el Partido Colorado seguirá apoyando como corresponde. La Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, por su parte, cumple también muy importantes funciones en todo lo que atañe a recursos ictícolas, exploración petrolífera, etc. y ante la eventual construcción del puerto de aguas profunda.

Merece aquí una mención especial el tema puertos, en particular Montevideo y Nueva Palmira, a los que se les han impuesto medidas unilaterales argentinas que afectan gravemente su normal funcionamiento (en particular al prohibir el

trasbordo de carga desde o para Argentina) con graves perjuicios para la economía uruguaya.

Ante el anuncio unilateral sin comunicación previa a la CARP y llamado a licitación por parte del Gobierno argentino de construir un nuevo canal (al que llaman “Magdalena”), el Partido Colorado defenderá por las vías legales que correspondan el pleno cumplimiento del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo al tratarse de un proyecto que “puede producir perjuicio sensible al interés de la navegación de la otra Parte o al régimen del Río” (art.17 del Tratado)

Por su parte, el llamado Acuífero Guaraní – aguas confinadas aprovechables de temperaturas variables - de una extensión para Uruguay de cerca de 50 mil kilómetros cuadrados de su sub-suelo, es un recurso natural al que debe prestarse especial atención por su aprovechamiento racional para consumo humano, explotación turística ( aguas termales ), riego y fines agropecuarios e industriales, protegiendo las zonas de recarga.

### **c) Política para el tema drogas**

El Uruguay viene de aprobar reglas legales y reglamentarias relativas a la marihuana que se apartan notoriamente de las convenciones internacionales en la materia e introducen un giro fundamental en la política de lucha contra el uso de narcóticos. Si bien esta decisión ha recibido ciertos apoyos oficiosos a nivel internacional, éstos carecen de soporte institucional y en un futuro más o menos inmediato ello traerá aparejados efectos y consecuencias que colocarán el tema a nivel internacional por lo cual será materia de la Política Exterior a la que el Partido Colorado destinará especiales esfuerzos en el ámbito de los organismos competentes y en el relacionamiento bilateral destinados a proteger la articulación ya comprometida por el país a través de Tratados internacionales en vigor.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> En el ámbito nacional hemos asumido el compromiso de derogar la Ley N° 19.172 que legaliza la producción y comercialización de Marihuana

#### d) Protección del Medio Ambiente

Un Uruguay integrado al mundo significa asimismo un Uruguay que participe activamente en los foros regionales y multilaterales donde se genera el pensamiento, las políticas y el derecho referido al medio ambiente. La contaminación ambiental de la atmósfera y los océanos, la mayor presión sobre los recursos naturales y el cambio climático constituyen algunos de los desafíos globales de la humanidad. La preocupación internacional en la materia se manifiesta en un amplio arco que va desde los años 70 con un hito inicial en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, hasta su última expresión que fue la cumbre de presidentes y jefes de estado de Río +20. Esta cumbre mundial llamó a establecer una agenda internacional en el año 2015 con objetivos, metas e indicadores de desarrollo sostenible, agenda a la cual los países, entre otros actores, deberán contribuir y la que servirá como marco referencial para la acción de organismos internacionales, países, instituciones financieras y la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional. Uruguay debe estar atento y activo en la generación de dicha agenda de gobernanza internacional, así como a su implementación posterior.

En pocas palabras, Uruguay como “ciudadano del mundo” debe contribuir activamente a la investigación científica, el debate político y la generación del derecho internacional en materia ambiental. Pero debe hacerlo también desde una perspectiva de la promoción y protección de sus intereses nacionales, por cuanto sería inocente pensar que dicho debate se genera sin la presencia de estos últimos y sin el uso y abuso de la “cuestión ambiental” para determinar políticas y condicionamientos sobre los países más pequeños o vulnerables. No cabe aceptar falsas contradicciones entre la defensa del medio ambiente y el derecho al desarrollo del país y su gente. La política exterior debe por lo tanto contribuir en el plano internacional a garantizar el desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable de la nación. (Ver Plan Uruguay – Uruguay de Futuro donde se desarrolla ampliamente el tema Medio Ambiente y se establece la posición del Partido Colorado respecto de esta temática).

## **SOBERANIA, DEFENSA NACIONAL Y ESTRATEGIA**

La seguridad y la defensa enfrentan hoy nuevos y cada vez más complejos desafíos. Por ello, para alcanzar medidas efectivas para preservar la seguridad del país, son necesarias actividades preventivas efectivas y coherentes, tanto en el campo nacional como en el internacional. La seguridad de Uruguay es inseparable del desarrollo político y socio – económico propio, regional, americano y mundial. A pesar de su pequeña dimensión física, nuestro país ha alcanzado históricamente una posición de prestigio en el concierto internacional, tanto en lo político como en lo económico, que consideramos hoy en varios aspectos significativamente debilitada y debemos fortalecer y reafirmar. El país ha planteado recientemente su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ello significará, de concretarse, un honor para nuestro país, pero sin dudas también un gran compromiso y desafío.

En especial en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU) y ante la comunidad internacional en general, Uruguay debe posicionarse por la reafirmación de la paz, la defensa ante las amenazas globales, la promoción de la democracia y los Derechos Humanos, el desarrollo sustentable y la conformación de esquemas de seguridad cooperativos.

En otro orden, con la aprobación prácticamente unánime de la Ley N° 18.650 nuestro país dio un paso importante en cuanto a la precisión y actualización del marco jurídico de la Defensa Nacional, definiéndola como una actividad multidisciplinaria, que trasciende en mucho al Factor Militar y cuya conducción se asigna al Poder Ejecutivo, en el más alto escalón de la responsabilidad estratégica. Lamentablemente muy poco se ha avanzado en la concreción efectiva de lo establecido por esta ley; apenas más allá de la puesta en marcha de sus previsiones burocráticas y orgánicas.

Al mismo tiempo, luego de muchos vaivenes, carencias y disidencias históricas, se encuentra en trámite parlamentario el proyecto de ley presentado por nuestro Partido, tendiente a la creación de un Sistema de Inteligencia Estratégica que, con todas las garantías democráticas del caso, apoye al Poder Ejecutivo en su conducción de la Defensa Nacional.

## Objetivo estratégico 1 – Desarrollar una efectiva política de defensa bajo el liderazgo del Poder Ejecutivo

A estos efectos consideramos necesario contar con un amplio acuerdo parlamentario que asegure su permanencia más allá del gobierno de turno, en razón de su característica sustancial de política de Estado que abarca actividades civiles y militares, así como otros múltiples factores del potencial nacional, para lo cual concretaremos:

1.1) Pleno funcionamiento del CODENA y de la ley de Defensa Nacional en los aspectos conceptuales en ella definidos, así como en las pautas establecidas para el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional.

1.2) Rápida aprobación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Inteligencia, con la concepción y garantías incluidas en el proyecto actualmente en tratamiento en el Parlamento. Estas medidas permitirán el análisis y toma de decisión con una visión multidisciplinaria debidamente coordinada y disponiendo de inteligencia estratégica actualizada.

1.3) Mejorar el tratamiento parlamentario de los asuntos de Defensa<sup>143</sup>, coordinando o reestructurando el funcionamiento de las Comisiones que corresponda, de modo de reflejar fielmente los cambios en el marco jurídico que el país se ha dado en el tema.

1.4) Afianzar las relaciones civiles – político – militares. Consideramos relevante la selección y capacitación de cuadros civiles capaces de satisfacer cualitativa y cuantitativamente los requerimientos que impone la conducción de la Defensa Nacional, la Política Militar de Defensa y la Inteligencia Estratégica, en conjunto con el adecuado aprovechamiento de las capacidades del personal militar en actividad y retiro para ocupar puestos relacionados con los temas antes mencionados.<sup>143</sup>

1.5) Participación en Misiones de Paz, incrementando los componentes civiles y diplomáticos, como aspecto relevante de la Política Exterior y muestra del compromiso del país con el Sistema de Derecho Internacional y con la Paz y Seguridad mundiales. En defensa de los principios de no intervención, cooperación,

---

<sup>143</sup> Una mejor comunicación con la ciudadanía de las políticas que el Mando Superior defina para las Fuerzas Armadas aportará aportará en el relacionamiento de éstas con las sociedad en su conjunto.

solución pacífica de los conflictos y de autodeterminación de los pueblos, consideramos que se deben seguir apoyando las misiones de mantenimiento de la paz en aquellos lugares del mundo en los cuales lo requiera el consenso internacional, en concordancia con la Organización de las Naciones Unidas y sin afectar el cumplimiento de las misiones fundamentales de sus FFAA. A la vez, se estima necesario apoyar las etapas de reconstrucción posteriores al restablecimiento de la paz. Consideramos relevante la integración de componentes del Servicio Exterior en toda misión cuya dimensión lo amerite, así como la participación de civiles, fundamentalmente en lo que hace a la asistencia humanitaria y recuperación de infraestructura.

**Objetivo estratégico 2 – Definir y ejecutar una política militar de defensa que articule adecuadamente los niveles político y técnico de la conducción de las fuerzas armadas, afianzando el vínculo de éstas con la sociedad**

Creemos que el sistema político debe reafirmar en forma inequívoca la pertenencia plena de las Fuerzas Armadas a la comunidad cultural, social y política del país.

Dentro de este contexto general, identificamos las siguientes propuestas concretas:

2.1) Elaborar y promulgar las Leyes Orgánicas de las FFAA y las correspondientes a cada Fuerza. Estas normas constituyen la base jurídica de la Política Militar de Defensa y requieren una imprescindible revisión y actualización, pues contienen innumerables enmiendas parciales que les hacen perder coherencia y claridad. Asimismo deben ajustarse en plenitud a la Ley Marco promulgada con acuerdo político a principios de 2010.

2.2) Asegurar una capacidad de alistamiento básica para el cumplimiento de las tareas que derivan de su Misión. Esto no implica en modo alguno desatender otras tareas, sino que obedece a una razón simple: esa estructura permite adaptaciones para cumplir las tareas de tiempo de paz, en tanto que sin ella es imposible alcanzar un mínimo nivel de eficiencia en el cumplimiento de la misión primaria.

2.3) Otorgar prioridad a las siguientes tareas:

2.3.1) Mantenimiento de la integridad territorial y de los recursos estratégicos en un marco de defensa de nuestra soberanía y de nuestros recursos naturales y económicos, con particular énfasis en la vigilancia de las fronteras terrestres, y de los territorios aéreo y marítimo.

2.3.2) Actuación como columna vertebral orgánica y operativa del Sistema Nacional de Emergencia, respecto a lo cual proponemos en concreto intensificar las medidas de coordinación y alistamiento y revisar y complementar su marco jurídico para darle mayor precisión.

2.3.3) Alistamiento de las capacidades militares requeridas para la defensa de la integridad territorial y para afrontar las tareas derivadas del cumplimiento de las Misiones de Paz.

2.3.4) Apoyo técnico y logístico al desarrollo de los intereses nacionales en la Antártida y a la delimitación del Límite Exterior de la Plataforma Continental.

2.3.5) Mantener y reforzar el desarrollo y aplicación a nivel nacional de especializaciones técnicas y capacidades materiales de las cuales las Fuerzas Armadas disponen en forma exclusiva (Sistema de Búsqueda y Rescate, fabricación y control de explosivos, cartografía terrestre y marina, hidrografía y oceanografía, balizamiento de vías naveables, transporte aéreo en emergencias, control del tráfico aéreo, salvamento de buques, ingenieros militares, etc.)

2.4) Optimizar las acciones conjuntas y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas a través del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) y su misión establecida en la Ley Marco de Defensa, como órgano asesor y coordinador al más alto nivel, instrumentando acciones en los planos educativo, operacional y logístico para todas las Fuerzas.

2.5) Apoyo en las tareas de seguridad interior. La situación de inseguridad ciudadana motiva a menudo propuestas tendientes a asignar tareas de seguridad interior a las fuerzas militares. Nuestra posición básica es clara y apunta a que las Fuerzas Armadas no desarrollen tareas de carácter policial. Asimismo se podrá considerar en este sentido el desempeño de tareas de seguridad en Bancos, Edificios e Instituciones Pùblicas y dependencias diplomáticas, liberando de esta manera personal del Ministerio del Interior para el desarrollo de sus tareas específicas (investigación, prevención y represión de delitos) en la calle. En tal sentido, se debe definir con claridad el marco legal para la actuación de las Fuerzas Armadas en

el ámbito interno, a efectos de evitar que en situaciones de crisis se aprueben leyes y decretos sin la preparación y asesoramiento adecuado.

2.6) Profesionalizar la designación de los cargos de particular confianza en el Ministerio de Defensa.<sup>144</sup> En tanto no se alcance una “masa crítica” de personal formado en las áreas de Políticas de Defensa y Militar, se considera conveniente y más eficiente, exceptuando a los funcionarios del entorno cercano al Ministro y por él requeridos, ocupar los cargos en la Direcciones del Ministerio de Defensa con Personal Militar en actividad o retiro, restringiendo los cargos de particular confianza creados en la actual Administración básicamente a la Dirección General de Secretaría y a la Dirección Financiero Contable y reorientando los recursos así liberados a otros propósitos prioritarios.

#### Objetivo estratégico 3 – Mejorar y profesionalizar a las fuerzas armadas atendiendo a los requerimientos determinados por las tareas asignadas

Este objetivo corresponde al nivel de conducción técnico – militar que actuando bajo las orientaciones de la Política de Defensa y la Política Militar de Defensa, debe definir y conducir las estructuras orgánica, logística y de personal de cada Fuerza y en forma conjunta en lo que corresponda.<sup>145</sup>

##### 3.1) - Orgánica

A pesar de las sensibles modificaciones de la tecnología y del contexto internacional, la concepción y estructura orgánica de nuestras Fuerzas Armadas, en lo sustancial, permanece prácticamente incambiada desde los años 50, por lo que se deben considerar dos líneas estratégicas a aplicar para orientar su reestructura orgánica:

3.1.1) Un avance racional hacia lo conjunto, que ya ha sido mencionado, teniendo muy en cuenta que una estructura conjunta debe aplicarse sólo cuando la eficiencia

---

<sup>144</sup> Mediante leyes de carácter presupuestal, fueron creados en el Ministerio de Defensa numerosos cargos de particular confianza a ser asignados a los funcionarios que ocupan sus diferentes Direcciones. Lo anterior ha implicado no sólo un importante costo presupuestal en un organismo que ha experimentado constantes disminuciones en sus asignaciones sino que, más importante aún, ha colocado en los cargos de dirección a personas sin mayor experiencia en el tratamiento de temas muy específicos. Esta situación resulta en gasto de los escasos recursos disponibles sin el logro de mayores niveles de eficiencia. Anteriormente estas funciones eran cumplidas por Personal Superior de las diferentes Fuerzas, que sin recibir retribución alguna además de su salario, contribuían a las decisiones ministeriales con décadas de experiencia en el tratamiento de los asuntos militares y de defensa.

<sup>145</sup> Justamente por el carácter técnico mencionado, consideramos que no corresponde a esta propuesta programática profundizar en soluciones específicas. Nos limitaremos entonces a expresar los puntos de vista políticos que orientarán las decisiones técnicas detalladas.

esperada sea mayor que la que se pueda alcanzar con las Fuerzas Componentes actuando en forma independiente bajo una adecuada coordinación operativa.

3.1.2) La categorización de fuerzas/unidades en tres niveles: de disponibilidad inmediata, de estabilización o refuerzo y de apoyo, con el propósito de orientar y racionalizar el proceso de asignación de recursos, selección y retribución del personal y alistamiento operativo, en un marco en el cual resulta imposible mantener todas las capacidades, y en particular la militar, continuamente en máximo alistamiento.

### 3.2) Logística

Este será el primer tema de trabajo en el cual se enfatizará en el análisis y ejecución conjuntos destacando la necesidad de procesar su renovación y actualización tecnológica. Se procurará acceder a ello, como hasta ahora, incorporando material usado a través de diferentes modalidades de cooperación internacional, pero intentando sumar dos factores en todo su alcance posible: participación de la industria nacional y adquisición de material nuevo, con el fin de mejorar el equipamiento con que se cuenta a la fecha para el cuidado y protección de los recursos naturales y económicos.

### 3.3) Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas

3.3.1) Educación, conducción y selección del personal. Al respecto deben observarse estrictamente y enfatizarse los principios que rigen el orden interno, la formación y conducta de los militares. De nada sirve el esfuerzo por educar y socializar adecuadamente al personal militar, si la conducción de toda la cadena de Mando – político y militar – no refleja en sus acciones los valores transmitidos por el sistema de educación o si la selección para las promociones y puestos relevantes, en definitiva el “patrón de carrera”, tampoco lo hace y comienza a ser influido por razones de “confianza política”, en general tan esgrimidas como poco explicitadas.

3.3.2) Reclutamiento y retribuciones. La creación de una Escuela de Sub Oficiales en la Armada y la instauración de cursos especiales dentro de la ya existente en el Ejército, que proponemos, incentivarán el ingreso a las Fuerzas Armadas al grupo de ciudadanos que, habiendo finalizado el Ciclo Básico de Educación Media, aspire

a acceder a una jerarquía más alta del Personal Subalterno y luego continuar progresando de acuerdo a un plan de carrera específico.<sup>146</sup>

3.3.3) Apoyo social al personal de las Fuerzas Armadas. El Personal militar ha experimentado un menoscabo de su calidad de vida, fundamentalmente debido al deterioro de sus retribuciones salariales relativo al resto del funcionariado del Estado, a la quita de incentivos y a una deficiente consideración funcional. Pensamos que en el corto plazo y complementando los aspectos salariales ya mencionados, existen dos áreas en las cuales es posible operar para paliar la situación planteada: la salud y la vivienda.

3.3.3.1) El sistema de Sanidad Militar, sigue sufriendo las consecuencias de las restricciones presupuestales y las decisiones de alto impacto negativo impuestas por la anterior administración, privándolo de su apoyo, a diferencia de lo que se realiza con el FONASA.

Así, una organización de salud que presta atención a personal en actividad y retiro, como así también a sus familias (más de 180.000 usuarios), en los últimos años ha disminuido sensiblemente la calidad de atención a sus usuarios debido a la carencia de recursos humanos y económicos. En tal sentido, habrá que atender este servicio en función de las particularidades del mismo y la necesidad de su mejora permanente.

3.3.3.2) El Servicio de Tutela Social de las FFAA tiene asimismo una amplia experiencia en programas de apoyo social para el personal militar y sus familias, especialmente en el área de la vivienda. Potenciando sus recursos y sus capacidades se lograrán instrumentar soluciones que atiendan el aspecto social de los miembros de las Fuerzas Armadas y particularmente a paliar el agudo déficit habitacional que padecen.

3.4) Enseñanza, adiestramiento y promociones La profesión militar constituye un elemento más entre los componentes profesionales especializados del Estado, in-

---

<sup>146</sup> Más allá de esto, en los últimos años el personal ha experimentado un profundo deterioro tanto cuantitativo como cualitativo, por falta de incentivos para su reclutamiento y permanencia. Es notorio también que el factor salarial es un elemento esencial a tener en cuenta. Las retribuciones del personal militar, por otra parte, a pesar de las mejoras otorgadas en el presente quinquenio, están sin lugar a dudas entre las más postergadas del funcionariado del Estado. Resulta clara la dificultad para competir por la captación y retención de recursos humanos adecuados a los requerimientos de la profesión militar con el sector privado, e incluso con el resto del sector público. Para ello la actual oferta salarial resulta extremadamente escasa, en especial si se comparan retribuciones con carga laboral y perfil y exigencias del servicio, por lo que habrá que trabajar en este sentido.

tegrando el entramado social de la Nación. Es necesaria una adecuada formación inicial en Escuelas diferenciadas por cada rama de las Fuerzas Armadas, que mantengan como hasta el momento el aprendizaje de los conocimientos profesionales específicos, como así también las virtudes comunes del honor, la disciplina, la obediencia y la lealtad que deben constituir el ser esencial del personal militar y a las cuales anteriormente nos hemos referido específicamente.

La formación profesional individual, debe constituir una constante a lo largo de toda la carrera, haciendo un uso intensivo de los recursos académicos nacionales como así también de las oportunidades de intercambio y ejercicios con países amigos.

Todo este esfuerzo requerido al personal militar, debe estar recompensado por la promoción jerárquica que tenga en cuenta de manera fundamental el profesionalismo demostrado.

En consecuencia, proponemos mantener la formación básica de los Oficiales de las FFAA en las tres Escuelas diferenciadas, incentivando gradualmente el aprendizaje común a partir de las jerarquías de Oficial Jefe, en forma concurrente con la línea estratégica de desarrollo conjunto que anteriormente hemos establecido.





PRESIDENTE  
**PEDRO**  
BORDABERRY

[pedropresidente.com.uy](http://pedropresidente.com.uy)

