



**Transformar el CRECIMIENTO  
en DESARROLLO HUMANO**

**EL CAMINO DEL**







PARTIDO  
INDEPENDIENTE

2014



## **EL CAMINO DEL PI**

**Transformar el crecimiento  
en desarrollo humano**



Existen dos formas de entender y practicar la política. Una, la más común, es considerarla como la administración del poder soberano del Estado en una sociedad. A esa concepción le corresponden programas partidarios detallados, precisos, donde se describe el modo en que, de llegar a triunfar o a compartir el poder, los partidos que los suscriben desarrollarán el gobierno. No es una forma incorrecta de adelantar la gestión por venir, pero se encuentra condicionada, no solo por la incertidumbre que necesariamente todo futuro supone, sino también por las propias limitaciones de un programa rígido que no hace del cambio y la variación su esencia. La consecuencia de este estilo imperante en la historia del país es la enorme y recurrente diferencia entre lo prometido y lo realizado una vez culminada la gestión de un gobierno.

La otra forma de hacer política se basa en un diferente modo de concebirla y practicarla: como un hacer colectivo para producir, conservar y desarrollar la casa común de los ciudadanos. Es aquella actividad mediante la cual desarrollamos la vida pública, tomamos las decisiones que a todos nos atañen y definimos nuestro futuro como grupo. En este caso los programas partidarios son menos precisos y detallados por cuanto, sin perjuicio de pautas y señalamientos diferenciales, suponen una permanente invitación a la acción dirigida a todos aquellos deseosos de participar en la gestión de la cosa pública. Sin cerrar las instituciones, sino abriéndolas al influjo vivificante de la participación.

Este modo de considerar la política como una constante incitación a la colaboración de todos en la generación de una ciudadanía común es el que caracteriza al Partido Independiente, convencido de que las viejas fórmulas en las que un comité de sabios elaboraba una propuesta para que luego la ciudadanía la acompañara no constituye la mejor manera de considerar la política en el mundo moderno.

Ello no significa que todos los ciudadanos deban participar necesariamente en la generación del ámbito público o quieran hacerlo, sino que todos están invitados

Este modo de considerar la política como una constante incitación a la colaboración de todos en la generación de una ciudadanía común es el que caracteriza al Partido Independiente.

libremente a hacerlo, si esa es su voluntad. Para ello se proporcionan mecanismos e instancias institucionales que inciten a esa participación y la faciliten, pero que a su vez se mantengan atentos a que esa intervención ciudadana no se transforme en una forma disfrazada de corporativismo que, en aras de intereses generalmente ideológicos, termine por deslegitimar la democracia practicada en forma directa. Esto únicamente puede conseguirse preservando la presencia partidaria en aquellos ámbitos de actuación popular.

En ese sentido, lo que aquí ofrecemos es nuestro programa partidario expresado en un conjunto de pautas generales y propuestas concretas sobre los diferentes campos de nuestra vida en sociedad. Ellas expresan nuestras convicciones y apuestas para nuestro país, con la esperanza de que inviten a la ciudadanía a convertirse en agente activo de la generación de la casa común.

Tal es la forma como nuestro partido concibe a la República, es decir, el ámbito donde los habitantes procuran su libre realización individual y familiar en condiciones materiales lo más igualitarias posible, para lo cual es imprescindible la presencia y la colaboración estatal. No solamente por razones de justicia, sino también para hacer efectivo el funcionamiento de la democracia.

## Podemos tener un futuro excepcional

**Se requiere un gobierno capaz de afrontar ese desafío con ideas nuevas, libres de viejos prejuicios y modos de pensamiento heredados del siglo XIX.**

Nuestro partido está convencido de que el Uruguay vive momentos trascendentales en su desarrollo como nación. Las transformaciones ocurridas en el mundo, el desarrollo de los grandes países subdesarrollados del sudeste asiático —como China e India— y la generación de espacios de integración tanto regional como mundial han producido condiciones generales para el robustecimiento de nuestra economía de exportación.

Lo mismo ha sucedido con la existencia de flujos de capital que se han localizado en el país, modificando de manera importante su tasa tradicional de inversiones con relación al producto. Todo ello ha facilitado que en los últimos diez años el país haya asistido a un importante crecimiento económico que ha redundado en que alcancemos los mayores incrementos de ingreso per cápita del continente.

Lamentablemente, como se expone en el capítulo económico de este programa, ese crecimiento no fue debidamente utilizado por las últimas administraciones. Estas debieron aprovecharlo para generar una renovada infraestructura que habría permitido agregar más trabajo y tecnología a los productos exportados, modificando de manera más radical la estructura tradicional de nuestro perfil productivo, basado en productos primarios con pocas transformaciones.

Cuando las condiciones externas —tanto en materia de inversiones de capital como en materia de facilidades y precios de exportación— no parecen presentarse con las mismas facilidades que hasta ahora, se podrá aquilatar cuánto el gobierno desperdició de esta excepcional coyuntura de bonanza que atravesamos.

Sin embargo, considerando el envío productivo de la década, el Uruguay sigue en condiciones de proyectarse hacia el futuro, en la medida en que se atenga como necesidad perentoria a modificaciones profundas en su matriz, tanto productiva como cultural, social y laboral. Para ello se requiere un gobierno capaz de afrontar ese desafío con ideas nuevas, libres de viejos prejuicios y modos de pensamiento heredados del siglo XIX, como los que aún sigue cargando.

En este sentido, si bien el crecimiento económico ha sido notorio, como también lo fueron el descenso en las tasas de pobreza e indigencia, este mejoramiento no fue acompañado por un proceso acorde de integración social. El Uruguay está dividido socialmente entre una gran mayoría alineada con las pautas generales de nuestra cultura como nación, construida y sostenida en largas décadas de acumulación, y una minoría que vive ajena a los valores y las formas de pensamiento de la mayoría. Por ende, esta minoría cultiva formas de vida diferentes, con conductas, aspiraciones y visiones del futuro distintas de las del resto de la población. Esta fractura que tiende a ensancharse, pese a la mejoría económica, ajena en gran medida al desarrollo económico y a las propias condiciones sociales, supone un grave problema para el país y constituye el factor más gravitante en la situación de inseguridad frente al delito en que vivimos.

La necesidad urgente de políticas sociales, educativas y culturales eficaces que superen esta brecha creciente se transforma en un imperativo insoslayable y es demostrativa del mayor fracaso de los últimos gobiernos. Un fracaso cuya evidencia más fuerte se patentiza en la política educativa, que avanza raudamente hacia el pasado y que si continúa a este ritmo de retroceso muy pronto se colocará bastante antes, incluso, de la reforma vareliana. El resultado será una sociedad con minorías elitistas altamente formadas, inmersas culturalmente en un pueblo en su mayoría incapaz de culminar la educación secundaria. La antítesis de la democracia moderna.

**La necesidad urgente de políticas sociales, educativas y culturales eficaces que superen esta brecha creciente se transforma en un imperativo insoslayable y es demostrativa del mayor fracaso de los últimos gobiernos.**

Paradójicamente, hacía mucho tiempo que el Uruguay no tenía la oportunidad de concretar un proyecto transformador e irreversible en el camino del desarrollo que lo volviera a colocar como un país líder, referente en la región por su nivel de desarrollo en todas sus dimensiones. Hoy eso es posible.

Porque es posible transitar otro trayecto, es posible avanzar en forma decidida hacia la recuperación de un país culturalmente integrado, económicamente próspero, socialmente equitativo, republicano y políticamente democrático y pluralista. Justamente, la propuesta que aquí se presenta busca ser un aporte sustantivo en esa dirección.

## Priorizar el esfuerzo y la responsabilidad de los ciudadanos comunes

La construcción de un país próspero y solidario implica reivindicar la importancia del esfuerzo y la responsabilidad de los ciudadanos comunes, aquellos que viven de su trabajo, cumplen sus obligaciones y carecen de respaldos específicos que les permitan obtener resultados particularistas.

Esto implica que es necesario superar las tendencias corporativistas y ubicar la reivindicación de los intereses particulares dentro del marco más general de articulación de los intereses generales de nuestra sociedad.

En particular, tampoco ayuda un corporativismo sindical que, al socaire de la legítima defensa de los intereses de los trabajadores, transgrede permanentemente los límites de la vida gremial para transformarse, ya en un auxiliar del partido de gobierno, denostando y descalificando a la oposición y contribuyendo a la segmentación política señalada, ya en uno de los inspiradores de un ideal político de exclusivismo de una clase social históricamente señalada para cumplir un rol de poder tan pronto las condiciones sociopolíticas lo hagan posible. Ambos modelos están lejos de un ideal democrático pluralista.

Por el contrario, un país de avanzada es aquel en el que los ciudadanos sean protegidos adecuadamente en sus derechos sin necesidad de que formen parte de organizaciones corporativas ni dependan de los favores políticos de los gobiernos de turno.

**Un país de avanzada es aquel en el que los ciudadanos sean protegidos adecuadamente en sus derechos sin necesidad de que formen parte de organizaciones corporativas ni dependan de los favores políticos de los gobiernos de turno.**

## Acuerdos políticos plurales que superen la lógica de la confrontación

En materia política seguimos cultivando otra dislocación cultural que pretende dividir al país en dos mitades más o menos equivalentes. Por un lado el partido de gobierno y sus seguidores y por el otro los partidos que estamos en la oposición. Esta dicotomía maniqueísta ha supuesto un creciente empobrecimiento del debate y de la discusión política que impide la posibilidad de entendimientos amplios y plurales.

Se configura de ese modo un panorama de confrontación y sospecha política que hace imposible concretar políticas de concertación que permitan sumar voluntades en un esfuerzo común hacia estrategias de desarrollo de mayor alcance, permanencia e inclusividad. Lo que se ha dado en denominar *políticas de Estado* ha sido casi imposible de practicar en el Uruguay de los últimos tiempos.

No se trata de desconocer las diferencias que hacen a la riqueza de la vida moderna; se trata de no sumar a una dislocación social que genera dos culturas enfrentadas, una separación política que impide pensarnos como una nación, como una comunidad con afectos, valores y un pasado político común. Aquel ideal nacional que históricamente el país cultivó mediante estrategias de coparticipación, ahora ni siquiera se ve facilitado por el presidencialismo que nos rige, tan poco proclive a las coaliciones parlamentarias que hacen a la vida de las naciones más desarrolladas tanto política como socialmente.

En tal sentido, reiteramos nuestra convicción de que la instauración de un régimen parlamentarista favorecería significativamente la consolidación de una cultura política fundada en acuerdos y entendimientos plurales. La unanimidad de la preferencia por los presidencialismos en América Latina no ha sido —particularmente en los últimos años— un factor promotor de una cultura política inclusiva y de búsqueda de consensos.

Nuestro país está en condiciones ideales de apostar a la instauración del parlamentarismo puesto que cuenta con una longeva cultura de la coparticipación y con partidos políticos fuertes y representativos. Por ello en esta oportunidad ratificamos nuestra propuesta de reforma constitucional presentada en julio de 2004, por la que proponíamos la instauración de un régimen de gobierno parlamentarista.

La instauración de un régimen parlamentarista favorecería significativamente la consolidación de una cultura política fundada en acuerdos y entendimientos plurales.

## Una propuesta desde las convicciones socialdemócratas

Por último, en lo referido a su posicionamiento ideológico, el Partido Independiente se sitúa en un espacio común compartido por la socialdemocracia, ciertas corrientes del socialcristianismo y el liberalismo igualitarista, en lo que también se ha denominado un liberalismo social o de izquierda.

Sabido es que las doctrinas políticas viven una larga crisis de definición, comenzada pero no culminada con la caída del mundo comunista en todas sus versiones. A partir de los años ochenta del siglo pasado, bien puede decirse que estamos inmersos en lo que sin mucha precisión se ha denominado la *posmodernidad*, una caracterización acertada si por ella comprendemos el declive de las ideologías totalizadoras, que no solo pretenden incursionar en la justicia social, sino que también adelantan fórmulas y recetas para la autorrealización humana en todos los campos, en lo que se ha dado en llamar *religiones seculares*.

**El gobierno existe y se justifica por su capacidad para permitir a la población, en las mejores condiciones, la realización de sus aspiraciones individuales.**

Asistimos en este nuevo siglo al declive definitivo de este tipo de relatos, con sus ambiciosas pretensiones de constituir pócimas incuestionables para la felicidad de hombres y mujeres. Así, los programas políticos, si pretenden ajustarse a los límites de la democracia como forma de gobierno, deberán limitarse a adelantar caminos para las mejores formas de convivencia en un marco de justicia social, renunciando a cualquier pronunciamiento sobre temas esenciales, que por su propia naturaleza valorativo-existencial no corresponden al ámbito de la política. Eso significa que el gobierno existe y se justifica por su capacidad para permitir a la población, en las mejores condiciones, la realización de sus aspiraciones individuales.

Con estas precisiones digamos que nuestra concepción de la socialdemocracia, acorde con las evidencias aportadas por el mundo contemporáneo, se aparta de las tradiciones históricas provenientes del siglo XIX, todas las cuales apuntaban al socialismo como norte valorativo —socialización de los medios de producción y de cambio a la que se podría llegar en algún momento imprecisamente definido—, para caracterizarla como un régimen de economía capitalista basado en la libertad económica pero con intervención estatal para incentivar, corregir o superar las fallas e imperfecciones del mercado en lo relacionado con el propio funcionamiento económico. Una intervención cuyos límites, diferentes en cada coyuntura nacional e internacional, están determinados por la preservación de la lógica de la utilidad en que se funda el sistema capitalista.

A su vez, esta misma filosofía económica encierra, como adelantamos, un fuerte componente de justicia social, atendiendo a que esta, junto con el mantenimiento de la paz y la seguridad internas y externas, constituye los fundamentos últimos de la existencia del Estado. En ese sentido el objetivo de la socialdemocracia es promover, en el estricto respeto de la autonomía individual, el mayor y más equitativo desarrollo humano compatible con la vida en común.

Tenemos la convicción de que ni las diferencias biológicas ni las sociales constituyen distinciones y particularidades que, si bien son inevitables, justifiquen la inequidad. En este sentido no existe duda de que como modelo económico el capitalismo es un permanente productor de asimetrías, al castigar a unos y premiar a otros de formas normalmente injustas e imprevisibles.

La propia historia del capitalismo del siglo XV en adelante es un permanente recordatorio de su inequidad. Eso no obstante el socialismo, aun en su forma más humanista —como pretendida forma de liberación humana—, se ha revelado como frontalmente incompatible con la democracia y sus libertades individuales anexas, mientras reducido a un mero modelo económico —y aun suponiendo que pueda implementarse sin coacciones ni limitaciones de las libertades fundamentales— resulta ineficaz e incapaz de generar un crecimiento económico sostenido.

Por este cúmulo de razones la socialdemocracia, tal como la interpreta el Partido Independiente, si adopta la economía capitalista no lo hace por considerarla el bien supremo ni la fórmula perfecta para la realización humana. Muy por el contrario, es perfectamente consciente de sus dificultades para una justa distribución de la producción social y para obtener comunidades integradas y solidarias.

No obstante también, como se dijo, el Partido Independiente tiene claro que el socialismo, o se aplica de forma autoritaria, generando los terribles totalitarismos que el siglo XX ha exhibido, o se vuelve imposible de implementar sin contrariar la libertad, la tolerancia y el espíritu de realización —aun en el plano material— del ser humano. De allí su apelación a la permanente intervención gubernamental, tanto en el desempeño económico como en el distributivo —lo que, junto con la libertad económica, constituye un componente insoslayable de su modelo social y económico—, pero abandonando definitivamente la esperanza, que se convierte en una pesada rémora, de que este tipo de políticas constituya un camino transitorio hasta la definitiva consecución del socialismo —sea lo que sea que este signifique en términos de realización humana—.

**El objetivo de la socialdemocracia es promover, en el estricto respeto de la autonomía individual, el mayor y más equitativo desarrollo humano compatible con la vida en común.**



I.

URUGUAY,  
UNA ECONOMÍA  
PEQUEÑA Y ABIERTA



Uruguay es una economía muy pequeña. Las economías pequeñas son tomadoras de reglas internacionales. Un ejemplo simple son los precios internacionales con los cuales el país realiza sus transacciones comerciales y que influyen en la asignación de sus recursos productivos. Pero estas reglas se extienden a muchas más dimensiones. Si se pretende desarrollar una inserción dinámica en los mercados internacionales, se requiere conocer e ir alineándose con estas reglas. Es muy importante saber cuáles son, cuáles rigen, pero fundamentalmente en qué sentido cambian. Ejemplos de estas reglas son los instrumentos y normas que influyen en los intercambios internacionales, los estándares y las regulaciones técnicas, e incluso una gran variedad de normativas tradicionalmente de orden doméstico que cada vez más se ven sometidas a un disciplinamiento internacional: compras públicas, políticas en materia de inversión, políticas de competencia, propiedad intelectual, políticas laborales, políticas ambientales, etc. Las políticas macroeconómicas también se ven influídas a través del contexto de las políticas implementadas por otros gobiernos. En este marco, son muy pocas las políticas públicas con influencia sobre algún ámbito de la economía que no tienen una dimensión internacional que las contenga. Para una economía pequeña la perspectiva internacional se convierte en un elemento ordenador que cruza todos los asuntos que hacen al desarrollo económico y social.

El tamaño de la jurisdicción nacional óptima no crece con la globalización sino que decrece. Los países pequeños funcionan mejor en un mundo globalizado. Esto da un sentido de oportunidad a los cambios a promover. El enfoque no debe ser vernos como participantes pasivos de una transformación global sobre la cual no podemos influir, sino entender el contexto global como una oportunidad para expresar todas las ventajas que da ser un país pequeño. El desarrollo económico y social sigue siendo, aun en un contexto globalizado, un desafío con un profundo sentido nacional. La forma específica como se resuelve la articulación nacional-internacional condiciona las posibilidades de convertir oportunidades en resultados y de hacer de la inserción

**Entender el contexto global como una oportunidad para expresar todas las ventajas que da ser un país pequeño.**

**Se necesita un marco institucional que gestione compensaciones entre ciudadanos afectados por cambios del contexto internacional y que permita generar igualdad de oportunidades.**

internacional el vehículo a través del cual se consiguen crecientes niveles de bienestar para los ciudadanos del país.

Uruguay, como economía pequeña y abierta, está orientado a desarrollar su crecimiento económico en la internacionalización de su economía. Le es imprescindible alcanzar una estructura productiva competitiva y una asignación de los recursos productivos eficiente que se informe de las señales de precios que se reciben de los mercados. Pero la internacionalización puede implicar una volatilidad de ingresos, de ahí que se requieran políticas públicas complementarias que amortiguan efectos adversos en ciudadanos negativamente afectados. Para ello se necesita un marco institucional que gestione compensaciones entre ciudadanos afectados por cambios del contexto internacional y que permita generar igualdad de oportunidades. Las políticas de inserción internacional que afectan el grado de apertura de las relaciones comerciales con el resto del mundo presentan frecuentemente efectos distributivos entre los ciudadanos. Estos efectos mayoritariamente llevan la discusión de alternativas de inserción internacional más allá de los objetivos de eficiencia económica. Desarrollar políticas de inserción internacional orientadas a la eficiencia económica requiere mecanismos institucionales creíbles que permitan procesar compensaciones entre ciudadanos así como solventar los costos de los ajustes productivos asociados a un mayor nivel de apertura.

La capacidad del Estado de tener un rol en el desarrollo de políticas compensatorias se expresa en un nivel y una estructura adecuados del gasto público —políticas sociales, educación, salud, seguridad— y depende de forma esencial de la capacidad de contar con finanzas públicas que sean sostenibles. Además, el Estado tiene un rol en la regulación económica de muchos mercados esenciales para el desarrollo económico y que por distintos motivos —de información, tecnológicos— requieren un marco regulatorio específico. El sector financiero y toda la gama de los servicios públicos son ejemplos claros en esta dirección.

Una distribución del ingreso equitativa, la reducción de los niveles de pobreza en un contexto de igualdad de oportunidades de los ciudadanos son objetivos primordiales. Es necesario tener claro que las políticas de inserción internacional pueden estar alineadas con estos objetivos o estresar la capacidad de cumplirlos. Es decir, pueden existir círculos virtuosos de mayor apertura y menor pobreza o círculos viciosos que generen mayor desigualdad al incrementar los niveles de inserción internacional. En el primer caso la alternativa es sencilla y la opción por la globalización es autorreforzada, dado que la mayor eficiencia implica menos desigualdad y/o menos pobreza. En el segundo

caso la apertura económica genera más eficiencia, pero puede implicar, durante los períodos de ajustes productivos, más desigualdad y pobreza; por lo tanto, se requieren políticas públicas complementarias que atiendan de forma eficaz estos otros objetivos.

El diseño institucional que les dé credibilidad a estas políticas compensatorias es fundamental. La evidencia comparada muestra que las economías más abiertas de forma sostenida registran niveles de gasto público alto con relación al producto, asociados a mecanismos de seguridad social extendidos y profundos. Este hecho da por tierra con una falsa oposición entre liberalización, integración de mercados y papel del Estado en la regulación de la actividad económica.

**La evidencia comparada muestra que las economías más abiertas de forma sostenida registran niveles de gasto público alto con relación al producto.**

## 1. POLÍTICAS ECONÓMICAS

### 1.1. Políticas macroeconómicas

#### *Estabilidad macroeconómica*

La estabilidad macroeconómica en precios y nivel de actividad son objetivos fundamentales dado que son los pilares sobre los que se construye tanto el desarrollo económico como el desarrollo social. La estabilidad de precios implica tener niveles de inflación alineados con los espacios económicos a los que el país aspira a acercarse en términos de su desempeño socioeconómico. Estos son sensiblemente menores que los actuales (8%), en torno a los niveles promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (3,5%) y de algunos países de la región, como Chile y Perú. La estabilidad también implica que no se generen distorsiones en precios relativos con desalineamientos de competitividad de precios respecto a los principales mercados con los cuales el país comercia.

#### *Logros de crecimiento e inversión en un contexto favorable*

En la última década, la economía uruguaya atravesó un período de crecimiento económico sin parangón en su historia, tanto por la intensidad (más de 5% anual en el período 2003-2012) como por su duración (una década). Este ha sido un rasgo relativamente común a casi toda América Latina, pese a diferencias pronunciadas en el menú de políticas económicas aplicadas: populismo de variada intensidad; gobiernos de centro-derecha y gobiernos de izquierda que aplicaron políticas socialdemócratas con diversos grados de disciplina en el funcionamiento de los mercados. Lo anterior no supone negar los aciertos que sin dudas tuvo la política económica, pero también es necesario advertir que se trata de una bonanza que en buena medida también es consecuencia de condiciones externas favorables y que tendrá, como toda fase cíclica, un final, aunque no necesariamente crítico. Hay signos claros del fin de ciclo de bonanza que comienzan a manifestarse en este año 2013. Con todas las incertidumbres que siempre depara el futuro, es casi un hecho que el próximo gobierno encontrará un marco internacional más adverso y desafiante.

La política macroeconómica ha tenido aciertos. Uruguay logró ser un partícipe destacado del ciclo de crecimiento de la región en un contexto en el cual en la mayor parte del período se mantuvo la estabilidad macroeconómica. Además, se pudo reducir la vulnerabilidad financiera mediante una adecuada reestructura de la deuda pública. Téngase en cuenta que Uruguay salió de la crisis del año 2002 al borde del *default* y diez años después alcanzó el grado inversor, lo que lo habilita a acceder a financiamiento externo en condiciones muy competitivas. Ambas políticas, junto con la no reversión en la orientación general de la apertura económica, intensificó el proceso de inversión, y en particular hubo éxito en materia de inversión extranjera directa. Empleo en niveles récord y tasas de desempleo muy bajas, en un contexto de fuerte recuperación salarial, terminan de ilustrar el desempeño positivo del ciclo de buenos tiempos. Uruguay tuvo en la década de los noventa una reestructura productiva caracterizada por la intensa contracción de sectores de actividad no competitivos, mientras que la última década se asoció a una reestructura competitiva apoyada en la expansión de nuevos sectores exportadores. Esos dos ajustes deben comprenderse como dos etapas de un proceso de reconversión productiva del país: la primera como un ajuste doloroso pero inevitable; la segunda como la reasignación de nuestros recursos hacia sectores en los que el país puede competir exitosamente en los mercados internacionales.

La estabilidad financiera se mantuvo en el período; a pesar del flujo de capitales que recibió el país, la política prudencial del Banco Central tuvo sus efectos. El futuro plantea el desafío de mantener la estabilidad financiera cuando el flujo de los fondos se reduce o eventualmente cambia de signo.

### *Los problemas del futuro y los desequilibrios potenciales*

También se constatan varios problemas como consecuencia del gradual y creciente debilitamiento en la disciplina macroeconómica. El contexto político de fricciones dentro del gobierno en funciones, con la facción del presidente por un lado y su vice por otro, es el escenario en el cual se desarrolló este lento pero continuo cambio de orientación. Actualmente se observa una inflación persistentemente alta asociada a un incumplimiento sistemático de la meta. Hoy Uruguay está caro frente a todas las referencias internacionales relevantes (tipo de cambio real bajo). En estas condiciones, es necesario un tipo de cambio más alto, pero las presiones inflacionarias limitan esa posibilidad. Haber tolerado en los años de fuerte crecimiento económico una inflación elevada y sistemáticamente superior a la meta condiciona la credibilidad y capacidad de la política monetaria para revertir ahora esta situación de competitividad.

**El futuro plantea el desafío de mantener la estabilidad financiera cuando el flujo de los fondos se reduce o eventualmente cambia de signo.**

**Se debería haber sido más moderado en la expansión del gasto público llevando adelante una política fiscal anticíclica.**

La baja de la tasa de interés internacional en el período reciente y la mejora de los términos de intercambio de la región generan apreciación del tipo de cambio real. Esto explica el encarecimiento del país y la caída de la competitividad. En este contexto, se debería haber sido más moderado en la expansión del gasto público llevando adelante una política fiscal anticíclica. Es decir que al complejo contexto externo se le sumaron los condicionamientos políticos que crecientemente fueron restringiendo y condicionando el diseño de la política macroeconómica.

En un contexto de transformación en las condiciones externas se vienen desaprovechando las oportunidades de continuar fortaleciendo la capacidad financiera. En cambio, se están empleando las facilidades de acceso al crédito internacional para relajar la restricción presupuestal y, en consecuencia, sentar las bases para repetir los problemas ya conocidos que se desencadenan en los ciclos de baja, cuando el sector público no tiene la capacidad de ajustar gastos e ingresos. Notoriamente las cuentas públicas se están debilitando y se espera que el déficit fiscal continúe en niveles relativamente elevados hasta el fin de esta administración —superando el 2% del producto interno bruto (PIB)—.

En materia de política fiscal también se observan fuertes contradicciones dentro de los gobiernos del Frente Amplio. Crecientemente se consolida la perspectiva de contar con un Estado interventor y productor, que se orienta a modificar la matriz productiva para de esta forma afectar la distribución del ingreso. A través de diferentes medidas se va consolidando un paquete de instrumentos de política pública con esa orientación, que va introduciendo numerosas distorsiones a nivel microeconómico cuyo real impacto aún no ha sido evaluado. La protección a proyectos de nuevos emprendimientos bajo formas societarias socializantes, la expansión de las empresas públicas en los mercados muy poco competitivos cuando no monopólicos son movimientos en esa dirección. Se requiere un baño de transparencia sobre este conjunto de iniciativas públicas que permita monitorear su resultado antes de que se conviertan en focos de desestabilización de las finanzas públicas.

El país necesita empresas privadas competitivas —bajo todas las formas societarias que la ley permite— y empresas públicas que presten servicios de buena calidad, de amplia cobertura y a precios competitivos. Para ello es preciso que exista competencia en los mercados, y las políticas públicas deben orientarse a la preservación de este valor social.

La intervención de las políticas públicas mediante instrumentos distorsionantes —impuestos y subsidios sobre bienes y/o factores productivos— debe ser cuidadosamente justificada de acuerdo a objetivos económicos asociados a la más eficiente asignación de

la producción desde una perspectiva dinámica. Un Estado productor e intervencionista que gasta recursos (recolectados con impuestos) no emplea los recursos en las funciones esenciales y exclusivas antes mencionadas.

## Líneas de acción de gobierno

En el frente macroeconómico, es imperativo recuperar la credibilidad de la política monetaria y llevar la inflación a niveles internacionales. Para eso es necesario:

- a. Decisión firme sobre adoptar un régimen de metas de inflación pleno, con el propósito de dotar de mayor credibilidad a los objetivos de inflación.
- b. Reingeniería institucional que implique la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas del Banco Central del Uruguay (BCU) con relación al cumplimiento de los objetivos de inflación y de estabilidad financiera; por ejemplo, mediante presentaciones *in voce* ante el plenario del Senado, con intervención de sus miembros.
- c. Fortalecimiento de los canales de crédito de la política monetaria, dándole más profundidad y liquidez al mercado secundario de valores públicos (proseguir el plan de “creadores de mercado”, etc.) y retomar el camino de la desdolarización de la economía.
- d. Uso de encajes obligatorios prudenciales (en moneda nacional y extranjera) para otorgar más potencia a la política monetaria.
- e. Otro pilar de la estabilidad es la política fiscal. En esta materia es necesario diseñar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la estabilización de la relación deuda/PBI. Contar con un juicio autónomo que sirva para balancear los excesos fiscales del gobierno en funciones es relevante. Para ello se recomienda la creación de un Consejo Asesor de Expertos Fiscales autónomo, que cumpla las funciones de: evaluación del resultado fiscal estructural y cíclico; posición de la política fiscal —expansiva, neutra o contractiva—; evaluación de la fase del ciclo; evaluación de consecuencias de los proyectos de ley con contenido fiscal y tributario sobre lo anterior; separación de la parte transitoria —cíclica— y la permanente en los cambios. Estas modificaciones institucionales son restricciones al diseño y la ejecución presupuestal del gobierno, pero resultan imprescindibles.

**Se recomienda la creación de un Consejo Asesor de Expertos Fiscales autónomo.**

La política tributaria se debe orientar a continuar el proceso de mejora en la eficiencia de la administración tributaria. Es necesario extender la experiencia a otras agencias recaudadoras, como la dirección técnica Asesoría Tributaria y Recaudación, del Banco de Previsión Social (ATYR-BPS), y la Dirección General de Aduanas (que recientemente lanzó un proyecto de modernización). Este proceso debería acompañarse con mecanismos más desarrollados de coordinación entre esas agencias. Al igual que en el caso de la política monetaria, la gestión eficiente de agencias recaudadoras requiere niveles de independencia técnica respecto al Poder Ejecutivo.

La orientación de política en materia de administración tributaria sirve como ejemplo para ilustrar la relevancia en la continuidad de políticas públicas a través de gobiernos de distintos partidos. Los objetivos de largo plazo se alcanzan en el largo plazo y requieren continuidad a través de varios períodos de gobierno.

Respecto a la estructura impositiva —política tributaria propiamente dicha— es necesario revitalizar el proceso de anulación o reducción de impuestos ineficientes. Además, este cambio debe acompañarse con la gradual eliminación de las exoneraciones del pago a los tributos que queden. Es necesario ir a una estructura de pocos tributos de aplicación universal. Idealmente hay que orientarse a una estructura fiscal basada en pocos impuestos, unos que tengan capacidad recaudatoria y sean de relativamente fácil fiscalización, como impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto específico interno (IMESI), y otros que tengan impacto en la distribución del ingreso al gravar de acuerdo a la capacidad contributiva de los ciudadanos, como el impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF) e impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE). La última reforma fiscal que creó el IRPF se orientaba en esta dirección. Sin embargo, esta política también fue afectada por la volatilidad en el rumbo que afectó al actual gobierno del Frente Amplio.

## El gasto público debe mejorar su eficiencia.

El gasto público debe mejorar su eficiencia. Además, es el instrumento central para, a través de su reestructura, ir generando cada vez mayor equidad en la distribución del ingreso y fundamentalmente más igualdad de oportunidades en el desarrollo de los ciudadanos, reduciendo la importancia del sector social en el cual nacen. La orientación tiene que ser hacia un gasto que esté más centrado en las políticas educativas, de salud y seguridad. Complementariamente se requieren políticas sociales focalizadas que pueden atender objetivos concretos de sectores vulnerables de la sociedad —niños y adolescentes—. Para ello es tan importante la reestructuración del gasto como contar con finanzas públicas sólidas y consistentes. Este tema está directamente vinculado a la imprescindible reforma del Estado que se aborda en otro capítulo de este documento.

Se requiere dotar de mayor capacidad técnica la evaluación de los impactos que tienen los planes y políticas públicas, tanto sobre los incentivos que generan como sobre los pasivos potenciales asociados a ellas. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) debería retomar este rol, de acuerdo a los objetivos con los que fue creada, y dejar de ser el otro gabinete económico del presidente.

Finalmente, con relación a la política salarial, será necesario formular ajustes que den respuesta al cambio en el entorno internacional y a la consiguiente moderación del crecimiento económico que probablemente se observará en Uruguay. A largo plazo, la evolución del salario real no se puede desvincular de la marcha de la productividad. La estructura actual de la negociación colectiva está demostrando que es muy difícil incorporar la dimensión de la productividad en una perspectiva sectorial porque los indicadores sectoriales no reflejan adecuadamente la situación de las empresas. Por otra parte, el carácter descentralizado de la negociación salarial (en numerosos grupos y subgrupos) dificulta la implementación de políticas que conduzcan, si el escenario marcoeconómico lo demanda, a una moderación de los salarios para privilegiar el mantenimiento del nivel de empleo y para asegurar las conquistas salariales logradas en los últimos diez años. Por eso, es imprescindible que el Poder Ejecutivo recupere la capacidad de homologar los acuerdos entre sindicatos y gremios empresariales, revirtiendo la Ley de Convenios Colectivos recientemente aprobada. Sin la capacidad de homologar los convenios, el Poder Ejecutivo se ha quedado sin ninguna herramienta efectiva para administrar e influir en la negociación salarial.

**Es imprescindible que el Poder Ejecutivo recupere la capacidad de homologar los acuerdos entre sindicatos y gremios empresariales.**

## 1.2. Políticas de inserción internacional

### *La política de inserción internacional como política de Estado*

La existencia de consensos políticos amplios en el área internacional es útil. La etapa de internalización doméstica puede estar guiada por estos consensos y contribuye para el desarrollo de políticas de Estado de carácter más permanente.

De algún modo, la historia desde la recuperación democrática hasta ahora, es la historia de la construcción de una política de Estado de facto en materia de inserción internacional. Esta política se fue construyendo en la continuidad de los distintos gobiernos que se

**Hay un conjunto de leyes, decretos y regulaciones que han contribuido a la internacionalización del Uruguay.**

fueron sucediendo, los que en los aspectos fundamentales no han revertido el proceso de apertura económica e internacionalización de la economía. Hay un conjunto de leyes, decretos y regulaciones que han contribuido a la internacionalización del Uruguay y al fortalecimiento de su inserción internacional.

En la década de los años noventa el Mercosur, a pesar de su actual mal desempeño, cumplió un papel relevante en la profundización de la apertura comercial en algunos sectores de actividad económica. Del mismo modo, la internalización de los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay en 1994 fue un hito relevante. En ambos casos, todo el sistema político suscribió con amplio consenso ambos acuerdos. Además, hubo un conjunto de acciones unilaterales que alentaron procesos de transformación productiva orientados a una mayor inserción internacional —Ley Forestal, Ley de Zonas Francas, Ley de Puertos, Ley de Inversiones, marcos sectoriales para el sector de software y el audiovisual—. En materia de liberalización financiera, la continuidad que se verifica es también uno de los componentes de la inserción internacional. En los últimos gobiernos del Frente Amplio se destaca el desempeño en materia de capacidad de atraer inversión extranjera directa, que se llevó adelante tanto con la aplicación de los marcos normativos preexistentes como con el acompañamiento, en un contexto de administración macroeconómica prudente que reforzó el entorno de certidumbre de reglas que requiere cualquier proceso de internacionalización productiva.

Si bien es posible apoyarse en los acuerdos comerciales para promover cambios en el país, la experiencia comparada indica que las economías que están en mejores condiciones de acceder a los potenciales beneficios de tales acuerdos son las que primero lograron promover esos cambios en el ámbito interno. Por tanto, las decisiones unilaterales son, en primera instancia, las que generan las condiciones para concretar reglas en el marco de acuerdos comerciales recíprocos. Por ejemplo, el propio Uruguay ha sido activo en materia de acuerdos de inversiones —tanto las tres decenas de acuerdos de protección recíproca como los de nueva generación con Chile, México y Estados Unidos—, y pudo serlo en virtud de que unilateralmente adoptó un marco legal proclive a ser acordado en condiciones de reciprocidad. Sin duda es un elemento que actuó positivamente en el proceso de atracción de inversión extranjera directa antes señalado.

En el plazo de dos décadas, este conjunto de políticas públicas orientadas a la profundización de la inserción internacional del Uruguay ayudó para el cambio en la estructura productiva y la capacidad de generar riqueza genuina en condiciones competitivas. Este cambio se extiende a toda la actividad de producción de bienes transables —sector agropecuario e industrial— y a muchos servicios que se han

convertido en nuevos pilares de la exportaciones del Uruguay —al convencional sector turístico se agregan el transporte internacional y los denominados *otros servicios comerciales*, en particular los servicios a las empresas—. Al mismo tiempo, en el ámbito interno se ven cuellos de botella para este desarrollo, centrados en el sector educativo, la infraestructura doméstica —transportes y energía— y la eficiencia del Estado en el desarrollo de las actividades económicas que monopoliza y/o controla. Todos estos cuellos de botella están vinculados a que los cambios productivos desarrollados son más intensivos en el uso de capital humano —trabajo de mayor nivel de calificación—, implican una creciente presión sobre la infraestructura del país y demandan servicios públicos eficientes y competitivos.

### *Capacidad de anticipación y la situación en el Mercosur*

En las economías pequeñas, la capacidad de influir de las políticas internacionales está asociada a su carácter anticipatorio, es decir, prever la orientación de los rumbos de cambio y aprovechar la mayor flexibilidad de las jurisdicciones económicas pequeñas para adaptarse a ellos. Como se señaló, importa saber cuáles son las reglas que rigen, pero sobre todo en qué sentido cambian. Los países pequeños tienen pequeñas estructuras institucionales, por lo que deben asignar recursos administrativos y políticos escasos. La perspectiva sobre el rumbo de los cambios también sirve para priorizar los asuntos a atender y tener la capacidad estratégica de decidir dónde concentrar los esfuerzos.

Este es el nivel donde el actual gobierno tiene el mayor debe. Se falló en la capacidad de anticipar ciertos procesos. Se apostó a más y mejor Mercosur cuando se podía anticipar que iba a haber menos y peor, con independencia de lo que Uruguay hiciera. Se apostó y se exemplificó con la fundación de las nuevas y mejores relaciones bilaterales con Argentina y se terminó en una profunda crisis, con ribetes de comedia, con retrocesos evidentes en muchas materias del amplio espectro de las relaciones económicas y políticas entre los dos países. Los grandes logros anunciados son la lista de los fracasos —Tren de los Pueblos Libres, planta de regasificación, dragado de los canales, relaciones políticas más estrechas y el buen vínculo entre los presidentes, entre otros logros anunciados—. El Mercosur está en una etapa de control de daños y hay que gestionar una situación difícil, pero sobre todo no hay que confundir el lugar que ocupa esta labor en relación a la agenda global. Ahora Uruguay se alinea con Brasil, pero este bilateralismo no ha dado resultados claros hasta el momento.

En el ámbito interno se ven cuellos de botella para este desarrollo, centrados en el sector educativo, la infraestructura doméstica —transportes y energía— y la eficiencia del Estado en el desarrollo de las actividades económicas que monopoliza y/o controla.

**Ser un país limítrofe con un acuerdo comercial de los más profundos que tiene Brasil, es una ventaja que no se debe desperdiciar.**

Está claro que, en una época en que el mundo quiere acercarse a Brasil, ser un país limítrofe con un acuerdo comercial de los más profundos que Brasil tiene con un tercer país es una ventaja que no se debe desperdiciar; por lo tanto, no es razonable alejarse de él. Este sentido común básico parece ser compartido en todo el espectro político uruguayo. Sin embargo, es necesario que el bilateralismo dé sus frutos. Uno evidente y urgente es recuperar la capacidad de la suscripción de acuerdos con terceros países sin modificar ningún aspecto de las relaciones preferenciales obtenidas hasta ahora. El *statu quo* del Mercosur es inconsistente en esta materia: funciona y funcionará como una zona de libre comercio, pero tiene restricciones asociadas al funcionamiento como unión aduanera. No es mucho lo que le pide Uruguay a Brasil; no es más que lo que Estados Unidos le da a México por concesiones comerciales iguales o superiores.

La integración verdadera no es enredo, confusión y falta de regla claras sobre el funcionamiento del bloque, sino lo contrario. Uruguay es un fundador del Mercosur, y no ha existido ni seguramente existirá otro país que lo defienda más como proyecto de integración regional para el Cono Sur. Sin embargo, esto no puede impedir que se reconozcan realidades y capacidades respecto a los formatos pasibles de ser aplicados. Soluciones al *statu quo* hay muchas, pero todas tienen como punto de partida reconocer que es imprescindible buscar un cambio y recuperar la libertad comercial del país.

### *Integración regional y acuerdos con terceros mercados*

El caudal de acuerdos comerciales que Uruguay ha sido capaz de suscribir y poner en funcionamiento pleno es muy reducido. Esto debe establecer una señal de alerta. Un país con el nivel de apertura comercial de Uruguay, que depende de un buen desempeño de exportaciones y que tiene un acceso al mercado internacional tan débil, está muy expuesto. Las circunstancias internacionales no han llevado aún a que esta exposición se exprese como una restricción negativa, pero es verosímil que eso pueda ocurrir en un plazo no lejano. Reenfocar el rumbo en este plano y hacer las apuestas internacionales adecuadas debe entenderse como una política de seguro en relación con una agudización de los aspectos negativos de las actuales relaciones comerciales y económicas del país.

Uruguay, a pesar de tener un caudal de acuerdos comerciales restringidos a la región sudamericana, enfrenta una agenda de negociación dispersa e intensa. Esta situación estresa las capacidades de gestionar la agenda internacional con eficiencia y de acuerdo a un plan de objetivos nacionales. La pequeñez del país se expresa en una administración

de gobierno reducida, que debe priorizar dónde asignar los esfuerzos de negociación y de implementación. A esta dificultad estructural se le suma el hecho de que el gobierno en funciones debilitó la visión estratégica respecto a la inserción internacional del Uruguay, la que ha estado marcada por la volatilidad en los rumbos y por las señales confusas. En particular esto ha sido amplificado en el segundo gobierno del Frente Amplio. Tal confusión no se ubica solo como una confrontación entre el gobierno y la oposición, sino que tiene como escenario fundamental el enfrentamiento entre facciones dentro del propio gobierno —liderada una por el presidente y la otra por su vice—. Es decir que se verificó una fragmentación de visiones dentro del gobierno respecto a qué hacer con la política comercial, en particular con la suscripción de acuerdos.

En el gobierno, la visión más retardataria del presidente y su canciller es la que ha tendido a predominar, influida por una visión ideologizada e inexperta de la integración, basada en una retórica trasnochada que ha sido útil para encubrir los intereses de los países más grandes. En este marco, Uruguay quedó inserto en medio del enredo que se creó en Sudamérica bajo el liderazgo del gobierno de Venezuela y de su fallecido presidente Hugo Chávez. Esa visión de la integración, exclusivista y definida por contraposición a un supuesto modelo neoliberal de los años noventa, es muy pobre en su concepción y más pobre aún en su desempeño.

Desde hace una década, pero con más intensidad en el último lustro, muchos gobiernos de la región consideran aceptable la gestión de la integración sobre este nuevo enfoque, que se caracteriza por alta discrecionalidad, en contraste con los fundamentos de la integración sudamericana de las décadas pasadas. Sin haber cambiado los acuerdos originarios, se cambió la metodología de la integración, con un predominio marcado de las iniciativas con participación gubernamental, junto con la administración del comercio como mecanismo de gestión de los intercambios. Así, aumentó la opacidad de las normas que regulan el comercio y se desarrollaron las condiciones para que el sector privado persiguiera las rentas artificiales generadas. Estas circunstancias se asocian con mayores posibilidades de actos de corrupción en la administración de turno y además conllevan una ineficiente asignación de los recursos productivos. La opacidad de las condiciones del intercambio predomina, más cuando muchos de los países (en particular Argentina y Venezuela) adoptan medidas internas de carácter eminentemente anticomercial que los demás socios de la región toleran en silencio. La evolución que están teniendo las relaciones comerciales entre Uruguay y Venezuela pertenece a este tipo de comercio opaco, y es muy posible que hoy estemos engendrando grandes problemas para el futuro.

**Se verificó una fragmentación de visiones dentro del gobierno respecto a qué hacer con la política comercial, en particular con la suscripción de acuerdos.**

**La integración económica, cultural y política es, precisamente, un camino compartido, que reúne visiones distintas, perspectivas políticas múltiples, y no un club de supuestos amigos ideológicos**

Se están desandando décadas de impulsos y avances integracionistas en Sudamérica. En contraposición con la retórica, el resultado ha sido la creciente fragmentación de los países del subcontinente. El nacionalismo económico característico de los nuevos populismos en América del Sur ha sido el principal enemigo del proceso de integración que se venía transitando tanto en la Comunidad Andina como en el Mercosur hasta finales del siglo pasado. Luego de África y del Cercano y el Medio Oriente, América del Sur es de las regiones del planeta con menos intensidad del comercio intrarregional. Esto debería generar una alarma no solo por la dimensión económica del fenómeno, sino también por lo que informa de las relaciones políticas en el subcontinente.

El método centralizado, vertical y puramente intergubernamental que ha caracterizado el proceso de toma de decisiones explica en buena medida la calidad de estas. Los resultados que se han obtenido están muy influidos por la preponderancia, en grados alarmantes, de la diplomacia en manos directas de los presidentes de los países involucrados en las frecuentes cumbres que han ido jalonando el proceso. Las decisiones se tiñen de la particular y excluyente visión que tienen estos actores políticos. Sus decisiones muestran que conocen poco de la integración y su estructura, y creen que la sola voluntad común circunstancial que adoptan es suficiente. Muchos ejemplos recientes muestran este tipo de práctica. La modalidad de procesar el ingreso de Venezuela al Mercosur es sin duda uno de ellos.

En el proceso hay muchas otras perspectivas y actores. La integración es una tecnología compleja, construida en procesos históricos largos, que no admite improvisaciones. Generaciones de sudamericanos han trabajado de forma insistente y permanente por la integración de la subregión sobre bases distintas. Es necesario recuperar el rumbo histórico. La integración económica, cultural y política es, precisamente, un camino compartido, que reúne visiones distintas, perspectivas políticas múltiples, y no un club de supuestos amigos ideológicos con perspectivas que al final del día son de un cuño nacionalista decimonónico.

Los hechos ilustran que Uruguay está jugando en los límites de lo que entiende posible en materia de relaciones con terceros. En la última década suscribió un tratado de libre comercio con México y un acuerdo de inversiones con Estados Unidos, profundizó el acuerdo con Chile en dos materias complementarias (compras gubernamentales e inversiones) y estaría ahora promoviendo un camino similar con Colombia y Perú que le está siendo difícil recorrer en virtud de la ambigüedad de Brasil en este tema. Pero todo esto no es suficiente. Uruguay tiene problemas de acceso al mercado internacional en la canasta básica asociada a sus ventajas comparativas más estructurales, que debe atender de forma más deliberada y de acuerdo a un programa estratégico de relacionamiento propio.

## Líneas de acción de gobierno

De la visión sobre la inserción internacional del país y el diagnóstico antes desarrollado se deriva un conjunto de líneas de acción de gobierno que se detallan a continuación:

- a. En continuidad con lo que ha hecho este gobierno, continuar el bilateralismo comercial con Brasil orientándolo en el sentido de balancear la relación de concesiones de Uruguay en el marco regional con las necesarias flexibilidades que el país requiere para operar como una economía pequeña. Por ejemplo, es necesario darle la opción de soluciones bilaterales al acuerdo en negociación entre la Unión Europea y el Mercosur.
- b. Profundizar los acuerdos con los países del Pacífico de América Latina, integrándose a la Alianza para el Pacífico. En este marco, consolidar con Perú y Colombia acuerdos como los que Uruguay tiene con Chile y México. Acercarse al proceso en el que participa Estados Unidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que reúne a estos países del Pacífico latinoamericano con otros del sudeste asiático.
- c. Es necesario mantener un activismo multilateral en materia de acuerdos. Si bien la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se encuentra en un *impasse*, es posible que tome un nuevo impulso en el futuro cercano. Además, hay otras opciones de seguir avanzando en el ámbito multilateral. Por ejemplo, está el acuerdo plurilateral dentro de la OMC en materia de compras públicas. Se debería analizar si el *status quo* interno en materia de compras admite este compromiso y, si fuera posible sin estresar sustantivamente las legislaciones nacionales, entonces suscribirlo. Algo similar se podría hacer en materia de facilitación del comercio y procedimientos aduaneros. En este caso se debería analizar qué le implicaría al país suscribir la Convención de Kioto sobre procedimientos de simplificación y armonización aduanera, y si esto no serviría para reforzar los procesos de reforma ya encaminados, como algunos programas de facilitación del comercio —Brasil y Estados Unidos en particular—.
- d. Se debería tener una agenda propia de relación con la OCDE y promover la alternativa de que Uruguay comience el proceso para ser miembro observador de esta organización. El camino de relacionamiento con la OCDE implica un conjunto de requisitos que resultan útiles del punto de vista unilateral de cumplir, y muchos de ellos Uruguay ya los cumple. Genera un programa de cambios deseados y además permite acceder a fondos de cooperación específicos para encarar reformas.
- e. Por último, se deberían jerarquizar todas las acciones unilaterales que impliquen profundizar el proceso de internacionalización de la economía y que signifiquen una inversión institucional en materia de acuerdos futuros que se puedan suscribir y que impliquen una mejora global en el acceso al mercado.

**Profundizar los acuerdos  
con los países del Pacífico  
de América Latina,  
integrándose a la Alianza  
para el Pacífico.**

**Es conveniente superar los aspectos más ruidosos del debate coyuntural, de manera de poner el foco en aquellos más estructurales, estratégicos e institucionales.**

## 2. DESARROLLO PRODUCTIVO CON COMPETITIVIDAD

El objetivo principal es construir una sociedad moderna y progresista. Lo que está menos claro es en qué consiste eso. Todavía es algo escasamente asumido para una sociedad que quiere alejarse de su etapa más aldeana en su búsqueda de una identidad moderna, progresista y compartida. Asimismo, en la construcción de una agenda de mediano plazo es conveniente superar los aspectos más ruidosos del debate coyuntural, de manera de poner el foco en aquellos más estructurales, estratégicos e institucionales. Privilegiar la atención el mediano plazo, las grandes prioridades y los principales obstáculos, las herramientas que permitan alcanzarlos, los aliados, las capacidades y las organizaciones para obtenerlos. Los logros de la sociedad son principalmente construcciones humanas y por lo tanto dependen críticamente de las capacidades, de las maneras de generarlas, de las alianzas, de las organizaciones, de las reglas de juego y de cómo las hacemos cumplir y respetamos.

En algunos países hay menor criminalidad o accidentes de tránsito o las ciudades son más limpias, no porque haya más policías, sino porque la sociedad está más convencida de que lo mejor es respetar las reglas. Las disponibilidades materiales son de poca importancia frente a la relevancia del factor humano. Nada más llamativo que las deficiencias de nuestra educación. En el momento en que se han invertido más recursos, se obtienen los peores resultados.

Especialmente hay que entender cuáles son los métodos o procesos para alcanzar logros y que a menudo las mayores diferencias políticas se encuentran en la discrepancia acerca de las herramientas, los procesos, la gestión, la coordinación, las personas y la disciplina. Sobre estos aspectos giran algunas de nuestras mayores debilidades. En los países más exitosos no hay una guerra tan acérrima por el modelo educativo o de la salud ni por las relaciones laborales o internacionales; sin embargo, todo fluye sin conflictos y se maneja más por la sujeción a reglas administrativas de aplicación automática que a debates políticos y casuales.

Esencialmente, la sociedad progresista se basa en un conjunto de objetivos específicos que consisten especialmente en:

- La presencia del Estado para atender los asuntos que marchan mejor bajo su dirección y para coordinar al sector privado, promover, regular y cumplir eficazmente con sus funciones naturales establecidas en las reglas generales de la democracia, la república y el Estado de derecho.

- El mejoramiento permanente de la prosperidad material, la cual debe maximizar el pleno empleo y el empleo de calidad, el valor agregado y mantener la estabilidad y escasa vulnerabilidad de la economía.
- La equidad social basada en las oportunidades, el fortalecimiento de la cultura, de la educación, de las capacidades humanas y de la diversidad, pero entendiendo que las reglas de la convivencia se imponen sobre las partes. Más derechos junto a más responsabilidades.
- La protección de la naturaleza y de los espacios comunes.

Somos más prósperos, pero esta prosperidad es esencialmente el resultado de circunstancias externas —precios de exportación, tasas de interés, mayor libertad comercial...— que en nuestro país, afortunadamente, fueron mejor manejadas que en algunos países vecinos. Sin embargo, dado que las condiciones no han sido creadas *desde dentro*, sus efectos se detienen cuando cambia el contexto. Nuestros intentos colectivos para construir una sociedad de primera mostraron escasos avances, al menos en los objetivos más importantes: integración social, convivencia, salud, educación, seguridad, competitividad, infraestructura, calidad del empleo, construcción de encadenamientos productivos que agreguen innovaciones a nuestras cadenas más tradicionales.

No ha existido un programa estratégico capaz de contemplar simultáneamente todos los objetivos parciales como partes de un conjunto. El ejercicio de gobernar se ha convertido en una sucesión de iniciativas casuales, reactivas, caprichosas, con una fuerte impronta personal. Se aprobaron muchas leyes y se repartió mucho presupuesto, pero se lograron escasos resultados innovadores basados en iniciativas locales, lo cual explica que se hayan creado incentivos equivocados que pesarán cuando cambie el viento. Las deficiencias de capital humano y de organizaciones capaces de ejecutar nuevas propuestas son un factor crítico que deberá llamar la atención.

**El ejercicio de gobernar se ha convertido en una sucesión de iniciativas casuales, reactivas, caprichosas, con una fuerte impronta personal.**

## 2.1. Competitividad, innovación e integración comercial al mundo

Un país pequeño no puede ser autosuficiente en una gran diversidad de bienes y servicios. En el mundo de hoy, las escalas de producción necesarias para elevar la eficiencia —tanto de bienes como de servicios— son cada vez mayores, y la innovación sigue favoreciendo su crecimiento permanente. Si protegemos la producción nacional

y producimos en pequeña escala, los procesos productivos van a ser menos eficientes —y/o más bajos los salarios— y consecuentemente se reducirá el bienestar material. Producir localmente bienes más caros que los importados encarece el consumo y los costos de producción, reduciendo la competitividad general de la economía. Existen numerosos ejemplos de las dificultades de competencia en escalas pequeñas fabricando bienes sin secretos de innovaciones, marcas o patentes y fabricados con salarios caros. El mundo está cada vez más interconectado, de manera que cada eslabón de las cadenas de producción tiende a localizarse allí donde encuentra las mayores ventajas competitivas. Las capacidades humanas, la organización, la logística y la innovación son las aptitudes más decisivas para elevar la competitividad.

En los años sesenta y setenta la protección industrial nos llevó a una crisis endémica de la que empezamos a recuperarnos con la apertura comercial de mediados de los setenta. Actualmente, nuestros vecinos están entre los países más proteccionistas del mundo, de manera que pegarnos a sus políticas es una pésima decisión. Ellos son grandes y dominantes y por lo tanto tienen mayores oportunidades protegiéndose. No obstante, mantienen ritmos de crecimiento e innovación muy modestos. Tener salarios elevados y una economía de baja competitividad solo es posible transitoriamente, mientras atravesamos un ciclo mundial favorable. Los países que más logros alcanzaron en la superación del subdesarrollo implementaron economías muy abiertas.

En síntesis, la protección y la prolongación artificial de una situación que nos empobrece afecta particularmente a un país pequeño. El Mercosur tiene una elevada tasa de protección, lo cual condiciona que haya líneas de producción que solamente se pueden comercializar dentro de la región. En este marco, la economía más débil es la más vulnerable, la que oficia de furgón de cola, especialmente ante el incumplimiento de los acuerdos por los vecinos. Como la región está protegida, tenemos severas dificultades para nuestro comercio extrarregional, el cual se compone casi exclusivamente de bienes con un elevado componente de recursos naturales: turismo, logística, agropecuaria y en el futuro minería o petróleo.

**En lugar de favorecer la reconversión de empresas que han quedado obsoletas, se favorece su continuidad, empobreciendo y haciendo vulnerables a sus trabajadores.**

La responsabilidad de la política no será establecer quién debe crecer y quién no —inclinaciones autoritarias que todavía existen en nuestro sistema político—, sino crear sistémicamente un marco de competitividad junto con mecanismos de apoyo a inversiones y negocios de alta productividad. Ya existe este tipo de instrumentos, pero en escalas modestas y ejecutadas con escasa coordinación. Además, sus logros se neutralizan como resultado de políticas populistas que ofrecen incentivos negativos. Como ejemplo, en lugar de favorecer la reconversión de empresas que han quedado obsoletas, se favorece su continuidad, empobreciendo y haciendo vulnerables a sus trabajadores.

Cuando una cadena tiene destino global, la posibilidad de alcanzar escalas significativas se acrecienta. Leche, granos, carne, lana o productos forestales exportan volúmenes significativos que permitirían alcanzar dimensiones competitivas, no solamente en el producto que se exporta, sino también en la cadena de abastecimientos y probablemente con menos horizonte en el valor agregado a la producción del campo. Sin embargo, pese a que las exportaciones son importantes, las cadenas de valor son muy simples, la mayoría de los insumos son importados y la mayoría de los productos se exportan con escaso valor agregado.

Si producimos pantalones para el mercado interno, la demanda se satura rápidamente. Si se produce leche para Asia, la demanda es casi infinita, y además de la leche estaremos en condiciones de exportar todos los insumos y servicios que abastecen a la cadena.

Los países más prósperos del mundo tuvieron, en su mayoría, un desarrollo basado en la agricultura, y a partir del alargamiento y la mayor complejidad de las cadenas de valor se transformaron en países prósperos y diversificados que continúan siendo agrícolas. Los países pequeños no tienen otra alternativa para la prosperidad que tener economías abiertas, sistemas de abastecimiento baratos, gran capacidad de innovación, capital humano y organizaciones —redes, cadenas, mercados, impuestos, eficacia del Estado— muy competitivas.

En un año, la productividad no creció, pero los salarios aumentaron más del 20% en dólares y el gasto público se incrementó un 18% cuando la economía creció menos del 4%. Desequilibrios tan importantes traen consecuencias como las que trajeron a fines de los noventa, principios de los ochenta y reiteradamente durante los años sesenta y setenta.

**Los países pequeños no tienen otra alternativa para la prosperidad que tener economías abiertas, sistemas de abastecimiento baratos, gran capacidad de innovación, capital humano y organizaciones muy competitivas.**

## 2.2. Una prosperidad menos vulnerable

Por lo general, la producción de *commodities* no presenta barreras —al menos significativas— al ingreso de nuevos productores. Cualquiera puede producirlos. Hay mejores y peores tierras, mejores y peores capacidades humanas y mejores y peores organizaciones para articular la producción y el mejor funcionamiento de los mercados. En definitiva, las mejores combinaciones remunerarán mejor la fuerza de trabajo y los recursos naturales, y las peores harán gente pobre. Los granjeros de Estados Unidos se hacen ricos produciendo maíz y los campesinos hondureños pasan hambre produciendo lo mismo. Al fin del camino, todos los maíces se venderán al mismo precio. Ese precio

**Un tambero en Nueva Zelanda gana USD 2000 y en Uruguay menos de USD 1000, produciendo ambos lo mismo, que se exporta al mismo precio.**

enriquecerá a algunos y empobrecerá a otros. Un tambero en Nueva Zelanda gana USD 2000 y en Uruguay menos de USD 1000, produciendo ambos lo mismo, que se exporta al mismo precio. La cadena de valor en Nueva Zelanda es significativamente más productiva que la uruguaya. Quienes producen con el menor costo de producción podrán remunerar mejor los recursos humanos y naturales, pero esencialmente no existen obstáculos para que muchos productores del mundo puedan producir lo mismo que en los países más competitivos.

Como la mayor parte de la oferta mundial de alimentos se produce en los propios países consumidores, el comercio es una pequeña parte de la oferta total —entre el 10 y el 15% para la mayoría de nuestros exportables—, y como la demanda es muy rígida, cualquier variación en la oferta, generalmente por motivos climáticos, produce fuertes variaciones de precios. En síntesis, países que dependen de la exportación de alimentos están sujetos a una fuerte volatilidad en los ingresos.

Todo parece indicar que el desusado aumento de la demanda de alimentos se está moderando y en los años que vienen podrá haber un equilibrio mayor entre oferta y demanda. Probablemente los niveles de precios permanezcan elevados con relación a lo ocurrido en décadas pasadas, pero por debajo de los niveles de 2011-2012. Asimismo, los costos han aumentado a tasas que solamente podían ser soportadas por los precios extraordinarios que se registraron.

La vulnerabilidad de una economía cuyas exportaciones dependen principalmente de la exportación de alimentos es muy grande. Lo sabemos por experiencia. Organizamos una economía procíclica con la característica de que en el ciclo alto no modificamos las debilidades de la sociedad mediante cambios irreversibles y durante el ciclo bajo caminamos hacia atrás. No arreglamos ni la fractura social, ni la energía, ni la logística, ni la educación, ni la competitividad.

Los países de primera nos dan buenas lecciones acerca de cómo bajar las vulnerabilidades del sistema:

- a. Ahorrar en los ciclos de alta y achicar en los de baja.
- b. Extender las cadenas competitivas hacia adelante y hacia atrás. Como modelo lejano, pero modelo al fin, la agricultura de Estados Unidos, la más eficiente del mundo, es apenas un apéndice menor de las verdaderas industrias que son las que proveen de innovaciones el mundo: genética, transgénicos, biotecnología,

agroquímicos, maquinaria, investigación científica, alimentos, supermercados en el mundo entero... Lo mismo podríamos decir de Europa o de Oceanía. Al contrario, nuestras cadenas de alimentos empiezan importando todo y exportando casi en bruto. Hay muchas lecciones para aprender.

- c. Cada vez más en nuestro país, las industrias donde se trabaja con innovación y calidad mundial están en manos extranjeras. Son el último apéndice de empresas globales que tienen su centro de comando en Finlandia, Estados Unidos, Brasil, Nueva Zelanda o Alemania. Difícilmente desde esas lejanías haya interés por desarrollar las cadenas de valor en Uruguay. Aquellos a quienes las cosas les salen mejor se preocupan de mantener un centro de comando de iniciativas nacionales; una comunidad empresarial local que piense localmente y emprenda localmente. También un gobierno que no la ataque permanentemente y la obligue a refugiarse. Pasamos una década de oportunidades y el comando de los asuntos nacionales se extranjerizó.

**Cada vez más en nuestro país, las industrias donde se trabaja con innovación y calidad mundial están en manos extranjeras.**

### **2.3. Bases estratégicas de la productividad y la competitividad**

Aumentar la productividad y la competitividad exige poner el foco en ciertos elementos de carácter estratégico:

- a. Las capacidades humanas. El concepto comprende un amplio y complejo entramado que suma el mejoramiento de valores compartidos, convivencia, cultura, desarrollo intelectual, educación, información, integración social, formación profesional y técnica. Junto con ello, la construcción de sistemas de gestión, de organización y creación de instituciones que son el resultado de la suma de calificaciones individuales y conforman el capital social que caracteriza a la sociedad. Una economía fuerte y de baja vulnerabilidad descansa más que en ninguna otra cosa en toda la escala de capacidades humanas, de reglas de juego y en los sistemas implementados para asegurar su cumplimiento.
- b. La prolongación de las cadenas de valor y la evolución hacia etapas de mayor complejidad de innovación y tecnología y mejores resultados en términos de valor agregado, productividad y calidad del empleo; especialmente en lo referido al agregado de servicios: comercialización, logística, diferenciación, calidad, certificación,

**Nuestros monopolios determinan atraso tecnológico, burocracia y encarecimiento.**

marcas. Probablemente haya mayores horizontes en materia de servicios que de desarrollo de manufacturas, aunque los límites los deberían imponer los mercados funcionando de la forma menos distorsionada posible.

- c. Una comunidad empresarial con buen diálogo con el gobierno. Cambiar conflicto por cooperación. Mejorar la confianza y los incentivos para difundir visiones de largo plazo.
- d. Infraestructura y logística. Los países de primera nos muestran los notables resultados de las inversiones que contribuyen a reducir los costos y la calidad de la infraestructura —energía, comunicaciones— y de los costos de transferencia de bienes. Nuestros monopolios determinan atraso tecnológico, burocracia y encarecimiento. En la etapa de mayor crecimiento de los granos y los productos forestales —mercaderías de bajo valor con relación al volumen— se produjo el mayor abandono de las inversiones.
- e. Las políticas macroeconómicas y los incentivos. La economía en una sociedad dependiente de los mercados de alimentos, de alta vulnerabilidad, ha estado sometida a ciclos de déficit y superávit que no fueron aprovechados para reducir la vulnerabilidad y estabilizar la economía. Por el contrario, se aumentaron por encima de la productividad las remuneraciones al Estado y a los salarios de las corporaciones más organizadas, dificultando y postergando los ajustes en las fases de desaceleración. Las consecuencias han sido que estas etapas se acompañaran de inflación y apreciación del tipo de cambio.
- f. Los costos fiscales. Asociada a la modalidad procíclica, existe una alta propensión del sistema político y del sistema burocrático predominante a asumir responsabilidades del sector público con productividad decreciente. Las estrategias público-privadas —que se han postergado— o la contratación de gestión privada suele dar mejores resultados. Las experiencias recientes de desborde del sistema público han mostrado hasta qué niveles la gestión pública ha resultado ineficaz y excesivamente cara.

### 3. ENERGÍA, TRANSPORTE, Y MEDIO AMBIENTE

#### 3.1. Infraestructura para el desarrollo de largo plazo

La infraestructura, sea en los aspectos logísticos —carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarril—, energéticos —combustibles y energía eléctrica— o de telecomunicaciones, condiciona la productividad del país y por lo tanto su competitividad. También afecta la calidad de vida de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo y el de sus familias. Tanto los costos y posibilidades de transporte y los tiempos de conexión con el mundo como la disponibilidad de energía para usos productivos condicionan fuertemente la competitividad del país y sus empresas, y son elementos especialmente críticos para un país pequeño en un mundo cada vez más interconectado y globalizado. Por otra parte, el acceso a bienes y servicios de calidad para la población está cada vez más asociado a la disponibilidad de energía en los hogares y en los diferentes servicios a costos razonables y con calidades acordes, así como la disponibilidad de servicios logísticos que permitan el transporte de personas y bienes en tiempos breves, con certeza y costo adecuado.

En otras palabras, la infraestructura es un elemento clave del desarrollo económico, de la competitividad de las empresas y de la capacidad del país de ser atractivo para la localización de inversiones, pero también es imprescindible para asegurar a la población una calidad de vida digna y acorde con las necesidades del mundo actual.

La temática de infraestructura se debe analizar con base en dos dimensiones:

- a. Costos y eficiencia —es decir, la posibilidad de mejorar la competitividad de la economía nacional y el acceso de los sectores menos favorecidos—. Esta dimensión debe considerarse fundamentalmente en términos esperados en virtud de las numerosas contingencias que afectan los temas de infraestructura y en particular los energéticos. En este sentido, la disponibilidad o seguridad de suministro —esto es, la posibilidad de contar con el recurso cuando se necesita, aun a costos mayores, debe estar incorporada en los análisis costo-beneficio.
- b. Impacto ambiental. Esta es una dimensión cada vez más relevante, dadas las consecuencias muy serias que la sobreexplotación de los recursos naturales o su contaminación tendrá para las generaciones futuras. El desarrollo debe construir con responsabilidad intergeneracional y no comprometer el futuro de las nuevas

**La infraestructura es un elemento clave del desarrollo económico, de la competitividad de las empresas y de la capacidad del país de ser atractivo para la localización de inversiones,**

**Desarrollar una política ambiental con sustentabilidad propia, pero además con una fuerte base política, buscando consensos nacionales en los grandes temas.**

generaciones en aras de un crecimiento económico mediato que no respete el medio ambiente. Se trata de desarrollar una política ambiental con sustentabilidad propia, pero además con una fuerte base política, buscando consensos nacionales en los grandes temas que le den soporte y rumbo e identifiquen al Uruguay en el contexto mundial como una sociedad que crece en igualdad y armonía con su ambiente.

La solución óptima para el país debe balancear adecuadamente estas dos dimensiones. Las características de los bienes y servicios a proveer están asociadas a un conjunto de aspectos que requieren una intensa regulación económica combinada con participación pública. Esta última debe evaluarse en los términos estratégicos antes mencionados.

### **3.2. Líneas de continuidad y búsqueda de consensos**

Al igual que en las otras dimensiones mencionadas en el programa, es posible identificar aspectos en los que se han ido construyendo consensos y se han verificado avances.

En primer lugar, en materia energética, si bien se observa lentitud en la concreción de una serie de iniciativas, se han constatado avances en términos de orientación y de proyectos. Se pueden destacar los siguientes elementos positivos:

- a. Se ha impulsado un plan energético, con acuerdo entre todos los partidos políticos, que incluye la diversificación de la matriz energética —incorporando las energías renovables no convencionales (ERNC) y el gas natural—, un ambicioso plan de inversiones con participación público-privada y profundiza, además, la interconexión con las redes eléctricas de los países vecinos.
- b. Se ha impulsado la prospección y exploración de nuestros suelos y plataforma submarina para la búsqueda y eventual explotación de yacimientos de hidrocarburos, lo cual ha logrado un fuerte interés de empresas internacionales de primer nivel que están invirtiendo a riesgo en nuestro país.
- c. Se han adjudicado los contratos y están comenzando o por comenzar las obras tanto de las granjas eólicas como la planta térmica de generación de ciclo combinado. Se está en una fase final de definición para la construcción de una planta regasificadora que permitirá al país aprovisionarse de gas natural mediante la compra de gas natural licuado (GNL) en diferentes orígenes.

- d. Se han aprovechado oportunidades presentes en el mercado internacional para el suministro de tecnología necesaria para las ERNC —máquinas eólicas y paneles fotovoltaicos— y nos ha permitido avanzar en la introducción de estas nuevas fuentes en la matriz energética.
- e. Asimismo, la decisión de incorporar el gas natural está alineada con la evolución del mercado internacional de este energético, en pleno desarrollo en el mundo por la explotación de las reservas no convencionales (*shale gas*), en expansión en los últimos años en Estados Unidos y Canadá, entre otros países. Esto hace prever un aumento constante de la oferta, concomitantemente con la caída o contención de los precios internacionales del gas. La aparición de un mercado global para el GNL mediante el desarrollo de terminales de licuefacción y de regasificación, así como buques gasíferos de gran porte, representa un desarrollo auspicioso que podemos aprovechar. En suma, el GNL se irá transformando en un *commodity* que podrá ser transado globalmente, como hoy lo es el petróleo, y el Uruguay va a estar jugando en ese mercado.
- f. Se han realizado inversiones significativas en el sector combustibles: por un lado, la planta de desulfurización en la refinería de La Teja de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP); por otro, las inversiones en biocombustibles y el impulso a su utilización en el transporte por parte de Alcoholes del Uruguay (ALUR), más allá de los cuestionamientos que veremos más adelante.
- g. Finalmente, aunque con problemas, se pudo suprir la demanda eléctrica aun en los períodos de dificultades —por falta de lluvias y por las restricciones energéticas de los países vecinos—, aunque a costos altos y con soluciones poco ortodoxas, como el alquiler de plantas térmicas de ciclo abierto.

En segundo lugar, en relación con el transporte y la logística, se han promovido proyectos de diverso tipo, como el puerto de aguas profundas, la mejora del puerto de Nueva Palmira, la revitalización del ferrocarril y la mejora de la red vial nacional. No obstante, casi todos estos proyectos no han llegado todavía a su fase de ejecución. En la mejora de la red vial ha habido avances, pero muy menores para una demanda en crecimiento exponencial con el auge de la agroexportación. El desarrollo de la navegación fluvial por el río Uruguay a partir del establecimiento de UPM —Botnia— ha sido un acierto que se puede reforzar con el transporte de rollos desde Mbopicuá hasta Conchillas para Montes del Plata.

**En la mejora de la red vial ha habido avances, pero muy menores para una demanda en crecimiento exponencial con el auge de la agroexportación.**

En tercer término, la legislación en materia ambiental en Uruguay es relativamente avanzada y completa, producto del consenso entre las fuerzas políticas en democracia. Se destacan:

- a. Los planes de manejo de suelos implementados a partir del año 2013, aunque con un retraso importante, han sido un avance para controlar de manera más efectiva la erosión de los suelos —un recurso natural finito y estratégico para Uruguay—.
- b. La política nacional de aguas —ley 18.610— es un avance importante en la gestión de los recursos hídricos del país en una visión de manejo por cuenca hídrica, aunque presenta superposiciones importantes con otras competencias.

### 3.3. Problemas estructurales que persisten

**Los logros identificados están más concentrados en los programas y proyectos que en los resultados.**

El primer diagnóstico muestra que los logros identificados están más concentrados en los programas y proyectos que en los resultados: existen dificultades de gestión de los proyectos, tanto por la lentitud en la toma de decisiones como por los problemas e imprevistos que se han encontrado y los altos costos de aprendizaje. Esto ha implicado tiempos largos y costos importantes para los proyectos estratégicos —plantas eólicas, interconexión con Brasil, planta de ciclo combinado, puerto de aguas profundas, planta regasificadora, entre otros—, que en su mayoría no están aún operativos.

Los problemas en el área energética se deben a cuestiones estructurales combinadas con debilidades de gestión y orientación de las políticas públicas. En lo que sigue listamos las principales —algunas estructurales, otras de gestión y combinadas—:

- a. Alta dependencia del recurso hidráulico en la generación eléctrica y fuerte dependencia de soluciones costosas —parque térmico a gasoil, alquiler de máquinas, importación de electricidad a precio *spot*— y poco fiables —importación de electricidad que puede no estar disponible— en el caso de años de pocas lluvias. Todavía falta una dotación de fuentes en firme suficiente y adecuada.
- b. Problemas de escala propios del país, que le producen disyuntivas complicadas, como el dilema entre desarrollar proyectos regionales con alta dependencia de la errática política del Mercosur o asumir mayores costos por capacidades excesivas, lo cual a su vez distorsiona las decisiones futuras —por ejemplo, al tener la regasificadora habrá una fuerte presión para utilizarla en desmedro de futuros planes eólicos—.

- c. Alto costo del combustible para el transporte de cargas, con esquema impositivo que penaliza la producción y el transporte. Además, hay una tendencia creciente al consumo de gasoil debido al aumento del transporte de carga, que implicará un desbalance en la refinería con exceso de naftas o impulso a la importación de gasoil —hasta ahora se recurrió a esto por no contar con gasoil de bajo contenido de azufre, pero es de esperar que la situación se revierta con la desulfurización reciente—.
- d. El avance en la introducción de los biocombustibles se ha hecho mediante inversión pública en un formato de sociedad anónima (ALUR) controlada por ANCAP. Esta estructuración no genera incentivos para la transparencia del mercado de biocombustibles —lo transforma en un monopolio de hecho—, ni en la fijación de tarifas —en los hechos ANCAP pagará lo necesario para que ALUR sea rentable—, ni permite captar inversión privada, ni asegura la eficiencia operativa en ALUR, que no tiene mecanismos de rendición de cuentas claros ni la presión de la competencia. Por un lado, es posible que se hayan desperdiciado oportunidades de inversión privada en el sector de biocombustibles —el cual además está fuertemente ligado al sector agrícola, que ha resultado muy dinámico en esta materia—. Por otra parte, es muy posible que el país esté acumulando un pasivo a futuro con esta iniciativa, lo que hace necesaria una evaluación urgente, con toda la información sobre el resultado económico-financiero de este proyecto.
- e. Finalmente, cabe destacar que las inversiones que el sector energético tiene en marcha o debe encarar en los próximos años son extremadamente elevadas —del orden de las decenas de miles de millones de dólares en la próxima década—, lo cual hace especialmente sensible la cuestión de su financiamiento y de los arreglos institucionales necesarios para incentivar la radicación de inversiones en el sector. La receptividad del sector privado a los planes en ERNC es una muestra de lo que se puede lograr al respecto y se debería profundizar.

En el área del transporte y la logística se observa el siguiente conjunto de problemas:

- a. Limitaciones de capacidad en el puerto de Montevideo, que requiere inversiones y racionalización. Problemas de impacto de la zona urbana donde se enmarca en la operativa del puerto.
- b. El puerto de Nueva Palmira también enfrenta dificultades, y en particular toda la problemática del dragado del canal y el diferendo con Argentina, que limitan su potencial como puerta de la hidrovía.

Es posible que se  
hayan desperdiciado  
oportunidades de  
inversión privada en el  
sector de biocombustibles  
—el cual además está  
fuertemente ligado al  
sector agrícola, que ha  
resultado muy dinámico  
en esta materia.

- c. Limitaciones de escala para desarrollar un puerto de aguas profundas viable, lo cual requiere pensar en un desarrollo gradual, comenzando con un puerto granelero —ganeles líquidos y sólidos— de relativamente baja inversión.
- d. El sector de transporte de cargas es fuertemente dependiente del transporte carretero en camiones, con un intenso desgaste sobre las rutas y alto costo debido al precio de los combustibles (gasoil).
- e. Se requiere una inversión fuerte en rutas para el transporte carretero y en infraestructura urbana acorde para evitar la congestión y facilitar el flujo de cargas hacia y desde los puertos.

**Se requiere una inversión fuerte en rutas para el transporte carretero y en infraestructura urbana acorde.**

En la dimensión medioambiental la estructura institucional del país necesita ajustes de importancia que le den mayor efectividad a la gestión. El actual Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) puede haber sido una solución efectiva en los años de su creación (década de los noventa), pero atendiendo a la presión sobre el ambiente —actual y futura— ha perdido efectividad y se requiere una institucionalidad más moderna y específica. Los problemas son los siguientes:

- a. No se ha construido una integralidad de la gestión ambiental nacional. Existen políticas divorciadas en distintos organismos ejecutivos, en particular entre las políticas de protección del ambiente y las políticas productivas con impacto en el crecimiento económico. Las grandes iniciativas en materia de infraestructura constituyen la oportunidad para el desarrollo de este enfoque integral, al establecer instancias de coordinación obligatorias entre las distintas agencias de gobierno involucradas.
- b. El actual gobierno viene implementando la Política Nacional de Aguas con suma lentitud y debilidad. Además, no ha instrumentado algunos de sus aspectos, como el cobro del canon por el uso de agua, para no enfrentar intereses corporativos.
- c. La actual Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible —n.º 18.308— genera un abanico de instrumentos territoriales que se superponen o contradicen con otros instrumentos de la gestión ambiental. Esto ha generado importantes incertidumbres a los emprendimientos productivos en cuanto a su radicación.

Destacamos como elemento central la necesidad de inversiones en el sector de infraestructura, donde la falta de un esquema institucional claro para la captación de inversiones privadas hace temer una fuerte recurrencia a las inversiones públicas con apoyo en la cuenta fiscal, lo cual sin duda se transformará en una restricción seria en años de menor bonanza económica. En este sentido, es necesario avanzar en clarificar las reglas y la regulación económica de todo este sector de actividad a fin de generar un esquema de incentivos al sector privado acorde con los desafíos que crecientemente estará enfrentando el país.

**La falta de un esquema institucional claro para la captación de inversiones privadas hace temer una fuerte recurrencia a las inversiones públicas con apoyo en la cuenta fiscal.**

### 3.4. Líneas de acción

Se identifica un conjunto de acciones prioritarias en el área energética:

- a. Energía eléctrica. Se requieren inversiones nuevas en todas las etapas del proceso —generación, transporte y distribución de electricidad—, así como concretar el respaldo firme a través de centrales de ciclo combinado. Es necesario concretar el plan eólico y de forma complementaria terminar el proceso de interconexión con Brasil que la haga totalmente operativa en los flujos comerciales en ambos sentidos. Las inversiones en distribución de electricidad hasta ahora relegadas es necesario reactivarlas —dado el marco legal, esto es de competencia pública—. En el mismo sentido se debe profundizar el desarrollo de biomasa energética.
- b. Gas natural. Es preciso desarrollar el proyecto de planta regasificadora soportada por consumos genuinos y esquema de gobernanza sano. Desarrollar usos alternativos del gas en la generación térmica, en las flotas de transporte, exportación de gas o electricidad para uso de capacidad ociosa.
- c. Continuar la prospección de petróleo y gas.
- d. Plantear un esquema dinámico de financiamiento de los proyectos capaz de captar inversiones privadas importantes, profundizando lo desarrollado con las ERNC y extendiéndolo a otros proyectos de gran porte —centrales adicionales de ciclo combinado, por ejemplo—. Eventualmente incorporar la discusión del financiamiento de las empresas públicas y su apertura al mercado de capitales.

## El dragado en los canales uruguayos es una prioridad estratégica.

En materia de infraestructura de transporte se necesita:

- a. Darle prioridad al desarrollo de la red vial mediante esquemas de financiamiento que pueden ser innovadores —el que rompe más paga más—, pero que requieren ser viables e implementados en plazos razonables.
- b. Respecto a la red de puertos existentes, el dragado en los canales uruguayos es una prioridad estratégica. Además, son necesarias inversiones en la mejora de los accesos y almacenamientos vinculados al puerto de Montevideo para mantener el nivel de su competitividad regional.
- c. Con relación al nuevo puerto de aguas profundas, se requiere consolidar un *paquete de cargas* atractivo en la zona —recursos minerales, forestación/celulosa, posible mudanza de boyas petrolera y eventualmente la regasificadora— y mejorar la red vial para el acceso de la región —Brasil, Paraguay y Bolivia—.
- d. Reformar el esquema impositivo para los combustibles.

Las iniciativas de gobierno a impulsar en el área ambiental son:

- a. Institucionalidad ambiental. Se impulsará la creación de un Ministerio del Ambiente que unifique al menos las actuales Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y Dirección Nacional de Agua. Este ministerio tendrá la tarea específica de elaborar las políticas en las materias indicadas —agua, ambiente y territorio— y coordinar las acciones con los demás ministerios para que no se produzca antagonismo ni disociación entre la promoción productiva y los aspectos ambientales. En su seno y con dependencia política de este ministerio, pero con autonomía presupuestal y de gestión, se propone la creación de una Agencia de Control Ambiental con un rol preponderantemente ejecutivo, donde se reúnan las acciones para el control de las actividades en el territorio y aspectos de habilitaciones y permisos ambientales. También se creará un nivel de coordinación con los distintos niveles de gestión política de nuestro país —gobiernos departamentales y gobiernos locales—, propiciando la descentralización real de la gestión del ambiente con recursos propios redistribuidos del presupuesto nacional.
- b. Uso del suelo y protección del agua. Se propone aplicar una política correctiva y preventiva del deterioro suelo-agua. En materia de suelos, profundizar la exigencia

de los planes de manejo de suelos en forma universal y ampliada a otros usos además de la agricultura y con el control estricto del cumplimiento de aquello que se compromete, de forma de controlar la erosión de los suelos —un bien intergeneracional— y la aplicación correcta de los agroquímicos estrictamente necesarios, de forma que luego no deriven por el lavado de las lluvias a las aguas superficiales y subterráneas.

- c. En materia de agua se requiere avanzar en una planificación ambiental del territorio, restringiendo algunas actividades en áreas que sean fuente de agua potable para la población o áreas de recarga de acuíferos estratégicos. Se deberán tomar decisiones de ordenamiento territorial, como declarar áreas de especial protección algunas cuencas hídricas y áreas de recarga de acuíferos estratégicas para el país, e instaurar en ellas un sistema selectivo de la producción, como la posibilidad de no usar plaguicidas, a fin de propiciar la producción natural libre de productos químicos en la cuenca hidrográfica. Esto podrá incluir como instrumento la aplicación de un subsidio inteligente del Estado sobre la diferencia de rentabilidad, en una planificación estatal moderna del Estado que proteja y dé marco al privado para producir bajo reglas claras. Instrumentar el cobro por el uso dispuesto en la ley 18.610 —Política Nacional de Aguas—, que se aplicaría a todos los usuarios del agua —industria, regantes— como un instrumento de estricta equidad y generaría un fondo que se invertiría íntegramente en planes de acciones concretas para mantener la calidad y la sustentabilidad de la propia fuente de agua. Por tanto, se instrumentará diferencialmente en función de la cuenca hídrica original.

Se requiere avanzar en una planificación ambiental del territorio, restringiendo algunas actividades en áreas que sean fuente de agua potable para la población o áreas de recarga de acuíferos estratégicos.



**II.**

## **LOS DESAFÍOS DEL ÁREA SOCIAL**





La mejor política social de los dos gobiernos del Frente Amplio ha sido la política económica. Es más, sus avances en las políticas específicamente sociales, si bien en algunos casos han sido significativos, globalmente se pueden valorar como mediocres, por debajo de un nivel aceptable de eficacia. El fuerte acento en la asistencia y los ingresos monetarios vía salarios generó logros considerables, que son condición necesaria pero no suficiente para enfrentar los fuertes desafíos que nuestro país tiene planteados en el área social. Las importantes prestaciones asistenciales brindadas no mejoraron la integración social de los asistidos, las mejoras de las remuneraciones no se asociaron con mejoras de la productividad ni la competitividad de la economía.

Es relevante el descenso del número de personas que viven en situación de pobreza y de indigencia —a un 12,4 % y un 0,5 % respectivamente— y que la tasa de desocupación haya bajado a un histórico 6 %. También se destacan el aumento de la formalidad en el empleo y las mejoras en la cobertura de salud. Todo ello fue posible gracias a un contexto internacional excepcionalmente favorable, combinado con una acertada política económica y un importante esfuerzo de distribución. Importa observar que esos logros tienen fuertes diferencias según edades y sexo. El porcentaje de menores de 18 años en situación de pobreza duplica al de los otros tramos de edad, y en Montevideo lo triplica. La desocupación de los jóvenes es cuatro veces la de los mayores y la de las mujeres duplica a la de los hombres.

Si bien con más ingresos, Uruguay sigue siendo una sociedad fuertemente segmentada, con escasa movilidad e incluso con muy reducida interacción entre quienes se encuentran integrados al sector moderno y dinámico de la economía y el trabajo y quienes no lo están. Los datos muestran que un adolescente hijo de padres con bajo nivel educativo y con empleos semicalificados ni siquiera tiene la expectativa de realizar estudios universitarios y tampoco de acceder a puestos de trabajo con alta remuneración y por lo tanto alta productividad.

**Las importantes  
prestaciones asistenciales  
brindadas no mejoraron  
la integración social  
de los asistidos.**

**Los avances registrados en los indicadores sociales no tienen bases sólidas en tanto el país ha sufrido un importante deterioro educativo.**

Los avances registrados en los indicadores sociales no tienen bases sólidas en tanto el país ha sufrido un importante deterioro educativo si lo analizamos en relación con el resto del mundo y de América Latina. La cobertura de la educación media y la brecha en la calidad de los aprendizajes entre sectores sociales son de las peores de la región. Estas desigualdades en los niños y adolescentes de hoy son un firme pronóstico de las que sufriremos cuando sean adultos e ingresen al mercado laboral. Vamos rumbo a ser una sociedad mucho más inequitativa que en el pasado.

Debemos preguntarnos por la sostenibilidad de los avances logrados, que los datos muestran que adolecen de gran fragilidad:

- Primero, por su fuerte dependencia de la situación económica y consecuentemente de los precios internacionales. No tienen sustentos sólidos en la sociedad y tampoco en las políticas sociales.
- Segundo, porque en sus resultados benefician mucho menos a los niños, a los adolescentes y a los jóvenes que al resto de la sociedad, y les generan mayor vulnerabilidad frente a eventuales contextos menos favorables. Las mayores desigualdades en las nuevas generaciones son un pronóstico de una sociedad progresivamente más desigual.
- Tercero, porque no aportan a la mejora de la competitividad y la productividad en el corto y especialmente en el mediano y largo plazo. Y si no se incrementan la competitividad y la productividad, tanto del país como de sus distintos sectores sociales, la mejora de la equidad interna y del bienestar colectivo no es sustentable. Se carece de los recursos y también de los incentivos para mejorar la distribución.

En este documento no se hace una revisión exhaustiva de la diversidad de políticas y programas sociales, sino que se pone el foco en las prioridades estratégicas para mejorar sus alcances y resultados. Entre esos énfasis se tomaron opciones que posibilitaran mayor profundidad en algunos temas y no supusieran una excesiva extensión del documento, como, por ejemplo, priorizar las políticas de transferencias monetarias contributivas y no abordar las no contributivas, o concentrarnos en la educación inicial, primaria y media más que en la terciaria y la universitaria.

## 1. ASISTENCIA Y PROMOCIÓN

### 1.1. Estado de situación

Uno de los principales cambios y logros de las políticas sociales de las dos administraciones frenteamplistas fue la incorporación de componentes importantes de prestaciones asistenciales no contributivas a la estructura de las políticas sociales uruguayas, básicamente primero a través del Plan de Emergencia y después mediante la redefinición y el reforzamiento de las Asignaciones Familiares, que se complementan con otros apoyos —por ejemplo, en alimentación— de menor entidad.

Los datos muestran que, para los sectores que se encuentran en situación más crítica y de exclusión más prolongada, recibir asistencia económica es condición necesaria para superar su situación, pero no es condición suficiente. Evaluaciones rigurosas en varios países muestran que la entrega de dinero con contrapartidas (de desarrollo de los beneficiarios y especialmente de sus hijos) es de las formas más eficaces de asistencia a los más pobres. Debe reconocerse que no era fácil crear una nueva modalidad de asistencia con muchos recursos por fuera del viejo aparato de bienestar uruguayo, férreamente compartmentado en el menú de intervenciones sectoriales —salud, educación y vivienda como los más importantes—.

El problema es que los datos indican que se repartió el dinero, pero no se logró avanzar en la efectiva integración social. El cumplimiento de las condicionalidades en muchos casos es incierto porque los mecanismos para obtener la información avanzan lenta, trabajosa y muy desigualmente entre los diversos organismos que deberían proveerla. En algunos de los responsables de exigirlas parece primar cierto paternalismo que les quita convicción a la hora de hacerlo. El problema es que seguir asistiendo a quien no cumple un compromiso asumido es quitarle dignidad y generarle dependencia, todo lo contrario de lo que debería lograr la política social.

Otro avance de la etapa frenteamplista fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Sin embargo, como no logró gestionar adecuadamente el Plan de Emergencia, la responsabilidad de las Asignaciones Familiares se le transfirió al Banco de Previsión Social, que es un organismo pensado y organizado para administrar transferencias contributivas (pasividades, seguro de desempleo) y no prestaciones no contributivas, que deben gestionarse como parte de una estrategia de promoción y apoyo integral de

Se repartió el dinero, pero no se logró avanzar en la efectiva integración social.

las familias. La herramienta se quedó sin quien la maneje adecuadamente y el MIDES se quedó sin su principal herramienta de intervención e incluso de articulación con los otros organismos que intervienen en las políticas sociales.

## 1.2. Propuestas

- a. Mantener las Asignaciones Familiares, fortaleciendo y mejorando su eficacia promocional a través de los componentes y criterios que se plantean a continuación.
  - Exigir el efectivo cumplimiento de las contrapartidas de atención de salud y asistencia a la educación.
  - Establecer un sistema de transferencias decrecientes en determinados plazos, para aquellas familias que se entienda que están en condiciones de compensar los ingresos que dejen de percibir por este concepto.
  - Crear un repertorio más amplio de condicionalidades que acompañen distintas situaciones del proceso de desarrollo de las personas; por ejemplo, completar la documentación de todos los integrantes de la familia, realizar el tratamiento de problemas de salud, no solo asistir a la educación formal sino aprobarla, capacitarse para el trabajo, entre otras.
  - Desarrollar y fortalecer el sistema de información y gestión de las transferencias (incluyendo la coordinación con los otros organismos concernidos, como por ejemplo los de educación o salud), de tal forma que permita detectar el incumplimiento de las condicionalidades y posibilite una rápida emisión de advertencias, luego la interrupción de las transferencias cuando corresponda y finalmente también su restitución, una vez que se verifique su cumplimiento.
  - Mejorar y potenciar el trabajo que realizan los organismos a cargo de las condicionalidades, como los de salud y educación, procurando que el apoyo económico sea una oportunidad y un recurso para cumplir mejor sus objetivos y evitando que operen mecanismos de estigmatización de los beneficiarios de Asignaciones Familiares (lo que exigirá, por ejemplo, no identificarlos como tales, salvo cuando sea estrictamente necesario hacerlo).

**Exigir el efectivo cumplimiento de las contrapartidas de atención de salud y asistencia a la educación.**

- Realizar un acompañamiento individualizado de las familias que reciben Asignaciones Familiares, especialmente (i) para acordar las sucesivas condicionalidades a cumplir (ii) en aquellos casos en que se registre su incumplimiento, para apoyar a que lo superen y (iii) para facilitar la información, la vinculación y el acceso a diversos servicios, incluidos los relacionados con las condicionalidades, así como otros que puedan requerir.
  - Ofrecer grupos de intercambio y apoyo mutuo que completen la transferencia monetaria con espacios de respaldo afectivo y también de orientación a los integrantes de las familias (por ejemplo, grupos de madres).
- b. Con el propósito de viabilizar las propuestas anteriores, encomendar la conducción y la gestión de las Asignaciones Familiares al Ministerio de Desarrollo Social, lo que no obsta que este se apoye en el BPS para ejecutar los pagos o para otras acciones en las que se considere que puede auxiliarlo.

**Realizar un  
acompañamiento  
individualizado de las  
familias que reciben  
Asignaciones Familiares.**

## 2. EDUCACIÓN

### 2.1. Estado de situación

La educación es un componente determinante en el desarrollo humano; factor de movilidad social y de impulso de las transformaciones sociales. Es la única vía que nos garantiza el desarrollo integral del país. Es necesario dar un viraje en las políticas educativas de una magnitud y dirección tales que hagan factible lograr en los próximos años avances sustantivos en los logros educativos, en la universalización de la cobertura de educación media, en la mayor eficiencia del sistema y, sobre todo, en su contribución al desarrollo del país.

**Solo el 8 % de los estudiantes pobres culmina la educación secundaria, mientras este resultado es del 70 % entre los alumnos de los sectores socioeconómicos más favorecidos.**

Uruguay vive una verdadera tragedia nacional. El *Anuario Estadístico 2011* del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) muestra que solo el 8 % de los estudiantes pobres culmina la educación secundaria, mientras este resultado es del 70 % entre los alumnos de los sectores socioeconómicos más favorecidos. El sistema educativo uruguayo se caracteriza por exhibir, desde hace años, un alto índice de abandono y rezago y, como contrapartida, una baja tasa de egresos en educación pública obligatoria. Solo uno de cada tres estudiantes pobres culmina los tres años de educación básica, mientras que prácticamente todos los estudiantes de mayor posición económica culmina el ciclo (94,9 %). Pero entre quienes se mantienen dentro del sistema educativo la distribución de aprendizajes está entre las más regresivas de la región. Muchos jóvenes no logran los niveles educativos que les permitirían continuar con éxito sus estudios y además muchos de ellos abandonan el sistema educativo sin haber desarrollado los niveles de competencia básica en lengua y matemática que les permitirían integrarse productivamente a la sociedad actual.

### 2.2. Propuestas

Con el propósito de definir e implementar metas medibles periódicamente, orientadas a mejorar la equidad y la calidad de la educación inicial, primaria, media y la formación docente, se formulan a continuación siete líneas de acción.

### *a. Cambiar la estructura y el funcionamiento del gobierno de la educación*

- Asignar las principales responsabilidades de la política educativa a las autoridades nacionales, con instancias de consulta a los distintos actores del sistema educativo.
- Racionalizar la estructura; por ejemplo, reemplazar los múltiples órganos colegiados por cargos unipersonales, que también cuenten con mecanismos de consulta obligatoria pero no vinculante.
- Fortalecer y dotar de progresiva autonomía a la gestión de los centros educativos. Esto supone una descentralización que transfiera recursos, capacidades de decisión y también responsabilidad a cada centro y, con distintos roles, a sus distintos actores locales.

### *b. Fortalecer el rol de los directores y la capacidad de gestión de cada centro*

Esta línea fue convenida en el acuerdo multipartidario del 2012, pero no se ha cumplido ni se observa voluntad de hacerlo. La evidencia es que el Promejora fue la única estrategia seria y consistente en esta dirección, pero ha quedado reducido a una escala testimonial. Ni siquiera se ha concretado la exigencia de permanencia de los docentes durante por lo menos tres años en un mismo centro. La rotación hoy impide que se conformen equipos docentes capaces de llevar adelante proyectos locales durante plazos razonables. Parecería que la rotación se ha convertido en un derecho adquirido de un sector de docentes, que por cierto no es mayoritario.

**Fortalecer y dotar de progresiva autonomía a la gestión de los centros educativos.**

### *c. Dignificar y jerarquizar el rol docente*

Buena parte de los docentes se sienten frustrados por su práctica cotidiana, y los que la realizan a cabalidad, con profesionalismo y con entusiasmo, lo logran más *a pesar* de las condiciones, de la organización y el funcionamiento, que apoyados por todo ello.

Deben mejorarse las condiciones de ejercicio de la docencia, crear equipos de trabajo, concentrar horas en un centro, mejorar la formación en servicio y, por supuesto,

mejorar las remuneraciones, asociándolas con otras medidas que viabilicen que esa inversión se traduzca en mejor calidad de la enseñanza y sobre todo de los aprendizajes.

Dignificar supone mejores ingresos, mejores condiciones y también mejores exigencias y formas de evaluación. En definitiva, estamos hablando de una redefinición de los contratos docentes, que por supuesto deberá negociarse con los sindicatos, pero en la cual debe ser muy clara la iniciativa y la propuesta del gobierno.

En esta perspectiva debe redefinirse la formación docente, dándole carácter universitario, vinculándola estrechamente con los mejores ámbitos académicos de cada área disciplinaria y, a la vez, estableciendo articulaciones permanentes, fuertes y dinámicas, con los procesos de cambio y con la vida cotidiana del sistema educativo.

#### *d. Refundar el acuerdo entre cada centro educativo, sus estudiantes y sus familias*

Los datos indican que para los sectores de menores ingresos la educación ha perdido capacidad de atracción. Varios estudios muestran que muchos jóvenes dejan de asistir en la educación media, incluso cuando tienen fuertes incentivos económicos. Aun con ese supuesto incentivo, los estudiantes y sus familias optan por abandonar los centros educativos públicos. Otros van a centros privados y los más al mercado de trabajo o a la calle.

El acuerdo consistirá en que el centro se comprometa a lograr ciertos resultados y pueda confiarse en que lo conseguirá. Educando y familias sabrán qué esperar y contarán con los medios para ir controlando que ello se cumpla. También podrán adecuar esos resultados a sus necesidades, sus puntos de partida y sus preferencias; nunca todo ello deberá ser excusa para rebajar los niveles de logro y de aprendizaje.

**Cada escuela, liceo o escuela técnica debe planificar, gestionar y evaluar su trabajo educativo y la gestión de sus recursos.**

#### *e. Mejorar la gestión de recursos e infraestructura*

Cada escuela, liceo o escuela técnica debe planificar, gestionar y evaluar su trabajo educativo y la gestión de sus recursos. Deberá trabajarse hacia el cambio de asignación de los docentes a cada centro y concretar su permanencia durante por lo menos tres años.

En la asignación deberán tenerse en cuenta las necesidades y conveniencias de cada centro educativo; no como hasta ahora, en que la asignación es una decisión exclusiva de cada docente, con base en sus méritos.

Los centros educativos deben ser los que realicen el mantenimiento y las reformas de infraestructura hasta determinado límite, como estrategia para superar el deterioro y la incapacidad de gestión edilicia que ha tomado conocimiento público en los últimos años.

Quienes pueden tomar y luego implementar las mejores y más oportunas decisiones sobre los locales son los propios centros. Allí está la mejor información y ellos son los principales interesados en que eso se haga y se haga bien. También son los que mejor pueden administrar la ejecución y controlar a quienes realicen las reparaciones y obras necesarias. Incluso están en mejores condiciones de identificar y seleccionar a quiénes contratar.

Todo esto requerirá primero incrementar los recursos de cada centro, pero justamente es allí donde debe lograrse mayor capacidad operativa y no en niveles centrales, que responden mal, tarde y nunca a las necesidades locales.

#### *f. Aumentar la inversión y el gasto educativo con condicionalidades*

Existe un amplio consenso, tanto en el gobierno como en la oposición, en que se gasta en la educación mucho más que en décadas pasadas y eso es bueno, pero que existe un grave problema en el hecho de que ese incremento no muestra resultados tangibles en cobertura y mucho menos en aprendizaje. Especialmente debe priorizarse el rubro educativo si aparecen nuevas fuentes de recursos para el país, como los vinculados a la megaminería o eventuales yacimientos de petróleo.

Para los nuevos incrementos de gasto e inversión educativa y de los salarios del sector se propone aplicar dos criterios rigurosos:

- todo incremento debe asociarse a un determinado resultado
- y condicionarse su efectivización a cambios a implementarse: nuevos roles, nuevos servicios, nuevas modalidades de intervención.

**Todo incremento debe asociarse a un determinado resultado.**

### *g. Optimizar el uso de los centros educativos privados*

Se debe pensar en usufructuar los centros educativos privados en zonas donde los centros estatales son insuficientes, especialmente con sectores de bajos ingresos. En la educación media existe un grave problema de cobertura y a la vez todos los años hay un número de adolescentes que quieren inscribirse pero no logran, o no lo hacen en los centros que preferirían por cercanía o por oferta educativa —nos referimos a las áreas ocupacionales de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)—.

En las mismas zonas existen centros educativos privados con capacidad ociosa, que han expresado reiteradamente su disposición e interés en recibir alumnos que no pueden acceder a los estatales. Para ello debe asignarse financiamiento del Estado, con todos los controles que correspondan, a los centros privados. El único fundamento para no hacerlo es una visión estatista perimida, que asigna algún tipo de valor superior a los centros gestionados directamente por el Estado.

### *h. En el nivel universitario, concretar y consolidar una serie de reformas que tienen diferentes grados de avance*

**Crear la Agencia de Acreditación de Instituciones Universitarias, que hace años está estancada.**

- Consideramos prioritario crear la Agencia de Acreditación de Instituciones Universitarias, que hace años está estancada. Debe ser un instrumento para evaluar, regular y sobre todo mejorar la calidad universitaria. Las exigencias y los criterios deben ser los mismos para todas las universidades e institutos, superando el reflejo corporativo que pretende proteger a la Universidad de la República (UDELAR), que es el punto que ha impedido un amplio acuerdo sobre el tema. Esta Ley proporcionará un marco normativo y un soporte sólido a la política de educación superior.
- Crear el Instituto Universitario de Educación, que brinde formación y reconocimiento universitario a los docentes de todos los niveles educativos. El Instituto debe especializarse en educación y articular su oferta educativa con las instituciones universitarias de mejor calidad en cada área del conocimiento (por ejemplo, matemáticas, lengua, historia), dándoles libertad de elección a sus estudiantes y no pretendiendo ser excelente en todos los temas, lo cual no sería viable.
- Consolidar la recién creada Universidad Tecnológica a través de institutos especializados en los diversos sectores productivos y por lo tanto radicados en las

diversas regiones en las cuales se concentra la actividad de cada uno de ellos. La descentralización no está en ubicar las oficinas centrales en el interior, sino en que la capacidad de decisión y la iniciativa estén cerca y se cuente con la participación directa de los actores productivos.

- Potenciar a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como promotora y líder de una fortalecida política de ciencia y tecnología, que integre la producción de conocimientos con los actores y las principales apuestas de desarrollo económico y social del país.
- Consolidar y potenciar las donaciones de empresas a proyectos de instituciones universitarias, levantando los topes y las dificultades burocráticas hoy existentes.

**La descentralización no está en ubicar las oficinas centrales en el interior, sino en que la capacidad de decisión y la iniciativa estén cerca y se cuente con la participación directa de los actores productivos.**

## 3. SALUD

### 3.1. Las finalidades de la política y el sistema de salud

La realidad del sector debe analizarse a la luz de los principios que guían o deberían guiar el diseño y el desempeño del sistema de salud, lo cual es relevante atendiendo a que la ley 18.211, que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), confunde principios, objetivos e instrumentos. Por lo tanto, comenzamos definiendo las grandes finalidades a las que deben responder la política y el sistema de salud, que sintetizamos a continuación:

- Mantener y mejorar el nivel de salud de la población.
- Asegurar la universalidad de la cobertura asistencial y del acceso a los servicios.
- Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a corto, mediano y largo plazo.
- Asegurar la equidad en términos económicos y asistenciales.

**Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a corto, mediano y largo plazo.**

### 3.2. La situación en grandes trazos

La reforma de la salud, que tuvo la virtud de capitalizar y potenciar una acumulación de avances y cambios que se produjeron en varios de los gobiernos previos, ha supuesto una serie de logros y también presenta varias limitaciones y desafíos. La mayor parte de los logros ocurrió en el primer gobierno frentista, en tanto en el segundo apenas se mantuvieron y continuaron, en el contexto de una ausencia de liderazgo político en el sector salud.

Se ha avanzado en el sentido de la universalidad de la cobertura a través de un fondo único que implica aumento de la equidad; se han reformulado significativamente los mecanismos de financiamiento en el sentido de la sustentabilidad del sistema y de mejorar los incentivos que produce. No obstante, existen problemas, sobre todo en la capacidad de rectoría y en el diseño del marco regulatorio, que cuestionan el mantenimiento de estos avances y los logros futuros.

Desde un punto de vista macro, el primer problema del sistema es la indefinición de prioridades y objetivos de salud. Esto impide que exista un marco de referencia que encuadre las políticas sectoriales de manera explícita. El país no tiene definidos cuáles son sus principales problemas de salud y por ende aquellos objetivos y metas prioritarios, en gran medida por carencias en materia de información epidemiológica.

¿Cuáles son los principales problemas? ¿Las patologías cardiovasculares? ¿Dentro de estas, ¿cuáles?: ¿los infartos de miocardio, los accidentes cerebrovasculares? ¿Son las neoplasias la prioridad? ¿Cuáles de ellas?: ¿el cáncer de mama, el cáncer de pulmón, el de colon? ¿Lo son los accidentes de tránsito? ¿Los suicidios? ¿Las causas de mortalidad infantil o de la mortalidad en menores de cinco años? Cualquiera de estos problemas y otros han estado en algún momento en primer plano como consecuencia de eventos notorios, pero en ningún caso se ha manifestado con claridad cuáles deben atenderse prioritariamente, cuánto se puede disminuir su tasa específica actual de mortalidad y en qué plazo.

Es importante señalar en este sentido que históricamente el Ministerio de Salud Pública (MSP) ha renunciado en gran medida a sus cometidos en favor de las comisiones honorarias —de Lucha contra el Cáncer, de Salud Cardiovascular, de Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes—, que han asumido un rol principal en la definición de las políticas y en la vigilancia epidemiológica de las patologías que quedan dentro de su ámbito de competencia. A ello se agrega que los varios programas que funcionan en el Ministerio de Salud Pública tienen insuficiente y despareja capacidad de definición de metas y estrategias de política.

El sistema y particularmente la reforma vienen sufriendo en los últimos años un serio problema de ausencia de liderazgo que pone en tela de juicio sus avances futuros. Esto se debe básicamente a cuestiones coyunturales, como el perfil de quienes han tenido la responsabilidad de conducir el MSP en este período de gobierno y problemas de carácter ideológico que afectan fuertemente la calidad de las decisiones relativas a la regulación del sistema. En este último sentido es de destacar la fuerte carga de desconfianza y preconceptos del MSP respecto a las empresas privadas del sector (y de estas hacia aquél), que lleva a una postura excesivamente intervencionista del órgano regulador, que incluso alcanza aspectos de microgestión de las instituciones. A esto deben agregarse problemas de funcionamiento del órgano regulador del SNIS, esto es, la Junta Nacional de la Salud (JUNASA).

Uno de los principales problemas es la situación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), cuya gestión sigue teniendo dificultades de funcionamiento

**Los varios programas que funcionan en el Ministerio de Salud Pública tienen insuficiente y despareja capacidad de definición de metas y estrategias de política.**

y no logra adecuarse a las nuevas reglas de juego exigidas por la reforma. Adolece de una gran centralización interna que no proporciona a las unidades ejecutoras locales las condiciones necesarias para ser eficaces en el servicio brindado. A ello se agrega la conformación y el desempeño de su Directorio, que no logró resolver apropiadamente la incorporación de la representación de los trabajadores, la cual debe ser firmemente cuestionada.

### 3.3. Propuestas

a. Otorgar al MSP mayor fortaleza en su carácter de órgano rector del sistema en su conjunto, lo que implica la obligación de tomar definiciones expresas respecto a los objetivos de salud a mediano y largo plazo. Para ello es necesaria una mejora sustantiva de sus sistemas de información epidemiológica, y es requisito que asuma su rol como principal actor en la materia (por sobre las comisiones honorarias).

La canasta de prestaciones que están obligados a brindar los prestadores no cuenta con un mecanismo explícito para su modificación. Esto lleva a cierta falta de transparencia cuando se incorporan nuevos servicios o prestaciones al Plan Integral de Atención en Salud (PIAS), y de hecho ha habido cambios sin correlato de financiamiento.

Consecuentemente con lo anterior, no existen mecanismos de evaluación de las intervenciones y prestaciones a incluir o excluir del PIAS, los que deberían definirse.

b. Crear una agencia de evaluación de tecnologías sanitarias con independencia técnico-política, que constituya una institucionalidad independiente encargada de evaluar las nuevas tecnologías o la evidencia disponible respecto a su efectividad, a fin de tomar la decisión para incorporarlas al PIAS.

En este sentido la política ha sido errática, contradictoria y francamente ideologizada, asentada en el paradigma explícito de que la incorporación de nuevas tecnologías debe hacerse a través del sector público.

El resultado de esta política, sumada a fragilidades del sistema de larga data y al discurso de la atención primaria como prioridad absoluta —contrapuesta sin fundamento a las nuevas tecnologías—, es un estado de rezago tecnológico que compromete la eficacia de las respuestas del sistema a los problemas de salud de los individuos.

**Crear una agencia de evaluación de tecnologías sanitarias con independencia técnico-política.**

- c. Implementar un reaseguro destinado a la cobertura de las patologías psiquiátricas severas financiado por el conjunto de las empresas del SNIS, que permita una atención digna de estos pacientes, trascendiendo el modelo tradicional de atención a cargo exclusivamente del Estado a través de sus servicios —colonias psiquiátricas Santín Carlos Rossi y Etchepare—.
- d. El MSP debe asumir la conducción de la política de salud ocupacional, incluyendo la definición de riesgos y prestaciones incluidos en el seguro administrado por el Banco de Seguros del Estado (BSE).

Existen sistemas de cobertura de riesgos específicos por fuera del Fondo Nacional de Salud (FONASA), esto es, la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales —en la órbita del BSE— y los procedimientos de medicina de alta tecnología —a cargo del Fondo Nacional de Recursos (FNR)—. En el primer caso se agrega una escasa incidencia, por no decir una prescindencia, del MSP en la definición de la política de salud ocupacional, en la definición de los riesgos que cubre este seguro y de las prestaciones que deben incluirse en el plan del seguro, los cuales quedan totalmente en al ámbito de competencia del BSE.

- e. Analizar en profundidad la conveniencia de mantener el financiamiento del Sistema asociado a la seguridad social.

Si el FONASA alcanza a toda la población y el financiamiento a los prestadores se hace mediante cápitas, es posible prever el gasto futuro y establecer una restricción presupuestal que admite variaciones ante situaciones epidemiológicas imprevisibles.

- 6. Fortalecer ASSE mediante incentivos a su descentralización interna y a través de su redefinición como prestador del SNIS, sacando de su ámbito de competencia todos aquellos servicios de carácter sociosanitario (por ejemplo, el Hospital Piñeyro del Campo) que exceden las prestaciones incluidas en el PIAS. Debe evaluarse el traspaso de estas a la competencia del organismo de seguridad social o del MIDES. Para ello debe estudiarse la inclusión de los usuarios de ASSE en la cobertura del FONASA, otorgándoles la posibilidad de elegir su cobertura.

En tanto ASSE es un prestador integral del SNIS, debería finanziarse de igual manera que el resto de los prestadores, es decir, a través de cápitas ajustadas por riesgo (sexo y edad) y no mediante presupuesto como lo ha sido históricamente. Concomitantemente, deberá quitarse de las competencias de ASSE la prestación de servicios no incluidos en el PIAS, a efectos de competir en igualdad de condiciones con los prestadores privados.

**ASSE debería finanziarse de igual manera que el resto de los prestadores, es decir, a través de cápitas ajustadas por riesgo (sexo y edad) y no mediante presupuesto como lo ha sido históricamente.**

- f. El sistema no ha desarrollado instancias de evaluación de la calidad de los servicios que prestan las instituciones. Esto implica la ausencia de información sobre el desempeño de las empresas que afecta la decisión de las personas respecto a la elección de la institución donde asegurar su salud.

Por otra parte, cabe preguntarse si existe la libertad de elección que dispone la ley 18.211, por lo ya señalado respecto a los usuarios de ASSE y porque solo se habilita la movilidad entre empresas del 1 al 28 de febrero de cada año para quienes tienen más de tres años de permanencia en una institución. Llama la atención, además, que esta regulación de la movilidad afecte solo a las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC), ya que en cualquier momento del año un individuo afiliado a una IAMC puede migrar a ASSE o a un seguro integral, pero no puede hacerlo a otra IAMC.

**En un sector de precios regulados, la variable de competencia debería ser la calidad, pero esta no se evalúa y por tanto se desconoce.**

Lo señalado configura un escenario en el que los incentivos a la competencia son escasos o nulos. En un sector de precios regulados, la variable de competencia debería ser la calidad, pero esta no se evalúa y por tanto se desconoce. A esto se suma una regulación extrema de la publicidad y la imposibilidad de diferenciación basada en prestaciones adicionales o nuevas tecnologías.

Al respecto es necesario avanzar en el diseño y la aplicación de un sistema de evaluación de la calidad asistencial que comprenda la difusión pública de la información referida al desempeño de las empresas.

## 4. EL INSTITUTO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

### 4.1. Estado de situación

En este caso, a diferencia de los restantes, se considera más conveniente formular las propuestas con relación al organismo, considerando que otros componentes de las políticas de niñez, adolescencia y familia se abordan en los capítulos dedicados a educación, asistencia y salud y sistema nacional de cuidados, entre otros.

El Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU) ha incrementado constantemente su cobertura en los casi 30 años posteriores a la dictadura, respondiendo a las situaciones de exclusión y pobreza que afectan más a los niños y adolescentes que a ningún otro tramo de edad. Es una de las herramientas institucionales que responden a dos de los principales desafíos sociales que hoy enfrenta el país: la fractura social que separa a distintos sectores sociales y el deterioro de la educación formal, que ha sido un fracaso rotundo con aquellos que se encuentran en situación de pobreza o sufren otro tipo de marginación. Los dos desafíos configuran una situación de exclusión, ausencia de recursos y de oportunidades que los niños que la sufren difícilmente logran superar en el resto de su vida.

El INAU cuenta con una de las mejores estructuras de gobernanza, si la contrastamos con las del resto de las políticas sociales y en especial con las educativas. El organismo se modernizó y amplió su cobertura a partir de 1985, recurriendo al sector privado, lo que le permitió llegar a casi el 90 % de los más de 74.000 niños y adolescentes con los cuales trabaja.

Debe señalarse que tuvo importantes problemas de conducción, tanto en el período 2000-2005 como en el siguiente. Las políticas y programas de amparo y prevención se volvieron a *contaminar* al tener que convivir con la responsabilidad de la institución de atender a los jóvenes infractores.

Se llegó incluso a caer en el facilismo demagógico de victimizar a los infractores y facilitar su “fuga” sistemática, incumpliendo las decisiones judiciales de privación de libertad. Esa demagogia, que se quiso justificar con interpretaciones ideologizadas, aparentemente de izquierda y de avanzada, motivó la reacción de signo opuesto, que ante los problemas de seguridad que vive la sociedad respondió promoviendo la baja de la edad de imputabilidad penal como si se tratara de un talismán.

Se llegó incluso a caer en el facilismo demagógico de victimizar a los infractores y facilitar su “fuga” sistemática, incumpliendo las decisiones judiciales de privación de libertad.

**La participación del Partido Independiente en el Directorio, apoyando y contribuyendo activamente en el diseño y la implementación de las políticas desarrolladas, representó un aporte fundamental.**

La dirección del INAU durante el segundo gobierno frentista fue muy diferente a la anterior. La participación del Partido Independiente en el Directorio, apoyando y contribuyendo activamente en el diseño y la implementación de las políticas desarrolladas, representó un aporte fundamental. Se detuvieron las fugas y se fortaleció el trabajo educativo y de inserción laboral de los jóvenes privados de libertad. Se le dio gran autonomía y especialización a todo lo concerniente a la responsabilidad penal de los adolescentes, que pese a ser un componente minoritario ha tenido siempre la visibilidad del Instituto. Se inició también un proceso de reformulación del trabajo con los niños que por distintas causas se hallan privados del cuidado de sus padres, potenciando o reformulando alternativas a su institucionalización.

Todo esto generó una profunda readecuación organizativa a los efectos de fortalecer y diferenciar los roles institucionales de rectoría, supervisión y evaluación, de manera de mejorar la definición de metas y la efectividad en su logro, considerando tanto lo que hace a las políticas y acciones ejecutadas por el propio Instituto como las gestionadas por otros actores estatales o privados.

## 4.2. Propuestas

Dado el análisis anterior, las propuestas se dirigen a profundizar y complementar los logros alcanzados.

- a. Responsabilidad penal de los adolescentes con o sin privación de libertad. Mejorar el trabajo socioeducativo —promoviendo la continuación de la educación formal de dichos jóvenes— e implementar mecanismos de apoyo una vez cumplidas las medidas judiciales, buscando reducir los niveles de reincidencia.
- b. Readecuación del Instituto. Implementar la readecuación institucional fortaleciendo la eficiencia y eficacia tanto de su gestión como la de las instituciones privadas con las que trabaja. Desarrollar su capacidad de rectoría y liderazgo en el conjunto de las políticas de niñez y adolescencia.
- c. Potenciar su aporte a la educación formal y a las políticas y programas de primera infancia, contribuyendo a que los niños y adolescentes que resultan postergados y excluidos reciban los servicios que requieren para aprender y continuar la educación formal.

- d. Tomar la iniciativa y el liderazgo en el diseño y la implementación de una política orientada a promover el ejercicio de las responsabilidades y los derechos de los padres y las familias, para la que se deberán articular los aportes y participación de los diversos actores estatales y privados. Será necesario definir y obtener los primeros resultados efectivamente medibles durante el próximo período de gobierno.

**Promover el ejercicio  
de las responsabilidades y  
los derechos de los padres  
y las familias.**

## 5. SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

### 5.1. Estado de situación

La sociedad uruguaya y especialmente una buena parte de sus familias se enfrentan a dos problemas difíciles de resolver y tan fuertemente conectados entre sí que en realidad constituyen las dos caras de una misma moneda. Por una parte, brinda apoyos muy insuficientes para los cuidados en la primera infancia, en la tercera edad y de las personas con discapacidad. La contracara es que ese rol en términos afectivos, de dedicación y económico recae en las familias a las que pertenecen los niños pequeños, los ancianos y las personas con discapacidad. El pesado Estado uruguayo, en algunas de las situaciones en que más se lo necesitaría, deja solas a las familias y, dentro de ellas, especialmente a las mujeres de todas las edades, que son quienes asumen esas funciones.

**Se contó con un amplio consenso respecto a la conveniencia de crear un sistema nacional de cuidados, se avanzó en su diseño y se dispuso de una situación fiscal excepcional para hacerlo, pero no se tuvo la capacidad de implementarlo.**

En los últimos años existieron todas las condiciones para avanzar en este sentido. Se contó con un amplio consenso respecto a la conveniencia de crear un sistema nacional de cuidados, se avanzó en su diseño y se dispuso de una situación fiscal excepcional para hacerlo, pero no se tuvo la capacidad de implementarlo. La falta de recursos —que fue la causa final para no hacerlo—, considerando la prioridad del tema, la situación económica del país y del Estado, indica falta de convicción o, más probablemente, incapacidad de gestión. En este como en otros temas el saldo es un fuerte desbalance entre los tiempos y esfuerzos dedicados a engorrosos y alargados procesos de consulta y los destinados a las realizaciones, que en este caso resultaron nulas.

Un sistema de cuidados resulta prioritario para los tres sectores de población señalados y para sus familias, y especialmente constituiría un componente principal de una política de equidad de género, al facilitar las condiciones para el estudio y el trabajo fuera del hogar de las mujeres de todas las edades.

## 5.2. Propuesta

- a. Mejorar y fortalecer los programas de seguimiento y apoyo a los niños recién nacidos, a sus madres y padres, brindándoles servicios que posibiliten su desarrollo integral. Facilitar y promover la formación, la inserción y el desempeño laboral de las madres, mejorando la compatibilización de estos aspectos con la lactancia y el cuidado de sus hijos.
- b. Universalizar la cobertura de centros de primera infancia y jardines de infantes en todas las edades en que las familias lo requieran.
- c. Promover mecanismos para facilitar la combinación del trabajo y el cuidado en la primera infancia, considerando tanto a las madres como a los padres y a quienes se desempeñan en trabajo dependiente o independiente.

Esto deberá incluir incentivos a las empresas que contemplen ventajas (que conviene que admitan diversidad de formatos) de horario y dedicación durante la lactancia — incluyendo trabajo a distancia— o la creación de *oficinas maternales* en los lugares de trabajo (espacios que posibiliten que los padres lleven al trabajo a sus niños pequeños). Deben preverse mecanismos de incentivo, financiamiento y exoneraciones, de tal manera que los costos del cuidado en estas etapas no recaigan solo ni principalmente en las familias y tampoco en las empresas u organizaciones —sean privadas o estatales— donde los padres se desempeñan. Debe evitarse el desestímulo a las empresas de contratar madres con niños pequeños o mujeres fértiles.

- d. Desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados con el propósito de apoyar las funciones de las familias respecto a la primera infancia, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

El Sistema procurará fortalecer a las familias, no reemplazarlas ni relegarlas, por lo que sus estrategias consistirán en dotarlas de alternativas y recursos que les permitan optar entre recibir servicios externos o recibir financiamiento, apoyos y reconocimiento a los cuidados prestados por la propia familia. Se ofrecerá formación y asesoramiento a quienes cumplan estas funciones, que a la vez les serán reconocidas en términos de las capacidades desarrolladas y del desempeño laboral, a los efectos tanto de la continuidad en la educación formal como de los derechos como trabajadores.

Se valorarán y regularán aquellos servicios que brindan organizaciones de la sociedad civil, empresas y particulares, potenciando y evaluando su aporte y no sustituyéndolo por servicios ejecutados por organismos estatales.

**El Sistema procurará fortalecer a las familias, no reemplazarlas ni relegarlas.**

- e. Reglamentar e implementar la ley 18.651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad, posibilitando el desarrollo de: 1) atención médica, sicológica y social; 2) programas de rehabilitación y de seguridad social; 3) educación en la diversidad, propendiendo a la integración de las personas con discapacidad; 4) formación y desarrollo intelectual, físico y para el trabajo; 5) transporte público; 6) formación de personal especializado para acompañamiento, orientación y rehabilitación; 7) estímulos para las entidades que otorguen puestos de trabajo; 8) programas educativos de y para la comunidad en favor de las personas con discapacidad; 9) adecuación urbana, edilicia y de paseo público, sea en áreas cerradas o abiertas, y 10) accesibilidad a la informática incorporando los avances tecnológicos.
- f. Se debe garantizar que los servicios públicos sean accesibles tanto física como tecnológicamente. Los sistemas tecnológicos, la infraestructura y el equipamiento deben garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.
- g. Se deberán prever mecanismos específicos de capacitación para que las personas con discapacidad logren finalizar su educación formal sin barreras físicas ni tecnológicas y puedan competir en el mercado en igualdad de condiciones. También se deberá adecuar el sistema de llamados y selección de personal en el Estado para no generar barreras al ingreso.

La oficina que reciba a la persona con discapacidad deberá ser accesible tanto física como tecnológicamente, y los demás funcionarios deben estar sensibilizados para recibir adecuadamente al nuevo ingreso.

Es importante destacar que todas estas medidas no deben estar orientadas solamente a trabajos manuales. Muchas personas con discapacidad están en condiciones de realizar trabajos administrativos y profesionales. Con frecuencia los programas de inserción laboral se limitan a trabajos manuales repetitivos que frustran a quienes, venciendo todas las barreras, han logrado capacitarse. La educación y el trabajo son fundamentales para disminuir la vulnerabilidad de las personas con discapacidad.

- h. Priorizar a los adultos mayores que viven solos y a las mujeres que en esa etapa asumen el cuidado de otros miembros de la familia.

Priorizar a los adultos mayores que viven solos y a las mujeres que en esa etapa asumen el cuidado de otros miembros de la familia.

- i. Atender las situaciones críticas de las personas de la tercera edad en cuanto a salud, seguridad social, vivienda e ingresos, considerando que una de cada tres sufre carencias en por lo menos uno de estos aspectos.

Debe diseñarse una *cadena* de servicios que atiendan a una creciente heterogeneidad, a la diversidad de perfiles, patologías y también de necesidades y capacidades de la población adulta mayor y de sus familias.

- j. Promover y facilitar la integración de los niños pequeños, las personas con discapacidad y las personas mayores a la vida de sus familias, contemplando los dispositivos que ellos requieren, por ejemplo, en los servicios públicos, en las actividades culturales o en el diseño de las viviendas.
- k. Brindar apoyos, a través de distintas modalidades de prestación y financiamiento, que promuevan y faciliten el cuidado de los niños pequeños, las personas con discapacidad y las personas mayores por parte de sus familias.
- l. Generalizar las ventanillas o procedimientos de atención preferencial en trámites, servicios y consumo para las personas con discapacidad, las personas mayores, las embarazadas y quienes están a cargo de niños pequeños.
- m. Desarrollar políticas de entornos y ciudades amigables para niños pequeños, personas con discapacidad y personas mayores.
- n. Ampliar, desarrollar y mejorar la calidad de la oferta de servicios y de recursos humanos calificados dirigidos a niños pequeños, personas con discapacidad y personas mayores. Esto debe incluir programas de capacitación, así como mecanismos de evaluación, certificación e información de los servicios y los recursos humanos.

**Desarrollar políticas de entornos y ciudades amigables para niños pequeños, personas con discapacidad y personas mayores.**

## 6. VIVIENDA

### 6.1. Estado de situación

La ley 18.795, de 2011, dispuso incentivos fiscales para dinamizar la oferta de viviendas, con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda “de interés social”. Para ello la ley estableció un programa tendiente a promover proyectos de inversión vinculados a la construcción, el reciclaje o la refacción de inmuebles con destino a la vivienda de interés social. Aquellos proyectos que sean declarados objeto de promoción tendrán una serie de beneficios fiscales que el MVOTMA estima en una reducción de costos del orden del 17 %.

Para ello los proyectos deben cumplir las siguientes condiciones: a) ampliar significativamente la cantidad de viviendas de interés social para la venta; b) facilitar el acceso a la vivienda a los sectores socioeconómicos bajos, medio bajos y medios; c) contribuir a la integración social; d) mejorar las condiciones de financiamiento y garantía, y e) fomentar la innovación tecnológica.

En cuanto a los incentivos a la demanda, se instrumentan dos mecanismos: el Fondo de Garantía para los Créditos Hipotecarios (FGCH) y los subsidios a la cuota de los préstamos hipotecarios. El FGCH apunta a facilitar el crédito a aquellos que no tienen suficiente ahorro previo, quienes podrán acceder a un crédito de hasta el 90% del valor de tasación del inmueble garantizado con dicho fondo. El FGCH garantiza hasta que mediante el pago de las cuotas se cancele el total del importe que ha garantizado. El MVOTMA dispuso además un subsidio a la cuota del crédito hipotecario que puede alcanzar hasta el 50 %, según la situación del comprador.

En primer lugar hay que considerar que la ley 18.795 no es una promoción para viviendas de carácter social. Los valores que se manejan se ubican en un nivel que supera ampliamente las posibilidades de buena parte de la clase media.

En segundo lugar, los beneficios fiscales que otorga la ley resultaron rápidamente absorbidos por el incremento en los costos de la construcción, que en los años 2011-2012 fueron del orden del 30%.

En tercer lugar, hay un objetivo planteado en la ley que no se ha traducido en acciones concretas: la introducción de nuevas tecnologías en lo constructivo. Al incorporar

**Los beneficios fiscales que otorga la ley resultaron rápidamente absorbidos por el incremento en los costos de la construcción.**

nuevas técnicas que incrementen la productividad de la industria de la construcción, mejoran los costos operativos y financieros. Sobre este punto hay una vasta experiencia internacional. En la medida en que la industria de la construcción produce un bien no transable, los costos en líneas generales son relativamente parecidos para todos los actores y, por lo tanto, sus incrementos se transfieren a los precios. En ese sentido la importación de tecnología sería una muy buena opción para reducir los costos mediante el incremento de la productividad, lo que se vería reflejado en los precios de las viviendas.

Esto sería ampliamente beneficioso para los sectores de menores ingresos, pues podrían acceder a viviendas dignas a menor precio, lo que es muy relevante porque el valor de la vivienda denominada *social* promovida según lo dispuesto por la ley 18.795 se incrementó un 25 % respecto al ingreso medio de los hogares correspondiente al año 2012 para Montevideo.

En síntesis:

- a. Los valores máximos de las viviendas pertenecientes a los proyectos promovidos por la ley 18.795 están muy por encima de las posibilidades de la clase media, media baja y baja.
- b. Los subsidios y la garantía complementaria del FGCH no resuelven el tema de fondo, que es el valor de la vivienda en relación con el nivel de ingresos de los hogares.
- c. En este contexto se propone priorizar la introducción de nuevas tecnologías de construcción que posibiliten el acceso a los sectores de ingresos medios y bajos.

## 6.2. Propuestas

Uruguay padece un déficit habitacional de entre 60.000 y 80.000 viviendas. Es decir, ese es el número de hogares que están privados del *derecho a un lugar*, condición necesaria para poder ejercer los demás derechos. A la vez, se han identificado alrededor de 60.000 viviendas probablemente desocupadas, muchas de ellas en estado ruinoso. Se propone, por lo tanto, definir la situación de *abandono* y las acciones que podría emprender el Estado para, utilizando este recurso, facilitar el acceso a la vivienda de las personas o familias que carecen de un lugar digno para vivir.

Priorizar la introducción de nuevas tecnologías de construcción que posibiliten el acceso a los sectores de ingresos medios y bajos.

Otra clave es hacer uso del *stock* de tierra urbanizada o de edificios, fincas, galpones o predios de propiedad estatal que no se utilizan, especialmente los ubicados en zonas con servicios.

A partir de estas dos fuentes de recursos deberán generarse mecanismos de apoyo a la construcción y el reciclaje, a fin de convertir esas propiedades en viviendas habitables en condiciones dignas para aquellos privados de este derecho.

En materia tecnológica, si bien Uruguay no se ha quedado atrás en explorar nuevas posibilidades y trascender las técnicas convencionales de construcción —gracias al impulso de instituciones públicas y privadas o de empresas o arquitectos emprendedores—, esos caminos alternativos no han alcanzado la masa crítica necesaria para impactar en la industria.

### Estudiar, evaluar y fomentar el uso de nuevas tecnologías de construcción.

Por ello, un capítulo esencial en la discusión instrumental sobre vivienda es el referido a las enormes posibilidades que abren las nuevas tecnologías. Es menester superar el enfoque restrictivo y tradicional de los materiales y técnicas de construcción, que tienden a encarecer indebidamente todos los procesos. Con ese fin se propone estudiar, evaluar y fomentar el uso de nuevas tecnologías de construcción, especialmente las que posibiliten el acceso a la vivienda propia de sectores de ingresos medios y bajos.

A título solo de ejemplo, hoy en el mundo las posibilidades de la madera superan todo lo imaginado hasta hace pocos años; el yeso ecológico es otro insumo que abre perspectivas y posibilidades; también resulta prometedor un recurso más intensivo a la construcción mediante componentes prefabricados o basada en concepciones modulares.

## 7. RECREACIÓN, DEPORTE Y TIEMPO LIBRE

### 7.1. Estado de situación

Las expectativas generadas con la creación de un primer Ministerio de Deporte se vieron finalmente frustradas por su fusión con Turismo, concretada en las primeras semanas del primer gobierno del Frente Amplio. En el marco de un desarrollo exponencial de la industria del turismo en el país, el resto de las competencias del Ministerio de Turismo y Deporte se vieron relegadas, cuando no directamente ignoradas. Incluso el objetivo de ampliar el acceso al turismo quedó relegado por el de promover el desarrollo económico del sector. A ello se agregó que la gestión de la Dirección Nacional de Deporte resultó absorbida por funciones de seguridad —más bien correspondientes al Ministerio del Interior— y por la universalización de la educación física en las escuelas —que compete a la ANEP—. Los pocos esfuerzos registrados en el turismo social carecen de objetivos claros.

### 7.2. Propuestas

- a. Desarrollar un Plan Nacional de Deporte que contribuya a objetivos tanto de disfrute del tiempo libre como de salud de la población. Este plan deberá dar orientación a los diversos programas desarticulados que se han ido sumando, así como generar mecanismos de promoción y evaluación de la diversidad de iniciativas desarrolladas desde la sociedad, en muchos casos usufructuando recursos públicos (por ejemplo, concesión de espacios públicos en exclusiva, exoneración de impuestos).
- b. Desarrollar un Plan Nacional de Recreación orientado al desarrollo integral de las personas, considerando las necesidades de distintos grupos de edad, que promueva la apropiación del espacio público como ámbito de encuentro y de mejora del respeto y la convivencia. Para llevarlo adelante es necesario promover la formación de jóvenes como recreadores comunitarios.
- c. Desarrollar infraestructura y servicios dirigidos al turismo social, por ejemplo:
  - a) creación de circuitos de turismo aventura,
  - b) transformación de estaciones y vías férreas en desuso en vías verdes dotadas de servicios o
  - c) crear un sistema de

**Desarrollar un Plan Nacional de Deporte que contribuya a objetivos tanto de disfrute del tiempo libre como de salud de la población.**

**Estudiar y aprobar una ley de ciclovías que las integre como parte del desarrollo y el mantenimiento de calles y carreteras.**

postas de canotaje en los principales cursos de agua. Involucrar en estas iniciativas a empresarios locales, a través de distintas modalidades, como la gestión de las propias actividades, servicios de transporte, alojamiento rústico o alimentación.

- d. Estudiar y aprobar una ley de ciclovías que las integre como parte del desarrollo y el mantenimiento de calles y carreteras (por ejemplo, que por cada kilómetro de pavimento se generen 100 metros de ciclovía), apuntando a la promoción del espacio público alternativo al automóvil.

## 8. CULTURA

### 8.1. Estado de situación

Tras la asunción del Frente Amplio en el gobierno, las condiciones para desarrollar políticas culturales en Uruguay han sido sumamente favorables. El impulso y el compromiso desarrollados durante la primera administración frentista, lo oportuno de la sanción parlamentaria de un conjunto de leyes y un significativo aumento en la asignación de recursos presupuestales trajeron consigo un fortalecimiento de la institucionalidad cultural.

Este nuevo escenario permitió al propio Ministerio de Educación y Cultura rescatar y proyectar —con otras denominaciones y alcances— programas de administraciones pasadas que habían tenido un fuerte impulso, pero sin los recursos necesarios, tendientes a promover lo artístico y lo cultural en todo el territorio nacional, apoyar las iniciativas culturales locales, capacitar operadores y gestores culturales, fortalecer museos y bibliotecas, entre otros.

La jerarquización de la Dirección Nacional de Cultura (DNC), dotándola de mayor autonomía dentro del propio inciso; la ley sobre incentivos fiscales para empresas privadas que apoyen la actividad esencialmente artística; la aprobación de la ley de cine y audiovisual, la normativa que regula fondos concursables para la cultura y el fondo de incentivo cultural; la ley que crea el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y la presentación del proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Museos; la culminación de las obras en el complejo del SODRE son parte de una nueva estructura y nomenclatura que se interviene desde lo público en este ámbito.

Sin embargo, los proyectos y programas no han logrado los resultados esperados a mediano plazo y sus concreciones no condicen con la inversión de recursos presupuestales asignados. Vemos con preocupación la sistemática concentración de esfuerzos para formular una programación de eventos y espectáculos como epicentro de políticas. Si bien es vital la promoción y difusión de la amplia producción nacional, ello no puede significar el absoluto de las políticas culturales.

En este ámbito el sector público no tuvo capacidad de interlocución con la sociedad ni con otras áreas públicas y privadas. Tampoco aplicó adecuados criterios de descentralización.

**Los proyectos y programas no han logrado los resultados esperados a mediano plazo y sus concreciones no condicen con la inversión de recursos presupuestales asignados.**

**Continuamos teniendo bibliotecas públicas carentes de institucionalidad, sin articulación entre ellas, que no han modernizado sus servicios y por tanto no contribuyen adecuadamente a la educación ni a la promoción cultural.**

Los Centros MEC y las Usinas Culturales, localizados en todo el territorio nacional, se iniciaron de modo predeterminado y sin analizar los referentes locales; a su vez, dependen administrativamente de la unidad ejecutora en Montevideo y gestionan su actividad sin una debida coordinación con las intendencias departamentales, lo que implica duplicar esfuerzos, lesiona la autonomía y avasalla las particularidades de cada localidad.

Los Fondos Concursables no han logrado abarcar un conjunto diverso de iniciativas emergentes, sino que han privilegiado a artistas y producciones de consagradas trayectorias. No se ha reglamentado la Ley de Bibliotecas Públicas. La Biblioteca Nacional, que estaba convocada a liderar este proyecto, no concretó su propia y necesaria modernización ni tampoco apoyó el proceso de consolidación de la Red de Bibliotecas Públicas y Populares. Como resultado, continuamos teniendo bibliotecas públicas carentes de institucionalidad, sin articulación entre ellas, que no han modernizado sus servicios y por tanto no contribuyen adecuadamente a la educación ni a la promoción cultural.

Lo mismo ocurre con los museos, que, a pesar de haber institucionalizado un ámbito de coordinación, carecen de la impronta corporativa capaz de promover más diligencia de la UDELAR en la puesta en marcha de la formación académica específica.

En el apoyo a las instituciones teatrales se destaca la asignación de dotaciones millonarias a dos organizaciones montevideanas afines al gobierno, excluyendo al resto del país y al ámbito independiente.

## 8.2. Propuestas

- a. Priorizar la equidad y el equilibrio territorial como criterio de asignación de recursos y actividades. Para ello se deben reinstalar instancias nacionales y mejorar sustantivamente la coordinación y complementación con las acciones y los servicios ofrecidos por las intendencias. En segundo lugar se deben promover instrumentos de articulación territorial de las políticas culturales con las políticas nacionales de descentralización que involucren a los gobiernos departamentales. Retomar las infraestructuras municipales de cultura, en sus distintos niveles, como figura central de la descentralización.
- b. Fortalecer las instancias ya instituidas o previstas en la normativa cultural — como el Fondo Nacional de la Música (FONAM), la Comisión de Fomento al Teatro

(COFONTE), la Casa de Comedias, los Premios Anuales del MEC, el Premio Nacional de Literatura o, más en general, los Fondos de Incentivo y los Fondos Concursables—, realizando los ajustes que correspondan para estimular la diversidad y el surgimiento de nuevas iniciativas. Agilizar el análisis y viabilizar el trámite de las propuestas legislativas en lo que refiere a la seguridad social para los artistas.

**Agilizar el análisis y  
viabilizar el trámite de  
las propuestas legislativas  
en lo que refiere a la  
seguridad social para los  
artistas.**



III.

## POR UN ESTADO DE CALIDAD



Es precisamente en esta época que debemos potenciar sin concesiones ni debilidades al Estado democrático ante las pretensiones de las formas autoritarias y totalitarias que lo amenazan desde diferentes concepciones.

En la medida en que el *buen gobierno* no sea ejercido cabalmente, en la medida en que no pueda cumplir con sus promesas, en la medida en que no vaya adecuándose a los cambios o que necesite perfeccionarse en su funcionamiento, el ciudadano dejará de sentir al Estado como propio y dejará de defenderlo e identificarse con su estructura y desarrollo.

Por esta razón el Partido Independiente propone su visión de cómo organizar el Estado para que permita el ejercicio del *buen gobierno*.

Es con respecto a los temas incluidos en esta temática, precisamente, que el ciudadano percibe y sufre en forma directa, concreta y cotidiana el resultado de la gestión estatal.

Es en la toma de decisiones sobre cómo funcionan las instituciones del gobierno en el marco de un Estado democrático, así como en los criterios que definen a los organismos dedicados a la defensa exterior del país y a aquellos encargados de mantener la seguridad pública de nuestros ciudadanos, donde se juega la percepción de los resultados de la gestión pública.

Es en la forma en que se organiza el territorio y se distribuye el poder entre los diferentes niveles de la comunidad donde se concreta la orientación del Estado al servicio de la gente y del bien común.

**El Partido Independiente propone su visión de cómo organizar el Estado para que permita el ejercicio del *buen gobierno*.**

## 1. REFORMA DEL ESTADO

Durante el siglo XX y lo que va del actual, Uruguay ha tenido un Estado poderoso y activo en muchos aspectos, pero que mantiene básicamente la estructura y la organización que se dio hace más de cinco décadas, en la época de las políticas de sustitución de importaciones.

El proceso de apertura económica que se viene dando en los últimos años en forma cada vez más profunda y los cambios tecnológicos, culturales y sociales producidos hacen urgente otra forma de gestionar el Estado uruguayo.

Todo ello más allá de que nuestro Estado es visto por sus ciudadanos desde una perspectiva contradictoria, pues por un lado la uruguaya es una sociedad profundamente estatista y, al mismo tiempo, la propia ciudadanía se queja de la ineficiencia de sus servicios y no identifica a la burocracia pública como un actor que se caracterice por la calidad de su gestión.

Los intentos hechos desde la reinstauración democrática solo han tenido resultados medianamente positivos en las empresas públicas del dominio industrial y comercial del Estado, pero es en el ámbito de la Administración Central y de los servicios descentralizados donde se concentra la mayor parte del gasto y de los funcionarios públicos del país, precisamente allí donde los esfuerzos de modernización no tuvieron como resultado ni un verdadero fortalecimiento institucional ni una mejora efectiva en el servicio a los ciudadanos.

Lo mismo cabe afirmar de los gobiernos departamentales, a pesar de la creación de un tercer nivel de gobierno y de los intentos realizados en la última década en materia de capacidades institucionales.

**La reforma del Estado ha sido más fácil de proclamar (“la madre de todas las reformas”) que de llevar a la práctica.**

Resulta evidente que la reforma del Estado ha sido más fácil de proclamar (“la madre de todas las reformas”) que de llevar a la práctica. En efecto, los últimos anuncios de tal reforma no estuvieron acompañados de un corpus conceptual, no se conocen sus componentes, su cronograma ni mucho menos su costo fiscal. En algunas ocasiones parecería que la reforma del Estado fuera la reforma del sistema de salud; en otras, los proyectos e inversiones en infraestructura de las empresas públicas, y así sucesivamente, según el gusto del comunicador de turno.

El Partido Independiente propone conceptualizar la reforma del Estado a través del desarrollo de políticas transversales al sector público —que se irán implementando gradualmente en distintas áreas y organismos—, en dos niveles: 1) nivel institucional, y 2) modernización y profesionalización de la gestión. Ambos niveles son complementarios y merecen ser atendidos mediante un enfoque sistémico.

## 1.1. Nivel institucional

La maquinaria de gobierno, las instituciones públicas, deben adaptarse a las necesidades de un sector público cada vez más dinámico, complejo y fragmentado, como producto de un tipo de *governance* caracterizado por el desarrollo de redes colaborativas entre los distintos actores de la sociedad civil. Algunas propuestas para ello son:

- a. Reforzar a los centros de gobierno —Presidencia, OPP, Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)— en sus capacidades para lograr la coordinación y la coherencia de las políticas públicas.

En el Uruguay actual, la Presidencia es un organismo débil en sus capacidades de coordinación política, ya sea en el ámbito interministerial, con el Parlamento o con la sociedad civil. También es débil en sus capacidades de monitoreo y evaluación de políticas públicas. En cambio, tiene en su órbita una serie de proyectos y programas públicos que no tienen razón para estar allí, salvo un interés coyuntural por controlarlos directamente. Otro tanto puede decirse de la OPP, que no ha desarrollado verdaderas capacidades de planificación en el mediano plazo, por lo que no puede cumplir a cabalidad su rol de asesoramiento a la Presidencia en materia de estrategias de desarrollo.

La ONSC tiene una concepción de la gestión humana anclada en prácticas centralizadas de control, en lugar de desarrollar una perspectiva de moderna planificación de la carrera profesional en el sector público y marcos regulatorios que provean adecuados sistemas de evaluación de los funcionarios. El MEF, por su parte, tampoco ha podido desarrollar capacidades que lo conviertan en un actor relevante para el desarrollo de un presupuesto basado en resultados de la gestión, en una aceitada coordinación con los otros centros de gobierno.

Cuanto más fragmentado y complejo sea el sector público, más potente debe ser la capacidad de coordinación de los centros de gobierno, entre sí y con los distintos organismos públicos, semipúblicos y privados que están involucrados en una política pública.

**Cuanto más fragmentado y complejo sea el sector público, más potente debe ser la capacidad de coordinación de los centros de gobierno, entre sí y con los distintos organismos.**

- b. Proceder a una mayor división y especialización de tareas entre organismos encargados de formular políticas, de aquellos que las regulan y aquellos que proveen bienes y servicios.

Los ministerios en el Uruguay todavía no se han especializado adecuadamente para desarrollar sus funciones. Una versión radical de esta especialización puede concretarse mediante la creación de agencias semiautónomas que se encarguen de la provisión de servicios, separadas de pequeñas estructuras ministeriales especializadas en formulación de políticas.

También podría pensarse en versiones más moderadas. Una de ellas dejaría las unidades de provisión de servicios dentro de cada ministerio, pero idearía formas legales y contables más flexibles para dotarlas de mayor autonomía y una gestión altamente profesionalizada.

Un claro ejemplo de este tipo de debilidades lo constituye el MEC, un macroministerio donde innumerables unidades encargadas de la provisión de un servicio público se confunden con débiles unidades de formulación de políticas, las que a su vez tienen muy poca incidencia sobre organismos de provisión con fuertes márgenes de autonomía.

Por su parte, aquellas agencias u organismos responsables de tareas de regulación de políticas y servicios públicos —se presten en condiciones de competencia o no— deberían tener un grado de autonomía jerárquica y presupuestal de la que hoy en su mayoría carecen.

- c. Reforzar y fortalecer el rol del Tribunal de Cuentas para que sus observaciones sean tenidas en cuenta por las jerarquías del Poder Ejecutivo.

Para ello se debe seguir trabajando en la actualización y modernización del derecho público; por ejemplo, en materia de compras estatales. De lo contrario, el Tribunal de Cuentas se ve obligado a hacer observaciones sobre compras que de otra manera no haría.

Esto produce, al mismo tiempo, una inflación de las observaciones, lo que da pie al Parlamento a no tratar la mayoría de ellas, en lugar de comprometerse a considerar las cuestiones sustantivas. Al mismo tiempo que disminuye el carácter ritualista de las observaciones, debería reforzarse la capacidad del Tribunal de Cuentas de hacer controles de gestión de los organismos públicos.

**Debería reforzarse la capacidad del Tribunal de Cuentas de hacer controles de gestión de los organismos públicos.**

d. Reforzar la capacidad del Parlamento para realizar auditorías de gestión sobre los organismos públicos, tal como lo hacen otras auditorías parlamentarias en regímenes parlamentaristas y en el presidencialismo norteamericano.

Es muy fructífero el intercambio en aquellos países donde la auditoría del Parlamento trabaja junto con los centros de gobierno del Poder Ejecutivo en el diseño de los indicadores de gestión de los organismos que componen el presupuesto nacional.

e. Modernizar el derecho público

Los controles en materia de compras y contrataciones de los organismos públicos serían mucho más efectivos si se trabaja cuidadosamente en flexibilizar los controles *ex ante* e incorporar seriamente los controles *ex post* en determinado tipo de actividades, como empresas, servicios estatales de radio y televisión, estadísticas nacionales, educación pública.

De esta manera no se produciría el fenómeno conocido como *fuga del derecho público*: creación artificiosa de nuevas personas públicas no estatales para escapar a las normas de la Administración Central; aprobación de presupuestos que se presentan formalmente a las empresas públicas pero que no se usan realmente; sociedades anónimas hijas y nietas de las empresas públicas; burocracias paralelas contratadas con fondos extrapresupuestales o a través de organismos que no rinden cuenta al Tribunal de Cuentas —como la Corporación Nacional para el Desarrollo—.

f. Controlar, regular y prohibir el desarrollo de sociedades anónimas de capital estatal.

En nuestro derecho y en el derecho comparado, las entidades estatales pueden cumplir sus cometidos utilizando para ello las mismas formas societarias que los sujetos privados, en sociedad o no con otros sujetos, públicos o privados.

La nueva disposición constitucional suscitó discrepancias en la doctrina, que se reflejaron en la legislación: por un lado, se sostuvo que allí “el Estado” alude a todas las entidades estatales; por otro, se entendió que solo se refiere a la persona pública mayor así llamada, lo que deja fuera los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados.

Esta última interpretación no significa excluir la posibilidad de que esas entidades estatales “menores” utilicen formas societarias privadas; significa solo que las

**Controlar, regular y prohibir el desarrollo de sociedades anónimas de capital estatal.**

**Numerosas leyes confirieron a entes autónomos y servicios descentralizados la potestad de participar en el capital de empresas privadas o de constituir por sí sociedades regidas por derecho privado.**

limitaciones contenidas en la disposición constitucional no se les aplican, pero, puesto que la competencia de esas entidades se determina por ley, aun con esa interpretación la ley puede conferirles la facultad de utilizar formas societarias privadas para cumplir sus cometidos.

Por la vía de una u otra de tales interpretaciones, la realidad muestra que numerosas leyes confirieron a entes autónomos y servicios descentralizados, así como también a los gobiernos departamentales, la potestad de participar en el capital de empresas privadas o de constituir por sí sociedades regidas por derecho privado, siempre, naturalmente, en cometidos propios de su giro.

Así lo han hecho efectivamente ANCAP, ANP, BROU, PLUNA y UTE, entre otros, algunos de ellos copiosamente, casi siempre en sociedades creadas a tal efecto o estando prevista tal participación.

Ahora bien, puesto que estas sociedades con forma privada no son entidades estatales, no les son aplicables las normas propias de estas últimas: no están sometidas a los controles que recaen sobre ellas, ni a las formas de contratar que las rigen, ni sus trabajadores son funcionarios públicos sometidos a los estatutos de tales, entre otras soluciones especiales de tutela del interés público limitantes de la actuación estatal que quedan excluidas.

Sin embargo, los bienes que utilizan y los fondos que esas sociedades manejan son sustancialmente públicos; más aún, son bienes y fondos de origen estatal, y es ostensible que los procedimientos de control interno propios de las sociedades privadas, basados en la defensa por sus accionistas de su propio interés individual, no funcionan adecuadamente o no lo hacen en absoluto cuando el o los accionistas son entidades estatales.

Atendiendo a esa realidad, diversas leyes han establecido soluciones especiales para estas sociedades con participación estatal en su capital, que no se aplican a la generalidad de las sociedades con similar forma privada pero sin esa participación.

El empleo de las formas societarias privadas puede ser conveniente y hasta necesario en ciertos casos, manifiestamente cuando se trata de entidades industriales o comerciales en competencia con empresas privadas, para permitirles hacerlo en condiciones de igualdad. Pero desde hace unos años, y agudamente en los dos últimos gobiernos, se ha usado y abusado de este instrumento, que ha adquirido una extensión desmesurada.

A las sociedades creadas o participadas directamente por las entidades estatales se han agregado otras creadas por esas sociedades que podríamos llamar primarias, y el fenómeno se repite en sucesivos escalones, de manera que se ha llegado a hablar de sociedades de segunda, tercera o sucesivas generaciones, a las que se denomina *hijas, nietas o bisnietas* de las iniciales.

La gravedad del fenómeno se agudiza porque a esas sociedades derivadas de las directamente creadas o participadas por las entidades estatales ni siquiera se les aplican las normas especiales dictadas para estas últimas, debido a que se trata de sociedades creadas por otras privadas que no cuentan con participación formalmente estatal.

Así se ha tejido una maraña en la cual no solo el control externo es dificultoso o simplemente inexistente; en verdad, hasta el conocimiento de su mera existencia es difícil o imposible. Los ramales de sociedades derivadas de la entidad estatal, que llegan a contarse seguramente por decenas, devienen inescrutables, aunque en definitiva siguen administrando y disponiendo de bienes que en su origen son públicos y estatales.

La facultad de constituir sociedades de forma privada o participar en su creación debe limitarse a las entidades estatales que desarrollen sus actividades en competencia con empresas privadas —que es la hipótesis en que verdaderamente puede justificarse—, y prohibir por ley que las sociedades creadas o participadas por entidades estatales estén facultadas a crear a su vez nuevas sociedades o a participar en su creación, así como disponer la disolución y liquidación de las existentes.

Deberán además establecerse adecuados mecanismos de control externo de las sociedades creadas o participadas por entidades estatales. No podrán ser los mismos que se aplican a las propias entidades estatales, porque entonces seguramente desaparecería en buena medida la razón de su existencia, pero sí habrán de ser suficientes para evitar la aparición de fenómenos de corrupción en que han culminado, en países no lejanos, situaciones similares a estas que ocurren aquí.

Es preciso instituir una sindicatura o auditoría general de sociedades creadas o participadas por entidades estatales, dirigida por un órgano con fuerte o dominante integración de los partidos constitutivos de las minorías parlamentarias que posean intensos poderes de control.

Otra forma, que no puede dejar de mencionarse ahora, de sustraer fondos públicos de la administración por aquellos órganos a los que en principio debería corresponder,

**Se ha tejido una maraña en la cual no solo el control externo es dificultoso o simplemente inexistente; en verdad, hasta el conocimiento de su mera existencia es difícil o imposible.**

y evitar la aplicación de las normas constitucionales que regulan su control, consiste en la creación de patrimonios o fondos de afectación no personalizados, como los fideicomisos, administrados muchas veces por agentes privados especializados.

Los ejemplos se han multiplicado durante los dos últimos gobiernos y ya llegan a la decena: fideicomiso del transporte colectivo de pasajeros, Fondo de Inversión Departamental, Fondo para el Desarrollo (FONDES), Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patentes de Rodados, etc. También para ellos, que administran recursos públicos a veces cuantiosos, deberán crearse adecuados mecanismos de control externo que tutelen los intereses públicos comprometidos.

## 1.2. El nivel de la modernización y profesionalización de la gestión

La gestión pública constituye el músculo de la osamenta institucional. No debe ser entendida como un ámbito en el que se impone un paradigma de gestión con validez universal y desprovisto de opciones políticas. El paradigma de gestión que se desarrolle estará al servicio del modelo de desarrollo propuesto, y los diseños institucionales resultantes deberán hacer frente a los problemas concretos que se quieran resolver.

Las soluciones de gestión serán diferentes según el ámbito en el que se promuevan, y según estos ámbitos y estos problemas las estrategias de gestión tendrán una particular combinación de valores administrativos.

En algunas áreas los valores asociados a las garantías del Estado de derecho serán prioritarios, mientras que en otras áreas, donde el Estado de derecho no está en cuestión, podrán buscarse soluciones más flexibles que tiendan a combinar las garantías jurídicas con los valores vinculados a la eficiencia empresarial.

Las estrategias de modernización que se proponen pueden ser agrupadas en tres grandes áreas relacionadas entre sí: 1) la gestión de los recursos humanos del sector público; 2) el desarrollo de una lógica de gestión basada en la evaluación de los resultados, y 3) el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

**Podrán buscarse soluciones más flexibles que tiendan a combinar las garantías jurídicas con los valores vinculados a la eficiencia empresarial.**

## a. La reforma del Servicio Civil y la necesidad de un nuevo pacto entre políticos y burócratas

Esta reforma, debido a su complejidad, sensibilidad política y costos financieros, debe ser encarada como un proceso de mediano y largo plazo, sabiendo que los réditos políticos son escasos, frente a costos asociados altos y concentrados.

El principio angular de esta reforma está marcado por la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública, con el lema *mérito con flexibilidad*. Esto significa la revalorización de la carrera administrativa sobre bases meritocráticas, con componentes de flexibilidad que la hagan funcional al modelo de gestión pública que se quiere promover.

El sistema tradicional de carrera administrativa en el Uruguay no ha funcionado en la práctica debido a la existencia de mecanismos informales de gestión humana y remuneraciones asociadas. Esto expresa una ausencia de respeto por la legalidad existente, anclada, por un lado, en tradiciones políticas de corte clientelístico del sistema político uruguayo y, por otro lado, en una falta de adecuación del sistema normativo a las necesidades de gestión de un Estado moderno.

Es necesario entonces pensar una reforma del Servicio Civil que modifique los estatutos de la carrera administrativa, apoyada en un nuevo pacto entre políticos y burócratas que dé sustento político a esa nueva realidad jurídica.

En ese pacto, los políticos conceden ciertos derechos a la burocracia de carrera, como relativa estabilidad en el empleo, un sistema de remuneraciones adecuado a las tareas que se desempeñan, protecciones jurídicas contra arbitrariedades que afectan el desarrollo profesional, filtración de información en caso que el funcionario detecte irregularidades y estas no sean atendidas por sus superiores, a cambio de lealtad al gobierno de turno y sus objetivos de política —que no es lo mismo que apoyo político-partidario—.

Para que este pacto resulte, los partidos políticos en Uruguay deben dejar de considerar a la burocracia establecida como un grupo de enemigos potenciales designados por partidos de oposición o por anteriores autoridades políticas del propio partido de gobierno. Esto daría pie a limitar la discrecionalidad con que las autoridades políticas designan los puestos de la alta burocracia —jefes de proyecto, asesores, encargaturas—, que constituye de hecho una burocracia paralela de su confianza personal o partidaria.

**Revalorizar la carrera administrativa sobre bases meritocráticas, con componentes de flexibilidad que la hagan funcional al modelo de gestión pública que se quiere promover.**

**Se debe establecer más claramente el límite donde termina el nivel político —cargos de confianza, asesores— y comienza la gestión profesional e imparcial de la burocracia de carrera.**

Se debe establecer más claramente el límite donde termina el nivel político —cargos de confianza, asesores— y comienza la gestión profesional e imparcial de la burocracia de carrera.

Ahora bien, para que las jerarquías políticas dejen de ver a la burocracia como un enemigo o un estorbo, la carrera administrativa debe tener características que den a los jerarcas políticos las garantías de que no serán boicoteados en su gestión y que la burocracia tiene las competencias necesarias para cumplir sus cometidos.

De allí la importancia de rediseñar la carrera administrativa y, en particular, la alta burocracia en el Uruguay. Esta reforma alcanza a los funcionarios de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. No alcanza a los funcionarios de las empresas públicas ni de los gobiernos departamentales, mientras que otras formas contractuales públicas no permanentes deben estar contempladas por el Estatuto del Funcionario Público pero no forman parte del Servicio Civil de carrera.

### *La carrera administrativa*

La carrera administrativa debe ofrecer un ámbito de garantías jurídicas, posibilidades de desarrollo profesional y flexibilidades necesarias para que las autoridades políticas y jerarquías administrativas tengan un margen importante de libertad de gestión.

- En primer lugar, debe dejar de estar estructurada de forma corporativa, es decir, según los requisitos profesionales o técnicos para desempeñar la tarea. Por el contrario, debe ser la tarea o la ocupación la que estructura la carrera, y no a la inversa. Esto significa realizar un arduo esfuerzo de identificación de grupos o familias ocupacionales con características similares dentro de las cuales un funcionario hace su carrera.
- El agrupamiento en ocupaciones permite hacer una adecuada planificación de la capacitación de los funcionarios, mediante cursos donde gente con intereses y responsabilidades afines pueda compartir sus experiencias y actualizar permanentemente sus conocimientos en la materia.
- Los funcionarios deben poder concursar a cualquier cargo para el que estén calificados —incluyendo algún requisito de antigüedad en cargos gerenciales— y ascender horizontalmente entre todos los puestos del sector público.

- Los concursos de ingreso a la función pública podrán tener en sus bases algunas condiciones que privilegian a los funcionarios públicos, incluyendo en puestos jerárquicos de responsabilidad requisitos de experiencia en la función pública, pero por lo general deberán ser abiertos y eliminar la exigencia de que se ingrese siempre por el nivel o grado más bajo.
- Los funcionarios deberán ser evaluados periódicamente con base en indicadores duros de gestión que expresen la consecución de objetivos institucionales en combinación con indicadores blandos acerca de las competencias desarrolladas en su gestión. Estas evaluaciones serán fundamentales para permanecer en el cargo, y en los casos de bajo rendimiento las personas tendrán las garantías de revisión de representantes de sus pares.
- El sistema de remuneraciones deberá ser de una sola escala o columna vertebral, donde el pasaje de un nivel o grado a otro expresa las compresiones salariales de la escala, identificando pisos y techos dentro de un mismo grupo ocupacional, según el nivel de complejidad y responsabilidad de la ocupación específica. Esto en principio hace más compleja la negociación colectiva —ya que se deben negociar por separado las distintas familias ocupacionales—, pero una vez establecidos estos pisos y techos, los aumentos salariales que dispone el gobierno se hacen proporcionalmente a partir del salario inferior en la escala. Hoy en día las unidades ejecutoras negocian por separado con su ministerio y el MEF, según el peso corporativo que tengan, lo que hace de la negociación colectiva un ámbito poco operativo.
- Un sistema de remuneraciones que fija el salario de las ocupaciones a partir de un análisis del valor público que estas agregan a la sociedad, teniendo en cuenta también la responsabilidad y la jerarquía que conlleva el puesto de trabajo, es un proceso complejo. Es preciso evaluar el margen fiscal para avanzar en esta línea y se debe hacerlo teniendo en cuenta el derecho adquirido de los trabajadores, por lo que la incorporación a una nueva escala habrá de ser progresiva y negociada. Se deben tomar también, aunque no únicamente, parámetros de referencia del sector privado y de otros sectores del sector público, como las empresas públicas.
- Repensar y calcular el valor público de las ocupaciones implica romper con una escalera salarial determinada y una carrera estructurada en torno a la vieja estructura escalafonaria.

Un sistema de remuneraciones que fija el salario de las ocupaciones a partir de un análisis del valor público que estas agregan a la sociedad.

- La ONSC debería tender a ser un organismo con mayor independencia del Poder Ejecutivo y convertirse en una Comisión de Servicio Civil conformada por expertos y miembros de todos los partidos, que funcione como garantía última de protección de los funcionarios públicos.
- Es necesario que la ONSC abandone su énfasis excesivo en ser un organismo controlador de la gestión de los ministerios, basado en la desconfianza, con prácticas burocráticas obsoletas. Se deben implementar mecanismos descentralizados y garantistas de buena gestión en cada organismo público.

### *La alta burocracia*

Se debe constituir el Alto Servicio Civil y definir adecuadamente su rol y su relación con las jerarquías políticas.

Es necesario subrayar las funciones de *gerencia* en aquellas áreas de provisión de servicios con fuerte manejo presupuestal y de personal. Se podría pensar en sustituir a los actuales directores de unidades ejecutoras, que son cargos de confianza política, por profesionales de la gestión con responsabilidad por la provisión de sus servicios y con fuerte discrecionalidad en el manejo de sus recursos humanos y financieros.

**Los directores de unidades ejecutoras deberían seguir siendo personal de confianza político.**

Los directores de unidades ejecutoras cuya función es la formulación de políticas públicas con fuerte contenido político deberían seguir siendo personal de confianza político, pero tendrían que presentar credenciales de conocimiento técnico en la materia, como en teoría ocurría con los antiguos cargos de alta prioridad. Esto debe aplicarse sobre todo a los actuales directores generales de secretaría, encargados de la gestión general de los ministerios.

Se debería pensar en un sistema de selección de este tipo de funcionarios que garantizara su excelencia profesional, y un sistema de evaluación garantista para estos funcionarios y para sus superiores políticos.

Otra alternativa, menos rentable que la anterior, es la que plantea el Nuevo Estatuto de Funcionario a estudio del gobierno. La alta burocracia se ubicaría en los cargos denominados de *alta conducción*, pero estos están ubicados en un nivel inferior, ya que sustituirían a los actuales directores de división, quienes tienen muy poca libertad de

gestión y no son responsables por la provisión de un servicio —ya que los ordenadores de gasto siguen siendo los directores de unidades ejecutoras—.

Lo importante en cualquiera de estas opciones es crear un nivel profesional por debajo de las jerarquías políticas, con responsabilidad por la gestión y el asesoramiento profesional e imparcial a ministros y jerarcas políticos, que sea valorado y respetado por sus competencias técnicas.

Estos altos directivos públicos deberían tener facilidad para rotar en distintos puestos de trabajo en el sector público y una visión estratégica de todo el sector. Para acceder a estas posiciones sería entonces deseable no solo tener muy buenos antecedentes en materia técnica, sino calificaciones asociadas a sus competencias en el asesoramiento a sus jefes, el trabajo en equipo y el conocimiento de la maquinaria pública.

### *b. La incorporación de la lógica de la gestión basada en el desempeño*

El monitoreo y la evaluación de la gestión es indispensable para poder actuar estratégicamente y corregir a tiempo el rumbo de las políticas de gobierno.

La retórica de la evaluación ha sido más fácil imponerla que su práctica efectiva, ya que implica un gran esfuerzo de capacitación e incorporación de tecnologías de la información. No toda información se traduce en inteligencia social para la toma de decisiones en política pública; y para ello hace falta un maduro procesamiento de esa información derivado de una extensa capacitación en el uso de las tecnologías correspondientes.

El presupuesto basado en productos y resultados de la gestión es una herramienta indispensable, pero no es fácil avanzar en esta lógica en unas 220 unidades ejecutoras que tiene el presupuesto nacional. Es necesario realizar maduros ejercicios de planificación estratégica dentro de los organismos y capacitar a los funcionarios en el armado de cadenas lógicas de valor, de manera de poder ir confeccionando lentamente indicadores que resulten relevantes para el monitoreo —indicadores de gestión— y evaluación de resultados —indicadores de producto y de impacto—.

**La retórica de la evaluación ha sido más fácil imponerla que su práctica efectiva.**

Se puede estructurar el presupuesto nacional en áreas programáticas y subdividir en programas específicos —tal como ocurre ahora—, pero no significa que estos estén diseñados con lógica de cadenas de valor ni que estén claramente identificados los productos de cada programa.

Es indispensable contar con desarrollos informáticos que apoyen la gestión, pero para ello es necesario instalar descentralizadamente las capacidades humanas y los sistemas de información a nivel ministerial. De lo contrario no habrá una apropiación de la metodología y menos un involucramiento de los ministros.

**Los centros de gobierno deben modernizar los sistemas de apoyo informático que sistematicen y procesen la información.**

Los centros de gobierno deben modernizar los sistemas de apoyo informático que sistematicen y procesen la información. Hay que tener en cuenta que estos sistemas informáticos son muy costosos y deben ser incorporados con cautela y sabiendo que van a ser utilizados en su máximo potencial. El procesamiento de la información sobre la base de programas presupuestales basados en productos mejora notablemente la rendición clara de cuentas al Parlamento —el presupuesto basado en insumos no es una herramienta apta para ejercer un control sustantivo del gasto público—, pero también mejora la rendición de cuentas de los ministros al presidente de la República y ayuda a monitorear las prioridades presidenciales.

Es importante tener presente que el diseño y el uso de indicadores de gestión es una herramienta política que debe ser empleada con responsabilidad. Debe ser un proceso negociado con los trabajadores y comprendido por quienes están encargados de aportar la información que los alimenta, quienes los usan para evaluar y quienes reciben la información con objetivos de control político legislativo.

### *c. El acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía*

Este componente de la reforma del Estado no solo es valioso como instrumento de construcción de ciudadanía, sino porque es una herramienta de legitimación política de la propia reforma, mientras se desarrollan los otros componentes que son más difíciles de visualizar. Todos se involucran en la discusión sobre los funcionarios públicos, pero la discusión sobre el Estatuto importa a pocos —salvo a los implicados directamente, y ni siquiera a todos los funcionarios—. El ciudadano vuelve a ocuparse del funcionario cuando tiene que recibir una prestación pública o realizar un trámite ante una oficina pública.

La simplificación de trámites se debe encarar como una tarea del conjunto de los organismos públicos, para lo que es indispensable la colaboración entre ellos, y con ese fin deben diseñarse los incentivos políticos y económicos.

Es necesario que la voluntad política se exprese permanentemente y desde las máximas autoridades, o prevalecerán las disputas y los celos entre los organismos públicos. Debe involucrarse también al sector empresarial y a los propios funcionarios, conociendo sus demandas y sus propuestas, ya que constituyen saberes acumulados que es necesario explotar.

Complementariamente se pueden usar las tecnologías de la información para prestar apoyo a la provisión de servicios como los de seguridad ciudadana, por ejemplo mediante la provisión de conectividad y un terminal inteligente por policía.

Deben promoverse concursos de atención a la ciudadanía, para lo que es necesario invertir en aquellas unidades en las que se constata motivación de sus empleados y autoridades.

Se requiere fuerza política para vencer corporativismos que están en contra de los desarrollos tecnológicos porque pueden perder proveitos o puestos de trabajo. También debe aprovecharse un ciclo económico favorable para negociar con los sindicatos en este aspecto.

Las acciones del gobierno electrónico no se refieren solo a los aspectos tecnológicos, sino que incorpora la misión de desarrollar un “mejor gobierno”.

Esto significa alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el desarrollo gubernamental, mejorar la calidad de los procesos y la reingeniería de los procedimientos, lo que aumentará la calidad de las políticas públicas, dará disponibilidad a más y mejor información en los procesos decisarios y de implementación y reducirá los plazos.

El gobierno electrónico propone aumentar los grados y la calidad de la coordinación de la gestión gubernamental mediante aplicaciones informáticas, sostenidamente interoperables, que aseguren la política de publicidad/privacidad de los datos.

Los principales objetivos e iniciativas del gobierno electrónico son: a) la atención al ciudadano; b) la mejora de la gestión e integración de servicios, y c) el desarrollo de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

**La simplificación de trámites se debe encarar como una tarea del conjunto de los organismos públicos.**

**Están dadas las condiciones para profundizar y desarrollar el gobierno electrónico.**

En Uruguay están dadas las condiciones para profundizar y desarrollar el gobierno electrónico, puesto que los avances tecnológicos, la receptividad de la ciudadanía y las experiencias parciales tanto en el Gobierno central como en los gobiernos departamentales y empresas estatales muestran resultados positivos.

El gobierno electrónico es una herramienta eficiente y eficaz para auxiliar a la reforma del Estado; por lo tanto, si bien ha tenido avances en el país, consideramos que hay que profundizar su implementación. Para esto se deben generar políticas capaces de desarrollar en todo su potencial esta herramienta y esta oportunidad.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

### 2.1. Diagnóstico: la descentralización como reequilibrio entre lo central y lo local

No estamos hablando de una descentralización contra la centralización; la descentralización es un intento de reequilibrio del centralismo, entendido como exceso de centralización. Un elemento importante es que ningún proceso de descentralización debe privar al Estado central de sus funciones de planificación y de orientación de políticas en el territorio nacional. El Estado sigue siendo el planificador, el coordinador general; reequilibrar no es desestatizar.

El proceso constitucional y legal del Uruguay se puede analizar de distintas maneras, pero en general se coincide en destacar la fuerte impronta centralista desde el propio nacimiento del Estado. Solo después de algunos intentos sin resultados importantes, en la década de 1990 y en la primera década del siglo XXI, la descentralización ha ingresado en la agenda y ha alcanzado un progresivo reconocimiento institucional y legal.

Se parte de la descentralización-desconcentración de Montevideo y se destaca la importancia de la reforma constitucional de 1996, la institucionalización del Congreso de Intendentes, la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que creó el tercer nivel de gobierno.

En la misma dirección se han impulsado también programas y acciones. Como ejemplo pueden citarse las Oficinas Territoriales del MIDES, los planes de desarrollo promovidos por MVOTMA a partir de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial, las Mesas Rurales del MGAP, las Mesas Intersectoriales Departamentales del MIDES, los Centros de Atención Ciudadana (CAC), los Centros MEC —presentes en la mayoría de las localidades del interior del país—, entre otras iniciativas. A esto se suman la reciente incorporación de la figura de representantes territoriales de diversos programas nacionales: DYNAPYME y Microfinanzas OPP.

Sin embargo, hasta el presente no se observa una verdadera pauta de gestión pública relativamente importante para administrar un marco de políticas públicas.

Hasta el presente no se observa una verdadera pauta de gestión pública relativamente importante para administrar un marco de políticas públicas.

**Todas las unidades territoriales tienen posibilidades de colaborar con el desarrollo, cada una en su escala.**

Se debe analizar qué posibilidades tiene cada unidad territorial de favorecer los procesos de desarrollo. Todas las unidades territoriales —la central, la departamental o provincial y la municipal— tienen posibilidades de colaborar con el desarrollo, cada una en su escala.

Se necesitan capacidades, que por ahora no existen, de gestión y visión estratégica de la sociedad local y tejidos sociales densos que generen auténticos procesos de participación.

Las transformaciones de las estructuras institucionales, sociales, económicas y culturales son lentas. Cuando se logra hacer frente a estas estructuras para cambiarlas, hay que saber que lo que se hace hoy tendrá efectos societales dentro de veinte o treinta años. Si realmente fuera así, ya sería un éxito.

Por eso es necesario plantear hoy las transformaciones que pretendemos impulsar.

## 2.2. Orientaciones generales

### a. Generar políticas públicas

- Lograr que el conjunto heterogéneo de iniciativas, programas y acciones descentralizadoras se convierta en el estímulo que necesita nuestro país para pasar decididamente al terreno de las políticas públicas.
- Para ello será necesario que el gobierno defina las bases del tipo de descentralización a la que aspira, de manera que todos los ministerios actúen según una orientación común.
- En la medida en que se generen políticas públicas de descentralización, se atenderá la formación de los recursos humanos y se dispondrá de recursos materiales que hoy no existen y sin los cuales es imposible procesar descentralizaciones exitosas.
- En esa medida también se superarán los efectos de un período con intermitencias y contradicciones tanto en la normativa como en el desarrollo concreto de los programas con intención descentralizadora.

### b. Contar con tejidos sociales densos

- Una condición de éxito de estos procesos es la conformación de tejidos sociales densos en las regiones y localidades, capaces de apropiarse de las transferencias que se realizan en los procesos descentralizadores.
- Para ello es necesario un esfuerzo importante de integración de los sectores sociales más deprimidos.
- Entre otras metas, será necesario superar la llamada *brecha tecnológica*. La alfabetización en nuestra época está ligada al dominio de las herramientas básicas que permitan una mínima conectividad de todos los sectores de las sociedades locales.
- La concertación y la negociación entre actores es la otra vía para alcanzar esa densidad de los tejidos sociales. Los procesos de descentralización y desarrollo local son necesariamente inclusivos, articulan las distintas racionalidades en torno a un horizonte común de la sociedad local.
- La consolidación de los tejidos sociales pasa también por una transformación cultural, en la que la cultura de la dependencia deje lugar a una cultura de la autonomía y la responsabilidad.

### c. Procesar reformas institucionales

- Un proceso de descentralización necesita ingresar en el campo de la transformación y la creación institucional; de lo contrario, el edificio formal se vuelve un obstáculo a los procesos descentralizadores.
- Lo que será necesario tener en cuenta es que estas reformas son necesarias pero no suficientes. Si no hay claridad de políticas públicas, si no hay tejidos sociales preparados, las reformas de las instituciones no lograrán sus objetivos.

Una transformación cultural, en la que la cultura de la dependencia deje lugar a una cultura de la autonomía y la responsabilidad.

## 2.3. PROPUESTAS

### a. La regionalización para enfrentar los nuevos desafíos

La descentralización implica la asunción de competencias y a veces los actores locales no cuentan con las capacidades para aceptar estos nuevos desafíos y funciones. Por tanto, es necesario elaborar propuestas para solucionar estas carencias, y una de ellas es la regionalización o conformación de asociaciones interdepartamentales.

**Las regiones se constituyen en una herramienta eficaz para contrarrestar la fragmentación y el desequilibrio del ámbito local.**

Estas acciones conjuntas en clave regional surgen como una respuesta de los gobiernos locales para afrontar demandas y roles cada vez más amplios en un contexto de recursos escasos. De esta forma las regiones se constituyen en una herramienta eficaz para contrarrestar la fragmentación y el desequilibrio del ámbito local.

Acciones que se deberían promover:

- buscar escalas para el desarrollo económico;
- mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio;
- planificar el desarrollo basado en las peculiaridades regionales.

Estas acciones tienen un notorio potencial para el desarrollo territorial dado que promueven una integración social y económica más equilibrada y planificada, contribuyen a construir consensos, promueven la cooperación interna, la comunicación y los procesos de enseñanza-aprendizaje entre gobiernos locales, optimizan los recursos de gestión que existen en el ámbito local, aumentan la escala de producción y del mercado para el desarrollo de estrategias productivas, promueven el desarrollo de estrategias para el territorio a mediano y largo plazo —superando la coyuntura y obteniendo continuidad más allá de los períodos de gobierno— e implican el desarrollo de una identidad territorial.

### b. Necesidad de un plan estratégico

La mirada estratégica en este escenario resulta fundamental, máxime cuando se promueve el desarrollo del territorio desde una mirada regional. Para ello un instrumento clave en las acciones asociadas entre gobiernos departamentales es el plan estratégico.

En Uruguay ya existen antecedentes de reciente regionalización —región Este, cuenca del arroyo Carrasco— que permiten extraer algunos aprendizajes para tener presentes en los procesos de regionalización: 1) definir las regiones del país en función de las cadenas de valor; 2) generar un plan estratégico orientador; 3) implementar una unidad de gestión regional de carácter eminentemente técnico, y 4) ajustar el marco normativo para que permita generar acciones conjuntas entre departamentos.

### *c. Poner el acento en el desarrollo local*

De cara a un proceso de desarrollo, los territorios deben adquirir capacidad para generar modos de desarrollo propios y gestionarlos mediante el uso de instrumentos de política adecuados. Para avanzar en el desarrollo local en Uruguay es necesario fortalecer los sistemas productivos territoriales, promover la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, trabajar por el cambio institucional y cultural.

A la hora de intervenir, las estrategias pueden pasar por la constitución de ámbitos multiactorales, la dinamización del capital social, la iniciativa local, la innovación, el fortalecimiento de la sociedad civil, la formación para el desarrollo local, la promoción de redes locales entre actores públicos y privados, el fomento de actividades de desarrollo científico y tecnológico —vinculándolas con los sistemas productivos locales— y el fortalecimiento del tejido empresarial.

En Uruguay para apuntar a esto se pueden generar múltiples instrumentos, como: 1) crear centros de desarrollo empresarial; 2) promover instrumentos de apoyo al emprendedurismo —incubadoras, aceleradoras, asistencia integral a emprendedores—; 3) promover clústeres y eslabonamientos productivos; 4) constituir redes de empresas; 5) elaborar políticas de promoción y calificación del empleo local —capacitación y formación adaptada a las necesidades del territorio y del tejido empresarial, centros que articulen la oferta y la demanda laboral—; 6) retomar y acentuar los programas de desarrollo rural; 7) promover la conformación de centros tecnológicos en el interior del país que brinden servicios tecnológicos a empresas y diversas formas de incorporación de innovación al proceso productivo; 8) potenciar los procesos de certificación de competencias laborales y acreditación de saberes; 9) impulsar políticas de revalorización del patrimonio y la cultura; 10) promover la creación de parques industriales y de polos logísticos, sobre los que existe normativa pero no se le está sacando provecho; 11) fomentar el uso de presupuestos participativos como una herramienta de construcción de ciudadanía.

**Promover instrumentos  
de apoyo al  
emprendedurismo:  
incubadoras, aceleradoras,  
asistencia integral a  
emprendedores.**

## Implementar procesos de rendición de cuentas que impliquen instancias participativas.

### *d. Promover el funcionamiento de los gobiernos locales*

El cabal funcionamiento de los gobiernos locales —municipios— requiere reformas en su normativa:

- promover la efectiva transferencia de competencias y recursos, clarificar la materia municipal y la departamental, así como clarificar la jurisdicción de los municipios;
- implementar procesos de rendición de cuentas que impliquen instancias participativas;
- concretar el Fondo de Incentivos para la Gestión Municipal;
- instar a que los gobiernos departamentales construyan programas presupuestales para los municipios a partir de criterios claros y objetivables;
- promover que los municipios cuenten con personería jurídica.

### 3. URBANISMO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### 3.1. Diagnóstico

##### *Los avances recientes*

En los últimos 15 años, a partir de la creación del MVOTMA, Uruguay avanzó sustantivamente en la institucionalización de la planificación territorial.

Puede afirmarse que en el 2013 el país tiene una legislación bastante completa en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, está formando profesionales expertos en estas materias, cuenta con nuevos desarrollos institucionales, recursos y competencias referidos al ordenamiento territorial, especialmente en los gobiernos departamentales, y está experimentando la aplicación de una primera generación de planes para regular los usos y ocupación del suelo y la orientación de la inversión pública.

##### *Las insuficiencias y los asuntos pendientes*

##### *Incertidumbres*

A pesar del reseñado avance legal e institucional y de la producción en curso de una primera generación de planes, se advierte la falta de una visión consensuada a largo plazo del territorio deseable y las estrategias para construirlo, tanto en el interior del país como en la escala del Montevideo metropolitano y de la costa sur.

Esta carencia responde probablemente a varias causas: insuficiente conocimiento de base, inexistencia de tradición de pensar el territorio en los partidos políticos, falta de iniciativas que busquen generar grandes consensos y ausencia en general de una cultura prospectiva.

Un ejemplo de ello es que en el año 2012 el MVOTMA publicó un avance de directrices nacionales cuya discusión está encapsulada en ámbitos gubernamentales; por tanto, no llegó al sistema político ni a la sociedad civil.

**Se advierte la falta de una visión consensuada a largo plazo del territorio deseable y las estrategias para construirlo.**

La Ley de Ordenamiento Territorial abre muchas posibilidades y ofrece muchos instrumentos. Todavía en una fase inicial, no está claro el panorama de tendencias respecto a cómo las prácticas efectivas de los gobiernos competentes van a orientar la materia del ordenamiento territorial.

### Carencias

Las carencias propias de la Ley de Ordenamiento Territorial surgen de algunos apresuramientos y excesos doctrinarios —con falta de realismo— en su redacción. Es una ley excesivamente abigarrada y reglamentarista en la definición de los llamados “instrumentos de Ordenamiento Territorial”; es decir, las categorías de planes y directrices a formular se proponen en distintas escalas.

Por otro lado, presenta una concepción de separación antagónica entre suelo urbano y suelo rural que no reconoce las situaciones mixtas características del territorio actual, y en consecuencia complica innecesariamente la regulación de una variedad de procesos.

**Se registra la significativa ausencia de una política nacional para las ciudades.**

Por otra parte, se registra la significativa ausencia de una política nacional para las ciudades. El Gobierno nacional incide a diario en el urbanismo real mediante sus obras y en forma indirecta mediante las políticas sociales y económicas. Sin embargo, no acompañó el proceso de adopción legal del ordenamiento territorial con una planificación de sus políticas urbanas.

Por consiguiente, en muchos sentidos su incidencia sigue siendo fragmentadora en vez de contribuir a desarrollos urbanos de calidad.

La preocupación por impulsar un enfoque integrado del territorio en todas sus escalas y el enfoque reciente de la Dirección de Ordenamiento Territorial llevaron a marginar al MVOTMA de una imprescindible tarea de reflexión y generación de ideas sobre los desafíos del urbanismo.

## 3.2. Propuestas

Se presenta a continuación una selección de propuestas referidas a los desafíos del ordenamiento territorial y el urbanismo.

- a. Poner en debate el futuro del territorio nacional, y especialmente sus grandes dilemas, con visión prospectiva a largo plazo y en relación con las opciones de desarrollo, con participación de todo el sistema político, la sociedad civil y los actores económicos.
- b. Desarrollar desde el Gobierno nacional de una política para las ciudades que defina una visión del desarrollo urbano deseable para el país y permita ordenar con esa visión las distintas políticas sectoriales de ministerios y agencias públicas. Algunos aspectos que debería contemplar esta política son las contribuciones a la revitalización de los centros urbanos, a la consolidación de las periferias y a la modernización del transporte, entre otras.
- c. Potenciar el rol de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como instrumento válido para organizar y gerenciar intervenciones urbanas de mediana y gran escala, complementando así a los gobiernos departamentales que carecen de capacidades y *know how* para enfrentar algunos de estos desafíos.
- d. Revisar y mejorar el marco legal, reformando la Ley de Ordenamiento Territorial para simplificar procedimientos y dar una respuesta más realista a los territorios de interfaz urbano-rural, entre otros aspectos.
- e. Potenciar la escala regional de planificación asociada entre gobiernos departamentales y gobierno nacional, haciendo uso de la figura de *estrategias regionales de ordenamiento y desarrollo* prevista en la ley, con un enfoque de regionalismo flexible, adaptado a los temas y desafíos prioritarios en cada caso.

Algunos aspectos que debería contemplar esta política son las contribuciones a la revitalización de los centros urbanos, a la consolidación de las periferias y a la modernización del transporte.

## 4. SEGURIDAD PÚBLICA

### 4.1. Diagnóstico

Desde hace años Uruguay sufre un progresivo y persistente deterioro de su calidad de vida como consecuencia del crecimiento de la inseguridad, tanto desde el punto de vista objetivo —los delitos aumentan— como subjetivo —aumentan la sensación de peligro y el miedo—.

Los análisis y diagnósticos se han multiplicado. Los sectores políticos, la academia, la comunidad y los sucesivos gobiernos han procurado entender el fenómeno e identificar sus causas. La pérdida progresiva de valores, la situación de pobreza y exclusión social, la influencia de las drogas, la falta de una adecuada acción de control y prevención del delito o la débil acción de la justicia han sido considerados factores determinantes del crecimiento delictivo y la inseguridad.

Las modernas escuelas criminológicas afirman que el delito no puede abordarse desde una óptica reduccionista y simplificadora como ha ocurrido desde la apertura democrática. En este período ha predominado un enfoque simplista del problema de la seguridad ciudadana, muchas veces condicionado por definiciones ideológicas. Para nosotros es un fenómeno social particularmente complejo, cuyo origen multicausal condiciona la forma en que debe ser encarado.

En los períodos de gobierno de los Partidos Colorado y Nacional no se logró identificar a tiempo las evidencias del progresivo deterioro que los ciudadanos comenzaron a sufrir en sus cotidianas condiciones de seguridad. Cuando la situación ya tenía características preocupantes, solo se atinó a adoptar medidas parciales, que muchas veces resultaron inconexas y contradictorias, particularmente orientadas por la filosofía de *la ley y el orden*.

Así, sin rigor científico alguno, se crearon nuevos delitos y se aumentaron las penas de otros, utilizando al sistema penal como la herramienta fundamental para intervenir en los problemas de seguridad pública. Ese camino, conjuntamente con el aumento de la delincuencia, provocó el colapso del sistema carcelario. En los años más recientes se consideró que el trabajo policial se orientaba en forma casi exclusiva a prevenir

**La seguridad ciudadana es un fenómeno social particularmente complejo, cuyo origen multicausal condiciona la forma en que debe ser encarado.**

y reprimir los delitos de menor cuantía —como hurtos y arrebatos— y a los grupos percibidos por algunos sectores de la población como generadores de riesgo —como los jóvenes—, desarrollando un concepto restringido de la seguridad y potenciando la aplicación selectiva del sistema penal, en perjuicio de los sectores más vulnerables.

Durante el primer período de gobierno del Frente Amplio la acción del Ministerio del Interior estuvo condicionada por una orientación ideológica que interpretaba las manifestaciones delictivas como una consecuencia de la exclusión social y la pobreza, propias del sistema capitalista. Por ende, la atención se focalizó en forma casi excluyente en eliminar tales causas para disminuir los delitos.

Se desactivaron las consecuencias del “derecho penal de la emergencia” mediante la aprobación de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (n.º 17.897). Paralelamente se derogó el decreto 690/80, que habilitaba a la policía a detener “en averiguaciones”, norma claramente inconstitucional que, no obstante, debió haber sido sustituida por otras herramientas adecuadas para facilitar la labor investigativa del instituto policial.

Estas acciones, sumadas a la desaparición de las comisiones de seguridad vecinal y Vecino Alerta, generaron en la población la imagen de un gobierno prescindente en materia de seguridad, con la consecuente sensación de desprotección. En ese contexto, algunas acciones positivas del gobierno, como el Código de Procedimiento Policial, pasaron inadvertidas para la población.

En la actual administración, la seguridad pública fue asumida como una de las prioridades, en cumplimiento de los amplios acuerdos suscritos por todos los partidos políticos en junio de 2010. En respuesta a tales compromisos, se previó un incremento presupuestal de 200 millones de dólares a efectos de instrumentar diversas medidas orientadas a mejorar la gestión del Ministerio del Interior, tales como: 1) reducir en forma gradual el servicio 222 de 200 a 50 horas por funcionario; 2) mejorar sustancialmente la remuneración de la policía, con incrementos variables asociados al cumplimiento de compromisos de gestión; 3) crear más de 3200 cargos de policías ejecutivos; 4) crear nuevas unidades de prevención y represión de delitos, como la Guardia Republicana, la Dirección General Contra el Crimen Organizado e Interpol; 5) instrumentar una nueva política carcelaria a través de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación; 6) adecuar la infraestructura carcelaria en orden a mejorar sustancialmente las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad.

**La acción del Ministerio del Interior estuvo condicionada por una orientación ideológica que interpretaba las manifestaciones delictivas como una consecuencia de la exclusión social y la pobreza, propias del sistema capitalista.**

Complementariamente, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) cumple un rol fundamental en la gestión del sistema de adolescentes infractores, en tanto le compete instrumentar las medidas socioeducativas dispuestas por la justicia competente.

En este período hubo un cambio radical en la gestión de los centros en que son recluidos los jóvenes con medidas socioeducativas privativas de libertad, que ha reducido sustancialmente el número de fugas e implementado cambios en las políticas de reinserción social de los infractores.

La creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SIRPA) como órgano descentralizado, fruto del acuerdo de todos los partidos políticos, ha reafirmado políticas de inserción social de los adolescentes infractores, así como la continuidad de las mejoras en las condiciones locativas y de seguridad de los centros.

## 4.2. Propuestas

**La necesidad de instrumentar una verdadera política de Estado en materia de seguridad pública que definitivamente encare los problemas en profundidad.**

La experiencia de las últimas décadas evidencia la necesidad de instrumentar una verdadera política de Estado en materia de seguridad pública que definitivamente encare los problemas en profundidad, mediante el diseño de un modelo de seguridad democrático, moderno y efectivo, basado en los necesarios consensos técnicos, sociales y políticos. En este último período de gobierno se han registrado avances importantes, aun cuando resultan insuficientes para revertir el estado actual de la seguridad pública.

### a. Reforma estructural del instituto policial

En nuestra visión, resulta imprescindible encarar una reforma estructural del instituto policial, que responda a los desafíos que el mundo de hoy exige en la lucha contra el delito.

En tal sentido, debe reorganizar sus funciones en cinco áreas especializadas: a) Policía Ciudadana, con funciones sustanciales de mantenimiento del orden público y prevención de delitos; b) Policía Judicial, orientada a actuar como auxiliar de la justicia respecto a la investigación, con unidades especializadas en tráfico de droga y crimen organizado, en delitos contra las personas, en delitos especiales contra el medio ambiente o el patrimonio histórico, artístico, etc., en delitos económicos y fiscales, en delitos

cibernéticos e inteligencia criminal; c) Policía Internacional, donde se concentrarían las funciones de persecución, coordinación, prevención e investigación de delitos internacionales; d) Policía Científica, que comprenda los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, informes periciales y documentales; e) Información e Inteligencia, cuya actividad esté orientada a la captación, recepción, tratamiento, análisis y desarrollo de información necesaria para mantener el orden, la seguridad pública y prevenir toda actividad terrorista.

La capacidad profesional requerida para cada una de estas áreas es notoriamente diferente. Por eso, para lograr mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones asignadas a ellas, nuestro instituto policial debe transitar hacia la reorganización en estas cinco áreas especializadas, con sistemas de selección de personal, de capacitación, entrenamiento y compensaciones por desempeño de acuerdo a las necesidades específicas de cada una.

El escalafón del instituto policial debe organizarse en no más de siete grados, posibilitando que quien ingrese por el grado más bajo tenga la posibilidad de acceder desde el grado inferior al de mayor jerarquía por la vía del concurso de oposición y méritos, como forma promover una verdadera carrera policial. Asimismo debe establecerse que al grado inferior del escalafón se acceda a través de un concurso de oposición.

Por otra parte, si bien en este período ha sido parcialmente redefinida la gestión territorial y operativa de la institución, históricamente relacionada con el concepto de *base* o unidad física, debería proseguirse con su readecuación, en atención a las condiciones territoriales, poblacionales y a la realidad delictiva actual.

Las unidades básicas, especialmente las comisarías, tienen un enorme potencial para implementar una estructura general de prevención policial, tendiente a desarrollar estrategias de coordinación y de participación de la ciudadanía como parte sustantiva en la respuesta a la problemática de la seguridad pública.

Obviamente, el aprovechamiento de este potencial requiere un cambio cultural de todo el personal afectado, sobre la base de una relación con la ciudadanía basada en la profesionalidad, la cortesía y el respeto. Para limitar la impunidad de quienes violan la ley y no respetan los derechos de los ciudadanos, así como para atender problemáticas específicas como la violencia de género o infracciones penales cometidas por adolescentes, resulta imprescindible la profesionalización de la policía.

**Acceder desde el grado inferior al de mayor jerarquía por la vía del concurso de oposición y méritos, como forma promover una verdadera carrera policial.**

**Consolidar un modelo policial de dedicación exclusiva sin afectar el ingreso que el actual sistema de servicios especiales ofrece a los policías.**

En paralelo con esta profunda reforma estructural, es necesario invertir en los centros de formación profesional básica y superior, reestructurar sus programas de enseñanza, orientándolos decisivamente a la formación de un policía profesional de la seguridad pública, con fuerte acento en la especialización y especial atención a la aplicación de la tecnología moderna, promoviendo el intercambio profesional con institutos de formación en seguridad exitosos en otras partes del mundo.

La profesionalización del personal policial requiere la dedicación exclusiva a su tarea natural. Para ello es necesario que se prosiga con la política de incrementar sus remuneraciones, con un mayor peso de las compensaciones variables en función del cumplimiento de los compromisos de gestión.

Por otra parte, continuando con la política implementada en el actual período, se debe procurar la eliminación definitiva del sistema de horas extra generado por el artículo 222 de la ley 13.318, de modo de consolidar un modelo policial de dedicación exclusiva sin afectar el ingreso que el actual sistema de servicios especiales ofrece a los policías.

*b. Sistema penal juvenil*

La aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), en setiembre de 2004, significó un cambio cualitativo sustancial en el campo de la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, por cuanto la nueva normativa legal reconoce plenamente aquellos consagrados por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989.

Este paso trascendente determinó el abandono de los modelos asistencialistas tutelares que caracterizaron la legislación sobre menores, creando un nuevo sistema para regular la condición jurídica de la infancia y la adolescencia. Se abandonó la concepción de los menores como objeto de tutela para pasar a considerar a los niños y jóvenes como sujetos de pleno derecho.

Sin embargo, el CNA es objeto de recurrentes críticas, tanto en el plano doctrinario como político, por no resolver eficazmente los temas procesales y de derecho de fondo con respecto a los jóvenes infractores. La realidad es que el CNA incluyó variados temas con relación a niños y adolescentes, entre ellos los artículos 65 a 129, que refieren a las infracciones penales cometidas por adolescentes.

Da la impresión de que esta exigua normativa respondió a razones de urgencia, en la medida en que remite reiteradamente a otros ordenamientos y regulaciones que deberían ser propias. Existe una remisión al Código Penal con contradicciones que jueces, fiscales y defensores de oficio han destacado.

Así, se pueden observar incoherencias dogmáticas debidas a que se recorta la normativa del Código Penal dejando sin solucionar problemas específicos, con clara ausencia de regulación. Por ejemplo, se eliminó el cómputo de agravantes existente en el Código Penal, lo cual ha determinado que tiendan a igualarse conductas totalmente dispares, lo que provoca contradicciones insalvables.

El CNA, aprobado legislativamente sin discusión y a tapas cerradas, parece haber tenido como objetivo un prototipo de adolescente que comete un error aislado y debe ser tratado con una mezcla de comprensión tutelar y compasión parental, desconociendo el verdadero problema de la delincuencia juvenil, que existe y que amerita otro manejo de la cuestión, tanto si se piensa en la sociedad como en el propio adolescente, para que internalice en debida forma el impacto negativo de su conducta.

En suma, se requiere un verdadero sistema de justicia penal juvenil, sin los resabios de la cultura tutelar, que en aras de *protecciones* mal entendidas difumina la seriedad que debe caracterizar a un sistema de justicia penal juvenil.

Por tales razones, resulta necesario aprobar un Código de Responsabilidad Penal Juvenil que subsane las múltiples falencias que en este aspecto tiene el CNA.

Quienes conciben a los adolescentes infractores como la causa principal de la inseguridad pública se equivocan. Son múltiples los estudios con validez científica que demuestran que tal percepción carece de respaldo real.

De hecho, el total de adolescentes infractores está en el entorno de los 1200 jóvenes, de los cuales aproximadamente 520 han estado o están privados de libertad. Las políticas desarrolladas a través de los programas de Apoyo al Egreso, Libertad Asistida y Libertad Vigilada, así como los éxitos obtenidos en la promoción de la inclusión laboral de estos jóvenes, muestran una baja sustantiva de la reincidencia en el delito.

Los hechos han demostrado que los problemas de gestión se resuelven con una mejor gestión, y que las respuestas espasmódicas como la reforma constitucional que

**Se requiere un verdadero sistema de justicia penal juvenil, sin los resabios de la cultura tutelar.**

**Las respuestas espasmódicas como la reforma constitucional que pretende aplicar el Código Penal a jóvenes mayores de 16 años no solo no resuelven el problema sino que lo agravan.**

pretende aplicar el Código Penal a jóvenes mayores de 16 años —la mal llamada *baja de imputabilidad*— no solo no resuelven el problema sino que lo agravan.

Las nuevas herramientas para atender la problemática de la delincuencia juvenil como condición para interrumpir su acercamiento al delito, evitar su utilización por delincuentes mayores y promover mecanismos adecuados para su inserción social deben proseguirse y profundizarse haciendo del SIRPA un servicio descentralizado especializado. Por cierto, deberá proseguirse con la inversión en infraestructura para la contención de los adolescentes en conflicto con la ley penal, asegurando condiciones adecuadas, tanto materiales como en la capacitación del personal afectado.

### c. Sistema carcelario

Definitivamente, la función penitenciaria debe dejar de pertenecer al Ministerio del Interior. No obstante, admitimos como un paso intermedio hacia su creación como servicio descentralizado que el Instituto Nacional de Rehabilitación se constituya como un órgano desconcentrado de aquel. A este respecto, consideramos que el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo es un excelente aporte. Lamentablemente, *duerme* en el ámbito legislativo.

La referida propuesta coincide con nuestra visión. La labor penitenciaria debe estar a cargo de un área de seguridad de los centros de reclusión y otra especializada en la rehabilitación y el tratamiento de los reclusos.

Uruguay necesita un nuevo sistema carcelario, que no solo respete los derechos humanos de las personas privadas de libertad sino que promueva su rehabilitación, con la meta de lograr la inclusión social de tales personas y no solo la no reincidencia. Se ha dicho que las sociedades deben ser evaluadas en el respeto a los derechos humanos por como tratan al *peor* o al *más débil* de sus integrantes, más que al *mejor* o al *más fuerte*.

Ese nuevo sistema debe estar integrado por diversos centros de rehabilitación —separados por edad, por sexo, por las características de sus destinatarios—, con una dirección única. El trabajo del sistema debe ser permanentemente evaluado mediante la recopilación de experiencias y el estudio y la discusión abierta de los resultados, a fin de acumular conocimientos que permitan mejorar su desempeño.

En la medida en que la rehabilitación no puede ser obligada, el sistema deberá incluir centros de reclusión comunes, en los cuales igualmente se brindará a los internos un trato digno y humanitario.

También deben existir centros de máxima seguridad, a los cuales se destinarán los procesados y condenados que lo justifiquen. Finalmente, el sistema deberá contar con recursos materiales suficientes y apropiados, partiendo del principio de que es más rentable para la sociedad invertir en rehabilitación que enfrentar las consecuencias de la delincuencia crónica.

**Es más rentable para la sociedad invertir en rehabilitación que enfrentar las consecuencias de la delincuencia crónica.**

#### *d. Reforma del sistema penal*

Actualmente está en curso en el ámbito parlamentario, la reforma del proceso penal con vistas a modernizarlo y actualizarlo. El nuevo proceso penal, además de respetar cabalmente los principios del debido proceso y del derecho de defensa, deberá tener una duración razonable y, principalmente, deberá dotar al juez y al fiscal de herramientas ágiles y modernas para una investigación judicial eficaz y eficiente.

Es preciso habilitar, además, la participación de las víctimas o sus familiares como parte en el proceso penal, particularmente en los delitos contra las personas, incluidos los de violencia doméstica y los sexuales. De este modo, se posibilitará que la víctima participe activamente en el desarrollo de un proceso en el cual se ventilan cuestiones que afectan sus derechos fundamentales. No obstante, debe tenerse presente que la puesta en marcha de un nuevo sistema de proceso penal supone dotar al Poder Judicial de los recursos humanos y materiales necesarios. Sería un verdadero fiasco si nuevamente una reforma de esta naturaleza debiera dejarse en suspenso.

Asimismo, se está analizando una reforma del Código Penal. El nuevo Código Penal debe contemplar la implementación de mecanismos procesales alternativos, característicos de un derecho penal restitutorio, más rápidos y eficaces que el pesado sistema de justicia penal principal, que incluya penas alternativas, la reparación de la víctima, la desjudicialización y tratamiento administrativo de pequeñas infracciones, mediante mecanismos de arbitraje y conciliación, con la participación de mediadores entrenados.

La instrumentación de penas alternativas requiere la participación coordinada de distintas instituciones estatales (sistemas educativo y de salud, de desarrollo social, etc.) y no estatales (organizaciones no gubernamentales, empresas, medios de comunicación).

## 5. DEFENSA NACIONAL

**La defensa nacional  
no es un tema  
exclusivamente militar,  
sino que involucra  
toda la nación.**

Entendemos por *política de defensa nacional* aquella función exclusiva y primaria del Estado que, articulándose con la política exterior, sigue a la definición de intereses nacionales establecidos por las autoridades políticas correspondientes y cuya institucionalidad se vincula con la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial.

En este marco, se entiende que la defensa nacional no es un tema exclusivamente militar, sino que involucra toda la nación. En tal sentido, el rol fundamental de las Fuerzas Armadas es el de constituirse como las instituciones formadas y preparadas para brindar seguridad frente a las amenazas armadas de cualquier tipo que atenten contra la soberanía, la independencia y la integridad territorial.

No obstante ello y en virtud del borroso límite entre seguridad exterior e interior que hoy se percibe, las Fuerzas Armadas, en función de sus capacidades técnicas y organizacionales, también deberán estar preparadas para apoyar a las autoridades nacionales en otras funciones que se dispongan, siempre en el marco de la Constitución y la ley.

En los últimos años se ha avanzado bastante en relación con la institucionalidad de la defensa nacional. Así, las definiciones establecidas en el Debate Nacional sobre Defensa, llevado adelante durante todo el año 2006, constituyen insumos de suma importancia a la hora de hacer definiciones políticas. La Ley Marco de Defensa Nacional (n.º 18.650) es una muestra de ello.

Pero ese marco normativo, aunque importante, es muy general e insuficiente a la hora de generar una política pública como lo es la política de defensa nacional.

### 5.1. Redefinición de las funciones del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional mantiene una estructura similar a la de hace 40 años, con algunos nuevos cargos de dirección a los cuales, en ciertos casos, no se les han definido competencias ni articulación con la estructura ministerial. Las Fuerzas Armadas se siguen rigiendo por marcos normativos que en el mejor de los casos tienen 29 años de antigüedad, con un sistema de carrera totalmente fuera de época.

Por tanto, es necesario redefinir el Ministerio de Defensa Nacional para que pueda constituirse en un generador de política pública. Eso implica la definición de una estructura ministerial con tres áreas organizacionales básicas.

- a. El *área de gestión administrativa*, conformada también con personal civil, tiene que ver con los aspectos administrativos de la gestión, tanto del personal del Ministerio y sus unidades ejecutoras como de la gestión financiera y la logística.
- b. El *área de planificación política* se relaciona con la planificación y generación de políticas propiamente dichas, las relaciones institucionales internacionales en materia de defensa nacional y la orientación del sistema de educación militar.
- c. La tercera área se relaciona con la *administración militar*, vinculada con el mando efectivo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de las directivas emanadas por las autoridades políticas.

## 5.2. La institución militar

Hay que dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades y los recursos —tanto humanos como materiales— necesarios para que ejerzan efectivamente la función de control y defensa del espacio terrestre, marítimo y aéreo.

Ello implica contar con recursos humanos idóneos y con el equipamiento necesario y pertinente, con el objetivo de concretar una presencia real, ya sea directa o a través de sistemas tecnológicos de detección.

La carrera militar y sus exigencias tienen diversas facetas muy relacionadas. Así, la carrera militar —en términos profesionales y académicos— y su retribución —en términos económicos y de beneficios— deben ser dos caras de la misma moneda.

Por ello se deberá definir un sistema de carrera que promueva perfiles profesionales que premien el ejercicio efectivo de la profesión, así como también la incorporación de competencias personales que definen un tipo de liderazgo militar más moderno, flexible e innovador.

En esta línea consideramos relevante que, a lo largo de la carrera, el militar se vaya formando e incorporando conocimientos mediante estudios técnicos de especialización,

**La incorporación de competencias personales que definan un tipo de liderazgo militar más moderno, flexible e innovador.**

e incluso estudios de grado y de posgrado, cursados tanto dentro como fuera de la institucionalidad militar. Esta situación particular deberá ser tenida en cuenta por los sistemas de promociones, así como también al estructurar complementos y bonificaciones en las retribuciones personales.

### 5.3. Propuestas

Para lograr los necesarios cambios estructurales que se consideran pertinentes, se proponen los siguientes ejes por donde deberán pasar las medidas a ser implementadas.

#### *Definiciones de política de defensa nacional*

- Por documento emanado del Consejo de Defensa Nacional (CND) se deberán definir claramente, de acuerdo a la Constitución, los objetivos e intereses nacionales, clarificando las amenazas y también los desafíos que el país tiene por delante.
- De acuerdo a dicho documento, el Ministerio de Defensa Nacional elaborará, junto con el Estado Mayor de la Defensa (EMD) y las Fuerzas Armadas, el borrador de la Política de Defensa Nacional, la que con formato de ley será revisada por el CDN y enviada para su estudio al Parlamento Nacional.
- El EMD y las Fuerzas Armadas elaborarán el borrador de la Política Militar de Defensa el que será revisado por el MDN y por el CDN y, posteriormente remitido para su estudio al Parlamento Nacional.

**Definir claramente, de acuerdo a la Constitución, los objetivos e intereses nacionales.**

#### *Reforma del Ministerio de Defensa Nacional en el marco de una reforma de la gestión pública*

- Se deberá definir una nueva estructura organizacional del MDN, estableciendo las competencias institucionales para cada área específica, así como también perfiles profesionales para los cargos ministeriales de, al menos, directores o subdirectores. Ello deberá ser plasmado en una Ley Orgánica del MDN.

## *Reforma de la gestión humana de las Fuerzas Armadas. Personal superior*

- Formación de oficiales de nivel terciario, de modo que el ingreso a las escuelas de formación de oficiales exija bachillerato completo.
- Estudios de grado y posgrado como requisito para avanzar en la carrera militar.
- Carrera militar basada en tres pilares: profesional, académica y remunerada. Todo ello articulado con una lógica que tienda a promover un perfil militar con capacidades de liderazgo, sólidos conocimientos formales —tanto militares como en otras áreas del conocimiento— y con un nivel de retribución acorde.

**Estudios de grado y  
posgrado como requisito  
para avanzar [REDACTED]  
en la carrera militar.**



# EQUIPOS TÉCNICOS





El Programa del **PARTIDO INDEPENDIENTE** para el período 2015 – 2020 ha sido formulado por equipos técnicos integrados por:

Secretario de Programa:	Castaldi, Carlos	Irigoyen, Rodolfo	Porras, Ignacio
Responsable de Área Social:	Lasida, Javier	Jiménez de Aréchaga, Miguel	Posada, Iván
Responsable de Área Estado:	Ramos, Conrado	Lamas, Álvaro	Prieto, Ruben
Responsable de Área Económica:	Vaillant, Marcel	Landechea, Sebastián	Puppo, Gabriel
Aboy, Rossana	Craigdallie, Juliana	Lázaro, Miguel	Quesada, Gustavo
Alberti, Ricardo	Dagnino, Manuel	Lema, Ricardo	Radio, Daniel
Algorta, Paulina	Dall'Orso, Juan Pablo	Lezue, Beatriz	Reolón, Luis
Álvarez, Luciano	De Castro, Francisco	López, Ademar	Rey, Grazzia
Apecech, Martín	De León, Alejandro	Mandl, Alfredo	Rilla, José
Arbuet, Heber	De Lucía, Pamela	Marsiglia, Javier	Rodríguez, Enrique
Armstrong, Ricardo	Del Castillo, Carlos	Martelletti, Eduardo	Rodríguez, Juan Carlos
Aroztegui, Dina	De Sanctis, Osvaldo	Martínez Quaglia, Hugo	Romero Gorski, Sonnia
Arroyo, Álvaro	Demarco, Mariella	Martony, Juan	Sabella, Alejandro
Bagnulo, Homero	Destich, Elizabeth	Melgarejo, Esteban	Sammarco, Carlos
Baptista, Ayiyú	Díaz, Carlos	Méndez, Juan José	Sánchez, Rosario
Barboza, Claudio	Díaz, Raúl	Mieres, Alejandro	Sanner García, María Gracia
Barreda, Eloísa	Dieste, Enrique	Mieres, Gustavo	Sarubbo, Graciela
Bayo, Leonidas	Donnagelo, Pablo	Mieres, Pablo	Sauval, Philippe
Bervejillo, Federico	Duarte, José	Migues, Washington	Schlegel, Gustavo
Besio, Félix	Espinosa, Diego	Monzón, Darwin	Secco, Joaquín
Bonansea, Nelson	Flores Colombino, Andrés	Morales, Julianne	Serrentino, Antonio
Bonasso, Alejandro	Frydman, José	Nicodella, Dornley	Severi, Cecilia
Brito, Líber	Gaiero, Luciano	Napol, Marta	Soler, Gabriel
Bruzzone, Carmen	Galaschi, Enzo	Olmedo, Dámaso	Sosa, Heriberto
Burgos, Dalile	García, Ana Cristina	Orrico, Valeria	Stolovich, Rebeca
Burgos, Gerardo	Gatto, Hebert	Paolino, Carlos	Torres, Paola
Burgos, Juan Pablo	Gatto, Renzo	Peguri, Alfredo	Tortorella, Alfredo
Burgueño, Ana Inés	Gervaz, Manuel	Pérez del Castillo, Gonzalo	Trochon, Ivette
Burgueño, Nicolás	Gilles, Mireille	Pérez del Castillo, Guillermo	Urraburu, Ángel
Cajarville, Juan Pablo	Gómez de Freitas, Ramón	Pérez, Daniel	Vaillant, Denise
Calfani, Marisel	González Ramagli, Alberto	Pérez Rodino, Roberto	Zaffaroni, Cecilia
Canel, José Luis	González Ríos, Luis		
Carrasco, Andrés	Gross, Francisco		
Castagnola, José Luis	Henry, Horacio		
Colombo, Juan	Irastorza, Alejandra		





**SEDE CENTRAL**  
18 de Julio 2015  
Tels.: 2402 0120 - 2409 5185  
[info@partidoindependiente.org.uy](mailto:info@partidoindependiente.org.uy)  
[www.partidoindependiente.org.uy](http://www.partidoindependiente.org.uy)



**PARTIDO  
INDEPENDIENTE**

