

# LO QUE NOS UNE



PARTIDO NACIONAL  
PROGRAMA DE GOBIERNO 2020 / 2025

AGOSTO 2019



# UN PARTIDO PREPARADO PARA GOBERNAR

Un Uruguay mejor es posible, y para construirlo hace falta cambiar al partido de gobierno. Tras quince años de condiciones muy favorables y mayorías parlamentarias propias, el Frente Amplio ha sido incapaz de resolver los problemas que más golpean a los uruguayos. La economía ha dejado de crecer; en los últimos cuatro años desaparecieron unos 50.000 puestos de trabajo; el clima de convivencia se deteriora a causa de la inseguridad; la crisis educativa perdura; aumenta el número de personas que viven en asentamientos; tenemos el déficit fiscal más alto de los últimos treinta años y un crecimiento de la deuda que se ha vuelto insostenible.

Hacemos política porque tenemos sueños. Queremos participar en la construcción de un país mejor. No pretendemos gobernar para los nuestros sino para todos los uruguayos. Queremos que el país evolucione y queremos seguir evolucionando todos hacia un auténtico desarrollo humano.

Para asumir esta tarea nos venimos preparando desde hace años. Hemos recorrido el país pueblo a pueblo, para escuchar las necesidades de los uruguayos y conocerlas de primera mano. Hemos conformado equipos técnicos de alto nivel, que han diagnosticado en profundidad cada situación y han elaborado propuestas sólidas. Nos hemos esforzado por fortalecer entre todos la unidad partidaria, promoviendo un clima interno de cooperación y entendimiento.

Tenemos las ganas, la energía, la capacidad de trabajo, el conocimiento técnico y la voluntad política que hacen falta para sacar al país adelante. Frente a un oficialismo desgastado y bloqueado, sentimos que estamos preparados.

El Partido Nacional aspira a encabezar un *gobierno de compromiso con el país* que incluya a otros partidos políticos. Después de las próximas elecciones, nadie va a tener mayoría parlamentaria propia. Esa perspectiva no nos parece un problema, sino una oportunidad. Una coalición multicolor nos obligará a todos a profundizar las capacidades de escucha, diálogo y construcción de acuerdos. Y eso es exactamente lo que necesita el Uruguay de hoy.

Por eso nos dedicamos a tender puentes, en lugar de levantar muros. El que crea que es el único que puede gobernar terminará quedándose solo. Y el que se quede solo no podrá enfrentar los desafíos que nos esperan.

Las propuestas que aparecen en estas páginas son respaldadas por todo el Partido Nacional. Con ellas en la mano saldremos a buscar el apoyo de nuestros conciudadanos. Y con ellas en la mano, pero también con apertura y voluntad de diálogo, saldremos a construir acuerdos con otras fuerzas políticas. Porque llega un tiempo nuevo para todos los uruguayos.



# UNA GESTIÓN QUE CUIDE EL DINERO DE TODOS

Los gobiernos del Frente Amplio fueron los más ricos de la historia del país. Ningún gobierno anterior dispuso de tanto dinero. Pero año tras año gastaron más de lo recaudado, y así fueron acumulando déficits que se tradujeron en deuda.

Además de gastar mucho, los gobiernos del Frente Amplio gastaron mal. Inmensas cantidades de dinero se perdieron en aventuras ruinosas como las de ANCAP, PLUNA o la regasificadora. Pero eso es solo el lado más visible del problema. Además, los gobiernos del Frente Amplio descuidaron la gestión cotidiana del gasto, acumulando ineficiencias y pérdidas. Usaron la plata de los contribuyentes como si no diera trabajo generarla y como si no se fuera a terminar nunca. Un solo ejemplo permite entender el problema: la cantidad de vehículos oficiales pasó de menos de cuatro mil en 2004 a casi quince mil en 2017. Quiere decir que se multiplicó por cuatro. Pero esa flota está tan mal repartida que en buena parte del país faltan ambulancias.

Nosotros nos comprometemos a poner fin a este manejo irresponsable de los dineros públicos, pero al mismo tiempo nos negamos a ser simples administradores de la escasez que fabricaron otros. No vamos a renunciar a mejorar las condiciones de vida los uruguayos, ni vamos a sacrificar objetivos que requieran mucha presencia del Estado. A lo que vamos a renunciar es al malgasto y a la disolución de responsabilidades.

Hay que equilibrar el barco, pero sin pasarle la cuenta a los ciudadanos. Si le pidiéramos a la gente que siga haciendo el esfuerzo, sólo agravaríamos los problemas: la actividad económica se vería todavía más frenada y se agudizarían problemas sociales como el desempleo. Por eso decimos que esta vez *el esfuerzo tiene que hacerlo el Estado*.

- Proponemos gobernantes responsables y austeros, que tomen decisiones sobre los recursos públicos con el mismo cuidado con el que administran su propio dinero.
- Proponemos un Estado eficiente, que deje de gastar dinero en programas que nadie evalúa y en la multiplicación de cargos innecesarios.
- Proponemos la incorporación de tecnología y de nuevos mecanismos de control que permitan hacer un seguimiento día a día de las decisiones.
- Proponemos políticas públicas más inteligentes y mejor coordinadas, que eviten superposiciones y aseguren un mejor uso de los recursos.
- Proponemos una cultura de gobierno que deje de festejar el aumento del gasto como un fin en sí mismo, y festeje el logro de mejores resultados a menores costos.

*La alternativa no es entre el despilfarro y el ajuste. Existe otro camino, que consiste en gobernar con responsabilidad para liberar recursos que permitan igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. Para eso hace falta gobernar con la lucidez y energía que le están faltando al actual gobierno. Para eso hace falta un liderazgo que movilice e inspire. Para eso hace falta recurrir a los que más saben, sin sectarismos políticos. El país está necesitando un estilo de gobernar más responsable y más valiente.*





# A

**UN MANEJO  
DE LA ECONOMÍA  
RESPONSABLE  
Y ORDENADO**

Uno de los pilares para lograr un crecimiento sostenido es la construcción de instituciones económicas sólidas, que pongan límites a eventuales comportamientos irresponsables por parte de los gobiernos. Las desprolijidades económicas (y en particular fiscales) siempre se pagan, tanto en términos de prestigio del país como de calidad de vida de los ciudadanos. Por eso nos proponemos sentar las bases de una nueva institucionalidad, aprendiendo de lo que han hecho otros países en la región y en el mundo.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 1. Creación de una regla fiscal

Una regla fiscal es una condición que un país debe cumplir en relación a su recaudación y/o gasto. La regla se hace para evitar que el gobierno gaste más de lo que tiene y de lo que puede. Es algo tan simple como lo que aplicamos todos los meses en nuestras casas. A ninguna familia responsable se le ocurre gastar en forma desenfrenada y tener que endeudarse todos los años por montos cada vez mayores. Lamentablemente eso es lo que hicieron los últimos gobiernos.

Con el fin de alinear al país con las mejores prácticas internacionales, nos proponemos dar los pasos para instalar una regla fiscal que favorezca una conducta de gasto público ordenada. Para eso estableceremos un cronograma de implementación que se ejecutará a lo largo del período de gobierno. El objetivo será primero desacelerar, y después detener y revertir, el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a mediano plazo hacia una disminución de impuestos. Así lograremos que las personas y las familias dispongan de más recursos, y que las empresas sean más competitivas.

La introducción de una regla fiscal debe entenderse como parte de una agenda más amplia de crecimiento a mediano plazo. Se trata de una condición necesaria para avanzar hacia un manejo más ordenado de las cuentas públicas, pero no de una condición suficiente. Su implementación debe de ir de la mano de una política monetaria independiente y de una adecuada gobernanza de las empresas públicas. El Banco Central debe tener mayor autonomía, de manera que su foco sea la estabilidad de precios y el manejo de las tasas de interés, en una política monetaria que modere el ciclo económico.

Algunas características del instrumento que estamos diseñando son las siguientes:

- La regla tendrá como ámbito de aplicación el conjunto de los incisos del Presupuesto Nacional (Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución) incluidos en el Balance de Ejecución Presupuestal.
- La regla fiscal fijará una meta de balance estructural. En cada período se calculará el déficit fiscal que correspondería si la economía estuviera en su producto potencial y se lo comparará con la meta de balance estructural. De esta manera se corregirá el balance efectivo/nominal (el que comúnmente medimos) por aquellas partidas que corresponden exclusivamente a la fase expansiva o recesiva del ciclo económico. Esta regla será complementada con un tope de incremento anual de gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía.
- Las cifras meta de déficit estructural y de incremento máximo de gasto se apoyarán en un *análisis de sostenibilidad de la deuda*. Es decir, se elegirán objetivos fiscales que conduzcan a un nivel de deuda sostenible en el tiempo.
- La regla tendrá un comportamiento contra-cíclico, de modo que el gasto del gobierno actúe como un estabilizador de la economía. La regla tolerará un mayor déficit efectivo (el que comúnmente medimos) en los momentos de menor crecimiento de la economía, porque los ingresos efectivos serán menores mientras los gastos crecerán asociados a los ingresos estructurales (aquellos que corresponderían a un crecimiento tendencial). Esto permitirá mantener las políticas sociales más allá de los vaivenes del ciclo económico. En cambio, la regla deberá fijar un déficit efectivo menor en los períodos de crecimiento económico.
- Para fortalecer la nueva institucionalidad, se creará un *Comité de Expertos* que proveerá los insumos para los cálculos del balance estructural, y un Consejo Fiscal Asesor que asesorará al Ministro de Economía y Finanzas en materia de política fiscal. Ambas instituciones colaborarán con el Ministerio de Economía y Finanzas en la determinación de las metas cuantitativas de la regla.
- Vamos a implementar una política de transparencia en la elaboración y comunicación de la regla fiscal, que

permita su control y seguimiento por parte de expertos independientes y de la ciudadanía en general. Realizaremos un seguimiento permanente de su evolución para ir recogiendo los frutos de la experiencia y realizar un proceso de mejora continua.

- Una condición esencial para el buen funcionamiento de la regla es llegar a un compromiso político que otorgue credibilidad al instrumento. La regla fiscal por sí misma no asegura una conducta de gasto público ordenada. Sin embargo, la regla puede contribuir como una clara señal de buena disciplina fiscal. Para generar credibilidad y previsibilidad en este sentido, incluiremos la figura de un Compromiso Político de Responsabilidad Fiscal.

## 2. Política monetaria

Un funcionamiento ordenado de la economía requiere un alto grado de coherencia entre las diferentes políticas macro: fiscal, monetaria, cambiaria y de ingresos. Esto es algo de lo que el país ha carecido en los últimos años, como lo prueba el incumplimiento casi permanente de las metas de inflación. La prolongación de esta situación a lo largo del tiempo afecta la credibilidad y tiene consecuencias negativas, por ejemplo, sobre las decisiones de inversión. Para mejorar en esta materia nos proponemos:

- Dar prioridad al control de la inflación, manteniendo el sistema de metas pero mejorando su funcionamiento, de modo que el cumplimiento sea la norma y no la excepción.
- Introducir cambios en la gobernanza del Banco Central. El BCU deberá realizar rendiciones de cuentas periódicas y, en caso de apartamientos de las metas, deberá justificarse y anunciar plazos para su cumplimiento.
- Mayor independencia de la política monetaria respecto de otras políticas macro. El tipo de cambio no puede ser simultáneamente una meta.

## 3. Política tributaria: fortalecimiento de los derechos del contribuyente

Con el objetivo de que la administración tributaria sea eficiente y dicha eficiencia beneficie a los contribuyentes, nos proponemos reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, en especial los de pequeña y mediana dimensión.

La Administración Tributaria pondrá foco en lograr que la mayoría de los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias de forma voluntaria, fortaleciendo el sistema y permitiendo que los recursos destinados para asegurar la recaudación, se utilicen de la mejor manera posible.

Profundizar el uso de nuevas tecnologías permitirá simplificar la burocracia y la carga tributaria. Por ejemplo, nos proponemos seguir avanzando en la confección de Declaraciones Juradas “sugeridas” por parte de la Oficina recaudadora, y analizar la eliminación de Anexos y Declaraciones Informativas que suministran información que ya se vuelca a través del régimen de Factura Electrónica (Ej: Formulario 2181, 1146, etc.) También se profundizará en el uso de nuevas tecnologías para el pago online de los impuestos, y para prefacturar los tributos en aquellos casos que el régimen tributario lo permita.

Asimismo, nos proponemos introducir cambios normativos que garanticen al contribuyente el derecho al debido proceso y una reparación rápida y justa en los casos en los que corresponda.



# B

**MEJORAR  
LA CALIDAD  
DEL GASTO**



El funcionamiento ordenado de la economía y el control sobre la presión fiscal son condiciones necesarias para poner al país en la senda del desarrollo sostenido, pero no alcanza con eso. Si seguimos teniendo un Estado costoso e ineficiente, que malgasta los recursos que los uruguayos aportamos con tanto esfuerzo, será muy difícil lograr avances.

Por eso es imprescindible tomar *medidas que orienten al Estado a tener un mejor control sobre lo que gasta, a evaluar resultados y a rendir cuentas ante los ciudadanos*. Esa es la dirección en la que nos proponemos avanzar, respetando las normas que regulan la actividad pública.

Los cambios que proponemos son de carácter institucional, pero expresan un cambio de mentalidad. Si los gobiernos se dedican a celebrar cuánto gastaron y no qué resultados tuvieron, si los apartamientos de la legalidad de los procedimientos se vuelven un hábito, si no se asume el legítimo cuestionamiento de los ciudadanos ante la falta de transparencia, será imposible avanzar hacia un país mejor.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 4. Creación de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas

Esta Agencia no viene a incrementar el costo del Estado, porque se crea reordenando servicios ya existentes. Su función es lograr un cambio radical en la gestión pública, que hará posible generar economías y cumplir compromisos de resultados.

Este instrumento tiene sus fundamentos en el concepto de gobernanza definido por la OCDE, que comprende factores tales como la integridad del sector público, gobierno abierto, compras públicas transparentes, coordinación, innovación, política regulatoria, gobierno digital y gestión de recursos humanos del Estado. Bajo este enfoque, la nueva Agencia guiará su actuación según los siguientes principios:

- *Evaluación*: no hay posibilidad de mejora y evolución eficiente de la gestión si no medimos objetivamente los resultados y evaluamos el desempeño de cada entidad, pública o privada, que administre recursos del Estado.
- *Prioridad*: las actividades y resultados prioritarios para el país deben definirse desde el más alto nivel de gobierno. Estas definiciones deben trasladarse luego a los planes de trabajo de cada dependencia del Gobierno Central, Órganos Desconcentrados, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos.
- *Economía*: el Estado debe desarrollar una estrategia coordinada que le permita aprovechar al máximo su capacidad de compra. Esto requiere una adecuada planificación y especificación de las obras, bienes y servicios a adquirir, del proceso de compra más conveniente, del debido control de la ejecución del contrato y del correcto uso y destino de cada adquisición. Estos controles no excluyen los gastos menores, que deben ser evaluados no solo por su monto sino también por su volumen y periodicidad.
- *Alineación*: los instrumentos de estímulo a los funcionarios públicos, cualquiera sea su nivel de responsabilidad, deben concebirse como un instrumento para movilizar su capacidad y esfuerzo a favor de la correcta administración de los recursos que el Estado pone a su cargo, así como en la mejora del servicio al ciudadano.
- *Integridad*: la transparencia e integridad en la gestión pública es un deber hacia los ciudadanos. Como tal, debe ser objeto de investigación, control y seguimiento permanente, y de acciones concretas cuando se constaten apartamientos o cuando se reciban denuncias al respecto. Las comprobaciones efectuadas, las medidas adoptadas y las eventuales denuncias penales o acciones de recupero dispuestas, deben ser comunicadas a la población en un marco de total transparencia.
- *Tecnología*: se propiciará la utilización al máximo de tecnología para efectuar controles, detectar desvíos e introducir correcciones.

La Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas dependerá de la Presidencia de la República. Su Consejo de Dirección estará integrado por el Prosecretario de Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas, y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Los instrumentos que utilizará para cumplir sus cometidos son los siguientes:



- *Planificación deducida del Plan de Gobierno – Prioridad al ordenamiento del gasto.* El Plan de Gobierno constituye un contrato con la ciudadanía. Las propuestas contenidas en el Plan deben incluirse en la planificación anual de cada dependencia del Gobierno Central, Órganos Desconcentrados, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos. Allí se especificarán los objetivos y metas a lograr en cada ejercicio, establecidos como eventos concretos y medibles. Los ciudadanos deben poder monitorear en forma constante, y no solo cada cinco años, lo que le fue prometido al momento de pedir su voto y lo que fue efectivamente realizado.
- *Alerta temprana.* La Agencia realizará tareas de monitoreo y evaluación constante, procurando la detección temprana de desvíos y promoviendo la identificación y adopción de acciones correctivas. Dada la situación de las finanzas públicas, desde el inicio se pondrá especial atención en el ordenamiento del gasto público, promoviendo la aplicación de nuevas reglas y controles para las compras y contratos con el Estado. Se promoverá la racionalización de servicios duplicados y la supresión de todo gasto superfluo.
- *Gestión y gobernanza digital.* Incorporaremos tecnologías y nuevos mecanismos de control y gestión digital para todas las oficinas estatales donde aún no existan, lo que facilitará optimizar recursos y hacer un seguimiento día a día de las decisiones.
- *Auditoría de gestión y de recursos.* La auditoría de gestión y recursos es un instrumento clave para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de cada unidad ejecutora, así como para el correcto uso de los recursos de que dispone. Hasta ahora, esta tarea no se ha venido cumpliendo de manera adecuada. La Auditoría Interna de la Nación (AIN), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, ha identificado múltiples irregularidades que afectan el correcto desempeño de diversas unidades ejecutoras, manejos inconvenientes de los procesos de compra y controles inadecuados en la ejecución de los contratos. Hay decenas de estos informes (llamados “Informes de Actuaciones”) en el sitio web de la AIN, pero las reacciones han sido muy escasas. En el esquema que proponemos, los problemas que detecte la AIN, y las recomendaciones que formule, podrán ser objeto de seguimiento por la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, a requerimiento del Ministro de Economía y Finanzas como integrante del Consejo de Dirección de la Agencia.
- *Capital Humano.* El factor humano es fundamental en la gestión eficiente del sector público. Para lograr que el esfuerzo individual y colectivo se oriente hacia los objetivos y resultados esperados, es necesario modificar los mecanismos de evaluación, promociones y sanciones hacia los funcionarios públicos, creando nuevos instrumentos. Uno de ellos será la evaluación objetiva y externa de los compromisos de gestión de cada unidad ejecutora, y de la pertinencia de los pagos por cumplimientos de planes y metas. Estos controles se llevarán hasta el nivel individual y se realizarán en coordinación con la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- *Coordinación horizontal.* Parte de la ineficiencia del Estado se debe a la descoordinación entre Ministerios y otros organismos y empresas del ámbito público. No se trata de falta de recursos ni de impedimentos legales, sino de falta de comunicación y de articulación de esfuerzos. El primer responsable de que esto no ocurra es el Presidente de la República. A través de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas se hará el seguimiento de todas las iniciativas consideradas prioritarias que involucren a más de una cartera u organismo del Estado.
- *Acceso a la información y participación ciudadana.* Queremos que los ciudadanos nos controlen. Para eso vamos a publicar toda la información generada por la actividad del Estado y por los particulares que reciben y administran fondos públicos, con las únicas limitaciones que establecen las normas vigentes. Y vamos a ir más lejos todavía: vamos a crear canales de comunicación para recibir denuncias sobre casos de uso indebido de recursos públicos, en condiciones que salvarán el anonimato cuando así se solicite y respetando las garantías del debido proceso en relación a los hechos denunciados. El control ciudadano no sólo debe ser visto como una rendición de cuentas permanente, sino como una instancia de ejercicio responsable de la ciudadanía.
- *Contralor.* Entendemos como un atributo fundamental de la transparencia el dar debido trámite a las observaciones, requerimientos de información o pedidos de informes que provengan de autoridad competente. Bajo esta premisa, la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, a través de su área de Transparencia e Información, hará un seguimiento de todas las observaciones del Tribunal de Cuentas de la República, pedidos de Informe parlamentarios y solicitudes formuladas al amparo de la Ley N° 18.381, de Acceso a la Información Pública, dando cuenta en forma permanente a la Presidencia de la República de las situaciones que se aparten de lo establecido en las normas vigentes.

## 5. Plan de detección de oportunidades de ahorro

Cuando muchos hablaban de aumentar impuestos, nuestros técnicos afirmaron que era posible mejorar la calidad del gasto generando economías genuinas, controlando el gasto indebido y aumentando la eficiencia en ciertas áreas de la actividad pública. A partir de la información de la Rendición de Cuentas 2017 y de los datos disponibles de las Empresas Públicas, hemos identificado oportunidades de ahorro en el entorno de los 900 millones de dólares anuales. Estas economías no comprenden en ningún caso las partidas destinadas a los programas sociales y sus beneficiarios.

Estas economías se obtienen a partir de diversos conceptos:

- *Gasto en salarios:* En 2017 hubo 26.166 bajas de funcionarios públicos por todo concepto (fallecimiento, destituciones, renuncias o abandono del cargo, finalización de contratos a término, jubilaciones y otros motivos). Si no se cubrieran anualmente el 21% de estas vacantes, se generaría un ahorro de 100 millones de dólares por año (lo que se va acumulando año a año). Queda excluido de esta propuesta el personal afectado a tareas asistenciales, personal docente y personal ejecutivo del Ministerio del Interior.
- *Servicios no personales:* refiere a los contratos de servicios que se ejecutan con especificaciones que muchas veces no reflejan las reales necesidades del servicio, no se controlan en debida forma y se prolongan innecesariamente en el tiempo. Las economías posibles en esta categoría se estiman en 132 millones de dólares al año.
- *Gerenciamiento de Obra Pública:* en estos años se ha instalado como norma que el 10% destinado a imprevistos de toda obra pública se ejecute siempre como parte del contrato. Agotada esta partida, se pasa a la aprobación de adicionales. De este modo, al haber convertido en regla lo que originalmente era una excepción, el precio final termina por superar largamente lo estimado. A partir de cambios sustanciales en la formulación de los proyectos y en la profesionalización del gerenciamiento de las obras, estimamos una economía mínima de 100 millones de dólares al año.
- *Empresas Públicas:* de las economías totales que hemos proyectado, casi el 40% corresponde a una gestión más eficiente de las empresas públicas, asumiendo que no afecta su normal funcionamiento dentro del estricto cumplimiento de sus cometidos y competencias, y sin incluir cambios estructurales en sus negocios relevantes. Quiere decir que se trata de una estimación muy conservadora, que considera básicamente la adopción de decisiones orientadas al ahorro en materia de gasto en publicidad, la eliminación de tercerizaciones duplicadas, la racionalización de actividades y la eliminación de gastos duplicados y superfluos. Estimamos que el cumplimiento de estas pautas aportará economías por 348 millones de dólares al año.
- *Otras líneas de ahorro:* hemos identificado otras ocho áreas de trabajo para las que estimamos economías del orden de 220 millones de dólares. Estas refieren a las compras de bienes de consumo y suministros, transferencias, la resolución temprana o la correcta defensa del Estado como parte litigante, la eliminación del manejo físico de documentos con la total aplicación del expediente electrónico, la racionalización de bienes muebles e inmuebles y la inclusión financiera del Estado, que demanda a los privados lo que sus propios servicios no cumplen.

## 6. Eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales

La eficiencia en el gasto público es un pilar fundamental sobre el que se sustenta este plan de gobierno. Los ahorros presentados en el punto anterior se refieren al logro de la eficiencia técnica en el cómo gastar. Pero, además de estudiar cómo gastar, es importante estudiar en qué se debe gastar. La *eficiencia asignativa* se refiere a la asignación de los recursos del presupuesto en los distintos programas de gobierno. Se propone estudiar la composición del gasto público de manera de dar el mejor destino a lo recaudado.



# C

## **EVOLUCIONAR HACIA UN ESTADO EFICIENTE**

Controlar el gasto es parte de lo que hay que hacer para tener un Estado más eficiente, pero además hay que ingresar en lo organizacional. Hay que modificar políticas, rediseñar soluciones institucionales e introducir prácticas hasta ahora inexistentes. *El Estado uruguayo es una máquina que está funcionando mal.* Para que consuma menos combustible (es decir, menos recursos aportados por los uruguayos) es necesario hacerle arreglos.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### Política de recursos humanos

#### *7. Concentración en un único órgano de las tareas de selección, ingreso, inducción y redistribución de funcionarios*

Mediante una adecuada planificación de las necesidades de recursos humanos del Estado, se procederá anualmente, y bajo solicitud motivada de los jefes de cada inciso, a la selección, ingreso, e inducción de personal para cubrir aquellos puestos que resulten imprescindibles para el cumplimiento de metas y objetivos. El propósito es reducir la disparidad de criterios en las vías de entrada al empleo público, así como los riesgos de clientelismo y politización. *Debe cumplirse el principio de que el ciudadano más calificado sea el que desempeñe la función.* Como establece la Constitución de la República “El funcionario está para la función y no la función para el funcionario”. *También debe asegurarse centralmente el cumplimiento de las cuotas para grupos específicos.*

La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) será la entidad única encargada de dicha tarea, en régimen de coordinación permanente con la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. En un plazo máximo de 90 días a partir del 1° de marzo de 2020, la ONSC pondrá en funcionamiento un sistema que incorporará y mantendrá actualizada la información de todos los funcionarios públicos del Estado, conforme a un único modelo de datos que permitirá conocer sus competencias, el perfil requerido para el cargo efectivamente desempeñado y en qué forma contribuye su tarea al logro de las metas y objetivos de la unidad ejecutora en la que revistan. En el caso de los profesionales universitarios, uno de los datos a recabar será una copia de título que acredite la profesión declarada, corresponda o no al cargo desempeñado.

Una vez realizado ese mapa, cada organismo deberá justificar sus necesidades suplementarias de personal. Sólo se procederá a efectuar nuevos llamados en aquellos casos en que no haya personal disponible en la “Plantilla de Redistribución de la ONSC”. A su vez, se auditará la “carga laboral” de cada puesto de trabajo y de cada oficina, de forma de detectar en cuáles sectores de la Administración hay más funcionarios de los que se precisan y, como consecuencia, redistribuirlos en aquellas unidades donde hagan falta.

#### *8. Ventanilla única de ingreso*

Hoy sólo existe una plataforma informática denominada Uruguay Concursa, que publicita algunos llamados, fundamentalmente de la Administración Central. Frente a esta solución insuficiente, nos proponemos crear una verdadera ventanilla única que pueda procesar todos los llamados para la selección de recursos humanos del Estado (Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados). En el ámbito de los gobiernos departamentales, y respetando su autonomía, se propiciará la celebración de acuerdos o convenios a efectos de que éstos puedan hacer uso del nuevo sistema. Se atribuirán mayores poderes jurídicos a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

#### *9. Centralización del sistema de concursos de ingreso*

En los casos en que sea necesario llenar vacantes o realizar incorporaciones, la gestión de los concursos quedará centralizada en la Oficina Nacional de Servicio Civil, la que será dotada de personal idóneo y nuevos procedimientos de gestión. El régimen del sorteo como instrumento de selección será excepcional. Se instalará un procedimiento en tres pasos que incluirá una prueba de conocimientos eliminatoria, la evaluación a ciegas (sin conocer la identidad del postulante) de la “Declaración Jurada de Méritos” y una instancia de control posterior, durante la cual los tribunales podrán solicitar a los postulantes la documentación que acredite lo declarado bajo juramento.

Los resultados del proceso de selección (que, según la naturaleza de los cargos, puede incluir otras instancias, como una entrevista o test psicotécnico) tendrán una vigencia de dos años. Eso reduce la necesidad de volver a organizar llamados para las mismas funciones.

Los cargos de alta dirección de las unidades ejecutoras serán provistos por concurso abierto, con las mismas

formalidades establecidas para el ingreso de funcionarios al Estado, con excepción de los cargos políticos y de particular confianza. En los procesos de designación de adscriptos o asesores a autoridades nacionales, regirá el principio de idoneidad. En todos esos casos se deberá publicar el currículum del designado, junto con la resolución de nombramiento.

Se eliminarán aquellos cargos de confianza que no puedan ser justificados como imprescindibles para el Inciso que corresponda. También se reducirá el número de adscriptos.

### *10. Uniformización del sistema de concursos para ascensos*

Los concursos para ascensos serán precedidos de cursos preparatorios obligatorios dirigidos por la Oficina Nacional de Servicio Civil. La nota de aprobación integrará los méritos a evaluar. De este modo, los concursos pasarán a convertirse en un instrumento al servicio de la profesionalización y mejoramiento de la función pública.

### *11. Reorganización de la carrera administrativa*

Se simplificará la estructura funcional y jerárquica, reduciendo la cantidad de escalafones, cargos y tipos de vinculación laboral, y unificando denominaciones. Se aplicará una política de reducción paulatina de las diferencias salariales que hoy existen entre cargos similares ubicados en organismos diferentes. Se profundizará en la implementación de una carrera administrativa que no sólo ofrezca posibilidades de movilidad “vertical”, sino también “horizontal”. Para eso debe implementarse la posibilidad de concursar por cargos que quedan vacantes fuera del inciso u órgano al que pertenece el funcionario. Por ejemplo, un funcionario que cumpla funciones de contador en el Ministerio de Turismo podrá concursar por un cargo de perfil similar en el Banco Central o en el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta reforma, que requiere ley, ampliaría las oportunidades de ascenso de los funcionarios y operaría como un estímulo a la superación. Nos proponemos disminuir los cargos de confianza y mejorar lo ya previsto en la ley reguladora del estatuto del funcionario de la Administración Central.

### *12. Reconocimiento justo de la productividad*

La remuneración de los empleados públicos pasará a incluir dos componentes: un sueldo básico que debe ser igual para cada nivel en la escala jerárquica, independientemente de dónde se desempeñen funciones, y un adicional vinculado a la productividad individual y grupal en el cumplimiento de metas y objetivos. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios públicos cobran un plus por productividad, pero ésta no refleja el cumplimiento de metas y objetivos. En casi todos los organismos, todos los funcionarios cobran una partida semejante, sin contraprestaciones claras. La creación de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas permitirá generar avances en este sentido. Al introducir indicadores de productividad individual y grupal, no sólo se estará reconociendo la labor de cada funcionario, sino también promoviendo la cooperación y el trabajo en equipo.

### *13. Transparentar las remuneraciones*

Queremos una política de remuneraciones que promueva el compromiso del funcionario en su carácter de servidor público y trate de manera diferente situaciones y compromisos personales diferentes. Para eso es necesario tener información detallada de todas las partidas que percibe efectivamente cada funcionario, cualquiera sea su naturaleza. Con el apoyo de AGESIC, se creará una base de información con todas las remuneraciones y transferencias en dinero o en especie que perciban los funcionarios del Estado.

### *14. Humanización de la función pública*

Los últimos años han sido un período de deterioro del clima de convivencia y de pérdida de estímulos para el buen desempeño de la función pública. La politización de la gestión, el desorden funcional y la falta de reconocimiento hacia la especificidad de la tarea tuvieron efectos negativos. Para revertir ese proceso son necesarios dos tipos de acciones. En primer lugar, es necesario proporcionar a todos los funcionarios las comodidades locativas, los materiales de trabajo y la capacitación requerida para el desempeño de su función. El deterioro del entorno físico y la falta de orientaciones adecuadas atentan contra el bienestar y la motivación. En segundo lugar, es imprescindible tomar medidas para prevenir la persecución ideológica y diferentes formas de acoso laboral.

## 15. Fortalecimiento de la ENAP

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP, dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil) será mejorada y modernizada, adecuándola a las necesidades diferenciales de la Administración Pública para una mejor prestación y dignificación del rol de los funcionarios. Se estimulará la capacitación continua y se hará uso de la tecnología para ofrecer oportunidades de formación a distancia. Estas modalidades con fuerte apoyo tecnológico funcionan en forma asincrónica (es decir, no todos los que se capacitan lo hacen al mismo tiempo) lo que permite que el funcionario aproveche eventuales tiempos muertos en su lugar de trabajo, o lo haga desde su domicilio. La capacitación a distancia reduce costos operativos, en cuanto a cantidad de docentes, espacios y materiales educativos.

### Reorganización funcional

## 16. Desburocratización: eliminación de entidades con competencias superpuestas

La duplicación de funciones y cometidos es un problema tradicional de la estructura estatal. Este problema se ha agravado en los últimos años, con la creación de una importante cantidad de secretarías nacionales que funcionan dentro de Presidencia de la República. Además de profundizar la tradicional duplicación de funciones, estas unidades generaron un importante concentración de poder no sometido a exigencias de transparencia ni a rendición de cuentas. Con el propósito de racionalizar la estructura estatal y de reducir el gasto público superfluo, durante los primeros 90 días de gobierno se realizará un mapa de superposiciones de funciones y cometidos, con la participación de altos jefes de la Administración Central y en coordinación con los gobiernos departamentales. A continuación se elaborará un plan de supresión de unidades y de reorganización de las que seguirán existiendo.

Paralelamente, la AGESIC deberá coordinar con la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, en consulta con altos jefes de la Administración, un plan de supresión de trámites innecesarios, asociado al proceso de digitalización ya en curso. A dichos efectos, y de ser necesario, se convocará a una licitación pública para diseñar e implementar el sistema en el menor plazo posible.

## 17. Certificación de calidad

En el marco de una mayor eficiencia en la organización y funcionamiento del Estado, se apuntará a introducir procesos de certificación de calidad en toda la Administración Pública. La certificación de calidad tiene por objeto optimizar la gestión y generar una cultura de calidad entre los funcionarios. La mejora de la calidad debe incluir de manera muy especial la calidad del trato al usuario.

## 18. Fortalecimiento y mejora del sistema de compras públicas

Durante los gobiernos del Frente Amplio, el sistema de compras públicas del Estado sufrió un notorio retroceso. No existe un sistema uniforme que maximice la eficiencia de las compras, y los procedimientos de contratación están frecuentemente afectados por la falta de transparencia, así como por problemas vinculados a la idoneidad de los integrantes de las comisiones asesoras técnicas. A esto se agrega un marco institucional disperso. Existe una Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) dependiente del Ministerio de Economía, una Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) dependiente de la Presidencia de la República y una diversidad de entidades que contratan sus adquisiciones en forma independiente. Las principales disfuncionalidades que se detectan son las siguientes:

- Existe una inadecuada planificación de las demandas de bienes y servicios a contratar, entre otras razones por falta de información histórica y estandarizada de adjudicaciones y consumos. Como consecuencia, el Estado compra bienes o servicios que en muchos casos no sirven, o los procesos se interrumpen antes de la finalización del procedimiento para evitar este resultado (aunque la necesidad original siga existiendo). Todo esto genera desconcierto e incertidumbre en los oferentes, y a la larga termina elevando los precios.
- No existe una definición única de los objetos de compra ni de las condiciones técnicas asociadas.
- Las habilitaciones de empresas y los registros de los productos no siempre se realizan conforme a la normativa vigente (un caso típico es el sector medicamentos). Como consecuencia, no se garantiza el tratamiento igualitario entre los oferentes y se abre la puerta a que se ejerzan presiones sobre las condiciones de los llamados.



- Los procedimientos de compra no están estandarizados. Los sistemas informáticos que les sirven de apoyo son parciales y carecen de transversalidad. Todo esto atenta contra la calidad de las decisiones.
- Faltan protocolos de actuación, fundamentalmente para las Comisiones Asesoras Técnicas o Comisiones Asesoras de Adjudicaciones. Estos órganos deben definir los objetos de compra, evaluar y calificar las ofertas, y sugerir al jerarca las correspondientes adjudicaciones. A su vez, participan en el proceso de estudio de observaciones realizadas por los proveedores, prestando asesoramiento respecto de los recursos administrativos que pudieran plantearse en el procedimiento de contratación. Pese a lo delicado de su tarea, no existen criterios generales que orienten a quienes asumen esas responsabilidades.
- La información sobre compras, en unidades físicas y monetarias, es fragmentaria y desorganizada. Resulta difícil construir una visión de conjunto. Lo mismo pasa en relación a las necesidades.
- No hay una adecuada capacitación del personal que tiene a cargo la realización de los procedimientos de compras o adquisiciones. La función no está profesionalizada. Este problema impacta especialmente a las Comisiones Asesoras de Adjudicaciones. Es imprescindible crear un ámbito técnico para fortalecer y legitimar dichos órganos.
- Hay carencia de controles eficientes. Esto ocurre tanto en relación a los procedimientos de adquisición como a las fases de recepción y control de calidad de los bienes y/o servicios contratados. Por ejemplo, no hay buenos controles de entrega, no se prevén procedimientos de muestreo y ensayo contra las muestras del producto ofertado, la gestión de stocks no contempla criterios de obsolescencia y no se realiza análisis estadístico de la demanda, lo que determina, por ejemplo, que se compre en situaciones de imperiosa necesidad con mayores costos, o que se termine vendiendo como material en desuso bienes que costaron caro.
- La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) no cumple con sus principales cometidos, reduciéndose a ser una entidad que administra una plataforma informática de publicidad y de administración del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). La ACCE no tiene una debida coordinación con las entidades estatales que adquieren productos y servicios, y menos aún con la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA). Sus tareas son básicamente de asesoramiento y planificación.
- En materia de procedimientos de contratación administrativa, se han incrementado sustancialmente las excepciones a los métodos competitivos regulados en el TOCAF. La contratación directa, y su consecuente falta de transparencia, ha pasado de ser la excepción a ser la regla.

Para cambiar esta realidad hace falta impulsar un conjunto de medidas. Algunas de las que nos comprometemos a concretar son las siguientes:

- Existirá una única Agencia de Compras Públicas, que surgirá de la fusión de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) y la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) bajo nuevas pautas regulatorias.
- La Agencia se encargará de la revisión y adecuación de los aspectos normativos de la contratación pública, análisis y seguimiento continuo de las condiciones técnicas que deben contener los Pliegos de Condiciones, así como del control de los criterios de evaluación que vayan a aplicarse a las ofertas de los proveedores.
- Se establecerán procedimientos que especifiquen los bienes o servicios a adquirir, homogeneizando los productos. El catálogo de productos debe ser revisado y reelaborado por personal técnico idóneo según cada sector, y debe fundarse en datos objetivos y contrastables. Se aplicará el criterio de definición única de especificación.
- Los procesos de contratación se realizarán mediante comisiones asesoras de adjudicación idóneas y libres de conflictos de interés.
- Se generarán protocolos de control para todas las fases de ejecución de los contratos, con especial énfasis en el contralor de la etapa de entrega y recepción.
- Se avanzará hacia un sistema de “compras por adhesión”. Para los diferentes organismos será obligatorio contratar por la Agencia de Compras, con la excepción de los gobiernos departamentales.
- Se eliminarán del TOCAF todas aquellas causales de excepción a los procedimientos competitivos de con-



tratación que no se justifiquen, y se fijarán criterios explícitos para considerar aceptable una justificación. El principio debe ser la licitación pública u otro procedimiento competitivo. La contratación directa por vía de excepción debe ser debidamente fundamentada.

- Se evaluará en forma permanente el contenido del RUPE, y se implementarán mecanismos eficientes para asegurar que ninguna empresa inhabilitada contrate con el Estado. Se hará un uso intensivo de las TIC como herramienta de coordinación y supervisión, con el fin de construir un sistema único de calificación positiva y negativa de proveedores.
- Se exigirá la elaboración y presentación de un Plan Anual de Compras por parte de cada entidad estatal, a los efectos de que se proyecten con la mayor exactitud las necesidades de suministros, tanto en tipo de producto como en cantidad.
- Se establecerán precios máximos de referencia, por encima de los cuales ninguna entidad pública podrá comprar.
- Se invitará a todos los partidos con representación parlamentaria a integrar equipos de seguimiento de los procesos licitatorios, desde la elaboración de los pliegos hasta la apertura, adjudicación y ejecución. El propósito es asegurar transparencia y rendición de cuentas en tiempo real.

Todo lo anterior será ejecutado bajo el control de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. Las reformas legislativas que correspondan se realizarán a través de los proyectos de ley de urgente consideración y de presupuesto quinquenal, en lo que corresponda.

### *19. Simplificación de trámites y gestiones mediante cruzamiento de datos*

Las nuevas tecnologías permiten centralizar la información y hacerla accesible a distintos servicios. Por ejemplo, es posible reunir todos los datos correspondientes a una persona que sean relevantes para la realización de trámites ante el Estado, y por esa vía eliminar la exigencia de volver a aportar documentación probatoria. Los anuncios que se hicieron en esta materia apenas han generado avances en esta dirección. Para lograrlo en plazos razonablemente breves, nos proponemos fortalecer a la AGESIC. Hace falta ajustar sus metas y objetivos, rever sus procesos y reorganizar su funcionamiento. También hay que profundizar la coordinación con los órganos que generan más trámites a ser cumplidos por los ciudadanos. Se extremarán los cuidados de la privacidad en estricto cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales y de Acceso a la Información Pública, así como toda otra norma aplicable. Los datos de las personas solo se pueden utilizar para los fines para los que fueron recogidos, en conocimiento y con consentimiento de los interesados.

### *20. La calidad de la atención al público como prioridad*

Es necesario avanzar hacia una concepción centrada en el cliente, que ponga la tecnología y la capacidad burocrática del Estado al servicio de una mejor experiencia en el cumplimiento de trámites y gestiones ante la administración pública. Tal como se anunció y apenas se hizo, los ciudadanos deben poder realizar gestiones y trámites desde su hogar, desde equipos móviles o desde centros públicos que estarán especialmente equipados en términos de accesibilidad (para lo que se los dotará de tecnología asistiva). Para eso es esencial trabajar en conectividad de calidad para todos, y en que todas las personas desarrollen sus habilidades digitales.

Se incorporará inteligencia artificial y buscadores cognitivos, para que sea el Estado quien comprenda las necesidades del usuario al momento de una consulta o un trámite, evitando que el ciudadano deba sortear la complejidad de un portal o una aplicación móvil que no le es familiar y que posee muchas opciones que no le son de utilidad. Será la administración pública la que se responsabilizará de facilitar todas las herramientas para que el ciudadano pueda concretar la consulta, gestión, trámite o reclamo, sin imponerle que supla carencias ajenas.

### *21. Silencio Positivo de la Administración*

En todos los casos que no requieran reforma constitucional, avanzaremos de manera escalonada, prudente y responsable, hacia la instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano (“confirmatoria ficta” en vez de “denegatoria ficta” como existe hoy). El silencio negativo o las denegatorias fictas colocan a los ciudadanos en una posición de inferioridad frente al Estado. La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos (teniendo en

cuenta las complejidades de cada sector y tomando todas las medidas precautorias que correspondan) contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención. La negligencia, culpa o dolo del funcionario que dejó vencer los plazos será evaluada mediante investigaciones administrativas y/o sumarios. Si se producen daños o perjuicios para el Estado, éste podrá resarcirse repitiendo contra los responsables.

## Transparencia y rendición de cuentas

### *22. Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas*

Los últimos gobiernos se han acostumbrado a ignorar las observaciones del Tribunal de Cuentas, como si se tratara de un órgano de poca relevancia. Esta actitud es posible porque existe un problema de diseño institucional: las observaciones del órgano no tienen efectos inhibitorios. El Tribunal se limita a informar al Poder Legislativo o a las Juntas Departamentales, pero una mayoría política puede decidir ignorarlas. Nuestro propósito es revertir esta situación.

El primer paso será dar mayor publicidad a las resoluciones del Tribunal, de manera que los ciudadanos puedan formarse su propia opinión sobre el desempeño de los diferentes jerarcas del Estado. El segundo paso consistirá en el seguimiento de cada observación por parte de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. Como tercer paso, y respecto de las empresas públicas, el Poder Ejecutivo podrá hacer uso de las facultades concedidas por el artículo 197 de la Constitución para efectuar observaciones, exigir rectificaciones o suspender actos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 198 de la Constitución, en lo pertinente.

Asimismo se impulsarán iniciativas legislativas tendientes a reforzar los efectos de aquellas resoluciones que lo ameriten por su trascendencia. En particular, se procurará reglamentar por ley el artículo 211 literal B), inciso Segundo de la Constitución, en lo que atañe a los efectos de las observaciones de grado superior realizadas por el Tribunal de Cuentas.

### *23. Fortalecimiento de la Justicia Administrativa*

El país necesita fortalecer su sistema de justicia administrativa. Si bien el marco jurídico prevé la existencia de un régimen de recursos administrativos contra los actos jurídicos dictados por la Administración que pueden lesionar derechos subjetivos o intereses directos, personales y legítimos, eso ya no es suficiente. Tampoco lo es la instancia única a nivel jurisdiccional del contencioso administrativo de anulación a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual no sólo tiene que atender miles de demandas anuales sino que no cuenta con instrumentos jurídicos suficientes para hacer ejecutar lo juzgado.

Nosotros nos proponemos otorgar mayores garantías a los ciudadanos frente a las prerrogativas estatales, así como fortalecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Vamos a introducir mejoras en la legislación vigente para que no sea necesario agotar la vía administrativa para que el ciudadano pueda acudir directamente al Poder Judicial, a iniciar una acción de reparación patrimonial. A su vez, proponemos mejorar la legislación para dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de medidas cautelares concretas, de manera de poder hacer efectivos sus fallos cuando la Administración no los cumple, o los cumple tardíamente.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe agilizar su gestión y dejar de funcionar como instancia única. Para eso estudiaremos la posibilidad de creación de juzgados y eventualmente de tribunales de apelación con competencia anulatoria. Esos juzgados y tribunales podrán establecerse o trasladarse a distintas partes del país, como forma de favorecer la accesibilidad y la descentralización.

### *24. Fortalecimiento de la URSEC y de la URSEA*

Estas dos Unidades Reguladoras han sido debilitadas por los gobiernos del Frente Amplio. Se ha producido el fenómeno denominado “captura del regulador por el gobierno”. Es necesario revertir este proceso, alineando el funcionamiento de estas unidades con las mejores prácticas internacionales, que indican un diseño institucional basado en la independencia funcional y orgánica, así como en la neutralidad política de la gestión. Nos proponemos reubicar a la URSEA y a la URSEC en el organigrama institucional, eliminando su subordinación respecto del Poder Ejecutivo y fortaleciendo su autonomía de gestión y económica. Se hablará más específicamente de este tema en el próximo capítulo.

## *25. Control del “Estado paralelo”*

Durante los gobiernos frentistas fueron creadas cerca de medio centenar de sociedades comerciales y fideicomisos que manejan dineros públicos, pero funcionan en régimen de Derecho Privado. Esas entidades invierten, contratan, gastan y designan gerentes sin pasar por los controles del Tribunal de Cuentas ni informar debidamente a la ciudadanía. La transparencia no existe y el riesgo de manejos indebidos es muy alto, como lo mostró el caso de ANCAP. Por eso nos proponemos revisar y derogar la normativa que está permitiendo eludir los controles y el cumplimiento de las normas de administración. También queremos revisar la normativa que regula la firma de convenios con la Corporación Nacional para el Desarrollo. La fuga desde el Derecho Administrativo hacia el Derecho Privado puede convertirse en una manera indirecta de hacer lo que está prohibido.

## *26. Fortalecimiento del sistema de acceso a la información pública*

La Ley de Acceso a la Información Pública fue un avance, pero no está siendo aplicada en forma correcta. Con frecuencia hay atrasos, o la información se entrega de manera incompleta, lo que en los hechos determina múltiples incumplimientos a las obligaciones en materia de transparencia activa y pasiva. Nos proponemos asegurar la plena vigencia del principio de transparencia en la actuación del Estado, dotando de un mayor dinamismo y ejecutividad a la Unidad de Acceso a la Información Pública, quien llevará y publicará un registro de los organismos que presenten apartamientos a los instrumentos consagrados en la norma.

## *27. Control ciudadano*

Las nuevas tecnologías de la información y las redes sociales permiten promover la participación activa y responsable del ciudadano en el control de la actuación de los servidores públicos. Este escenario ofrece la oportunidad de rendir cuentas en todo momento sobre la manera en que se administra el dinero que aportan los contribuyentes. Esto requiere generar una dinámica de comunicación en dos direcciones. Desde el Estado, divulgando quien, cómo y dónde se gastan los dineros públicos, aunque se trate de gastos menores. Desde los ciudadanos, denunciando los hallazgos, sea por iniciativa de parte o mediante servicios de escucha activa en redes sociales. El área de Transparencia e Información de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas hará un seguimiento permanente de las situaciones denunciadas o que tomen estado público. En caso de que resulten fundadas, reportará los antecedentes a efectos de promover las acciones correctivas y de recupero pertinentes.



# D

# DESCENTRALIZACIÓN

Una de las modificaciones imprescindibles del Estado uruguayo de cara al siglo XXI es la redefinición de su presencia y de su acción en todo el territorio nacional. En nuestra visión, no existe desarrollo del país sin desarrollo del interior en su conjunto.

Uruguay no es una mera acumulación de regiones. Los uruguayos somos más que una suma de ciudadanos: somos una comunidad. Compartimos obligaciones, pero además debemos compartir derechos y oportunidades. Por eso, descentralizar es un acto de justicia: implica igualar las posibilidades de superación entre los uruguayos.

En el país han dominado lógicas centralistas. Burocracias divorciadas de la realidad han promovido avances de papel, sin cambios tangibles en la vida de la gente. Pese a todo lo que se ha dicho, Uruguay sigue siendo un territorio fragmentado.

Descentralizar significa integrar. Supone la inclusión de la realidad municipal y departamental en los procesos de decisión. No es sostenible la visión antagónica de capital e interior. Descentralizar es construir una plena unión política nacional.

El desarrollo integral del país supone, por lo tanto, una agenda compuesta de cuatro dimensiones:

- integración política;
- integración física y geográfica;
- integración social y económica;
- integración cultural.

Desde 1952, la Constitución otorgó instrumentos de autonomía. El artículo 297 establece fuentes de recursos para garantizar la autonomía financiera. Esos recursos son originarios de los departamentos y no deben sufrir intervenciones por parte del poder central. Sin embargo, en los últimos 20 años se ha verificado una extraordinaria pérdida de autonomía financiera de los gobiernos departamentales, que ha generado una pérdida de autonomía política. Si las autonomías son tuteladas, no son autonomías.

## ACCIONES A IMPULSAR:

Para generar niveles de integración adecuados, es necesario promover una efectiva cooperación entre regiones y departamentos. En particular, es necesario:

28. Profundizar el fortalecimiento de los gobiernos locales y una articulación más equitativa y eficiente con el gobierno nacional. Facilitar instrumentos jurídicos para el asociacionismo y colaboración entre municipios. Estos mecanismos permitirán una efectiva aplicación de lo establecido en el art. 262 de la Constitución.

29. Profundizar la dinámica de cooperación interdepartamental, fundamentalmente en lo relativo al desarrollo de planes de fomento productivo, por la vía de una efectiva aplicación de lo establecido en el art. 230 de la Constitución.

30. Realizar un Plan de inversión pública/privada en infraestructura y logística multimodal en áreas y obras estratégicas, buscando la interconexión del país (este punto se desarrolla en la sección dedicada a infraestructura).

31. Utilizar instrumentos normativos ya existentes, como la Ley de Promoción de Inversiones, para estimular la radicación de inversiones en el interior del país.

32. Considerar una descentralización parcial de la administración de lo recaudado por el Fondo de Solidaridad de la Universidad de la República, transfiriendo parte de las decisiones a Comisiones Honorarias departamentales.

## *Fortalecimiento de municipios*

La descentralización debe considerar de manera especial al tercer nivel de gobierno. Los municipios cumplen un rol muy importante, acercando el poder a la gente y facilitando el involucramiento del ciudadano y de la comunidad en la toma de decisiones. En especial en el interior del país, la experiencia de estos años ha sido muy valiosa. Pero se la debe perfeccionar, fortaleciendo a los municipios e institucionalizando órganos como el Congreso de Ediles y el Plenario de Municipios. Para esto es clave mejorar el marco legal, actualizando la ley de descentralización.

Existe un potencial importante en la creación de espacios de colaboración entre los municipios de cada departamento. Más allá de la necesaria cooperación entre los distintos niveles de gobierno, la cooperación entre municipios se ha mostrado como tremendamente exitosa desde el punto de vista político y financiero, ya que optimiza los recursos de los que disponen los municipios.

### ACCIONES A IMPULSAR:

33. Avanzar hacia la actualización de la ley de descentralización y participación ciudadana (Ley 19.272 del 18 de septiembre del 2014), fortaleciendo el rol de los municipios e institucionalizando órganos como el Congreso de Ediles y el Plenario de Municipios.

34. Avanzar en la municipalización del territorio de cada departamento, sin perjuicio de las competencias asignadas por ley a los Intendentes y Juntas Departamentales (Ley 19.272).



# REACTIVAR LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

La riqueza nacional la generamos día a día los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Es por eso que se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Además de corregir la situación fiscal, como se explicó en el primer capítulo, es fundamental implementar medidas que promuevan la competitividad en sí misma, es decir, influyendo positivamente en la vida cotidiana de las empresas del país, sea cual sea su tamaño y en más empleo y mejores condiciones de trabajo para todos los uruguayos.

Es necesario fomentar, en primer lugar, el desarrollo emprendedor. Esto requiere crear un ecosistema que convierta la creatividad y la capacidad de iniciativa de los uruguayos en empresas competitivas y sostenibles. Para ello proponemos diseñar una Estrategia Nacional de Emprendimiento, que permita señalar y coordinar esfuerzos a nivel país creando a su vez un Observatorio de Monitoreo. El paso hacia la internacionalización es un salto necesario en la aceleración de emprendimientos hacia etapas más maduras. Por eso desarrollaremos programas en esa dirección.

Impulsaremos una política específica de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). A modo de ejemplo, proponemos una reestructuración del régimen fiscal aplicable a las MIPYMES, que permita acompañar el nivel de actividad desarrollada, la rebaja en las tarifas públicas (específicamente para las tarifas de UTE y OSE), y la implementación de la mejora de mecanismos de financiamiento, entre otras.

Para reactivar la economía es indispensable desarrollar una política comercial internacional proactiva, que supere nuestras actuales vulnerabilidades. Se promoverán acciones que apunten hacia la apertura comercial, ya sea logrando que el MERCOSUR logre un mejor funcionamiento y alcance nuevos acuerdos comerciales, como de forma bilateral con terceros países. Asimismo, se fortalecerán los mecanismos de coordinación entre el servicio exterior y el sector privado, poniendo especial énfasis en el apoyo a MIPYMES exportadoras.

En cuanto a las relaciones laborales, se deben tomar medidas que apunten a mejorar el funcionamiento de los Consejos de Salarios como herramienta de negociación entre los trabajadores y los empresarios. En este sentido, se propone modernizar los Consejos, de forma que incorporen nuevas dimensiones, agreguen realismo y promuevan la cooperación entre trabajadores y empresarios. También se procurará atender la realidad laboral que genera el cambio tecnológico, implementando medidas de capacitación y reconversión de trabajadores, así como iniciativas anticipatorias que permitan generar los conocimientos necesarios para ocupar los nuevos puestos de trabajo que se irán generando en los próximos años.

Para mejorar la competitividad también es fundamental mejorar la infraestructura. Se propone, en primer lugar, modificar el régimen de PPP e incentivar la inversión privada, haciendo uso del régimen de concesiones. A su vez, se desarrollará una política de capacitación, redistribución y reclutamiento de recursos humanos, como manera de fortalecer la capacidad del Estado de gestionar el financiamiento y el control de ejecución de obra pública.

Finalmente, se propone una mejor gestión de las empresas públicas para aumentar su eficiencia. Medidas como el fortalecimiento de las unidades reguladoras, la transparencia de los negocios, el fomento de la competencia y la reorientación de las actividades de las empresas públicas hacia su negocio central, buscan mejorar su gobernanza y su funcionamiento, lo que se trasladará finalmente en tarifas públicas acordes a los servicios brindados.





# A

## PROPUESTAS TRANSVERSALES

Se presentan aquí seis grandes líneas de acción que tienen la capacidad de influir favorablemente sobre toda la actividad económica. Estas grandes orientaciones estratégicas impactarán de manera diferente en cada uno de los sectores, pero en conjunto tendrán el efecto de llevarnos hacia mayores niveles de productividad y competitividad. Ellas son:

- Fomento a la actividad emprendedora
- Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas
- Reorientación de las políticas de inserción internacional del país
- Nuevo modelo de relaciones laborales
- Fortalecimiento de la infraestructura vial, ferroviaria y portuaria
- Gestión más eficiente de las empresas públicas

## 1. FOMENTO A LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA

Los nuevos emprendimientos de hoy son las empresas que mañana generarán fuentes de trabajo. A nivel internacional, existe consenso en el papel que juega la actividad emprendedora: se trata de un motor del crecimiento económico y bienestar social, esencial tanto para los países desarrollados como en desarrollo.

La generación de nuevas unidades de negocio crea fuentes de empleo, pero además debe ser concebida como una herramienta para el desarrollo tecnológico, la innovación y la generación de riqueza. Pero este proceso generalmente no se da por generación espontánea, sino que es necesario que la sociedad genere las condiciones propicias para su desarrollo.

En este sentido, es necesaria la participación activa de los gobiernos, sector educativo, sector privado y sociedad civil en el marco de un Ecosistema de Emprendimiento. Dada su importancia, este tema debe ser recogido en los planes de desarrollo nacionales y locales, en los planes estratégicos de las instituciones educativas, en los programas de responsabilidad social empresarial, entre otros. También se requiere un esfuerzo de coordinación, de forma que los esfuerzos individuales apunten en la misma dirección y se eviten las superposiciones.

En los últimos años, hemos asistido en nuestro país a un aumento sustancial en la cantidad de iniciativas, programas e instituciones que están trabajando para fomentar nuevos emprendimientos. Sin embargo, los apoyos son dispersos y apuntan a fases diferentes del proceso emprendedor. También son diversas las instituciones que brindan apoyos y el tipo de emprendedor al que se dirigen.

### ACCIONES A IMPULSAR:

#### 1. *Estrategia Nacional de Emprendimiento*

Nos proponemos establecer un programa estratégico de desarrollo de la actividad emprendedora a nivel país, que permita señalar y coordinar esfuerzos. Su primera tarea consistirá en diseñar una estrategia de promoción del emprendimiento por etapa de desarrollo empresarial, para alinear los incentivos y apoyos del sector público a la consecución de los objetivos de política pública. Su segunda tarea consistirá en optimizar los apoyos del sector público, para evitar las superposiciones y la dispersión.

Como parte de la puesta en marcha de la estrategia, crearemos un *Observatorio de Monitoreo* de la actividad emprendedora, que haga un seguimiento sistemático de la dinámica empresarial y sus bases de gestación, al tiempo que promueva la investigación aplicada, orientada a facilitar la toma de decisiones de políticas públicas. Este Observatorio no se creará desde cero, sino en coordinación con diferentes iniciativas públicas y privadas que hoy están activas. No se trata de repetir lo que ya existe, sino de coordinar, estimular y agregar valor.

## 2. *Generación de una cultura emprendedora*

El fortalecimiento de la actividad emprendedora requiere un ecosistema institucional adecuado, pero también depende de la difusión de la cultura y mentalidad, que impulsen el desarrollo de aptitudes personales y capacidades necesarias para desarrollar emprendimientos propios. Parte de esta tarea se realiza a través del sistema educativo. Otra parte se realiza a través de iniciativas sociales y de otras acciones de sensibilización.

Tal como se desarrollará en la sección dedicada a Educación, nos proponemos estimular el desarrollo de una cultura y de valores emprendedores en jóvenes a nivel de primaria y secundaria. Hace décadas que existen experiencias de este tipo en el país, y que incluyen exitosas formas de colaboración entre el sector público y el privado. La formación en capacidades emprendedoras también debería tener su lugar en la formación docente, no sólo como manera de asegurar su transmisión a los estudiantes sino también como forma de poner a los docentes en mejores condiciones de asumir responsabilidades de conducción institucional.

Además de la difusión de la cultura y de los valores emprendedores, es necesario ofrecer opciones de formación en temas de gestión (costos, marketing, ventas) y herramientas financieras, en modalidades dirigidas a trabajadores por cuenta propia y responsables de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Muchas personas que se encuentran en estas situaciones carecen de los conocimientos técnicos necesarios para gestionar exitosamente sus emprendimientos. Esta formación puede darse parcialmente en el ámbito de la educación formal (por ejemplo, UTU o UTEC) y parcialmente en el ámbito de la educación no formal (por ejemplo, INEFOP).

También formará parte de esta estrategia la difusión de casos de éxito locales, especialmente aquellos protagonizados por beneficiarios de los diferentes programas del ecosistema emprendedor. Esta difusión se realizará a través de los medios de comunicación, publicaciones, presentaciones en centros del sistema educativo y empresas.

## 3. *Internacionalización*

El paso hacia la internacionalización es un salto necesario en la aceleración de emprendimientos hacia etapas más maduras de internacionalización: Por eso es necesario desarrollar programas de Preaceleración/Aceleración que complementen y refuercen lo que viene haciendo la ANII y algunos programas privados de apoyo a *start-ups*.

## 4. *Innovación empresarial*

Hoy existen oportunidades de emprender a través del traslado de conocimientos de una industria hacia otras. Casos como el desarrollo de Fintech o Agrotech han demostrado que la transferencia de capacidades entre sectores permite correr la frontera de eficiencia productiva y operativa, mejorar las ventajas competitivas y desarrollar nuevas oportunidades de negocios. Otro tipo de transferencias potenciales podrían causar este mismo efecto, permitiendo no solo la creación de nuevas empresas sino también el desarrollo productivo del país.

Nos proponemos impulsar programas de fomento de la transferencia del conocimiento académico al mundo emprendedor, así como dentro del propio mundo empresarial. El programa consistirá en la identificación de equipos que hayan desarrollado habilidades que encierren oportunidades concretas de negocio, para ponerlos en contacto con empresas que puedan aportar apoyo logístico e inversión. Una manera de avanzar en esta dirección es generar estímulos para que las empresas presenten desafíos a ser resueltos en las ventanillas de ANII.

Finalmente, es necesario identificar emprendimientos dinámicos y fomentar su vinculación dentro y fuera de fronteras con otros emprendedores. Potenciaremos la generación de espacios de co-creación en todo el territorio, en alianza con instituciones académicas o de promoción de la actividad emprendedora.

## 2. **DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son unidades económicas de gran importancia para nuestro país, tanto por su contribución a la actividad económica como por el empleo que generan: reúnen aproximadamente el 67% de la mano de obra privada ocupada y aportan casi el 40% del Producto Bruto Interno nacional. El Uruguay como “país de clase media” está fuertemente asociado a la existencia de este sector. La micro o pequeña empresa es, además, el primer paso en el camino que recorre la gran mayoría de los nuevos emprendedores. Sin embargo, estas empresas

constituyen un tejido empresarial frágil y vulnerable, que debe ser atendido desde el gobierno mediante políticas públicas específicas que permitan eliminar o por lo menos atenuar los principales riesgos.

Para ello, desarrollaremos una política específica de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, que concebiremos como una política de Estado y estará en el corazón de la política económica. Incorporaremos el concepto de “pensar en micro”, entendido como el esfuerzo sistemático de pensar en políticas diferenciadas para empresas que tienen un comportamiento y desempeño muy específico.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

5. Con el objetivo de dinamizar el mercado interno, acceder a nuevos mercados, generar fuentes genuinas de trabajo y disminuir los costos impositivos, nos proponemos impulsar una reestructuración del régimen fiscal para las MIPYMES. El objetivo general es que cada empresa aporte en relación a lo realmente facturado, con tasas subsidiadas para los contribuyentes de menores ingresos. Para eso nos serviremos, entre otras cosas, del régimen de facturación electrónica, que estará implementado.
6. Una modificación especialmente significativa consistirá en permitir que las compras realizadas por parte de contribuyentes del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) a empresas que anteriormente se encontraban comprendidas dentro del régimen “Pequeña Empresa” puedan considerarse un gasto deducible. Esta es una condición esencial para romper un círculo en el que frecuentemente quedan encerradas las MIPYMES.
7. Se exonerará a las MIPYMES de realizar anticipos al Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) mientras no tengan facturación. Sólo comenzarán a tributar en la medida que obtengan renta. Mientras no tengan ingresos fuera de subsidios públicos tales como ANDE, MIEM, etc., se establecerá que esos ingresos no computen como renta bruta a efectos del IRAE.
8. Para los emprendedores que inicien una nueva actividad económica en el territorio nacional, y cuyas empresas estén catalogadas como micro o pequeñas empresas, se exonerarán los aportes jubilatorios patronales de los titulares y sus empleados durante los primeros 12 meses de actividad, para luego empezar a incorporarlos gradualmente. En el régimen vigente, la exoneración finaliza el 31 de diciembre del año en el que inicia las actividades, sin importar cuándo comenzó su actividad.
9. Los impuestos son un costo en sí mismo, pero además generan costos burocráticos asociados. Por eso es necesario volver más rápidos los trámites de apertura y cierre de las empresas. Por ejemplo, que la inscripción de empresas unipersonales pueda realizarse *on line* en todo el país.
10. Las tarifas públicas han sido usadas en estos años como un instrumento de recaudación. Esto tiene consecuencias graves para las micro, pequeñas y medianas empresas, tanto en el momento de la instalación como en los años posteriores. Por eso proponemos una rebaja de la tarifa eléctrica para MIPYMES, trasladando a los costos de Abastecimiento de la Demanda (CAD) los abatimientos ya logrados y los que lograrán en el futuro. Este proceso debe ser gradual, porque debe tenerse en cuenta el estado general de las cuentas públicas y las necesidades de inversión de la propia UTE. También proponemos eliminar la disparidad que existe en el caso de OSE entre el cargo fijo de la tarifa residencial y de la tarifa comercial. El costo del contador y el cargo fijo asociados a la tarifa comercial son entre un 400% y un 900% más caros para los comercios que para los hogares. Muchas micro empresas con 1 a 4 empleados no tienen una estructura productiva que justifique ese tratamiento. Es necesario revisar ambos costos de forma tal de ir hacia una tarifa preferencial intermedia, entre comercial y residencial, para las micro y pequeñas empresas.
11. Crearemos mecanismos de financiamiento que corrijan fallas del mercado, potenciando el Sistema Nacional de Garantía para que se convierta en un mecanismo ágil y de alcance nacional. Regularemos la creación de fondos de inversionistas ángeles, de tal forma que sea posible la entrada y salida en una empresa a través, por ejemplo, del mercado de valores.
12. Promoveremos de manera específica la internacionalización de las MIPYMES, incorporándolas en tratados comerciales e invirtiendo en servicios de apoyo para acceder a los mercados externos, de forma de reducir los altos costos de comercialización. En este marco, estimularemos la conformación de redes, *clusters* o conglomerados de MIPYMES exportadoras, como forma alcanzar suficiente escala para acceder a merca-

dos más grandes.

13. Diseñaremos estrategias y planes de apoyo a la creación y fortalecimiento de MIPYMES, diferenciadas por región geográfica y con fuerte implantación territorial. Se buscará que en cada región converjan en forma coordinada los apoyos de diferentes actores públicos y privados.
14. Impulsaremos la asociatividad en materia de compras, por ejemplo estimulando la creación de *clusters* que reúnan a empresas que compran en los mismos lugares y con los mismos proveedores.
15. Como forma de limitar la discrecionalidad con que el Estado le paga a las micro, pequeñas y medianas empresas en su calidad de proveedores, nos proponemos reglamentar la Ley de Compras Públicas para el Desarrollo de forma tal que el Estado quede obligado a pagarle a aquellos proveedores que tengan condición de MIPYME en un máximo de 60 días.

### 3. REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL PAÍS

Tras el retorno a la democracia en 1985, y luego de años de aislamiento, los diferentes gobiernos buscaron recobrar la credibilidad y prestigio internacional que el país supo construir a lo largo de su historia. Con ese fin se profesionalizó el servicio exterior, se abrieron nuevas representaciones en el extranjero, se establecieron relaciones diplomáticas con China, se impulsó la Ronda Uruguay del GATT (que culminó con la creación de la OMC) y se creó el MERCOSUR como mecanismo de integración regional orientado fundamentalmente a ampliar mercados.

Lamentablemente, la equívoca política de “afinidades ideológicas” impulsada por los gobiernos del Frente Amplio significó un retroceso en relación a este esfuerzo, principalmente porque implicó una ruptura con una política exterior defensora de los Derechos Humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho. En los últimos años, esta situación se vio particularmente agravada por la posición asumida ante la crisis en Venezuela. Este giro condujo a que nuestra política exterior ya no solo reciba críticas internas, sino que también puso en cuestión la credibilidad del país.

Este cambio de posicionamiento en lo jurídico y en lo político fue acompañado de un cambio igualmente importante en la manera en la que se tomaron las decisiones. La actual política exterior está sometida a los vaivenes y vetos generados por la interna del partido de gobierno (participar o no en las negociaciones del TISA, buscar o no el TLC con Chile, etc.), al mismo tiempo que debilita a Cancillería como actor institucional. Todo esto significa olvidar que la política exterior debe ser objeto de consensos multipartidarios centrados en la defensa del interés nacional, en lugar de funcionar como una política de partido.

Este conjunto de errores condenó a la inoperancia a nuestra política exterior. Una prueba es lo discreta que resultó nuestra presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2016-2017). A pesar de los recursos materiales y humanos que se movilizaron, se perdió una oportunidad de reposicionar al país en el escenario internacional.

Durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, el gobierno de Mujica y gran parte del tercer gobierno del Frente Amplio, la temática comercial del Mercosur perdió importancia en beneficio de una agenda política e ideológica. Esto condujo a un aislamiento del bloque. Lo peor es que la obediencia de los gobiernos frenteamplistas al nuevo rumbo que tomaba el Mercosur ni siquiera trajo tranquilidad. En estos años se experimentaron las mayores tensiones en muchas décadas con un país vecino, a propósito de la instalación de “las papeleras”. Por primera vez en su historia, el país fue objeto de una demanda en la Corte Internacional de Justicia. La agenda externa del bloque estuvo prácticamente paralizada y las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea no pudieron avanzar. Son los cambios políticos en Argentina y Brasil los que posibilitaron que el Mercosur retomara su sentido económico comercial, y de esta forma avanzar y acordar con la Unión Europea.

A este debilitamiento de nuestra política exterior se suma una coyuntura internacional caracterizada por la incertidumbre. El resurgimiento de nacionalismos excluyentes y de políticas proteccionistas (y su contracara: la pérdida de peso de los organismos multilaterales creados tras la Segunda Guerra Mundial) crean un escenario nuevo y complejo. Somos testigos de acontecimientos tales como el debilitamiento de alianzas estratégicas como la OTAN, de la crisis de la OMC, del desconocimiento, denuncia, o falta de suscripción de acuerdos negociados (Tratado de París en materia de cambio climático, Pacto Mundial sobre Migraciones), de la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, del corrimiento del eje de acción del Atlántico al Pacífico y el resurgimiento de Rusia como actor relevante en el escenario político internacional, del

aumento de los flujos migratorios, de la decisión de salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

Este cambio de escenario encierra desafíos muy concretos para Uruguay. La ubicación atlántica dejó de ser una posición privilegiada, lo que obliga a proyectarse al Pacífico. La irrupción de China y otros actores emergentes en la economía global abre oportunidades que debemos aprovechar si no queremos que sean capturadas por nuestros competidores. El resurgir de prácticas proteccionistas nos obliga a combinar nuestra posición general de defensa del libre comercio con la generación de capacidades para negociar cuotas y condiciones de acceso en economías que se cierran. Paralelamente debemos seguir prestando atención a las negociaciones multilaterales que se desarrollan en el marco de la OMC, así como a los llamados “tratados comerciales de última generación” (APC). También debemos generar capacidades para tratar los nuevos temas que aparecen asociados al comercio exterior, como los derechos de propiedad intelectual (DPI) o el comercio electrónico. Finalmente, la aparición de nuevas amenazas a escala global (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo) nos acerca a problemas que durante mucho tiempo consideramos ajenos. La imposibilidad de realizar planificaciones rígidas no sólo hace necesario abandonar la política de las afinidades ideológicas, sino que exige recuperar capacidad técnica y profesionalismo.

### ACCIONES A IMPULSAR:

16. Se impulsará un acuerdo multipartidario sobre grandes lineamientos para la definición de una Estrategia Nacional de Política Exterior. La política exterior debe ser una Política Nacional, libre de condicionamientos ideológicos. Su ejecución debe estar supeditada a la defensa del interés nacional y la soberanía.
17. La conducción de la política exterior debe estar en manos del Poder Ejecutivo, bajo el control del Poder Legislativo como ámbito de aprobación democrática de las decisiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores será el órgano encargado de planificar, dirigir y ejecutar profesionalmente las políticas y acciones concretas.
18. Nuestra política exterior volverá a estar plenamente alineada con los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias internacionales, la democracia, la defensa de los derechos humanos, el respeto al Estado de Derecho, la libre determinación y el pluralismo ideológico de los pueblos.
19. Una primera prioridad de la nueva administración será fortalecer e institucionalizar los vínculos con los países vecinos, cualquiera sea la orientación de sus gobiernos. Se definirá en particular una política en relación a Brasil. El actual deterioro de los vínculos con ese país, generado por razones político-ideológicas, encierra graves riesgos para nuestros intereses nacionales.
20. En lo que refiere a la Agenda Externa del Mercosur, se continuará avanzando en la concreción del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea. También se impulsará una aproximación a la Alianza Pacífico, y se continuarán las demás negociaciones en curso, de modo tal de lograr proyectar al Mercosur como un verdadero Regionalismo Abierto.
21. Los avances en la agenda externa no pueden ocultar las dificultades que hacen a la agenda interna del bloque, la que deberá ser dinamizada apuntando a una política de “sinceramiento” que priorice la plena instalación de una zona de libre comercio, al tiempo que profundice avances tales como los acuerdos sobre libre circulación de personas, residencia, movilidad educativa, cooperación judicial, materia laboral y convergencia estructural.
22. Se generará un ámbito institucional de coordinación y cooperación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales (paradiplomacia), a los efectos de construir líneas de trabajo complementarias. Esta forma de trabajo se aplicará de manera muy especial en el ámbito fronterizo, para tratar situaciones que requieren un tratamiento diferencial. Se buscará fortalecer la articulación entre Intendentes, Prefectos y Gobernadores de Frontera como actores primarios de esa realidad.
23. La Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos a nivel regional será promovida en el marco de la OEA y todas aquellas instancias que busquen reafirmar tales objetivos (por ejemplo, el Grupo de Lima).
24. Se promoverá una presencia activa en todos ámbitos de articulación multilateral, siendo las Naciones Unidas y la OMC los espacios por excelencia de articulación en materia de Gobernanza política y comercial. No debemos estar ausentes de los ámbitos donde se están negociando cuestiones claves relativas al nue-

vo sistema internacional, especialmente en aquellos que hacen al comercio de bienes y servicios, temas financieros, energéticos, laborales, marítimos, medioambientales y tecnológicos.

25. Se impulsará una estrategia de diversificación de mercados. El diseño de esta estrategia incluirá la elaboración de un *Mapa de Mercados* en el que se identifiquen “mercados metas”. Se prestará especial atención a la identificación de mercados alternativos, ante los que hoy no se realizan suficientes esfuerzos diplomáticos y comerciales.
26. En términos de estrategia comercial, y más allá del fortalecimiento de la agenda externa del Mercosur, se promoverá la profundización de los procesos de desgravación pactados en los Acuerdos de Complementación Económica ya existentes con los países de la Alianza Pacífico. También se buscarán acercamientos con la zona de Asia-Pacífico.
27. Se fortalecerán los mecanismos de coordinación entre el servicio exterior y el sector privado, poniendo especial énfasis en el apoyo a MIPYMES exportadoras. Para lograr una mayor eficacia y eficiencia, se eliminarán las superposiciones que hoy existen entre organismos que intervienen en la promoción del comercio exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Turismo, Uruguay XXI, INALOG), concentrando el conjunto de la tarea en un único ámbito.
28. Se lanzará un *Programa de Formación de Negociadores Globales* que asegure la especialización funcional y la capacitación constante de los funcionarios del servicio exterior. La promoción comercial y provisión de apoyo a las actividades internacionales de las empresas deberán contar con funcionarios especialmente preparados.
29. Para poner a Cancillería en condiciones de dar respuestas flexibles y adecuadas ante las complejidades del escenario internacional, se creará un *Centro de Análisis Estratégico y Prospectivo* donde no sólo trabajará personal diplomático sino también funcionarios provenientes de otras reparticiones públicas, académicos y representantes del mundo de la producción y del trabajo.
30. Se revisará el conjunto de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior, racionalizando la distribución de funcionarios y fortaleciendo aquellos destinos en los que se busque consolidar o fomentar un mayor flujo de comercio e inversiones directas.
31. Se activará dentro de Cancillería un Departamento de Evaluación de las misiones diplomáticas, con el objetivo de garantizar que éstas cumplan con los objetivos señalados por el gobierno y hagan un correcto manejo de los recursos asignados. Se impulsará asimismo una rendición de cuentas a nivel Parlamentario de parte de quienes finalizan una Jefatura de Misión.
32. Se impulsará un plan de incorporación de nuevas tecnologías, con el fin de mejorar el sistema de información vertical y transversal. La Diplomacia Digital será fortalecida, en el marco de una reorganización de las Direcciones Generales que facilite su aprovechamiento.
33. Se fortalecerá el rol de Uruguay en la Cooperación Internacional, articulando las competencias y acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y la AUCI. La cooperación sur-sur y triangular tendrá prioridad. Se promoverán los diversos tipos de acuerdo: multilateral, bilateral, y regional, buscando la articulación con los diferentes niveles de gobierno. Impulsaremos el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el seguimiento de la Agenda 2030.
34. Se profundizarán las políticas de retorno y repatrio, así como la vinculación permanente con los uruguayos en el exterior, fortaleciendo el rol consular y la utilización de las nuevas tecnologías.
35. Nuestro país, fiel a su tradición histórica, continuará abriendo sus puertas al inmigrante que busque rehacer su vida en forma digna, aportando trabajo y conocimiento. Se deberá fortalecer la movilidad internacional mediante la atracción del talento/trabajo, inversión y el emprendimiento extranjero por medio de una política migratoria como elemento de movilidad.
36. Será necesario fortalecer políticas públicas capaces de combatir los flagelos que amenazan a las personas en contexto de movilidad, como la trata de personas, dando soluciones que faciliten una plena inserción al país. Esto exige el trabajo coordinado Ministerios (MRREE, MEF, MIDES, MTSS, MI, etc.) y otras depen-

dencias públicas y privadas (gobiernos departamentales, ANV, INEFOP, Uruguay XXI, MEVIR, etc.). En el ámbito regional, Uruguay impulsará instancias de cooperación y dialogo, promoviendo acuerdos que puedan encauzar estos temas de forma más coordinada, de manera que el inmigrante pueda tener protegidos sus derechos esenciales.

### *Políticas de frontera*

Los departamentos fronterizos enfrentan desafíos complejos, que sólo podrán ser enfrentados si se los percibe como un tema del país entero. Por eso concebimos a las políticas de frontera como un capítulo importante de la política exterior. Entre esos desafíos se incluyen las diferencias de impuestos, cargas sociales y tarifas públicas respecto del país fronterizo; las diferencias notorias en el precio de los combustibles; y las crecientes diferencias en cuanto a infraestructura vial y costos de transporte.

La solución definitiva a estos desequilibrios exige políticas de mediano plazo, como el desarrollo de infraestructura o un saneamiento de las cuentas públicas que permita reducir el costo país. Nosotros estamos comprometidos con esta clase de políticas. Pero también hacen falta medidas transitorias que traigan alivio a los productores y comerciantes que hoy enfrentan situaciones críticas. Esas medidas pueden aplicarse en los departamentos fronterizos con Argentina, con Brasil, o en todos ellos, dependiendo de las situaciones específicas.

#### **ACCIONES A IMPULSAR:**

37. Implementaremos una rebaja parcial del precio del gasoil, como ya se hizo con las naftas.
38. Para proteger al comercio en zona de frontera, introduciremos un descuento del IVA a la compra de productos de una canasta básica a definir.
39. Como manera de generar nuevos ingresos, nos proponemos potenciar el turismo de frontera, articulándolo con las modalidades de turismo natural, histórico y cultural que se explican en la sección correspondiente. Atraer turismo es una manera de generar nuevos públicos para el comercio, la hotelería, locales de comida, etc.
40. Profundizaremos la política de Pasos de Frontera, promoviendo la comunicación e integración entre aduanas. Desde el año 1995 (a partir de Acuerdo de Recife de 1993), todos los Paso de Frontera con Argentina y Brasil están nominalmente organizados con la modalidad de “controles integrados”. Sin embargo, esta iniciativa se quedó en un primer estadio, que consiste en la cohabitación de funcionarios uruguayos y linderos en una misma infraestructura física. Queda mucho por avanzar, y nos proponemos iniciar negociaciones con los vecinos.
41. Profundizaremos la política de simplificación de los trámites de migraciones. Hace algunos años, la Dirección de Migraciones de Argentina diseñó e impulsó el ARR (Acuerdo de Reconocimiento Recíproco), que constituye un avance hacia las buenas prácticas internacionales. Argentina lo ha implementado en casi todas sus fronteras terrestres, incluso con Uruguay, pero su uso ágil y efectivo requiere más personal calificado, conectividad segura, infraestructura adecuada y coordinación vinculante con el otro país. Debemos avanzar en esa dirección (particularmente en puntos de alta significación comercial, como Paysandú), incorporando tecnología que reduzca sustancialmente los tiempos.
42. El Documento Fronterizo es una buena solución para facilitar la circulación de personas residentes en las zonas limítrofes. Hace falta difundirlo y potenciarlo. También nos proponemos implementar controles automáticos con documento electrónico, con vigencia de seis meses y control solo al emitir el permiso asociado. Este documento puede servir además para generar dato sobre tiempos de permanencia, cupos de compra *Free Shop*, uso de franquicias con el país limítrofe, etc.
43. Eliminaremos el trámite de removido de aduana y la guía de tránsito. Se entiende que deben derogarse por su inutilidad de control, su costo administrativo para ambas partes (Estado y usuario) y por su ana-



cronismo. Se propone sustituirlos por auto-declaraciones previas del usuario en un sitio WEB de Frontera que integre a todas las instituciones. Este trámite podrá realizarse desde una app o en terminales públicas ubicadas en diferentes organismos.

#### 4. NUEVO MODELO DE RELACIONES LABORALES

Nuestro país tiene una rica tradición de gestión de las relaciones laborales, en cuyo centro están los Consejos de Salarios. Nosotros nos identificamos con esa tradición y estamos comprometidos con su continuidad. *Los Consejos de Salarios seguirán siendo el ámbito clave y contarán con todo nuestro respaldo.* Lo mismo vale para otras formas de diálogo social, como las relativas a la seguridad social y a las políticas de empleo.

La primera condición para sostener esta tradición y esta institucionalidad a lo largo del tiempo es asegurar su legitimidad a ojos de todos los involucrados. Eso requiere un funcionamiento razonable y equilibrado. Cuando alguna de las partes siente que no es escuchada, o se considera perjudicada en forma sistemática, la legitimidad del sistema termina por resentirse. Allí reside la primera responsabilidad del gobierno, sea del partido que sea. *El gobierno debe ser capaz de generar confianza y reciprocidad entre trabajadores y empleadores.*

En los últimos años se han acumulado episodios que ponen en cuestión este equilibrio y que, en consecuencia, erosionan la legitimidad del sistema.

Un primer ejemplo es lo ocurrido a propósito de la ley de negociación colectiva del sector privado (Ley N°18.566). El sector empleador interpuso una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, cuestionando varios aspectos de esa norma. Junto con la queja, se solicitó a la OIT asistencia técnica para consensuar las modificaciones pertinentes. En respuesta a la solicitud, nuestro país recibió un informe técnico donde se reconocía el problema y se hacían recomendaciones y observaciones en línea con las orientaciones generales de la OIT. Recientemente, la Comisión de Aplicación de Normas, instó al Gobierno a iniciar medidas legislativas, previa consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

Un segundo ejemplo es la conducta seguida por el gobierno en relación a las ocupaciones de los lugares de trabajo. El Decreto 165/006 ha permitido que se vulneren libertades y derechos protegidos por nuestra Constitución: libertad de trabajo, de empresa, de circulación, e igualdad ante la ley. Sin embargo, el gobierno ha preferido mantenerlo vigente.

Nosotros entendemos que esta línea de acción no ayuda al desarrollo de un sistema de relaciones laborales que debe ser colaborativo. El gobierno debe respetar las normas constitucionales y legales. También debe evitar que se instale una cultura que coloca al conflicto como primera reacción ante cualquier diferencia, sin evaluar el impacto sobre la marcha de la economía y sobre el clima de convivencia. *La regla debe ser la cooperación y la excepción el conflicto.*

Nuestro compromiso es desarrollar un sistema de relaciones laborales que atienda a los legítimos intereses de todas las partes, y que favorezca la negociación y la búsqueda de acuerdos como alternativa a la cultura del conflicto. El gobierno debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y de los empleadores consagrados en la Constitución de la República, los convenios internacionales ratificados por Uruguay y nuestra propia legislación interna. Asimismo, debe mantener una razonable equidistancia entre los actores sociales y promover acciones claras y estables. El gobierno debe contribuir a aumentar la confianza entre las partes y promover una cooperación generadora de oportunidades para todos. El reto consiste en optimizar un sistema legal de relaciones laborales que permita facilitar el diálogo y dinamizar la negociación colectiva.

Paralelamente, el mundo de trabajo viene experimentando cambios sustanciales. La revolución tecnológica, la inteligencia artificial y la automatización inciden e incidirán de manera transformadora en el ámbito laboral. Hay trabajos que desaparecen, otros que se crean y otros todavía que requieren nuevos conocimientos y nuevas capacidades. No solo se afectan puestos de trabajo, sino la forma en que el trabajo se organiza. Por ejemplo, las tareas en plataformas digitales no se desarrollan bajo la forma tradicional de empleo en relación de dependencia, ni en lo que típicamente conocemos como un lugar trabajo. Aparecen nuevas formas de empleo que debemos atender y que también impactan en nuestro sistema de seguridad social.

Los expertos señalan que las tareas de baja calificación serán las más expuestas a la automatización, a diferencia de los trabajos que requieren capacitación profesional o educación terciaria. También perciben la posibilidad de que el trabajo asalariado tradicional pierda predominancia en relación al trabajo autónomo (teletrabajo, *free-lance*). Hace tiempo que nuestro país debería contar con un marco regulatorio para el teletrabajo que ofrezca certeza jurídica a todas las partes. Varios países han avanzado en este tema y es posible aprender de sus experiencias.

Todos estos cambios requieren respuestas del sistema educativo, de la formación profesional, de la legislación laboral y del diseño de políticas públicas de protección. Tenemos el desafío de entender las nuevas realidades y encontrar las respuestas adecuadas para ellas. Estas respuestas, sumadas a nuestro interés de que *la política laboral tenga un rol central al momento de definir las estrategias de desarrollo del país*, nos permitirá enfrentar los desafíos actuales en mejores condiciones. La capacidad de dialogo social, el respeto de los derechos fundamentales, un entorno jurídico que otorgue seguridades, la ausencia de discriminación, la igualdad de oportunidades, un sistema educativo capaz de potenciar el talento humano a lo largo de toda la vida, una política macroeconómica estable, y una adecuada infraestructura material y tecnológica, son pilares necesarios para alcanzar mayores niveles de empleo de calidad.

### ACCIONES A IMPULSAR:

44. Promoveremos ante el Consejo Superior Tripartito la creación de un *Consejo Técnico de carácter permanente*, cuyos integrantes sean propuestos por el Poder Ejecutivo, el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales. Este Consejo tendrá por objetivo suministrar estudios técnicos, indicadores y análisis de los datos macro y microeconómicos relevantes a los efectos de la negociación colectiva, de manera de realizar los ajustes pertinentes de los lineamientos generales de la negociación a la realidad sectorial.
45. A partir de los análisis y recomendaciones del Consejo Técnico, se promoverán cambios que permitan *mejorar y fortalecer el funcionamiento de los Consejos de Salarios*. En particular, se deberá avanzar en el reconocimiento de los siguientes temas: diferentes grados de competitividad de los mercados de bienes y servicios; heterogeneidad de las empresas que integran cada sector; diversidad territorial; incorporación de nueva tecnología; formación profesional y niveles de productividad.
46. Impulsaremos la creación de procedimientos dotados de todas las garantías y requisitos aplicables, para acceder al *mecanismo de descuelgue* conforme a la normativa de negociación colectiva vigente.
47. La defensa del poder de compra de los trabajadores es un objetivo irrenunciable. Para que la política salarial sea sostenible y el salario real crezca a lo largo del tiempo, es necesario poner énfasis en mejorar *los niveles de productividad*. Nos proponemos impulsar una política que tenga este objetivo, enfocándolo de una manera global y sistémica. Será necesario, entre otras cosas, promover la inversión en tecnología, mejorar los niveles de calificación de los trabajadores, incorporar nuevas opciones en el sistema educativo (como la formación dual) y perfeccionar el régimen de promoción de inversiones. También deberán darse pasos para incorporar el factor productividad en la negociación colectiva.
48. Nuestro país debe superar las *observaciones efectuadas por la OIT a la ley de negociación colectiva*. Es hora de que una ley clave del sistema de relaciones laborales cumpla con las normas internacionales y sea legitimada por los actores sociales y el conjunto del sistema político.
49. Con el fin de asegurar el respeto del conjunto de derechos fundamentales reconocidos y protegidos por nuestra Constitución, derogaremos del Decreto 165/006.
50. Promoveremos un procedimiento general que otorgue certeza y seguridad jurídica en materia de prevención y solución de conflictos, de modo tal que permita canalizarlos asegurando un marco de paz social.
51. Como respuesta a los cambios que la tecnología está generando en el mundo del trabajo, promoveremos un debate sobre las nuevas modalidades en las que se presta y sobre la nueva organización de sus tiempos, velando por encontrar un marco que se adapte a las condiciones del presente. El objetivo es facilitar la generación de empleos, acompañar los avances tecnológicos y hacer que nuestras empresas eleven el nivel de productividad y sean más competitivas, al tiempo que se preservan los derechos y garantías de los trabajadores. *La negociación colectiva es un instrumento formidable de auto regulación para adaptar, enriquecer, modernizar y actualizar la normativa laboral a las nuevas realidades*. Por eso nos proponemos

*formalizar un ámbito tripartito que, con el apoyo del mundo académico, tenga por objeto analizar nuestro marco regulatorio para enfrentar las nuevas realidades laborales. Si no lo discutimos entre todos, los cambios terminarán por imponerse y no necesariamente de la mejor manera.*

52. Como respuesta a las nuevas condiciones y nuevos hábitos en el mundo del trabajo, promoveremos la licencia fragmentada en función de la voluntad del trabajador. La reglamentación actual relativa a licencia anual sólo permite que sea fraccionada en dos períodos, impidiendo que se utilice ante eventualidades que requieren que el trabajador se ausente de su trabajo o incluso cuando quiere tomarse descansos cortos. La vida actual determina que muchas veces los trabajadores guarden días de licencia para eventualidades que no pueden ser valoradas al momento de decidir el descanso anual, o en respuesta a sus cambios de hábitos. Por eso proponemos que la licencia anual pueda fraccionarse en un período más largo y otros más cortos, adaptando así el régimen laboral a los tiempos que corren.
53. La normativa actual sobre *salud y seguridad en el trabajo* se encuentra fragmentada y necesita ser sistematizada. Al mismo tiempo, las nuevas formas de organización del trabajo presentan nuevos desafíos y complejidades. Ante esta realidad, nos proponemos elaborar y aprobar, con los apoyos más amplios posibles, una nueva *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo* que se adapte a los nuevos desafíos. La norma deberá contemplar los derechos de los asalariados y de los trabajadores independientes o por cuenta propia. La negociación colectiva es un instrumento idóneo para acordar particularidades sectoriales que deben ser articuladas con acuerdos en el ámbito de la empresa.
54. En forma complementaria al diseño y aprobación de la ley, nos proponemos generar estímulos para la incorporación de nuevos instrumentos como los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (SST), sobre los que existe amplia experiencia internacional. Es necesario generar una verdadera cultura de prevención que no sólo opere en el mundo laboral sino que empiece a fomentarse en el sistema educativo.
55. Aprobación de una Ley de Acoso Moral en los lugares de trabajo, que determine claramente obligaciones, proteja a los trabajadores y ofrezca seguridad y certeza jurídica a todas las partes.
56. Creación de un *Sistema Nacional de Formación Profesional Continua*, que asegure permanentes oportunidades de mejora a los trabajadores, al tiempo que favorezca la innovación y la productividad. Más allá de los esfuerzos realizados hasta ahora, las políticas y programas de capacitación, educación técnica y formación no han logrado conformar un sistema que asegure la formación continua de los trabajadores con independencia de su situación laboral (ingresante, empleado, en transición, desempleado). Según el *Plan estratégico del INEFOP 2016-2019*, sólo el 14,8 % de la población trabajadora recibió capacitación en los últimos 5 años. Hay una institucionalidad dispersa (INEFOP, UTU/CETP, UTEC, MTSS, MEC, etc.) y no existen mediciones de impacto ni estándares de competencias. Ante esta realidad, se propone crear un *Sistema Nacional de Formación Profesional* a ser financiado a través del Fondo de Reconversión Laboral, y otros aportes públicos y privados. El sistema estará dotado de capacidad rectora y autonomía de gestión, y será conducido por un cuerpo representativo de la matriz productiva nacional. La formación profesional estará orientada al ejercicio del derecho al trabajo y a garantizar el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La tarea específica del Sistema consistirá desarrollar políticas y mecanismos que garanticen la calidad de la formación, la acreditación y la certificación externa de saberes y acciones formativas, teniendo como eje la trayectoria personal de cada trabajador.
57. Impulso a la *formación dual*, entendida como una modalidad educativa que alterna el aprendizaje teórico en un centro de educación formal con la práctica en un lugar de trabajo, de modo tal que el tiempo pasado en el ámbito laboral cuenta como tiempo de aula. La formación está basada en estándares previamente acordados entre empresarios, trabajadores y docentes. Esta experiencia está ampliamente validada a nivel internacional y constituye una alternativa atractiva para los jóvenes que aspiran a una rápida inserción en el mundo del trabajo, al tiempo que genera beneficios para las empresas en términos de calificación de recursos humanos y productividad. En Uruguay se han dado los primeros pasos, pero su desarrollo es apenas incipiente.
58. *Diseño de una política de estímulo al empleo juvenil*. Los jóvenes son un grupo particularmente golpeado por el desempleo. Para los menores de 25 años, el desempleo promedio del último año fue del 25,5%, mientras que para los mayores de 25 la tasa es del 5,2%. En el caso de las mujeres jóvenes, el desempleo llegaba al 30,6% a setiembre de 2018. Esto prueba que las dos leyes de Empleo Juvenil y sus modificaciones

no tuvieron mayor impacto. Es necesario que aprendamos de este tropiezo. Nuestra propuesta es crear un grupo de trabajo multipartidario al que se le asignen tres tareas. La primera es realizar una evaluación del impacto logrado por las normas aprobadas en estos años, así como de la institucionalidad que en principio debe dar respuestas al problema del desempleo juvenil. La segunda es realizar un análisis del conjunto de opciones que ofrece la experiencia regional e internacional (contratos de formación, formación dual, fomento de emprendimientos jóvenes, programas de capacitación laboral, subsidios al primer empleo, etc.). La tercera es elaborar un proyecto de ley que complemente y profundice las medidas adoptadas hasta el presente, al tiempo que modifique la institucionalidad encargada de administrar los estímulos (creación de una “ventanilla única” desde la que acceder a todos los programas existentes).

59. Creación de un *observatorio sobre tecnología y empleo* integrado con los actores sociales que permita:

- identificar y evaluar el impacto del cambio tecnológico en la producción y en el empleo, a partir de metodologías adecuadas;
- diseñar programas específicos de reconversión para colectivos afectados o amenazados potencialmente por el impacto sistemático de la tecnología;
- recomendar las acciones administrativas y legislativas que se consideren oportunas.

60. *Cooperativismo*. Nuestro país tiene una rica trayectoria en las diferentes modalidades cooperativas, que constituyen una alternativa válida de desarrollo económico e inclusión social. Con el apoyo de todo el sistema político se aprobó la ley N° 18.407, que puso fin a una legislación fragmentada en la materia y creó el INACOOOP como persona jurídica de derecho público no estatal, cuyo directorio tiene una integración mixta de miembros provenientes del PE y del movimiento cooperativo. En esta nueva etapa nos proponemos:

- continuar promoviendo una mayor comprensión pública del sistema cooperativo;
- impulsar estrategias que faciliten el desarrollo de cooperativas, poniendo especial atención en áreas no tradicionales de la actividad económica;
- Impulsar propuestas que tengan como fin promover procesos de intercooperación;
- promover programas de formación en gestión cooperativa.

## 5. FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL, FERROVIARIA Y PORTUARIA

La mejora de competitividad que necesita el país incluye un esfuerzo importante para mejorar la infraestructura física. Sin buena infraestructura, es difícil que la economía crezca. Una carretera en mal estado, que obligue a un desvío de decenas o cientos de kilómetros, puede hacer la diferencia entre la viabilidad y la inviabilidad de una pequeña empresa de transporte. O puede significar un aumento en los precios finales de nuestros productos que nos quite competitividad frente a nuestros vecinos.

Responder a este desafío exige un esfuerzo económico importante. Sólo en materia de infraestructura vial, Uruguay cuenta con una red de aproximadamente 78.000 km, conformada por 8.776 km de rutas nacionales, 38.883 km de rutas y caminos departamentales, y 30.562 km de caminos de tierra y trillos de menor porte.

Nuestra red vial es de las más densas de América. Esto es el resultado de esfuerzos realizados por diferentes gobiernos a lo largo de muchas décadas. El problema es que, en los últimos años, nuestras rutas se han deteriorado y han perdido calidad frente al desarrollo logrado por otros países de la región. Esto se debe a la combinación entre un fuerte aumento de la carga transportada y una grave insuficiencia de inversiones y mantenimiento.

Según cifras oficiales, la carga transportada en nuestras rutas pasó de 5.600 millones de ton.km en 2002 a 18.741 millones en 2015. Desde hace varios años, diferentes estudios venían anunciando que ese aumento del tránsito generaría un deterioro acelerado de los pavimentos. La única manera de enfrentar el problema consistía en aumentar los recursos destinados a mantenimiento e inversión. A fines de 2014, un informe del Centro de Estudios Económicos de la

Industria de la Construcción indicaba que, además de una inversión vial regular de US\$ 542 millones anuales (a valores de 2013), el país debía realizar una inversión adicional de US\$ 2.527 millones para eliminar el rezago acumulado en los años anteriores. Pero lo que efectivamente se hizo estuvo por debajo de lo necesario. La inversión anual por millón de ton.km en el trienio 2015-17 fue inferior a la del año 2000. Como consecuencia, el año 2016 cerró con casi el 60% de la red vial nacional en estado regular o malo.

Al deterioro generado por el uso se agregan otras insuficiencias. En nuestro país sigue habiendo una gran cantidad de puentes sumergibles o angostos, así como carreteras con múltiples cambios de alineación horizontal (curvas) y alineación vertical (pendientes), que no se adaptan a las condiciones del tránsito presente y futuro. No sólo estamos ante un problema de cantidad, sino también de calidad. Todo esto explica por qué el trienio 2016-2018 muestra los mayores porcentajes de personas fallecidas en rutas nacionales sobre el total de personas fallecidas en siniestros de tránsito.

Parte de los problemas acumulados en estos años se deben al fracaso de la gran estrategia de financiamiento elegida por el gobierno: los Proyectos de Participación Público-Privada (PPP). El programa original del gobierno preveía 8 circuitos viales PPP, que totalizaban 1.500 km y una inversión inicial de US\$ 740 millones. Este plan fue luego reducido a 7 circuitos viales, con un total de 1.204 km, por una inversión inicial de US\$ 549 millones. Cuatro años después, solo se había firmado un contrato de PPP para construcción de carreteras.

La gravedad de la situación requiere desarrollar un *Plan Nacional Logístico y de Transporte*, que identifique las necesidades de los diferentes sectores de la economía y determine las acciones de corto, mediano y largo plazo. Ese plan deberá definir prioridades, concentrando los recursos en aquellas obras que tengan una mayor capacidad de impacto sobre el transporte y la circulación de personas y mercancías. Otra tarea de los responsables del Plan será seleccionar y estimular el empleo de nuevas metodologías de diseño, construcción, mantenimiento y control que permitan mejores resultados a menores costos. También es necesario capacitar y captar recursos humanos de alta calidad.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

61. Modificar el régimen de PPP (Ley N°18.786 y su reglamentación), con el fin de reducir plazos legales, eliminar superposiciones y costos burocráticos, aumentar los atractivos para invertir e incentivar un desempeño más ágil de los actores involucrados.
62. Promover e impulsar el sistema de concesión de obra pública por parte de privados, a través de la normativa vigente.
63. Desarrollar una política de capacitación, redistribución y reclutamiento de recursos humanos, como manera de fortalecer la capacidad del Estado de gestionar el financiamiento y el control de ejecución de obra pública. También hace falta un plan de fortalecimiento y coordinación de las capacidades disponibles, tanto en el sector público como en el privado.

#### Infraestructura vial

64. Desarrollar un *Programa de inversión vial nacional* con visión logística y territorial, que permita niveles de competitividad y desempeño territorial adecuados a las nuevas exigencias nacionales, regionales y globales. Las decisiones de inversión deben contar con una visión integral del país, de manera de no reproducir desequilibrios ni quedar desfasados con los cambios que se producen en las diferentes actividades económicas y productivas.
65. Se procederá a elevar y reforzar los estándares de los pavimentos, con el fin de disponer de rutas mejor adaptadas a las nuevas exigencias. En una primera etapa se apuntará a la red primaria y secundaria, para luego pasar a la terciaria. Se prestará atención a aspectos tales como la incorporación de nuevas tecnologías, materiales y procedimientos constructivos, así como del uso de nuevas técnicas de control de obras. También es importante incorporar un riguroso control de las cargas del tránsito de camiones y de ómnibus, para evitar los sobrepesos que aceleran el deterioro de la red.
66. La edad prolongada de muchos puentes, y el bajo número que ha sido remodelado, hace necesario incrementar la inversión en este rubro. Nuestros puentes deben contar con los anchos y la capacidad estructural adecuada al exigente tránsito actual y futuro. Hace falta adecuar su geometría y accesos. Adicional-

mente, muchos puentes deberán incrementar sus áreas de desagüe, ante el incremento de los volúmenes y recurrencia de lluvias.

67. El aumento del tránsito pesado y liviano en las rutas, así como las mayores velocidades de circulación, obligan a corregir y mejorar secciones y trazados geométricos en varios tramos de rutas nacionales, eliminar puntos negros, construir intercambiadores y *by pass* de centros poblados, y carriles adicionales para camiones en tramos largos con pendientes pronunciadas. También es necesario mejorar e incrementar la señalización vertical y la horizontal, así como la iluminación. (Este punto es tratado con más detalle el capítulo *Seguridad Vial*).
68. Dada la importancia que tienen los cruces de las rutas 5 y 102 (Colector Perimetral de Montevideo) y de las rutas 101 y 102, es necesario construir intercambiadores a desnivel en ambas intersecciones. También se realizarán los estudios de factibilidad para decidir sobre la ejecución de las siguientes obras: i) en ruta 3, *by pass* a la ciudad de Young, ii) en ruta 5, cruce a desnivel en ruta 11 en Canelones y cruce a desnivel en ruta 56 en Florida, iii) en ruta 8, *by pass* a ciudad de Minas.
69. El aumento de episodios de congestión en segmentos muy demandados hace necesario contar con elementos de gestión del tránsito usuales en las grandes ciudades del mundo. Se apuntará a crear un área especializada, con énfasis en la administración del tránsito en el área metropolitana. Esto incluye la formación de recursos humanos, la instalación de elementos de monitoreo del tránsito en tiempo real, la utilización de sistemas inteligentes para brindar información oportuna a los conductores y la disponibilidad de elementos de despliegue rápido, debidamente coordinados, para la gestión de incidentes y congestión.
70. A efectos de fortalecer al puerto de Montevideo, para que pueda continuar jugando un rol importante tanto en la captación de carga y en la distribución de mercancías, será necesario estudiar la factibilidad de que en un período de 10 años los corredores conformados por las rutas 3 y 5 pasen a ser rutas de doble calzada hasta el Río Negro.
71. Dado el notorio incremento de la circulación transversal en el país, será necesario prestar mayor atención a la red que brinda servicio a ese transporte, mejorando un número importante de rutas con obras de estándares adecuados al tránsito pesado.
72. Para disminuir las congestiones de tránsito en la ruta Interbalnearia (ya afectada por este problema durante la temporada turística), se la deberá dotar de cruces a desnivel en varias secciones, así como realizar un tercer carril (de fácil construcción, dado el ancho del cantero central actual).
73. Los trabajos de mantenimiento menores o rutinarios a cargo de las Regionales de la Dirección Nacional de Vialidad cumplen un rol importante para asegurar niveles adecuados de servicio, así como para evitar que ciertas fallas de pavimento progresen. Pero las Regionales de la DNV se han debilitado, al no contar con recursos adecuados de personal, materiales y maquinaria. Para revertir esta situación, se realizará un diagnóstico de la situación y se diseñará un plan de fortalecimiento.
74. Un problema extendido en el país es el deterioro o corte de los caminos departamentales como consecuencia de las lluvias. En ese sentido, se desarrollará un programa destinado a estimular las obras de desagües, con la construcción de puentes y alcantarillas. El trabajo se realizará en coordinación con los gobiernos departamentales.

### Infraestructura ferroviaria

75. Se promoverá la rehabilitación de la línea a Rio Branco para el transporte de arroz y combustibles. Esto implica realizar las obras necesarias para que el transporte de carga llegue a una velocidad comercial de 50 km/h y las vías de sobrepasos se extiendan a 900 mts., para que las formaciones tengan esa longitud y puedan mover mayor tonelaje. También se promoverá la rehabilitación del ramal Algorta – Fray Bentos (141 km), que es un importante apoyo al sector forestal, y se promoverá la construcción de un acceso ferroviario desde Mercedes al puerto de Nueva Palmira, potenciando su capacidad de movimiento de cargas como puerto granelero.



76. Se crearán polos logísticos multimodales con conexión ferroviaria en los departamentos fronterizos de Rivera y Salto, con el objetivo de crear centros de distribución de carga en la región.

### Infraestructura portuaria

77. Se diseñará, en diálogo con los actores involucrados, un nuevo *Plan Maestro Logístico y Portuario* (modificativo del actual), que diagnostique la realidad actual y proyecte una estrategia de mediano y largo plazo. El Plan, que comprenderá al sector logístico y a todos los puertos actuales o posibles, incluidos los eventuales puertos secos, deberá incluir como mínimo:

- estudios de fortalecimiento y modernización de la organización pública y privada del sector logístico-portuario, que permita lograr un funcionamiento coordinado y eficiente;
- estudios de mercado y de las potencialidades de nuestros puertos en cuanto a la captación de tránsitos y trasbordos regionales, así como de la producción nacional susceptibles de ser transportadas por agua (en particular, se buscará fortalecer a los puertos de Salto, Paysandú, Fray Bentos y Nueva Palmira, así como avanzar en los estudios de las hidrovías de la Laguna Merín, Río Negro y Río Uruguay al norte de Salto Grande);
- análisis de la productividad, los rendimientos, la calidad y los costos portuarios, como paso previo para reducir costos;
- creación de un sistema de información logística, de actividades portuarias y del transporte fluvio-marítimo regional y global, cuyos contenidos estén a disposición de la comunidad logística y portuaria;
- plan de inversiones en infraestructuras e instalaciones portuarias (muelles, explanadas, servicios básicos, dragado a 14 metros del canal de acceso al puerto de Montevideo,, balizamiento y seguridad de la navegación, etc.);
- estudio y evaluación de la asignación del uso de áreas del recinto portuario de Montevideo, de manera de racionalizar y optimizar la distribución de los distintos tipos de mercancías y depósitos. A su vez, se analizará el flujo y operación del tránsito vehicular y ferroviario;
- definición de medidas que permitan recuperar e incrementar los tránsitos y trasbordos en general, y de las cargas paraguayas en particular;
- diseño de un programa de promoción del predio en Punta Sayago, de manera de avanzar en su desarrollo y potenciar su productividad y eficiencia.

### Infraestructura aeronáutica

78. Se efectuará una revisión total de la categorización de aeropuertos nacionales e internacionales, de acuerdo a lo establecido por OACI (Organización Aviación Civil Internacional). Se tomarán medidas que permitan devolver la categoría de aeropuerto internacional a algunos aeropuertos del interior que la han perdido. Se procurará convenir con Brasil que el aeropuerto de Rivera sea bi-nacional, lo que simplificaría los trámites burocráticos que hoy afectan su operativa.
79. Se aplicará una política de actualización y control que asegure que el total de aeronaves, aeródromos, equipo de apoyo e instalaciones existentes en el país cumplan con las normas y estándares de seguridad internacionales. También se tomarán acciones para que el personal técnico aeronáutico, tanto de vuelo como de tierra, reúna capacidades de clase internacional debidamente certificadas.

## POLÍTICAS DE LOGÍSTICA Y TRANSPORTE

Disponer de una infraestructura adecuada es parte de lo que hace falta para estimular la actividad productiva, ganar competitividad e integrarnos a la región. Pero si bien esa base material es necesaria, no es suficiente en sí misma. Además necesitamos una política de transporte y logística que permita sacar el mayor provecho de la capacidad instalada.

Este es un tema en el que el país viene acumulando rezagos. Uruguay no ha conseguido plegarse a las tendencias más actuales de desarrollo de la logística en el mundo. Por esta razón, no ha desarrollado un transporte capaz de integrarse a las cadenas y los corredores logísticos regionales y globales.

Uno de los aspectos que más han dificultado los avances es la organización institucional. Los múltiples organismos y dependencias que participan en la gobernanza de los diferentes modos de transporte funcionan sin integración ni coordinación.

El transporte carretero está en manos de la Dirección General de Transporte por Carretera, dependiente de la Dirección Nacional de Transporte del MTOP. Pero también intervienen la Dirección Nacional de Vialidad del propio MTOP, la Corporación Vial del Uruguay (CVU), el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En materia de transporte ferroviario están AFE, la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario (dependiente del MTOP), la sociedad anónima Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF), de propiedad de AFE y la CND, la Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU) de la CND y el MEF-OPP en el proyecto PPP del Ferrocarril Central. En el transporte aéreo conviven, con diferentes grados de autoridad, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA, dependiente de la Fuerza Aérea), la Dirección General de Transporte Aéreo y la Junta Nacional de Aeronáutica Civil (ambas dependientes del MTOP). En el transporte fluvio-marítimo están la Dirección Registral y de Marina Mercante, dependiente de la Armada Nacional, y la Dirección General de Transporte Marítimo, dependiente de la Dirección Nacional de Transporte del MTOP. En materia de explotación de puertos e infraestructura portuaria participan la Administración Nacional de Puertos (ANP) y la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del MTOP. En materia logística están la Dirección Nacional de Planificación y Logística del MTOP, el Instituto Nacional de Logística (INALOG) y la Comisión Sectorial de Descentralización.

Nos encontramos ante un sistema de transporte con sus modos fraccionados y sin contacto entre sí. A su vez, dentro de cada modo existen fraccionamientos internos. Todo eso hace imposible manejar el transporte como sistema, coordinar las políticas públicas y orientar a los privados. Es por eso que desde hace años el Partido Nacional viene señalando la necesidad de rediseñar la estructura administrativo-organizacional del sector. Las acciones no pasan por crear nuevos organismos sino por racionalizar e integrar la estructura existente.

Una segunda fuente de dificultades está en la legislación, que en muchos casos es obsoleta, está igualmente compartimentada y tiene tratamientos diferentes para situaciones similares. A los contratos de transporte terrestre interno y a las actividades logísticas en general se les aplica el Código de Comercio, que data del siglo XIX. Lo mismo ocurre con varios institutos del derecho de la navegación por agua. Excepto en el transporte aéreo, no existen normas que regulen la limitación de la responsabilidad. El transporte multimodal, cada día más utilizado en el mundo, carece de legislación propia.

El hecho de que el país no haya actualizado su legislación, y que ésta no sea compatible con los criterios internacionales, conspira contra la aspiración de convertirse en un *hub* regional. Por eso es esencial un esfuerzo de actualización.

Una tercera fuente de dificultades son los costos. Para que su producción y sus servicios sean competitivos, Uruguay necesita que sus costos logísticos sean bajos. Pero ocurre lo contrario. Nuestros altos costos se deben en parte a lo que suele llamarse “costo país” (impuestos, tarifas) pero también al desorden orgánico y a la falta de coordinación normativa.

Algo parecido ocurre con los costos portuarios. Se ha tomado a los puertos como fuentes de recaudación, y no como una herramienta que está al servicio del embarque, desembarque y carga de personas y de bienes. Esta incapacidad para ver a los puertos como parte del sistema logístico del país nos hace perder competitividad.



Otro ejemplo es la existencia de trámites duplicados o innecesarios que demoran y encarecen los procesos. Este fenómeno tiene su causa principal en la falta de coordinación de las diferentes dependencias públicas.

Complementariamente, la consideración aislada de la cadena logística hace que se contrate una gran cantidad de seguros independientes para cubrir una misma operación. A modo de ejemplo, la carga de un buque está amparada por el seguro del buque, el seguro del equipo manipulador, el seguro del agente de carga, un seguro del exportador y probablemente un seguro del transportador terrestre y del depósito de donde proviene. Ese desorden también nos hace perder competitividad.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### Transporte por carretera

80. Impulsar la redacción, aprobación y aplicación de una *Ley de Transporte* que, junto con sus reglamentaciones, aporte la seguridad jurídica que hoy está faltando. Esta norma debe incorporar criterios vigentes a nivel internacional, que favorezcan la prestación intermodal y la intercomunicación fluida entre los nodos de consolidación y distribución, fundamentalmente en lo que refiere a las reglas de acceso al mercado de transporte, el contrato de transporte y las reglas de prescripción y limitación de la responsabilidad del transportista. Se delimitarán las diversas responsabilidades de cada una de las partes intervinientes en el contrato de transporte de carga y sus consecuencias en el ámbito civil, fiscal y laboral.
81. Concretar una reorganización institucional que elimine superposiciones de competencias y fortalezca al Ministerio de Transporte y Obras Públicas como entidad reguladora de todos los modos de transporte.
82. Promover la profesionalización del sector mediante una política sistemática de formación de recursos humanos, que incluya desde criterios de seguridad hasta conocimiento de las normas vigentes, así como el acceso a información actualizada sobre tendencias internacionales y evolución de la demanda.
83. Implantar una política de control que alcance a las diferentes prestaciones de la actividad, con el fin de que todo el sistema de transporte terrestre del país se realice de acuerdo a las normas vigentes.
84. Revisar el régimen de contratos de concesión de servicios de transporte de pasajeros por carretera. Los actuales prestadores operan bajo modalidades precarias. Es necesario avanzar hacia condiciones estables, que aumenten la seguridad jurídica y estimulen a los prestadores al buen cumplimiento de sus obligaciones.
85. Priorizar la idea de “transporte de pasajeros en el área metropolitana” (básicamente, Montevideo, Canelones y San José) como un fenómeno complejo y sistémico que afecta a una amplia mayoría de los uruguayos. Además de revisar los sustentos jurídicos, se trabajará en la coordinación y complementación de los servicios urbanos y suburbanos, asegurando el mismo tratamiento operativo e institucional a todos los prestadores de esos servicios, independientemente del Departamento al que pertenezcan.
86. Actualizar y modernizar la paramétrica tarifaria del transporte de pasajeros, de forma que asegure la protección de los intereses de los usuarios y, simultáneamente, cumpla con la ecuación financiera que impone el contrato de concesión de cada uno de los servicios.
87. Revisar la estructura horaria de los servicios de transporte de pasajeros. Es necesario cumplir el doble objetivo de asegurar el cumplimiento de las prestaciones en función de los niveles de demanda, al tiempo que se aseguran altos niveles de transparencia y certidumbre a los usuarios.
88. Someter a profunda revisión el recientemente creado Sistema Integral de Control de Transporte de Carga (SICTRAC) y reformularlo al amparo del principio de igualdad de oportunidades para todos los interesados. El MTOP deberá alojar los datos y será el único administrador de esta información bajo responsabilidad de confidencialidad administrativa. El acceso por parte de otros organismos del Estado debe estar respaldado jurídicamente y debe ajustarse a criterios de conocimiento público.
89. Someter a revisión la situación fiscal-impositiva del transporte de carga por carretera, introduciendo mo-

dificaciones que premien la productividad y la eficiencia.

90. Poner en práctica un *Plan Nacional de Renovación de Flota* del transporte de carga, que incluya criterios claros y públicos sobre su alcance (renovación/renovación-ampliación), las condiciones de acceso, el régimen de amortización y el destino final de los vehículos que son sustituidos.
91. Actualizar el Régimen Nacional de Infracciones y Sanciones, y avanzar en la profesionalización los servicios inspectivos. Es necesario actuar coordinadamente con los gobiernos departamentales de todo el país.

### Transporte ferroviario

92. Creación de un sistema de “trenes de cercanías” para el transporte de pasajeros en el área metropolitana, abarcando las líneas que van a Empalme Olmos, Santa Rosa y Santa Lucia. Este proyecto dará un acceso más rápido y cómodo a las personas que viven en el departamento de Canelones y trabajan diariamente en la capital.
93. Revertir la tendencia a la pérdida de clientes para el transporte de carga. En el correr de la última década, la carga transportada por tren pasó de 1.3 millones de toneladas a 400 mil. Las causas de esta fenómeno incluyen mala gestión y falta de inversión y mantenimiento. Para revertir esta situación, nos proponemos aplicar un plan quinquenal para la recuperación de máquinas y vagones, así como para la compra de locomotoras. Estas medidas de reconstrucción irán acompañadas por un cambio total en la gestión, que incluirá la participación de operadores privados para lograr un mejor aprovechamiento de los 1.600 km de la red que están actualmente en servicio.

### Transporte fluvio-marítimo

94. Desarrollar en diálogo con los actores involucrados un *Plan Maestro Logístico y Portuario* que abarque en su conjunto a la logística, al transporte y a los puertos, no sólo en los aspectos nacionales sino también regionales y globales. El plan debe contemplar todas las ventajas marítimas y las que nos dan las hidrovías tanto del Paraná-Paraguay como del Río Uruguay y la Laguna Merín, identificando las potencialidades actuales y la proyección futura de tránsitos y trasbordos regionales, así como de la producción nacional susceptible de ser transportada por agua. Entre otros beneficios, un plan con estas características permitirá que los operadores privados cuenten con las certidumbres necesarias para impulsar y desarrollar eficazmente sus proyectos.
95. Iniciar en los menores plazos posibles la ejecución del Plan Maestro, ajustando el funcionamiento del transporte fluvio-marítimo y de nuestros puertos a las tendencias predominantes a nivel internacional, de manera de integrarse a las cadenas logísticas regionales y globales en la prestación de esos servicios logísticos integrales. Además de un cambio en el modelo de gestión, esto implica un esfuerzo de actualización tecnológica que los ponga en condiciones de operar como sistemas inteligentes con altos niveles de eficiencia.
96. Aprobar y poner en ejecución un plan de capacitación y profesionalización de cuadros técnicos en la organización del sector logístico y portuario, tanto en el sector público como en el privado. El programa apuntará a fortalecer sus capacidades de organización, de gestión, de prestación de servicios de calidad y de manejo de sistemas de información, de manera de ponerlos en condiciones de integrarse a la nueva logística global y regional.

### Transporte aeronáutico

97. Se actualizará la legislación y reglamentación en materia aeronáutica, adaptándola a los cambios tecnológicos, comerciales y jurídicos que se han producido en los últimos años. La actividad se rige actualmente por el Código Aeronáutico de 1974 que ha quedado obsoleto en varios sentidos.

98. Se procederá a una reorganización del sector que supere la actual superposición de organismos y de competencias.
99. Se aplicará una política nacional de precios y tarifas que evite prácticas monopólicas y proteja la salud financiera de las empresas aéreas que operan en el país. Para que el sector se desarrolle, es imprescindible reducir los costos operativos.
100. Se innovará en materia de transporte aéreo comercial, permitiendo (como ya es tendencia internacional) que empresas nacionales que tengan una aeronave matriculada en Uruguay puedan usar otras aeronaves del mismo modelo con otra matrícula, amparadas en el Art. 83 bis del Convenio de Chicago (*Inter Fleet*).
101. Se negociarán acuerdos internacionales en materia de transporte aéreo, promoviendo la equidad, el respeto y la búsqueda de medidas de beneficio mutuo entre los países, tomando en cuenta las tendencias internacionales de la industria.
102. Se realizarán acciones para estimular la formación, capacitación y adiestramiento del personal técnico aeronáutico, promoviendo una cultura de la seguridad, calidad y productividad en el sector.
103. Sobre la base de la medida anterior, se fomentará la instalación en el país de centros de mantenimiento aeronáutico para flotas regionales y de centros de entrenamiento de tripulaciones, otorgando ventajas que vuelvan atractivo ese negocio.

### Medidas para fomento de la marina mercante nacional

Hace mucho tiempo que la marina mercante es una gran postergada, especialmente en las áreas de transporte de mercaderías. Cuando se legisla o se llevan posiciones al grupo 5 del Mercosur (Transporte), no se consulta a los sectores involucrados ni se elaboran estrategias de largo aliento. Lo mismo sucede en materia legislativa: no se tienen en cuenta las particularidades de la actividad ni se legisla por separado, como es práctica habitual en el mundo.

104. Se transformará la actual Comisión Honoraria del Fondo de Fomento de Marina Mercante, creada por la ley N°14.650, en un órgano consultivo preceptivo en las políticas de fomento de marina mercante. A su integración actual se agregará un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.
105. Se realizarán gestiones ante el Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná-Uruguay, con el fin de que se permita a los barcos de bandera nacional navegar sin necesidad de contar con baqueanos o prácticos.
106. Se actualizará la normativa relativa a la navegación de cabotaje.
107. Se promoverá el turismo fluvial y la navegación deportiva.

## 6. GESTIÓN MÁS EFICIENTE DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Los gobiernos del Frente Amplio han visto a las empresas públicas como instrumentos de recaudación, como una pista para el lanzamiento de carreras políticas personales o como un espacio desde donde organizar negocios poco transparentes.

Nosotros creemos que *las empresas públicas, que son de todos los uruguayos, deben actuar como un motor de desarrollo económico y social. Nos parece importante que estén al servicio de los ciudadanos, en lugar de convertirse en un peso para ellos.* El primer paso para avanzar en esta dirección es que puedan ofrecer un servicio de calidad a precios competitivos. Para eso es necesario introducir un conjunto de cambios en la gobernanza y en la gestión.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 108. *Cambios en la gobernanza de las empresas públicas*

Si queremos evitar que se repitan las malas decisiones tomadas en estos años, es necesario mejorar el gobierno corporativo de las empresas públicas. Este cambio debe abarcar a los entes autónomos, a los servicios descentralizados y a las subsidiarias, por más que estas sean de Derecho Privado. Entre las modificaciones que nos proponemos introducir, se cuentan las siguientes:

- Elaboración de protocolos para la selección de integrantes de los directorios, incluyendo pautas para la evaluación de idoneidad, incompatibilidades, etc.
- Establecimiento de estándares de gestión comunes a todas las empresas públicas, con obligación de difundir de manera periódica y clara sus niveles de cumplimiento.
- Delimitar los roles de las empresas que desarrollan los servicios y procesos productivos, industriales y comerciales; de las de los reguladores que deben regular los mercados; y de las de los ministerios, que deben fijar las políticas públicas.
- Dentro de las empresas, delimitar los roles de los directorios, que deben orientar estratégicamente a las empresas y controlar el desarrollo de las mismas; de los roles de la gerencia, responsables de la ejecución.
- Otorgar potestades sancionatorias a la Unidad de Acceso a la Información Pública creada por la Ley N°18.381, para los casos en que las empresas públicas no cumplan con los requisitos de transparencia existentes, respetando aspectos comerciales y eventuales acuerdos de confidencialidad.
- Modernizar los sistemas de control, para asegurar que se evalúa la gestión y la calidad de las decisiones, y no solamente el cumplimiento de formalidades.
- Fortalecimiento de unidades reguladoras como URSEA y URSEC (ver Medida 24 del capítulo anterior).
- El Poder Ejecutivo, en su carácter de conductor de las políticas sectoriales, exhortará a las empresas públicas, en el marco de la descentralización funcional, al cumplimiento de objetivos económicos (aporte de dividendos, nivel de endeudamiento, inversiones), teniendo en cuenta las diferencias que existen entre ellas.
- Creación de un marco normativo que permita limitar y ejercer controles efectivos sobre el “Estado paralelo” conformado por el conjunto de empresas subsidiarias que funcionan en régimen de Derecho Privado (ver Medida 25 del capítulo anterior).

### 109. *Transparentar la gestión*

- La mejora de la gobernanza debe complementarse con una política de transparencia y difusión sistemática de información. En este sentido nos proponemos:
- Difusión pública de los estados contables, objetivos de gestión y su grado de cumplimiento, plan de negocios y tabla de remuneraciones de todas las empresas públicas.
- Difusión pública de los retornos sobre el capital exigidos a las empresas públicas, y su grado de cumplimiento. Difusión de los criterios utilizados para tal exigencia.
- Información detallada de gestión, separada por cada línea de negocios.
- Explicitación de cualquier tipo de subsidio, transferencia o similares que las empresas públicas otorguen o reciban, tomándolos en cuenta para su rendición de cuentas. Tender a eliminar todos los subsidios implícitos y otorgarlos en forma explícita, alineados con objetivos claros y transparentes del Poder Ejecutivo y con aprobación parlamentaria.

### 110. *Apertura al mercado de capitales*

Como medida complementaria de la anterior, y sin afectar el control por parte del Estado, nos proponemos recurrir al mercado de capitales (siempre que el costo-beneficio lo justifique), abriendo parte del capital de algunas empresas subsidiarias y el financiamiento de nuevas inversiones. Además de aportar financiamiento, esta apertura contribuirá a la transparencia y al control de la gestión.

- Nos proponemos abrir un porcentaje significativo del capital de algunas de las empresas subsidiarias, sin perder el control por parte de la empresa madre.
- Priorizaremos que las nuevas inversiones de las empresas públicas se financien total o parcialmente con fondos obtenidos en el mercado de capitales, en forma directa, mediante fideicomisos financieros o similares.

#### 111. *Reorientar los negocios*

El actual portafolio de negocios de las empresas públicas incluye actividades que están fuera de su objeto específico, además de muchas actividades con rentabilidad negativa (tanto en su medición económica como social) o con rentabilidad por debajo de lo aceptable. Nos proponemos generar cambios en esta situación, de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Justificación pública de las actividades que se realizan, con estricto apego al objeto para el que fue creada cada empresa pública.
- Eliminación de negocios menores que no tengan justificación, concentrando las actividades de las empresas públicas en su negocio central.
- El desarrollo de cualquier actividad ajena a lo que establece la carta orgánica de un ente debe ser expresamente autorizado por ley. Lo mismo vale para la formación de nuevas empresas o emprendimientos.
- Cierre inmediato y definitivo de toda intervención pública en la regasificadora (esto no elimina la posibilidad que privados puedan llevar adelante el proyecto, u otros relacionados con el gas natural, a su cuenta y riesgo).

#### 112. *Fomento de la competencia*

Una empresa como ANCAP no reducirá sus ineficiencias ni sus costos mientras tenga a todo un país como mercado cautivo. Paralelamente, la experiencia muestra que nuestras empresas son capaces de actuar en mercados competitivos, lo que favorece la mejora de su funcionamiento. Dos ejemplos son el Banco de Seguros del Estado y, parcialmente, UTE.

Para aprovechar lo aprendido en estas experiencias, se promoverá la competencia en mercados donde operen las empresas públicas o sus subsidiarias, teniendo en cuenta los monopolios naturales o intereses estratégicos. Esta promoción se hará en el mercado o, cuando esto no sea posible, en aquellas porciones donde sea viable (por ejemplo, como sucede con la generación de electricidad). En particular nos comprometemos a:

- Eliminar las barreras existentes para una mayor competencia en cada uno de los mercados donde operan las empresas públicas, tales como preferencias de compra, prohibiciones a la libre operación, otorgamiento de licencias limitadas (cuando no haya razones técnicas).
- En mercados de bienes transables, se promoverá el comercio libre con el exterior.
- Eliminar las funciones en las que las empresas públicas actúan como juez y parte, asignando las funciones a unidades reguladoras.

## ACCIONES ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR ENERGÍA

Históricamente, el modelo uruguayo de desarrollo energético se basó en concentrar las iniciativas y recursos en

dos organizaciones de propiedad estatal: UTE y ANCAP. Este diseño resultó razonablemente exitoso durante el siglo XX: fue eficaz en desarrollar la oferta energética, aunque no tanto en asegurar dinamismo y eficiencia.

En la actual etapa de desarrollo del país, el logro de la eficiencia (la baja de costos, que puede conducir a una baja de tarifas) es vital para incentivar la producción y el empleo, y para aliviar los presupuestos de las familias. Uruguay ha tenido a lo largo de estos años la energía eléctrica y los combustibles más caros de la región. Esto atenta contra la competitividad, y en última instancia contra el desarrollo económico y social.

A fines de los años 90 y comienzos de la década siguiente se hicieron intentos para mejorar la situación. Se creó la UREE (que luego fue la URSEA) como organismo regulador, con el objetivo de dejar atrás la condición de juez y parte que habían tenido hasta entonces los entes estatales. También se aprobó el Marco Regulatorio de la Energía Eléctrica, que facilitó el desarrollo de un mercado de generación abierto a privados. Pero las cosas cambiaron con la llegada del Frente Amplio al gobierno. Se limitaron las potestades de la URSEA en el proceso de fijación de tarifas, lo que llevó a que los criterios técnicos fueran sustituidos por criterios fiscales. Un efecto de ello fue que el mercado mayorista de electricidad no funcionó como un mercado *spot* sino como un mercado de contratos (la competencia es más “por el mercado” que “en el mercado”).

En el sector eléctrico se produjo un cambio de matriz energética en el que nuestro Partido tuvo un importante papel. Dos hitos importantes fueron las conversaciones con el gobierno mantenidas a partir del año 2008 y los acuerdos celebrados en el año 2010, en la Comisión Multipartidaria de Energía.

Como resultado de ese proceso, hoy existen cientos de generadores privados volcando su producción a la red eléctrica, generalmente en el marco de contratos de largo plazo. La oferta de energía aumentó y se diversificaron las fuentes, incorporando modalidades de energía limpia, como la solar y la eólica. Sin embargo, estos avances no se trasladaron a los precios, entre otras cosas porque el gobierno ha utilizado las tarifas para recaudar. El resultado es que Uruguay sigue teniendo la electricidad más cara de la región.

En el sector combustibles las cosas han andado peor. Se trata de un sector monopólico en la importación y refinación, que luego cuenta con una red de distribución regulada en todos sus aspectos (precios, márgenes, ubicación física de las estaciones, fletes, etc.). En una palabra, no existe la competencia en ningún tramo de la cadena.

Así como el sector eléctrico desarrolló una fuerte inversión privada durante los años de bonanza (2005-2015), el sector combustibles realizó enormes inversiones estatales, con resultados catastróficos. Ni el desarrollo de biocombustibles, ni las plantas de portland, ni la regasificadora, ni la planta desulfuradora, por nombrar algunos, fueron proyectos exitosos. A eso se agregan las pérdidas acumuladas por toda una serie de empresas subsidiarias que nadie controló. El resultado es que, por primera vez en su historia, ANCAP debió ser recapitalizada para que no se fundiera. Mientras tanto, Gas Sayago sigue generando costos aunque no tenga ninguna actividad productiva, y debe responder a demandas millonarias en su contra, que también se promueven contra ANCAP, UTE y el MIEM, a quienes se considera responsables solidarios y/o subsidiarios. La gestión de ANCAP en ese período sólo puede calificarse de rotundo fracaso.

A estos problemas que nos llegan desde el pasado reciente, se agregan los desafíos que plantea el futuro.

El sector energía está cambiando aceleradamente, impulsado por el desarrollo del transporte eléctrico, y el abaratamiento de la generación fotovoltaica permitirá la autogeneración y el intercambio por la red. El desarrollo del transporte eléctrico es conveniente para el país, que posee electricidad abundante y renovable, y no tiene reservas propias de petróleo. Será un proceso de mediano plazo, pero debe ser impulsado, lo que implica prepararnos tanto a nivel de las flotas empresariales (taxis, utilitarios urbanos) como a nivel de autos particulares (el transporte de carga por carretera vendrá más adelante). Eso implica impulsar estaciones de carga, facilitar el acceso a cargadores domésticos y mantener las exoneraciones a la venta de autos eléctricos. Asimismo, es importante preparar los mecanismos para el reciclaje y disposición final de baterías. Siendo las baterías uno de los elementos críticos del proceso, será clave impulsar la I+D en este sentido y estar atentos a los cambios que se están desarrollando en el mundo. Por otra parte, es posible que la demanda de combustibles se vea afectada, moderando su crecimiento o cambiando su perfil, lo cual implica desafíos para el negocio del refinado que ANCAP debería incorporar.

El sector eléctrico también cambiará como resultado de la autogeneración y del desarrollo del transporte eléctrico. El paulatino ingreso de microgeneración sea cómo prosumidor (consume y genera, almacena y devuelve a la red) sumado al ingreso masivo de los medidores inteligentes (*Smart Meters*) y las tecnologías de comunicación indican que ya

estamos sobre un cambio de paradigma en las redes de distribución eléctrica, es decir, en sus inversiones, tecnologías, mantenimientos, sumado a esto la inteligencia del procesamiento de datos. La llamada Red Inteligente (*Smart Grid*) ya es una necesidad. Todos estos desafíos se ven amplificados por el hecho de que, en los últimos años, se ha invertido en generación, pero no lo suficiente en el reforzamiento de la red de distribución.

Un tercer cambio, no tan innovador en lo tecnológico pero con consecuencias comerciales importantes, pero que, más temprano o más tarde tienen que impulsarse, es el ingreso masivo de gas natural para industria y calefacción, abarcando más puntos del territorio que los cubiertos actualmente.

Por todas estas razones, es necesario pensar nuevos escenarios en los que UTE y ANCAP puedan seguir operando de manera equilibrada, y que se conviertan en auténticas promotoras del desarrollo económico y en generadoras de bienestar para los uruguayos.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 113. *Transparencia*

La política energética debe funcionar bajo un principio de transparencia hacia los ciudadanos. Las empresas públicas y las unidades reguladoras deberán desplegar información confiable y concreta sobre los verdaderos costos, los logros o problemas de gestión (compromisos asumidos y grados de cumplimiento), sobre los subsidios o transferencias que existen y sobre sus montos.

### 114. *Separación de roles*

El diseño institucional debe separar claramente los roles de los distintos actores.

Al Ministerio de Industria, Energía y Minería le corresponde fijar las políticas e incentivos sectoriales, ejerciendo un rol de rectoría sobre el conjunto.

Al organismo regulador (en este caso, URSEA), actuando técnicamente y sin invadir competencias ajenas, le corresponde fijar los niveles de calidad exigibles a los servicios, las normas de seguridad, y proponer preceptivamente al Poder Ejecutivo la fijación y actualización de tarifas a ser aprobadas por éste, como forma de ejercer una auténtica defensa de los consumidores. También deben introducirse criterios claros y públicos para la fijación de tarifas, así como mecanismos de ajuste automático en función de parámetros preestablecidos. Estos ajustes deberán operar a la baja, en función de las ganancias en eficiencia por parte de las empresas

Las empresas (UTE y ANCAP) deben concentrarse en su función industrial y comercial (es decir, en producir y entregar los bienes o servicios que constituyen su objeto y razón de ser) y deben ser evaluadas en función del grado en que cumplan esas tareas, con satisfacción del cliente, precios competitivos y niveles adecuados de rentabilidad e inversiones. Las tareas específicas de cada empresa son fijadas en sus respectivas cartas orgánicas y no pueden modificarse sino por vía legislativa.

Será la URSEA, con la independencia funcional y acceso a la información adecuados, quien deberá cumplir los cometidos que la ley de encomendó, entre las que se incluye enviar al Poder Ejecutivo su propuesta de tarifas. La ADME, también con independencia técnica real y acceso adecuado a la información de los agentes del mercado, deberá cumplir los cometidos que la ley de encomendó, entre los que se cuenta licitar para cubrir las necesidades de potencia y energía asociada al corto y mediano plazo.

Se adecuará en lo que corresponda la reglamentación vigente del MMEE, a los efectos de incorporar los instrumentos regulatorios y de mercado que de hecho se ejecutaron para cumplir con la Política Energética Eléctrica definida y emanada del Acuerdo Multipatidario de Energía (2010).

### 115. *Nueva legislación*

En función de los principios antes mencionados, nos comprometemos a enviar en el primer semestre de go-



bierno un proyecto de ley que incluya los siguientes puntos:

- Fortalecer al regulador y aumentar su autonomía, , permitiéndole asumir el rol clave en la fijación de tarifas, mediante el seguimiento de costos y la fijación de objetivos. La potestad última de fijar tarifas seguirá en manos del Poder Ejecutivo, pero en consulta con el regulador.
- Otorgar al regulador facultades para auditar las cuentas de los entes, y para organizar los números distinguiendo entre diferentes etapas y líneas de negocio, a los efectos de facilitar su evaluación. Todo esto sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.
- Otorgar al regulador, respetando los acuerdos de confidencialidad y la competencia comercial propia de cada ente, la facultad de proponer al Poder Ejecutivo qué información sobre el funcionamiento de los entes energéticos se hará pública.
- Con el fin de hacer posible todo lo anterior, dotar al regulador de recursos técnicos y financieros suficientes.

#### 116. Política energética

Siempre en el marco de los principios definidos anteriormente, el Ministerio de Industria, Energía y Minería liderará un proceso de transformación general del sector energético, orientado en estas direcciones:

- Avanzar en una política de sustitución progresiva de combustibles líquidos derivados del petróleo. Generalizar el proyecto piloto de Ruta Eléctrica, multiplicando los puntos de carga y expandiéndolo a comercios y residencias. Impulso generalizado al transporte en base a tracción eléctrica.
- Es clave para el desarrollo productivo del país avanzar en la introducción a gran escala del gas natural. La coyuntura actual exige un análisis estratégico en cuanto a las posibilidades de obtener el recurso GN, que contemple a Argentina como probable proveedor de corto plazo. Se deben renovar los contratos de distribución y fomentar el uso del gas en la industria y en el agro. Esto implicará cambios para el GLP, que podrá ser parcialmente sustituido por el gas natural. Estudio de posibles puntos en el interior para la conexión del país a la red regional de gas natural.
- Introducir cambios en el sector distribución de electricidad, para hacer posible el ingreso masivo de la auto-generación y el intercambio entre “prosumidores”. Impulso a la microgeneración solar fotovoltaica.
- Inversión en la red eléctrica, que en estos períodos fue relegada en relación con la generación.
- Expansión de la “gestión inteligente” de la red de electricidad (*Smart Grids*) y fomento del “consumo inteligente” a partir de dispositivos específicos en los puntos de entrega (“Smart meters”).
- Modificación del sistema de tarifas, aprovechando para generar paquetes inteligentes de acuerdo a los perfiles de consumo, horarios, aparición de “prosumidores”, etc.
- Impulso a proyectos de I+D+i en coordinación con la ANII y las universidades, desarrollando conocimiento nacional para anticipar y procesar mejor los cambios disruptivos en el sector de la energía, el desarrollo de redes inteligentes, tecnologías de *storage*, energía solar, centrales de bombeo y toda nueva tecnología que pueda surgir, a fin de que tanto las empresas públicas como las privadas que deseen competir a su riesgo puedan participar en el mercado eléctrico.
- Cumplimiento efectivo de los cometidos de ADME previstos en la ley.
- Habilitación de un efectivo mercado mayorista de alcance regional. Lograr nuevas condiciones comerciales para la venta de electricidad a Brasil y Argentina, teniendo en cuenta los actuales excedentes y en los eventuales nuevos emprendimientos de generación a definir, todo esto en el marco de una redefinición de las relaciones comerciales que apunte al desarrollo de un mercado regional.
- Separación del negocio principal de ANCAP de las subsidiarias, y reestructura de las que están en problemas.
- Desregulación de la importación, distribución y comercialización de combustible, liberándola gradualmente



a la competencia.

- Definir un nuevo protocolo de gestión de los embalses del Río Negro, priorizando el manejo de crecidas que afecten a poblaciones linderas. Deberá tenerse en cuenta la nueva realidad forestal y agroindustrial, y los riesgos medioambientales que se generan.
- Aprovechar la baja sostenida de los costos de la energía solar fotovoltaica para promover soluciones de eficiencia energética de fuentes renovables, que contribuyan a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero.

#### 117. Política de subsidios

Existen razones para subsidiar a sectores sociales vulnerables, a poblaciones que residen en lugares distantes o a emprendimientos innovadores. Lo que no es responsable es que no se sepa a cuánto ascienden esos subsidios ni cuáles son los criterios institucionales para establecerlos, por estar implícitos en las tarifas, lo que hace imposible gestionarlos. A la luz de estos problemas nos proponemos las siguientes acciones:

- Los subsidios en que incurran las empresas públicas deberán ser definidos en base lineamientos del Poder Ejecutivo, cuyos Proyectos Priorizados (con objetivos, presupuestos, indicadores y metas) deberán ser aprobados por el MIEM y OPP. Estas decisiones deben obtener luego la aprobación del Parlamento.
- En particular, se dará aprobación parlamentaria a un subsidio explícito para el desarrollo de Bella Unión, por la vía de poner a ALUR en condiciones de ser competitiva. Ese subsidio no debe salir del precio de los demás combustibles. Debe ser explícito y debe conocerse su monto y su mecanismo de asignación, así como sus condicionalidades.
- En cualquier otro caso, el subsidio de un producto o servicio por razones que sean ajenas a la carta orgánica no debe ser potestad del ente, sino que debe ser decidido por ley y con recursos contabilizados en forma separada.

## ACCIONES ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

La acelerada transformación del mundo de las tecnologías de la información y las comunicaciones nos viene enfrentando como sociedad a desafíos impostergables. Entre ellos se destacan: conectar a todos los ciudadanos a servicios actualizados y accesibles; desarrollar servicios en línea y aplicaciones digitales (*software*); disminuir la brecha digital en conectividad y educación (desigualdad persistente entre las personas que pueden tener acceso o no a Internet y en el uso que las personas le dan a las herramientas informáticas); desarrollar las destrezas digitales de todos; captar inversiones; y coordinar los recursos y esfuerzos entre los diversos actores del sector. Todos estos son aspectos sobre los cuales debemos trabajar en paralelo, para poner a la sociedad uruguaya a tono con lo que está ocurriendo en el mundo.

Este esfuerzo debe ir acompañado de un marco legal y regulatorio que refleje la realidad y sus complejidades, al tiempo que establezca objetivos y principios que:

- respeten y garanticen los derechos fundamentales de las personas, la privacidad, la libre expresión y el acceso a la información;
- promuevan y defiendan la libre, sana y leal competencia y la defensa del consumidor;
- otorguen seguridad y certezas en las reglas de juego, e
- impulsen el empleo, la inversión, la innovación y el desarrollo.

Uruguay ha desplegado infraestructura de comunicaciones y tiene una industria del *software* dinámica, pero es necesario generar condiciones para el crecimiento de servicios digitales, aplicaciones, gobierno digital y desarrollo de destrezas en tecnologías básicas por parte de los ciudadanos. No podemos detenernos. Tenemos que ir más allá corrigiendo algunos aspectos, como la competencia desigual entre las empresas públicas y privadas, y el proceso de debilitamiento del regulador del sector.

## ACCIONES A IMPULSAR:

118. Tal como se especificó en el primer capítulo, nos proponemos servirnos de los avances tecnológicos para mejorar la calidad del vínculo entre el Estado y los particulares, ya se trate de ciudadanos individuales o de empresas y organizaciones. Fortaleceremos el gobierno digital, profundizando lo ya realizado por AGESIC en materia de eliminación de trámites y de exigencias caducas o innecesarias, e incorporando las cadenas de trámites. También impulsaremos el desarrollo de programas de descentralización apoyados en las TIC, fortaleciendo la expansión a todo el territorio de los Puntos de Atención Ciudadana y otros modelos de ventanilla única. Los servicios digitales y virtuales no suprimen canales de comunicación o relacionamiento del ciudadano con la Administración Pública, sino que agregan nuevos y más eficientes.
119. Las redes de telecomunicaciones y las plataformas digitales nos dan la oportunidad de eliminar fronteras y brindar servicios al mundo. Uruguay se debe transformar en un polo de innovación y desarrollo global, que atraiga inversiones y genere casos de éxito e impacto en la transformación digital de la sociedad. Para eso se debe intensificar el fomento al desarrollo del ecosistema emprendedor, lo que requiere de estímulos e instrumentos para la innovación y el emprendimiento, así como la capacidad de atraer inversiones de los líderes internacionales, ya sea en el sector privado, académico o público en el marco de proyectos y acuerdos conjuntos. Es esencial acercarse a las universidades y otros centros de generación de conocimiento al ecosistema emprendedor, a los parques tecnológicos y las diferentes plataformas de servicios globales. También es crítico construir vínculos sólidos a nivel internacional, especialmente con los polos de vanguardia como Silicon Valley, Israel, los países del Báltico y Asia (India y China). Estos contactos no deben limitarse a las TIC, sino que deben abrirse a las industrias creativas, el diseño, las biociencias y lo audiovisual.
120. Continuaremos con el desarrollo de programas de apoyo a la Internacionalización de las empresas TIC (al estilo Pro-Digital), con un fuerte foco en el incremento de personal, llevando el empleo de calidad a todas las ciudades del país. Apoyaremos al sector privado, principalmente a las PYME. Para que puedan incorporar la tecnología a sus procesos y puedan competir e internacionalizarse.
121. Promoveremos proyectos públicos, privados y/o mixtos para el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes (Smart Cities, Smart Lands, Smart Rural). Focalizaremos en proyectos de investigación, desarrollo o implementación de escenarios donde la tecnología brinde a los ciudadanos beneficios y facilidades en su vida cotidiana, independientemente del lugar donde vivan. Asimismo, buscaremos la sinergia entre las TIC y los proyectos de mejora del ambiente, de racionalización del uso de los recursos naturales y de eficiencia energética, para los cuales el acceso a recursos digitales resulta clave.
122. Eliminaremos barreras regulatorias que hoy dificultan el acceso a la aplicación de la tecnología en el sistema financiero (por ejemplo FINTECH). Desarrollaremos las condiciones para el desarrollo de plataformas como blockchain, la computación en la nube y la inteligencia artificial aplicada a los negocios.
123. Promoveremos el desarrollo de la inteligencia artificial, cuidando los aspectos éticos y jurídicos pertinentes. Para ello se tomará como punto de partida la “Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital”, actualmente en proceso de elaboración. Complementariamente se impulsará a la investigación y desarrollo, y se incentivará la innovación y la vinculación entre organismos de fomento, empresas, universidades e institutos de investigación. Se estimulará la incorporación de la inteligencia artificial en los sectores de actividad económica más relevantes del país, para acelerar su crecimiento y competitividad.
124. Promoveremos la formación continua en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), teniendo como objetivo posicionar a Uruguay como referente en la materia. Tal como se explicará en el Capítulo V, en cada nivel del sistema educativo buscaremos formar en destrezas digitales, generando egresados que adopten con facilidad los cambios que se sucederán cada día con mayor velocidad. No debemos formar solo para el mercado laboral actual, sino también para que las personas puedan adaptarse a un escenario cambiante.
125. Reduiremos la brecha digital que aún existe entre Montevideo y el resto del país, entre las zonas urbanas y rurales, y entre los distintos estratos socio económicos. Para esto es esencial el acceso universal a Internet, acompañado de la disponibilidad de servicios en línea específicos.
126. Continuaremos con el desarrollo de programas de formación para personas con discapacidad, y asegura-

remos la accesibilidad de todos los sitios web de la administración pública. Promoveremos y facilitaremos el desarrollo local de tecnología destinada a estas poblaciones. Crearemos un conjunto de normas y programas específicos y fortaleceremos los ya existentes.

127. Impulsaremos el diseño e implementación de una política y marco normativo de telecomunicaciones que promueva el desarrollo del sector, pero que además contribuya al crecimiento económico y al desarrollo social. Para esto trabajaremos en el acceso universal a Internet y a la tecnología en general, a través de la coordinación y uso compartido de recursos, y el estímulo a las inversiones. Fomentaremos un modelo donde el cliente está en el centro, para lo cual promoveremos el acceso y la competencia entre prestadores.
128. Promoveremos que los servicios de telecomunicaciones puedan mejorar haciendo buen uso de los beneficios que las nuevas tecnologías ofrecen, facilitando la prestación de los servicios por diversos actores y dando libertad real a los usuarios para poder elegir.
129. Fortaleceremos a la URSEC como órgano regulador, reivindicando su independencia técnica y asegurando su fortaleza financiera e institucional. Le otorgaremos las potestades y recursos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos, en especial los referidos a la protección de los consumidores y la promoción y defensa de una competencia libre, sana, leal y transparente. Al mismo tiempo focalizaremos los objetivos de DINATEL como dirección ministerial orientadora de la política, y mantendremos a ANTEL en su condición de empresa estatal competidora, sin exceder sus competencias o cometidos.
130. Crearemos un comité técnico formado por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación y los prestadores de servicios de telecomunicaciones que utilicen numeración de telefonía móvil, a fin de alcanzar soluciones que faciliten que los usuarios de dichos servicios puedan cambiar de operador conservando el mismo número telefónico.
131. Buscaremos optimizar el uso del espectro radioeléctrico, innovando y promoviendo el uso compartido, así como el desarrollo de planes que permitan maximizar su utilización, principalmente para el aprovechamiento de la tecnología 5G (la quinta generación de tecnologías de telefonía móvil). Para esto se revisará el marco jurídico actual, al mismo tiempo que continuaremos con el desarrollo de redes para alcanzar a todo el país.
132. Nos comprometemos a revisar la normativa vigente, de manera de adecuarla a una realidad cambiante. Aspiramos a elaborar una Ley de Telecomunicaciones y Servicios Digitales que, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, incorpore los aspectos propios de los medios audiovisuales, proteja los derechos fundamentales de las personas y promueva la economía digital, en línea con el contexto nacional e internacional.
133. Uruguay mantendrá la neutralidad tecnológica, garantizando que cada ciudadano acceda y haga uso de la tecnología que le resulte más beneficiosa, ya sea en infraestructura como dispositivos y *software* (tanto a nivel de sistemas operativos como de aplicaciones). El marco normativo y/o regulador debe facilitar la introducción de innovaciones en plena libertad, con las excepciones que sean insalvables y fundadas.
134. Uruguay mantendrá la neutralidad de la red Internet. Aseguraremos que los operadores públicos y privados no interfieran con la información a la que se accede y se transmite (paquetes de datos), ni discrimine o favorezca indebidamente a proveedores de contenido.
135. Diseñaremos y aplicaremos las normas y políticas necesarias para proteger el medioambiente de los desechos y contaminantes fruto de la industria de tecnología. Parte de esto se logrará mediante la elaboración de una ley específica sobre desechos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Esta normativa hoy está ausente, a pesar de que existen varios proyectos. El Estado tiene una especial responsabilidad, ya que es el primer productor de desechos tecnológicos.
136. En relación con el desarrollo tecnológico, existe una dispersión en varias instituciones con competencias que muchas veces se superponen. Por ejemplo, Sistema Nacional de Competitividad, Secretaría de Ciencia y Tecnología, LATU, ANII, ANDE, etc. Es necesario asegurar la confluencia, simplificación, clarificación y buen uso de los recursos económicos humanos, organizativos y de infraestructura de los que dispone el Estado. Y hace falta que la responsabilidad final esté en manos del Poder Ejecutivo, que deberá rendir cuentas al Parlamento.

137. La protección de los derechos de autor sobre contenidos digitales, ya sea imágenes, literatura, señales multimedia, etc., y la lucha contra la piratería, son necesidades a las que deben atender nuestros legisladores y reguladores. Revisaremos el marco regulatorio actual, trabajando en diálogo con todas las partes interesadas y atendiendo a la experiencia internacional.
138. Los Servicios Postales cumplen un rol de gran importancia para el desarrollo del comercio electrónico: la etapa crítica de la logística de distribución, esencial para que los productos puedan llegar al comprador. Realizaremos reformas institucionales en la Administración Nacional de Correos, recogiendo las tendencias mundiales e incorporando tecnología específica.
139. Fortaleceremos el rol del Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CERTuy), para que pueda asumir funciones de asesoramiento formal al sector académico y privado. Trabajaremos en conjunto con todos los actores públicos y privados para que Uruguay sea un referente en materia de ciberseguridad, prolongando y profundizando las experiencias ya realizadas en materia de capacitación.

Otras medidas relativas a las tecnologías de la información y las comunicaciones se incluyen en el último capítulo de este Programa.



# B

## PROPUESTAS SECTORIALES

Se presentan a continuación diferentes paquetes de medidas que, teniendo como marco general las seis líneas de acción transversal recién descritas, dirijan sus impactos a sectores de actividad específicos. Confiamos en que la combinación entre medidas generales que contribuyan a modificar el clima general de la actividad productiva y medidas concretas que se funden en un conocimiento detallado de cada realidad, podremos desencadenar el salto de productividad que el país está necesitando.

## AGRO

El agro sigue siendo la locomotora del Uruguay. De manera directa representa un 6% del PIB nacional. Cuando se incluyen todos los subsectores y las industrias asociadas, esta contribución ha oscilado entre el 12 y el 16%.

El agro representa casi el 80% de nuestras exportaciones. Además genera “efecto derrame” hacia otros sectores, produciendo encadenamientos “hacia atrás” (la demanda del agro mueve los fletes o la producción de insumos) y también “hacia delante” (casi las dos terceras partes de la producción agropecuaria nacional sirven de insumo a otras industrias). Esto tiene consecuencias directas sobre el empleo: el sector primario emplea unas 150 mil personas, a las que se suman 80 mil del sector agroindustrial. El sector agropecuario es también el que provoca mayores incrementos en los ingresos de los hogares, junto a los servicios. El sector ganadero, en particular, es el que provoca mayores incrementos de renta en los hogares del primer y segundo quintil, es decir, en los hogares de menores ingresos.

Pero el agro es hoy una locomotora frenada por los altos costos de producción, por el atraso cambiario, por la inseguridad, por el deterioro de infraestructura y por la falta de una adecuada inserción comercial, que nos hace perder mercados o entrar en ellos en malas condiciones. A causa de este conjunto de dificultades, su capacidad competitiva se ha venido debilitando durante la última década. Esto afecta a la sociedad en su conjunto. La ganadería ha venido transfiriendo al resto de la sociedad alrededor del 70% de los beneficios obtenidos como diferencia entre ingresos y egresos por tonelada de carne procesada. En los últimos años, debido a la falta de competitividad, este beneficio obtenido por la sociedad cayó en más del 40%.

*Nuestro objetivo es volver a poner al agro a jugar en su puesto, para que a través de su crecimiento actúe como palanca para el resto de la economía. Volver a hacer del agro una actividad rentable promoverá la inversión, generará empleo y traerá beneficios para todos. Para lograr este objetivo hay que actuar con más inteligencia y con menos prejuicios ideológicos.*

El salto de competitividad que necesita el agro debe partir del reconocimiento de que el sector agrupa dos tipos de actividad muy diferentes. Por una parte está el “agro exportador”, cuyo rubro más visible es la ganadería pero incluye también a la agricultura, la pesca y la forestación. Este sector solo requiere que no se lo frene con atraso cambiario, impuestos ciegos e inseguridad. Por otro lado está el “agro doméstico”, que incluye parcialmente a la lechería, a la granja completa, a la vitivinicultura y en general a la agricultura familiar. Aquí habrá que aliviar costos, al tiempo que se lo va preparando para la libre competencia y la exportación. Se necesita, por lo tanto, más aporte público que en el otro sector.

El agro tiene y tendrá un rol protagónico en el desarrollo económico. Mejorar su productividad requiere cuatro condiciones. La primera es un marco de previsibilidad en cuanto a las condiciones económicas. La segunda es el desarrollo de un paradigma tecnológico y de procesos productivos que sea superador. En tercer término son necesarias relaciones de precios que permitan procesar los cambios. Finalmente, hacen falta recursos humanos para sostener estos procesos.

El Uruguay ha sido exitoso en el diseño de políticas de Estado relativas al agro. La forestación constituye un ejemplo. El camino a seguir consiste en replicar esa experiencia para otros sectores claves como la producción láctea, la arrocería, la ganadería, los granos, la granja, etc. Hacen falta planes de desarrollo y fomento que atiendan a las especificidades y necesidades de cada sector, con un Estado activo y con visión de mediano y largo plazo.

Junto a desafíos más tradicionales, estamos frente a una nueva ola de revolución agropecuaria que se seguirá profundizando de la mano de la digitalización y la bioeconomía. El sector agropecuario pasó de ser un sector de información promedio a uno de superproducción de información. El desafío es gestionar esa información en todos los sectores y rubros. Esto permitirá dar saltos de productividad, al traducir la información en reglas de gestión. También permitirá direccionar los esfuerzos de la institucionalidad para priorizar zonas donde el desarrollo tecnológico es inferior, y establecer una red articulada de respuestas al sistema productivo.

La bioeconomía está abriendo y abrirá nuevos caminos. Se apunta al máximo aprovechamiento de la biomasa cultivada y de desecho para la provisión de bienes y servicios. La interacción de las cadenas de valor agropecuaria, forestal y pesquera con la I+D+i genera redes de valor para la incorporación de valor agregado y la diversificación de la producción

primaria. Se deberá potenciar en otras áreas el programa “Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo, Uruguay 2050” en el marco de la OPP.

La generación de certezas tecnológicas por parte de las instituciones de investigación deberá ser la forma con que se llegue a los productores para los múltiples desafíos productivos junto con un sistema de extensión que incorpore no solo la problemática tecnológica si no la de la persona como un todo.

El sector agropecuario ha dado sobradas muestras de su vocación por la mejora permanente, aun en condiciones hostiles. Por eso impulsaremos medidas de impacto para la reactivación del aparato productivo, con la convicción que el sector productor y exportador devolverán con creces el esfuerzo que haga la sociedad. Otro eje de nuestra propuesta es el desarrollo de una nueva ruralidad, en donde se resignifique lo rural, se lo valore y se lo jerarquice como parte de nuestra identidad.

Nos proponemos construir un futuro posible para el agro, considerando las particularidades de cada uno de sus sectores. La crisis actual es distinta a otras, porque no tenemos a quién responsabilizar. No es la aftosa ni son los precios internacionales. Esta crisis es fabricada por nosotros. Como tal, para resolverla deberemos aceptar el problema y hacernos cargo. Para ello es clave el diálogo con todos los actores.

## 1. Algunos problemas generales y nuestras propuestas de solución

### Impuestos

Los gobiernos del FA han sido grandes generadores de latifundios. Cada vez se necesitan más hectáreas para poder vivir del campo. Esto se debe, entre otras cosas, a la presión fiscal que se ha ejercido sobre el sector. Desde 2005 hasta 2018, el agro ha pasado de pagar 112 millones de dólares en impuestos a pagar 260 millones. La presión fiscal pasó del 7.7% sobre el PIB sectorial en 2005, al 8,3% en la actualidad.

No sólo aumentó la presión fiscal, sino que cambió su estructura. En 2005, los impuestos ciegos a la tierra representaban el 37% del total de lo pagado. En 2018 representaban el 60%. Estos son impuestos retrógrados, que atentan contra la inversión y la producción intensiva.

Este conjunto de problemas se suman al problema fundamental que enfrenta el agro, que es la falta de competitividad explicada principalmente por el rezago cambiario.

### ACCIONES A IMPULSAR

1. La política tributaria para el agro debe estar basada en la renta, como lo está en los demás sectores de la economía.
2. Permitir que los productores que tributan IMEBA puedan descontar costos de producción. Estudiar la posibilidad de que también puedan descontar el IVA en insumos estratégicos.
3. Permitir gradualmente que el Impuesto al Patrimonio pueda ser descontado del Impuesto a la Renta.
4. Flexibilizar las fechas de pago de tributos, ajustándolas a los ciclos productivos.

### Tarifas públicas

Los combustibles y la energía eléctrica son las tarifas que más afectan a los productores y que limitan su desarrollo productivo. Las respuestas a este problema deben ser variadas, dependiendo de las características de cada rubro. Lo que es común es la necesidad de un cambio de concepción por parte del gobierno central y de los entes públicos: las tarifas tienen que ser vistas como un factor de desarrollo económico y no solamente como un medio de recaudación.

## ACCIONES A IMPULSAR

5. En función de lo definido por el equipo económico, se tomarán medidas para bajar, en primer lugar, el costo de los combustibles y luego de la electricidad. En la sección dedicada a Energía se especifican las medidas concretas a adoptar.

6. Hacen falta condiciones que devuelvan a los productores herramientas para la inversión, la innovación y asumir riesgos. Hay que brindar herramientas que permitan una mayor agilidad en las explotaciones agropecuarias y un acceso eficiente a los estímulos.

7. Se eliminará la discriminación que actualmente sufre la agropecuaria en el acceso a personas jurídicas admitidas en otros sectores. La prohibición de la utilización de Sociedades Anónimas o en Comandita es una limitante a la integración de capitales al sector.

8. Se creará un programa para regularizar la titularidad de predios chicos. Hoy resulta muy caro y complejo regularizar los papeles de una fracción, lo que impide al acceso a créditos o a programas del MGAP. No existen cuantificaciones que permitan estimar la dimensión de este problema. El primer paso será realizar un diagnóstico de la situación.

### Inserción Internacional

Los problemas de inserción internacional del país tienen consecuencias negativas sobre la competitividad del sector agroexportador. Si bien la capacidad productiva del sector y su intensa política de colocación de productos ha abierto mercados, la falta de acuerdos comerciales nos impide ingresar en ellos en buenas condiciones. La exportación de carne bovina y los subproductos cárnicos son quienes más sufren este problema, al aumentarse los costos de colocación de sus productos en casi 180 millones de dólares anuales.

Una forma de dimensionar lo que el agro está pagando en aranceles es relacionarlo con algunos costos o parámetros conocidos. Los 250 millones de dólares que se pagan anualmente son casi el equivalente de todos los impuestos que paga el agro (278 millones). La cifra es equivalente al valor de todas las terneras que nacen en el país en un año, y supera en 30 millones de dólares al total de ingresos por exportación en pie del año 2017. Mientras tanto, Australia y Nueva Zelanda están ingresando a China y la Unión Europea sin pagar aranceles, o con un acceso preferencial gradual que apunta en esa dirección.

Todo esto deja a Uruguay en condiciones muy difíciles para competir. Y la situación podría agravarse si Uruguay pierde la cuota 481 que le permite ingresar a la Unión Europea. Este riesgo está lejos de ser puramente teórico. Debe recordarse que, hace dos años, Uruguay perdió el acceso preferencial de varios rubros de su oferta exportable, al caer el Sistema Generalizado de Preferencias que manteníamos con la propia Unión Europea.

## ACCIONES A IMPULSAR:

9. En función de lo definido en materia de Relaciones Internacionales, se iniciarán negociaciones vigorosas para sacar al país de su actual situación de aislamiento comercial. En particular, es necesario seguir negociando sobre la última oferta de 99 mil toneladas que realizó la Unión Europea, en el marco de las negociaciones sobre un TLC con el Mercosur. En la sección "Salir al encuentro del mundo" se especifican las medidas a adoptar.

### Seguridad Rural

El país rural ha asistido a un crecimiento sin precedentes de la inseguridad: el abigeato, el hurto de combustibles, de fertilizante y otros insumos, la faena clandestina, la caza abusiva, los daños a maquinaria y los copamientos a domicilios se han extendido en toda la República. En el caso particular del sector ovino, el abigeato ha sido identificado como una de las principales limitantes de su desarrollo. Hoy los productores manifiestan que es casi imposible tener ovejas cerca de los pueblos o ciudades, o al lado de las rutas. También el sector lechero está siendo gravemente castigado por la matanza de animales de alto valor genético. En el sector de la granja, aquellos que comercializan sus mercaderías en ferias se ven obligados a tomar medidas para proteger su mercadería, su recaudación y su casa mientras están atendiendo el puesto.



Todo esto genera grandes aumentos de costos para los productores, pero además trae riesgos sanitarios para los consumidores, atenta contra el bienestar animal y pone en riesgo la imagen del país en cuestiones tan sensibles como la trazabilidad.

La respuesta de los últimos gobiernos ha sido deficiente. Si bien la Comisión Asesora Honoraria para la Seguridad Rural y sus filiales departamentales han hecho su trabajo, muchos de las medidas que sugieren no se reflejan en las decisiones del Ministerio del Interior ni del MGAP. A esto se suman medidas que han tenido efectos negativos, como la reducción de personal y el cierre de destacamentos policiales en zonas rurales. Como aspecto positivo, cabe destacar la medida adoptada por parte del Instituto Nacional de Carnes (INAC) en controles, capacitaciones y solventar los costos por la realización de análisis comparativo de muestras de carne (ADN), que en muchos casos ha contribuido al esclarecimiento de abigeatos y faena clandestina.

### ACCIONES A IMPULSAR:

Si perjuicio de otras medidas que se especifican en la sección referida a Seguridad Ciudadana, destacamos la necesidad de:

10. Dar máxima jerarquía al tema seguridad rural, abordándolo como un tema al que se debe responder con estrategias de alcance nacional, a cargo de las más altas autoridades competentes.

11. Retomar la realización de controles sobre la propiedad del ganado, que en los hechos ha dejado de ser ejercida por el Ministerio del Interior. Para ello será necesario compatibilizar las disposiciones que surgen de la Ley de Procedimiento Policial con las disposiciones que surgen del Código Rural.

12. Fortalecer las áreas de contralor del MGAP. Hoy estamos ante un desmantelamiento de dicho Ministerio en áreas de gran relevancia, lo que atenta contra la prevención del delito.

13. Avanzar en la georreferenciación voluntaria de establecimientos agropecuarios, de forma de poder dar una respuesta inmediata ante diferentes situaciones críticas. Crear un mecanismo descentralizado de relevamiento y seguimiento de denuncias, que no obligue a las víctimas a desplazarse a las capitales departamentales, como hoy ocurre con frecuencia.

14. Modificar el Art. 1 la Ley Nº 15.605, con el fin de devolver a INAC las competencias de habilitación, registro y control de carnicerías y otros locales de comercialización de productos cárnicos en el interior.

15. Extensión de la presunción de legítima defensa en establecimientos rurales.

16. Creación de una unidad especializada en la prevención y control del delito en el medio rural.

### Burocracia

El exceso de burocracia aumenta los costos y desalienta decisiones de inversión. Los tramites, registros y protocolos son excesivos y frecuentemente se superponen. En no pocos casos, el cumplimiento de exigencias burocráticas está en conflicto con los ciclos naturales o con la disponibilidad de liquidez por parte de los productores. Por estas y otras vías, la regulación tiene el efecto de destruir valor.

### ACCIONES A IMPULSAR:

17. El MGAP, en coordinación con la *Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas*, realizará un análisis crítico de cada uno de los procesos y requisitos burocráticos que afectan al sector. Para cada uno de ellos se estudiará su pertinencia, impacto, fundamento científico, capacidad de control por parte del Estado, grado de interferencia con las decisiones empresariales y justificación de la obligatoriedad. Los registros de productos, la intervención en el tipo de insumo a utilizar y la recarga registral de las transacciones de ganado estarán en el centro del análisis. En los 90 días siguientes a su creación, la comisión presentará su primer informe, ordenando las acciones por impacto y nivel de complejidad de la solución, y propondrá un plan de acciones prioritarias a cumplirse en un máximo de 6 meses.

18. Sobre la base de dicho estudio, se realizará un reordenamiento de procesos y una simplificación del conjunto de los trámites, apostando a una lógica centrada en el cliente. Se priorizará el uso intensivo de tecnología como estrategia para reducir los costos burocráticos de los productores.

19. Una vez concluida la etapa anterior, se lanzará un programa de capacitación de alcance nacional, dirigido a los funcionarios que están en contacto con los productores. Debe instalarse la cultura de que un funcionario es un articulador entre la burocracia estatal y los agentes privados, cuya función principal es ser solucionadores de problemas.

### Variabilidad climática

Uruguay tiene un clima muy variable, y es posible que esta característica se esté agravando como consecuencia del cambio climático. Sin embargo, tenemos un insuficiente desarrollo de instrumentos para mitigar la parte que podemos gestionar. Hoy se hacen esfuerzos para cristalizar un seguro de inversión en cultivos, liderados por el sector privado. Pero la intervención del sector público ha sido escasa.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

20. El primer paso para avanzar en este camino es realizar un trabajo técnico de recopilación de bases de datos. A tales efectos, se creará un grupo de trabajo integrado por personal del Sistema Nacional de Información Agropecuaria, INUMET, personal técnico de las Fuerzas Armadas y especialistas provenientes del mundo académico.

21. El segundo caso consiste en iniciar negociaciones a escala regional (litoral argentino, sur de Brasil) como manera de lograr condiciones de primas más ventajosas. En varios sentidos, una solución regional a este problema es mucho más eficiente que una solución nacional.

22. El último paso consistirá en revisar permanentemente que el marco reglamentario sea el adecuado para el desarrollo de este tipo de instrumentos.

### Endeudamiento

A diciembre 2018, la deuda agropecuaria se ubicó en 2.300 millones de dólares. Hoy el endeudamiento es 6 veces mayor que en 2005. La morosidad (deuda vencida/deuda total) se ubicaba en 5,48% a diciembre 2018. A diciembre de 2017, ese mismo valor era del 3,82%. Quiere decir que la tasa de morosidad aumentó un 40% de un año para otro.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

23. Las medidas para enfrentar este problema son de dos tipos. Por una parte, hay que modificar las condiciones que están conduciendo a este aumento del endeudamiento y la morosidad. La reducción de tarifas y los alivios fiscales son esenciales a este respecto. Por otra parte, se estudiarán refinanciamientos y financiamientos de largo plazo, condicionados a la aprobación de programas que aseguren saltos en términos de eficiencia y productividad.

## 2. La problemática de los diferentes sectores

### Ganadería

La ganadería es un sector dinámico y con fuertes tradiciones de trabajo, que a pesar de las dificultades ha mantenido su papel como multiplicador de crecimiento y generador de empleo. En la medida en que se asegure un buen manejo de las finanzas públicas, no se trata de un sector que requiera de apoyo estructural.

## ACCIONES A IMPULSAR:

24. Desde el punto de vista del sector exportador agropecuario, se buscarán dos estrategias con plazos diferentes: a mediano plazo, la apertura del país mediante acuerdos bilaterales o multilaterales; a corto plazo, la estrategia de apoyo al exportador. En este último aspecto, estimularemos desde el Estado sistemas de coworking que permitan a cualquier productor sin capital ofrecer sus productos al mundo. De esta manera contribuiremos a aumentar las exportaciones de origen agropecuario, así como a dinamizar la comercialización de insumos dentro del país.

25. Se redefinirá con un sentido moderno y tecnológico la condición de producción familiar. En la medida en que se consiga devolver competitividad al sector ganadero, superficies que hoy se consideran minifundios podrán funcionar como unidades productivas sustentables, integradas a la ganadería comercial. Para dar este paso es esencial una política de difusión y uso compartido de recursos tecnológicos.

26. El deterioro de infraestructura genera altos costos a los productores, no sólo monetarios sino también temporales. Además, los vuelven dependientes de las condiciones climáticas para poder cumplir operaciones tan elementales como embarcar ganado. El conjunto de medidas que se presentan en la sección referida a Infraestructura es una respuesta a esta problemática.

27. Muchos productores resignan enormes cantidades de producto por falta de liquidez. Esto se debe en buena medida a la ausencia de mecanismos ágiles y estandarizados para obtener dinero de los activos ganado y tierra. Para lo primero existen opciones en la actualidad. Para lo segundo, las opciones se limitan a la hipoteca tradicional. Trabajaremos en el desarrollo de reglas que permitan nuevas opciones de financiamiento, tanto a partir del ganado (utilizando la trazabilidad y una mayor seguridad jurídica) como a partir de la tierra (sustituyendo la hipoteca actual por mecanismos de última generación).

28. Existe una problemática seria asociada al *capimannoni* (*Eragrostis plana* Nees), que tiene una capacidad de colonización muy grande de los campos y los degrada enormemente. Con una proporción del orden del 35% por ciento en los campos, la productividad de los mismos se reduce al 50%. En Uruguay el problema está en todo el país, pero reviste especial gravedad en los departamentos de frontera con Brasil y al norte de la ruta 26. Está en juego la base pastoril del Uruguay; amenaza nuestro campo natural, responsable en gran parte de la competitividad de la cadena cárnica y lanera de nuestro país. Se potenciará la capacitación y líneas de investigación que ya se están desarrollando con el objetivo de detección temprana del problema. Somos un país que tiene un alto porcentaje de campo natural en la superficie productiva. Se debe potenciar el espacio ya consolidado de la Mesa de Campo Natural en el marco del MGAP como espacio de coordinación entre los distintos agentes para consolidar propuestas que permitan aumentar la productividad de este recursos en forma sostenible.

## Ovinos

Pese a la reducción de stock y a algunas dificultades serias, como las derivadas del abigeato, se trata de un rubro con buenas perspectivas de desarrollo. Hoy existe la tecnología y acceso a capacitación que hacen viable una explotación exitosa. Dado que requiere baja inversión, puede generar ingresos para el mantenimiento de una familia en predios pequeños. Por eso se torna una buena opción para jóvenes con aspiraciones de radicación y desarrollo en el medio rural, así como para la reconversión de productores lecheros que hoy están en situación crítica.

Las perspectivas del mercado son buenas, tanto en carne como en lana (en especial lanas finas). Nuestra orientación estratégica apuntará a asegurar la viabilidad económica de emprendimientos pequeños y medianos, con mano de obra familiar, como parte de un proceso de recuperación general del rubro.

## ACCIONES A IMPULSAR:

29. Parte de las dificultades que frenan el desarrollo del sector son el abigeato y el daño causado por predadores. Para el abigeato, ver las medidas 13 a 16 en esta misma sección. En cuanto a los predadores, es necesaria una política razonable que incluya, entre otras medidas, la multiplicación de programas de castración (este punto se trata en la sección correspondiente a Bienestar Animal). En esta materia también es necesario actualizar y asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Ley N° 15.939 del 28/12/1987, art. 28, referido a las responsabilidades de los propietarios de bosques.

30. Un segundo freno al desarrollo del sector ovino es generado por las dificultades de comercialización, sobre todo en el caso de los pequeños productores. Para enfrentar esta limitante fomentaremos el desarrollo cooperativo, especialmente para la comercialización de ovinos en pie o faenados. Se buscará un producto que permita comercializar corderos por regiones, dentro un marco regulatorio sencillo y claro. Para ello se trabajará en forma coordinada con el INC, INEFOP, INIA, SUL, Plan Agropecuario y la Dirección General de Desarrollo Rural.

31. Siempre en busca de mejores condiciones de comercialización, estimularemos la instalación de frigoríficos especializados en faena ovina, vía COMAP. También impulsaremos que INAC incluya a la carne ovina dentro de sus prioridades, sobre todo con el proceso de generación de información, con el objetivo de profundizar la comprensión de la construcción del precio percibido por parte del productor. Se coordinarán con Uruguay XXI nuevas estrategias de presentación internacional de estos productos.

32. Para facilitar el aumento de la inversión, se impulsarán proyectos de ley que ya han sido presentados por legisladores de nuestro Partido, con el fin de crear una política de estímulos para la producción ovina con similitudes a la implementada hacia la forestación.

33. Se priorizará la implementación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo del rubro ovino que contemple las actuales limitantes y oportunidades, y coordine los esfuerzos que hoy se están realizando por parte de la institucionalidad pública y privada. Entre otras cosas, el Plan deberá generar las posibilidades de habilitar más cuarentenas para exportación en pie, más compartimentos y, profundizar la formación de recursos humanos especializados, con énfasis en sistemas sostenibles de economía circular y pastoreo racional.

## Lechería

Pese a haber logrado aumentos de productividad similares a los de los países más avanzados, el sector lechero está atravesando un momento complejo. Los precios han bajado y los costos han subido. Esto ha llevado a un aumento importante de los niveles de endeudamiento, tanto en la industria lechera como en el eslabón productivo. Desde el 2005 a la fecha, el endeudamiento de estas dos actividades de la cadena lechera se multiplicó por más de 5. Además de ser un problema productivo complejo, esta situación tiene un grave impacto social.

### ACCIONES A IMPULSAR:

34. Profundizar los esfuerzos que ya se están haciendo para facilitar el pago de deudas por parte del sector.
35. Permitir que las empresas que tributan IMEBA puedan descontar IVA en la compra de insumos.
36. Reducción transitoria de las tarifas de combustible y electricidad que paga el sector.
37. Lanzamiento de una ofensiva público-privada (Uruguay XXI-empresas exportadoras) para conseguir nuevos mercados, o mejores condiciones en mercados ya abiertos, para nuestros productos lácteos.
38. Conformar una política estatal de tierras destinadas a cuenca lechera. Más de la mitad del área de los tambos es arrendada. El Instituto Nacional de Colonización tendrá aquí un rol protagónico. Se apoyarán campos asociativos entre productores, como campos de forrajes y de recría. También se generarán mecanismos para resolver aspectos como la gestión de efluentes, el bienestar animal, la gestión de recursos humanos y la seguridad laboral.

## Sanidad Animal

Uruguay es considerado un país serio en materia sanitaria, tanto a nivel regional como internacional. Este es un valor que se debe preservar y profundizar, asumiéndolo como un patrimonio nacional.

### ACCIONES A IMPULSAR:

39. Los actuales programas de Control y Erradicación de Ectoparásitos (Garrapata, Sarna y Piojos) y de Bru-

celosis deben ser mantenidos. Al mismo tiempo, deben corregirse diversas fallas que hoy existen en su gestión, y asegurar una asignación de fondos que se ajuste a los objetivos buscados.

40. Debe mantenerse el Plan de Control y Erradicación de Fiebre Aftosa, incluyendo la vacunación del rodeo nacional. Paralelamente, se deben realizar estudios que permitan determinar los riesgos y oportunidades de una eventual suspensión de la vacunación obligatoria. Esta acción exigirá una correcta coordinación con las autoridades sanitarias de los países de la región. También se deberá mejorar la operativa de la barrera sanitaria, o establecerla a nivel de compartimento o zona libre, sin considerar los límites geográficos internacionales sino el foco, la peri foco y la zona libre de la enfermedad.

41. Integrar la Leptospirosis a los programas sanitarios oficiales, por ser una enfermedad zoonótica y de alto impacto en la ganadería, especialmente en el sector lechero. Se deberá coordinar acciones para disminuir su impacto, involucrando a Salud Pública.

42. Prestar especial atención a la Tuberculosis, zoonosis de altísimo impacto, reforzando los planes de control, optimizando el diagnóstico y la faena de los animales positivos, y generando procedimientos de rápido sacrificio, ya que actualmente se depende de una sola planta de faena para todo el país, con los efectos negativos que esto genera en la difusión de la enfermedad. Estudiar la posibilidad de construir plantas de faenas sanitarias controladas por el Estado para todos los animales portadores de enfermedades prevalentes.

43. La trazabilidad debe mantenerse y profundizarse. Esta herramienta nos ha permitido diferenciarnos en la región y el mundo, permitiendo garantizar la sanidad del animal y la inocuidad de sus productos. Todo esto agrega valor. En el futuro debemos ajustarnos a las nuevas exigencias de los mercados, mejorando las herramientas, optimizando las actuales y añadiendo otras cadenas a las ya existentes. Se debe priorizar el concepto “de la granja al plato”, ofreciendo más información a los consumidores sobre el origen del producto que van a consumir.

44. Combate a la Miasis por *Cochliomyia hominivorax*, o “Bichera”. Esta problemática tiene impactos económicos muy altos, ya estimados en el sector pecuario, así como también en la salud pública y el bienestar animal. Existen cuantificaciones que muestran que su solución tiene una relación costo/beneficio muy positiva. Apoyamos el proyecto FAO/AIEA para el control de esta parasitosis, siendo fundamentales los aportes de APHIS, ARS y COPEG, consistente en la Técnica del Insecto Estéril, previo acuerdo con la región, al más alto nivel, sobre la continuidad del programa hasta la erradicación. Intercambiar experiencias y aportes de regiones que han sido exitosas en la erradicación, como USA, México y Panamá.

## Agricultura

La agricultura de secano padece los mismos problemas de competitividad que la mayoría de los sectores productivos del país. Esos problemas se vuelven especialmente perjudiciales en este rubro, porque Uruguay tiene un mercado interno muy chico y todos sus productos (soja, trigo, maíz, sorgo) deben ser competitivos a paridad de exportación. La única industria que se mantiene gracias al mercado interno es la harinera, aunque con una concentración cada vez mayor.

El alto costo país también pone frenos a la integración vertical del sector. Argentina produce los mismos productos que nosotros pero tiene industrias de transformación muy competitivas (por ejemplo, las aceiteras con más escala del mundo). Estos aspectos nos condenan a exportar bienes primarios sin ninguna industrialización.

Otros problemas que afectan al sector son la incertidumbre climática (respecto de la cual se tiene una enorme dependencia), el costo de los arrendamientos (un 70 por ciento de la agricultura se hace bajo este régimen) y los costos logísticos asociados al mal estado de las rutas y el costo del combustible. Este último problema ha hecho bajar consistentemente las áreas sembradas en zonas alejadas de los puertos. El tema de la distribución de gas agrega complejidades. La infraestructura de distribución de gas es insuficiente y en cada zafra se plantea un escenario muy diverso de oferta y demanda.

El modelo agrícola uruguayo depende mucho de un solo cultivo, que es la soja. Esta situación no es buena para los productores, ni para los exportadores, ni para la tierra, ni para el Estado. Existe una capacidad instalada a lo largo de toda la cadena que no está siendo debidamente aprovechada. Se deben difundir rotaciones que a mediano plazo resulten beneficiosas para todos. Los cultivos de invierno son necesarios para el sistema, pero necesitan estímulos fiscales de corto plazo (estímulos que serán más que devueltos por lo que se recaude de impuestos: devolución de tributos, prefinanciación de exportaciones e incentivos de tipo fiscal, tanto para la exportación como para la industria nacional).

## ACCIONES A IMPULSAR:

45. Se diseñará un plan de contingencia para la distribución de gas en tiempos de zafra, que incluya mecanismos flexibles de comercialización y una logística acorde (camiones cisterna, etc.).

46. Se trabajará en un Plan de Uso y Manejo de Suelos que involucre a dueños de la tierra, arrendatarios, prestadores de servicio, proveedores de insumos, etc. El objetivo es que el uso del suelo se parezca cada vez más a su capacidad de uso potencial. Para eso es necesario estimular prácticas que favorezcan una explotación racional a largo plazo (como las rotaciones cultivos/pasturas), al mismo tiempo que aseguren resultados económicos satisfactorios. El aporte de información para la articulación de estos agentes es muy relevante, así como las medidas de fiscalización y sanción. Pero la experiencia muestra que no son suficientes si no se tienen en cuenta los resultados económicos.

47. Se avanzará en la instalación de sistemas de seguros que resguarden a la producción de las adversidades climáticas (ya descritos en las Medidas 20 a 22 de esta misma Sección). Este es un tema especialmente relevante en el caso de la agricultura, no sólo por su alta vulnerabilidad sino por las condiciones particulares en las que funciona: en un círculo de 200 km de diámetro se concentra el 80 por ciento de la agricultura de secano. Eso genera condiciones difíciles para conseguir primas de riesgo aceptables. Estamos atentos al proyecto en ejecución en el marco de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), que está trabajando el tema.

## Riego y manejo integral del agua

En la década de los 90, el proyecto Prenader, con fondos del Banco Mundial, financió y subsidió parcialmente el desarrollo de embalses y fuentes de agua. Resultó una medida acertada pero parcial: sirvió mucho al sector arrocerero, pero no tuvo el mismo impacto en otros. En cultivos agrícolas extensivos de verano (maíz, soja) y pasturas, hay buena respuesta al riego. Pero en este caso no sólo se requieren embalses, sino también otras inversiones para las cuales el Prenader no daba respuestas.

En años recientes, la mayor rentabilidad de la agricultura y la Ley de Promoción de Inversiones justificaron esas inversiones adicionales, como instalaciones eléctricas, sistemas de bombeo, sistemas de cañerías de conducción y equipos para riego por aspersión (principalmente para granos, aunque también se instalaron para la producción de pasturas). Hoy el INIA, la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República y el Secretariado Uruguayo de la Lana están realizando esfuerzos para generar información.

Un último elemento para entender la situación es la Ley de Riego. Se trata de una norma bien inspirada, que apunta a estimular y apoyar la iniciativa privada. El concepto fundamental es fomentar emprendimientos conjuntos con capitales de terceros, que se puedan aplicar a sistemas multiprediales (prácticas que ya existen en áreas arroceras, pero que en el resto del país encontraban demasiados obstáculos). Pero la ley generó al mismo tiempo preocupaciones y debates, en general asociados a problemas ambientales. Por ejemplo, se señala que los embalses constituyen un punto de contaminación, especialmente en lo referido a las cianobacterias.

Todo esto exige desarrollar un enfoque integral de manejo del agua, que contemple al mismo tiempo las necesidades productivas y los riesgos ambientales.

## ACCIONES A IMPULSAR

48. Se debe desarrollar una política efectiva de control de aguas que permita evitar la contaminación de los embalses. El punto a tener en claro es que los embalses no generan contaminación por sí mismos. El problema son los elementos contaminantes (incluyendo los orgánicos y fertilizantes) que llegan a todos los cauces del país. Esos elementos contaminantes se manifiestan y se potencian en los embalses, porque allí el agua se entelencece y se calienta en la orillas. La solución no es, por lo tanto, eliminar los embalses para “no ver” la contaminación, sino prevenirla en todas sus formas y orígenes. El MGAP y DINAMA han avanzado en este sentido, pero no lo suficiente. La única forma de prevenir y minimizar el problema es extremar el cuidado de todas esas prácticas: uso de fertilizantes y agroquímicos, efluentes de industrias, tambos y *feed-lots*, etc.

49. Otro problema que exige respuestas inmediatas son los abrevaderos. Es necesario minimizar el acceso directo de animales a puntos de bebida naturales o artificiales. Esta es una transformación relativamente barata (pero que

exige un esfuerzo al productor) y con alto potencial de mejora medioambiental. Para avanzar en este sentido, proponemos aprobar deducciones de IVA a los productores que tributan IMEBA y realicen las inversiones necesarias.

## Pesca y acuicultura

La ley de ordenamiento madre del sector pesquero data del año 1969. A partir del año 1974, el Programa de Desarrollo Pesquero y el Tratado del Río de la Plata establecieron un modelo de explotación pesquera ya largamente necesitado de revisión. Este marco normativo inadecuado, junto a grandes cambios que han ocurrido en el mundo, hace que en los últimos 25 años se haya generado una reducción severa tanto en los buques como en las plantas pesqueras. Hoy apenas está funcionando una quincena de establecimientos.

### ACCIONES A IMPULSAR:

50. Realizar un estudio pormenorizado de las cargas impositivas y costos que afectan a las empresas del ramo (BSE, aportes de BPS, tasas de permisos de la pesca, tarifas portuarias, gastos energéticos, etc.). Se reducirá el peso de las cargas impositivas ciegas y se asegurará que lo recaudado mediante tasas tenga los destinos originalmente previstos. Respecto a los gastos energéticos, se usarán tarifas diferenciales para estimular la reconversión de las empresas hacia el uso de energías renovables (biomasa, solar, eólica, etc.). Para quienes se hayan reconvertido, se autorizará la venta de energía excedente a precios de mercado.

51. Se complementarán los estudios disponibles sobre áreas de reproducción del recurso pesquero, con el fin de asegurar el respeto de las zonas de exclusión y los tamaños de cardumen extraídos. Sobre la base de esa información se iniciará una política de control más rigurosa. Es necesario avanzar hacia métodos de extracción más selectivos y aplicar la definición de “esfuerzo pesquero” (que no considera el tonelaje neto de extracción, sino la presión sobre el recurso). Se debe alentar la pesca de especies no explotadas y la aplicación de la acuicultura, fortaleciendo la investigación tal cual lo establece la Ley N° 19.175 y su decreto reglamentario 115/18.

52. La política de control también se extenderá a los ríos. Se combatirá la depredación por la instalación ilegal de redes de orilla a orilla, o con mallas por debajo del entramado autorizado. Se impedirá la exportación de pescado de río sin los controles y certificaciones correspondientes.

53. Se aumentarán los controles sobre empresas que soliciten autorizaciones para realizar obras sobre cursos de agua. Ejemplos como los de la estación de UTE de “Punta del Tigre” no deben repetirse. Los diversos organismos de control deben coordinar sus esfuerzos.

54. Se impulsará una política de capacitación y reconversión de recursos humanos. Hoy existe una pérdida de personal calificado, tanto a nivel de la pesca artesanal, como de la pesca industrial y de la propia industria. Oficios como el de filetero, en parte responsables de agregar valor al producto, están hoy amenazados. Se impulsará la efectiva aplicación de la ley de acreditación de personal técnico (Ley N° 18.595).

55. Se fortalecerá el papel de la DINARA como organismo de contralor. DINARA ha sufrido una reducción de un 30% de la plantilla funcional, y dentro de 5 años se verá reducida en otro 30%, debido a funcionarios que alcanzaran la edad para jubilarse o la edad excedentaria. Es necesario revitalizar el organismo, evitando la duplicación de funciones, reorganizando su operativa e incorporando personal profesionalizado. También hay que asegurar el ejercicio efectivo de la potestad que le confiere la ley para control y fijación de políticas nacionales en materia pesquera.

56. Se unificarán las tareas de contralor de inocuidad alimentaria en un único organismo que nucleee a todos los profesionales y técnicos, creando economías de escala, generando criterios comunes y una desburocratización de las habilitaciones e inspecciones.

57. Se trabajará en conjunto con las empresas y el sindicato en medidas de seguridad laboral que disminuyan los riesgos asociados a la actividad pesquera y resulten en disminuciones de los costos de los seguros.



## Apicultura

De acuerdo con el Instituto Nacional de Trazabilidad de los Productos Apícolas (SINATPA), a enero 2018 había en el país 2.132 propietarios de colmenas y unas 480 mil colmenas. Además de sufrir los problemas de competitividad comunes a todos los rubros, este sector se está viendo amenazado por problemas específicos. El primero es el descenso de la heterogeneidad florística. Dado que esa heterogeneidad es clave para la producción de miel, los productores apícolas se han visto obligados a desplazarse, con el consiguiente aumento de costos y desarraigo de productores. El segundo problema es de carácter comercial, y tiene que ver con las dificultades para exportar debidas a los residuos de glifosato. Alemania, el principal mercado para la miel uruguaya, está rechazando partidas porque los análisis detectaron más de 0,05 mg por kilo de miel.

### ACCIONES A IMPULSAR:

58. El rápido desarrollo de buenas prácticas en el uso de fertilizantes y productos de origen químico, ya mencionado en el caso del manejo integral de aguas (Medida 48 de esta misma sección), es esencial para lograr un nuevo equilibrio en la convivencia entre apicultores y productores. Esta instalación de buenas prácticas requiere un componente de información y capacitación, y un componente de fiscalización y sanción. Nuestro compromiso es avanzar en ambas direcciones, por razones que no sólo tienen que ver con los apicultores o con los cursos de agua, sino con nuestro deber de preservar un ambiente sano para las generaciones futuras.

59. La búsqueda de alternativas al monocultivo no sólo es necesaria para proteger la actividad de los apicultores sino también para preservar el recurso tierra y los intereses de los propios productores. Las medidas de estímulo a la rotación de cultivos, ya mencionadas cuando se habló de agricultura, apuntan en esta dirección. El cambio conceptual consiste en comprender que, a mediano y largo plazo, los intereses de los agricultores y de los apicultores son convergentes.

## Forestación

La actividad forestal representa hoy casi un 0,5% del PBI nacional. Cuando se analiza el impacto total de la cadena forestal, su aporte llega a 3,6%. Esto incluye los encadenamientos con industrias y servicios, así como los empleos inducidos (aquellos que son generados por el gasto de los trabajadores del sector).

Las exportaciones de este sector representan casi el 20% de las exportaciones totales, por un monto de 1.600 millones de dólares. Hoy es el segundo complejo agroindustrial del Uruguay, medido tanto en exportaciones como en porción de valor agregado de la economía. Y seguramente será el mayor en los próximos años.

El desarrollo y aumento de las plantaciones forestales se debe a las ventajas comparativas que ofrecen los territorios y sistemas ambientales del país, y a la existencia de un marco jurídico adecuado (Ley Forestal y sus decretos reglamentarios). También influyen factores externos, como el aumento de la demanda, la preservación de los bosques tropicales y la expansión de la biomasa como fuente de energía.

El desarrollo de la actividad se ha concentrado en tres regiones tradicionales y una reciente:

- la zona centro-norte (comprende los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo, se caracteriza por el predominio de bosques de pinos y está destinada principalmente a la madera para transformación mecánica);
- el litoral oeste (comprende los departamentos de Río Negro, Paysandú, Soriano y Durazno, donde se cultivan básicamente las variedades de eucalipto más aptas para la obtención de pulpa de celulosa);
- el sureste (comprende los departamentos de Lavalleja, Florida, Treinta y Tres, Maldonado y Rocha, y se centra en la producción de eucalipto como insumo para las chiperas).
- En los últimos 5 años hubo también un fuerte crecimiento sobre la cuenca del Río Santa Lucía (oeste de Florida, Flores, noreste de San José y noreste de Colonia).





La Dirección Forestal del MGAP estima que, al año 2016, aproximadamente 1,2 millones de hectáreas fueron afectadas a la actividad forestal, con un millón de hectáreas efectivas de bosques comerciales. Este volumen de tierras forestadas está creciendo al 1,5% anual.

El complejo forestal involucra una extensa cadena que parte de la mejora genética (I+D) y los plantines de vivero, pasando por la forestación/plantación, manejos silvícolas, caminería, cosecha, carga y transporte de la materia prima hasta su procesamiento en los aserraderos, las chiperas o las plantas de producción de celulosa. Actualmente el sector genera unos 25.000 empleos. De ellos, unos 3,5 mil son empleos directos, 13 mil son empleos indirectos y 9 mil inducidos. Los proveedores y contratistas explican el 50% del empleo total. La cadena forestal genera impuestos por 280 millones de dólares, de los cuales el 80% es generado en el proceso productivo forestal.

Uruguay está muy bien posicionado en materia de certificaciones de desarrollo sustentable en su producción forestal. Estas certificaciones cubren el 87% en las plantaciones de bosques y el 100% de los productos que tienen procesamiento industrial.

Las mayores dificultades que enfrenta el sector se relacionan con la competitividad en función de los costos país, y en especial el costo logístico. En el caso de las plantas de producción de celulosa, el costo del transporte representa entre el 30 y el 50% del valor de la madera puesto en planta. Este alto costo se debe al mal estado de las carreteras y las rutas, además del precio del combustible. En el caso de los aserraderos y debobinadoras, al alto costo de llevar la madera desde los bosques hasta las respectivas industrias se suma que luego deben cruzar el territorio nacional hasta el puerto de Montevideo.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

60. Existe una configuración de transporte que se ha ido incorporando en países competidores, como Brasil, Australia, Canadá. También se usa en algunos de Europa, y está en pleno análisis en Argentina y Chile. Se trata de camiones con tres zorras acopladas. Esta configuración permite un ahorro de más de 20% en el costo de fletes, lo que equivaldría a unos 180 millones de dólares anuales. Esta solución requiere de una infraestructura vial adecuada, especialmente en materia de puentes. El tema debe ser objeto de estudio y planificación.

61. Adicionalmente, Uruguay cuenta con vías fluviales aprovechables. Este recurso ya está siendo utilizado. Un ejemplo es el transporte bimodal que realiza Montes del Plata, transportando el 50% de la madera que llega a Punta Pereira a través de barcazas. Otro caso es el transporte de celulosa desde UPM a Nueva Palmira. Existe la posibilidad de potenciar estas soluciones. El Río Negro es navegable en sus lagos artificiales y en parte de su cauce natural. Un puerto en La Charqueda, o en algún afluente de la Laguna Merín o sobre la laguna misma, permitiría un enorme ahorro logístico, saliendo a través de la laguna de Los Patos en Brasil.

62. Existen buenas razones para que el gobierno estimule la producción de madera de calidad, o sea, madera sólida, no destinada a celulosa sino a ser procesada mediante aserrado, debobinado, u otros métodos. Pero la actual normativa relativa a Bosques de Rendimiento con madera de calidad genera efectos indeseados. Al privar de incentivos fiscales a los bosques con destino a producción de madera para celulosa, los productores han optado por manejar los rebrotes de los bosques implantados en la década del 90 y comienzos del 2000, en lugar de reforestar sus predios, por el simple motivo de no perder la calificación de Bosques de Rendimiento. El resultado es que esos bosques pierden calidad y productividad en cada ciclo forestal, y sobre todo en relación a un bosque implantado con nuevos materiales genéticos y nuevas técnicas silvícolas. Existen dos alternativas para romper este círculo vicioso: i) determinar que aquellos bosques con exoneración vigente, si fueran reforestados bajo un plan aprobado por la DGF, mantendrán la exoneración independientemente del destino de la madera, o ii) generar incentivos fiscales para nuevos bosques que sean calificados como Bosques de Rendimiento (sin necesidad de que sea madera de calidad), para determinada escala de producción.

63. El consumo de biomasa a partir de productos y/o residuos forestales se estima en el entorno del millón de toneladas al año. Este mercado se compone de biomasa en forma de chips para calderas industriales, pellets para calefactores domiciliarios y calderas industriales, trozas para calderas industriales, así como leña (rolos y astillas) para la calefacción domiciliaria o para restaurantes y otros. La biomasa bien empleada y de buena calidad es una excelente fuente de energía. Sin embargo, la población no está informada sobre sus ventajas. Existe una importante contaminación por el mal uso de la leña y existen riesgos de la deforestación del bosque nativo por consumo de leña sin conciencia ni fiscalización. Como respuesta a esta situación, nos proponemos desarrollar normas que apunten al desarrollo de un mercado regulado, competitivo y sustentable. Para lograrlo se convocará a propietarios de biomasa, consumidores de energía, productores de pellets, astillas, etc., empresas de servicios energéticos, fabricantes e importadores de calderas y equipos, y empresas dedicadas a asesoría y control de calidad.



64. Nos proponemos potenciar el desarrollo de bosques de protección y abrigo en predios ganaderos. Esta alternativa permite aumentar el bienestar animal, hace posible un uso más eficiente de sitios marginales y ofrece a los productores la posibilidad de sumarse a un rubro pujante, al tiempo que diversifican riesgos e ingresos. Hace falta a este respecto una política de promoción e inversión. Las actividades de promoción deben orientarse a que los empresarios agropecuarios conozcan los beneficios de tener en sus predios bosques de doble propósito (comerciales y de abrigo y sombra). El fomento de la inversión, a través de la Dirección Forestal y del BROU, debe establecer líneas de crédito que faciliten la puesta en marcha de la decisión.

65. Existe una línea de crédito en el BROU, inactiva en este momento, para financiar la implantación de bosques con una gracia total de intereses y amortización de hasta 10 años. Esta línea de crédito tiene la ventaja de que el productor no hipoteca la tierra, sino que prenda la madera fruto del bosque, Estas características especiales se adaptan bien a la naturaleza biológica del ciclo de cultivo. Nos proponemos reactivar esta opción.

66. Hoy existe una normativa que permite llegar hasta un 8% del área para implantar bosques con objetivo de sombra. En predios muy chicos, este 8% inviabiliza la posibilidad de que una empresa se interese. Nos proponemos analizar la posibilidad de llevar ese límite a un porcentaje superior, lo que daría la posibilidad de que muchos productores chicos puedan incursionar en el rubro forestal.

67. Nos proponemos desarrollar un plan estratégico y de política forestal para los próximos 30 años, como es usual en los países más avanzados. El objetivo es marcar un rumbo que permita a todos los operadores trabajar con tranquilidad y enfocados en los mismos objetivos (por ejemplo, operadores involucrados en investigación, extensión, políticas públicas, inversión, formación, etc.). Para desarrollar este plan se debe contar con una buena línea de base, que sirva de plataforma y referencia hacia el futuro. La mayor parte de la información necesaria para definirla se encuentra en manos de la Sociedad de Productores Forestales o de sus integrantes. También hay información valiosa en organismos oficiales tales como DGF, DINAMA, OPP y OPYPA entre otros. Los pasos a seguir para alcanzar un Plan Estratégico Forestal para 2 o 3 décadas se debería seguir una serie de hitos:

Hito 1- Línea de base del sector forestal en el Uruguay, y su impacto en los demás sectores.

Hito 2- Estudio de la competitividad, y situación internacional actual y perspectiva de los principales productos forestales.

Hito 3- Establecer una Agenda Nacional con participación de los diferentes sectores involucrados (productores forestales, industria, universidades, contratistas, trabajadores, organismos reguladores, instituciones de protección y cuidado del ambiente, etc.).

Hito 4- Generar un Consejo de Políticas Forestales, encargado de diseñar la política forestal uruguaya, acompañar su implementación y evaluar su desempeño.

Hito 5- Crear una serie de objetivos a alcanzar en el corto plazo (medidas urgentes a 1 a 3 años), objetivos a mediano plazo (5 años) y de largo y muy largo plazo (10 y 20/30 años).

68. El desarrollo del silvopastoreo deberá analizarse como un enfoque alternativo y complementario. El desarrollo de madera de calidad y la posibilidad de agregar valor en este tipo de plantaciones constituye una oportunidad a explorar

## **Producción Intensiva: horti-fruti y vitivinicultura, producción animal intensiva**

Se trata de un sector muy complejo, que abarca desde la producción vegetal y animal hasta la agroindustria: packing y almacenaje, mataderos, frigoríficos y bodegas. Es además un sector muy disperso geográficamente (desde la región metropolitana hasta Salto y Bella Unión) y muy variado en las formas de explotación (desde producción familiar hasta complejos agroindustriales). Además, incluye un subsector orientado al mercado interno y otro exportador.

La producción intensiva está afectada por los mismos problemas de manejo macroeconómico que afectan a todo el agro (especialmente el tipo de cambio y costos internos). A eso se suman algunos específicos. Los problemas de logística y transporte afectan fuertemente su competitividad. El mal funcionamiento del Mercosur crea problemas comerciales. La imposibilidad de ofrecer mejores remuneraciones lo enfrenta a un problema de insuficiencia de mano de obra,

que emigra hacia sectores que pagan mejor. La producción rural familiar disminuye porque en el medio urbano existen mejores oportunidades para los hijos de productores. Con la tecnología actual, para producir no hace falta vivir en el predio.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

69. Se incluirá al sector rural metropolitano como población prioritaria en todas las políticas de seguridad, transporte, educación, salud y vivienda. Esas políticas deben apoyar a quienes eligen vivir en el campo (y no solo producir en él) como manera de impulsar una nueva ruralidad.

70. La política general de reducción de precio de energía eléctrica y combustibles tendrá un efecto directo sobre los productores e industrias del sector.

71. Paquete de medidas para frenar la crisis que sufre el sector vitivinícola: mantener la prohibición de la importación en envases mayores de un litro; restablecer el 0.3 como límite al alcohol permitido para conducir; mantener la actual tasa de subsidio para productores.

### Arroz

El sector arrocero es uno de los más dinámicos del país. Pero hoy está en dificultades, principalmente por un problema de costos. Ese problema afecta a todos los involucrados, pero castiga especialmente a los productores, que son el último eslabón de la cadena. Los costos de producción están fundamentalmente determinados por el tipo de cambio, y en menor medida por el costo del combustible y otros insumos. Hay además problemas de endeudamiento y de deterioro del clima laboral en el sector industrial.

#### ACCIONES A IMPULSAR:

72. Se realizará una revisión de las tarifas fijadas por el Ministerio de Transporte, que hoy son elevadas y no guardan relación con la realidad.

73. Es necesario generar certidumbres en relación a los costos de llegada a puerto de la producción. A partir de mediados de este año, los trenes provenientes del este van a tener que descargar en Peñarol. Esto generará costos extras, que se suman a los ya generados por la creciente demanda de entrega de la producción en contenedores. Para el ramal que viene de Tacuarembó, existe el riesgo de que el transporte de celulosa deje poco espacio para el arroz. Es necesario estudiar soluciones y anunciarlas con anticipación.

74. Debe modificarse el artículo 116 de la Rendición de Cuentas 2017, que dispone que los trabajadores de empresas de servicios de depósitos portuarios, extra portuarios y muelles deben cobrar como mínimo 13 jornales, sin importar si los días trabajados son menos. Esta disposición aumenta los costos operativos, lo que termina trasladándose al sector exportador. Según los exportadores, el sobre costo que generaría la medida está entre 20 a 200 usd/tonelada. Además, hay argumentos jurídicos para considerarlo inconstitucional.

75. Más del 60% del área arrocera se realiza en esquemas de arrendamiento. Dado que el arroz exige grandes inversiones, hacen falta mecanismos para afianzar relaciones de largo plazo entre arroceros y ganaderos. Está comprobado que realizar el arroz en un esquema de rotación con pasturas genera beneficios en los dos rubros: la ganadería y el arroz.

### Colonización

El Instituto Nacional de Colonización contribuyó a consolidar un paradigma que asocia la construcción de ruralidad a la tenencia de la tierra como elemento excluyente. Pero la realidad ha superado esta visión. Hoy, la vinculación a lo rural incluye a proveedores de servicios, operarios calificados y otros actores, cuyas necesidades no pasan por recibir un predio a colonizar.

Cuando hoy pensamos en el bienestar del trabajador rural, debemos pensar en el acceso en tiempo y forma a los servicios de salud, el efectivo acceso a la educación (desde primaria a universitario, idiomas etc.), el acceso a entidades

financieras (crédito, medios de pago), en el desarrollo de infraestructura y medios de comunicación (internet), y muy especialmente en la seguridad. Más allá de las intenciones originales, entregar tierra sin ocuparse de estos servicios básicos puede terminar siendo un camino para excluir y para aislar. Por el contrario, asegurar estos servicios aumentará notoriamente el atractivo de afincarse en el medio rural, con independencia de la clase de actividad que se realice. Un operario calificado de maquinaria agrícola es tan parte de la ruralidad como alguien que dedica toda su jornada a trabajar un pedazo de tierra.

Por estas razones creemos que el Instituto Nacional de Colonización no debe tener el foco de su acción en la tierra, sino en la persona y en la familia. Eso implica que debe ir más allá del reparto de tierras, desarrollando líneas que prioricen la adjudicación de predios a grupos (ya sea con destino a recría, invernada, producción de forrajes etc.) y fortaleciendo su capacidad técnica para ofrecer soluciones a empresas familiares.

El Instituto de Colonización distribuyó tierras, pero no mejoró las condiciones de vida de los colonos ni consiguió instalar una corriente de afincamiento en el medio rural. Parte del problema se debe a su aislamiento respecto de las autoridades educativas, sanitarias, policiales, etc.

### ACCIONES A IMPULSAR:

76. Crear las normas y mecanismos para que el colono arrendatario que cumpla las condiciones que la ley exige pueda adquirir la fracción que arrienda con las facilidades previstas.

77. Revisar el régimen jurídico de colonos propietarios, especialmente las obligaciones impuestas por la ley N° 11.029.

78. Quitar del régimen impuesto por el Art. 5 de la Ley N° 18.756, de 26 de mayo de 2011, a los propietarios de inmuebles rurales adquiridos al Banco Hipotecario y la Sección Fomento Rural de Colonización, que devienen colonos por imposición de esa norma.

79. Revisión de procesos internos para dar destino definitivo a los campos. En la actualidad hay un período aproximado de 2 años entre que se adquiere el campo y se adjudica. Hay más de un 10% de la tierra en propiedad del Instituto (aproximadamente 50.000 has) que no está adjudicada, o lo está en forma precaria. El tiempo en el sector agropecuario es mucho dinero. Colonización no lo está considerando.

80. Priorizar la mejora en la explotación del recurso tierra ya existente, realizando, entre otros, relevamientos a nivel de producción y calidad de vida de los colonos.

81. Apuntar a una mayor presencia Institucional del INC en el territorio, no solo dirigida al contralor del cumplimiento de obligaciones que impone la Ley N° 11.029, sino apoyando y acompañando a los colonos y sus familias, con fuerte articulación con otras instituciones.

82. Promover el acceso a la asistencia técnica por parte de los colonos, generando instrumentos para la intervención, registro y seguimiento de dichos proyectos. En este aspecto tendrán especial importancia las políticas de desarrollo del MGAP.

83. Priorizar la adjudicación a pequeños productores con problemas de escala e inseguridad en la tenencia de la tierra. Desde el 2008 han desaparecido unas 7.000 empresas agropecuarias (todas pequeñas) al mismo tiempo que el número de colonos aumentaba en 3.000. El saldo nos confronta a una política pública que ha fracasado.

84. Fomentar el acceso a la tierra de asalariados rurales a través de proyectos grupales, priorizando el apoyo técnico y económico para el desarrollo de emprendimientos. La lógica es que el acceso a campos de Colonización en este marco funcione como un complemento salarial.

85. Fomentar la presentación de proyectos de alta productividad por parte de estudiantes y egresados de educación terciaria y/o universitaria, a través de un plan de "Arraigo Juvenil".

86. Fomentar para hijos de colonos el acceso a planes de becas de estudio en temas vinculados con el agro, así como a alojamientos a nivel departamental y nacional.

87. Priorizar la compra/expropiación de tierras ubicadas en zonas "críticas" por razones medioambientales. Si

el Estado va a tener tierras, que las tenga en zonas sensibles desde el punto de vista ambiental, integrando en la gestión al SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas).

88. Revisar el régimen jurídico y la política llevada adelante sobre colonias dirigidas. No podemos obligar a los colonos a producir lo que el INC decida, especialmente si, como ocurre, esas imposiciones conducen a una producción no rentable (con el agravante de que luego se exige el cobro de la renta).

89. Derogar el envío al *clearing* de aquellos colonos que presenten atrasos en sus rentas. Hoy el Instituto cuenta con herramientas suficientes para hacer efectivo el cobro de las deudas.

## Desarrollo Rural y pequeños productores

Si bien el oficialismo ha declarado su intención de proteger a los pequeños productores, los datos dicen que eso no ha ocurrido. Entre 2008 y 2017 desaparecieron casi dos empresas por día. La inmensa mayoría eran microempresas. Como resultado se perdieron 4,4 empleos por día. La cantidad de empleados cotizantes cayó de 105 mil a 89 mil. Actualmente, más del 50% de los productores familiares tiene una alta incertidumbre sobre su futuro: no saben si se mantendrán en la actividad o la abandonarán.

Durante los años de gobierno del FA, Desarrollo Rural del MGAP ejecutó 10 tipos de proyectos distintos, por un total de 90 millones de dólares. Pero no ha podido frenar ni mucho menos revertir esta tendencia. Es necesario adoptar un enfoque diferente, que pueda aportar las respuestas que no han existido hasta ahora.

### ACCIONES A IMPULSAR:

90. Las acciones de apoyo, independientemente de la agencia estatal de la que provengan, deben adoptar una metodología común: el trabajo en grupos de productores que comparten problemas y desarrollan respuestas comunes. Uruguay tiene largos y exitosos antecedentes en la materia, como FUCREA. El Plan Agropecuario debería reorientarse en esta dirección. Otro foco es el financiamiento de inversiones que permitan levantar las restricciones que frenan a los sistemas de producción (en este caso es posible recurrir a financiamiento externo).

91. Las empresas familiares son la gran mayoría de las empresas agropecuarias del país. Pero su problemática específica no ha sido debidamente abordada. Lo que hubo son respuestas acotadas, fragmentadas, sin un análisis sistémico de los problemas de competitividad que atraviesa el sector, ni sobre sus potencialidades. Desde nuestro gobierno se prestará especial atención a este tipo de empresas, incluyendo en el análisis su capacidad de mantener el entramado social del país rural.

92. Estamos a 10 años de la realización del último Censo Agropecuario Nacional. Es necesario realizarlo nuevamente. El pasado censo se ejecutó durante un lapso muy largo. Es necesario organizarlo de manera más eficiente. Para ello se analizará el rol del Ministerio de Defensa, cuya capacidad logística es crucial para evitar algunas de las dificultades experimentadas. Contar con información actualizada y confiable es esencial para actores centrales del sistema, como el Instituto de Colonización. “Tener la foto” del sector agropecuario es el primer paso para diseñar políticas públicas adecuadas.

93. El gran salto cuantitativo en la producción agropecuaria pasa por la investigación y el aterrizaje de la innovación en los productores agropecuarios. Ahí tenemos un problema: *la llegada de la investigación a los productores*. La Extensión tiene un rol clave en un contexto de articulación y cooperación con el sector privado para promover la innovación, la capacidad emprendedora, el desarrollo del capital humano, y fortalecimiento de los actores locales como agentes de cambio. No promovemos un único modelo institucional de transferencia de tecnología. Se pueden utilizar modelos más lineales cuando las cadenas de valor están más organizadas. Por otro lado, se necesitan de modelos de co-innovación con innovaciones institucionales para superar los desafíos de cadenas de valor más imperfectas, de alta dispersión en el territorio, escalas diversas, niveles educativos heterogéneos, conflictos de intereses entre los actores sin fácil resolución, etc. Por ejemplo, estos casos contrastantes serían de las cadenas de valor de la cebada u el arroz y por otro lado la ganadería extensiva dominante en el Uruguay. Desde el MGAP, se comenzó la implementación de un plan nacional de transferencia con foco en la ganadería, pero este no está alineado a nuestra concepción moderna de un modelo público-privado de transferencia de tecnología. La implementación de plan moderno debe tener una serie de elementos que hacen a la generación y promoción un proceso de innovación de largo plazo: participación del sector privado en el diseño, planificación, monitoreo y evaluación y gobernanza de los planes, cofinanciamiento público-privado de acuerdo al logro de metas.

## INDUSTRIA

El panorama de la industria uruguaya es diverso. Tenemos empresas públicas (o áreas dentro de ellas) que son eficientes y otras que no lo son. Tenemos una pequeña cantidad de grandes empresas privadas, muchas de ellas internacionales, con márgenes de decisión relativamente amplios. Y tenemos una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, de capital nacional y enorme esfuerzo de trabajo uruguayo, para muchas de las cuales la ausencia de un funcionario representa una merma del 50% de su fuerza laboral.

Las políticas vigentes han perjudicado al sector en su conjunto. El costo país, la conflictividad sindical y el papel sesgado del gobierno a la hora de intervenir en las relaciones laborales han llevado a la pérdida de decenas de miles de empleo, al cierre de muchas empresas (especialmente las más chicas) y a que algunas grandes empresas internacionales hayan dejado de producir en Uruguay para convertirse en importadoras.

### Medidas generales

Una parte importante de las medidas que se han vuelto necesarias son de carácter general y, por lo tanto, son tratadas en otras partes de este Programa. Aquí sólo se insiste en la importancia de algunas de ellas para el caso del sector industrial.

### ACCIONES A IMPULSAR:

94. Es imprescindible controlar el déficit y el gasto público. Esa es la única solución real para evitar el atraso cambiario y recargar de costos innecesarios a quienes generan empleo y riqueza. La introducción de la regla fiscal es el mejor reaseguro que puede darse el país en este terreno.

95. Hay que modificar la gobernanza de las empresas públicas. El funcionamiento en condiciones de monopolio tiende a generar ineficiencias que son trasladadas al sector privado. Para solucionar este problema es necesario introducir mecanismos de control externo a las propias empresas (típicamente, las unidades reguladoras) y generar condiciones que protejan a los usuarios y al país en su conjunto. También hace falta controlar las decisiones que toman las empresas públicas en materia de inversiones, para evitar desastres como el ocurrido en ANCAP, que terminan castigando al país entero.

96. El funcionamiento de los Consejos de Salarios debe volverse más sensible a las diferencias entre industrias, sectores y empresas. El trato igual a los desiguales genera daños. Peor aún, ese trato beneficia a las grandes empresas (que son las que pueden afrontar los costos de ciertas decisiones) y deja fuera del mercado a las pequeñas. Hay que fortalecer la aplicación de los mecanismos de descuelgue ya previstos en la normativa, y hay que separar entre aquellas decisiones generales que se toman en las negociaciones tripartitas (por ejemplo, definir mínimos) y las que deberían procesarse en ámbitos bipartitos (empresa-funcionarios), teniendo en cuenta las particularidades de cada realidad específica.

97. Se debe ajustar la normativa nacional sobre ocupaciones a las normativas y recomendaciones de la OIT. No solo el país está en una situación de incumplimiento, sino que se están generando desequilibrios inaceptables entre empresas.

98. Se debe realizar una ofensiva negociadora dentro del Mercosur, para obtener condiciones que saquen al país de la asfixia en la que ha funcionado durante los últimos años. Nuestra capacidad de colocar nuestros productos en importantes mercados internacionales se ha visto limitada por la imposibilidad de concretar acuerdos bilaterales (por ejemplo, China) al mismo tiempo que el Mercosur no ha tomado las medidas generales que hubieran permitido un mayor grado de apertura al conjunto de los países del bloque. También hace falta resolver problemas internos, como la doble tributación.

99. Al mismo tiempo que se negocia dentro del Mercosur, se debe avanzar en las negociaciones extrabloque que ya están en curso, explorar nuevas posibilidades y reforzar las capacidades de Cancillería para desarrollar una diplomacia comercial más eficaz y productiva.

100. El desarrollo de infraestructura es otra responsabilidad del Estado que se ha venido cumpliendo de manera insatisfactoria. Las propuestas que se incluyen en la sección dedicada a este tema son especialmente importantes para el sector industrial. Una mejora significativa de la infraestructura se traducirá en una reducción de costos que devolverá competitividad a nuestra producción.

101. Otra responsabilidad esencial del Estado que viene siendo incumplida es la política de seguridad. La inse-

guridad es una amenaza para toda la población, pero además genera sobrecostos para las empresas y riesgos graves para sus empleados.

102. El sistema educativo cumple una tarea crucial en la formación de recursos humanos que puedan incorporarse a procesos productivos complejos. Sin mano de obra de calidad, hay pocas posibilidades de atraer inversión o generarla localmente. Tampoco hay posibilidades de que los uruguayos mejoren sus niveles de bienestar y cumplan sus sueños. Este desafío se ve agudizado cada día por los avances tecnológicos. Es esencial una reforma educativa que, además de preparar a las nuevas generaciones de uruguayos para tomar decisiones responsables y ejercer ciudadanía, los ponga en condiciones de incorporarse al esfuerzo productivo nacional desempeñando tareas calificadas. Esto no solo involucra a la ANEP sino también a INEFOP.

### Medidas específicas

Las medidas de carácter general que se acaban de mencionar son indispensables para lograr un desarrollo sostenible de la actividad industrial. Además hacen falta acciones específicas, como las que se detallan a continuación.

103. Promoción de parques industriales. En una economía pequeña, las sinergias son cruciales para reducir costos y aprovechar oportunidades. Se trata de una de las vías más eficaces para combatir las desventajas de la pequeña escala. Es importante profundizar las políticas que apuntan en esta dirección, incorporando de manera especial a servicios logísticos que sean brindados tanto intra como extra parque.

104. Revisión y fortalecimiento de la Ley de Promoción de Inversiones. Se trata de una buena iniciativa que debe ser profundizada. Nos proponemos rever los objetivos fijados y las restricciones que operan actualmente. Es necesario sofisticar los criterios que se utilizan para otorgar las exoneraciones al IRAE.

105. Nos proponemos seguir avanzando hacia una mayor transparencia en las licitaciones públicas y procesos de concesión. La transparencia beneficia a toda la población, ya que reduce los riesgos de corrupción, pero además da más garantías a las empresas, que frecuentemente incurren en costos importantes para intentar vender al Estado. En este sentido es esencial la centralización de compras, la difusión de procesos y resultados en la web y demás propuestas que se incluyen en el primer capítulo de este Programa.

106. Es necesario un reordenamiento general del funcionamiento del Estado, pero muy en especial de aquellas dependencias que están en contacto con el sector privado. Para quienes intentan producir, es muy frecuente enfrentarse a superposiciones y conflictos entre organismos tales como INAC, LATU, DINAMA, DINARA, MSP y los gobiernos departamentales. Esas ineficiencias generan sobrecostos y demoras. Todo eso afecta la competitividad del sector privado. La digitalización y la informatización dan una oportunidad para simplificar el vínculo de los privados con el Estado, mediante un régimen de portal o ventanilla única. Hay que eliminar superposiciones entre organismos estatales, así como demandas de documentación que ya está en poder de la Administración. Los tiempos del Estado no son los del sector privado. Quien debería ajustarse es el Estado, en beneficio de toda la población.

107. Rediseñar el sistema de certificaciones médicas con el objetivo de volverlo no solo más ágil, sino que brinde mayores garantías a los distintos sectores involucrados.

## TURISMO

El turismo es una exportación de servicios que tiene la particularidad de realizarse en el territorio nacional. Si bien los consumidores se trasladan al país en lugar de consumir en sus lugares de origen (como ocurre normalmente con las ventas al exterior), el resultado es una inyección de divisas a la economía local, tal como ocurre con las exportaciones agrícolas o ganaderas. La diferencia es que lo que viaja no es la mercadería, sino el consumidor. Esto genera un efecto multiplicador, beneficiando a distintas áreas como el transporte o la producción de alimentos. No hay mejor entrecot vendido que el que se vende a un turista que ha llegado al país. En ese pedazo de carne participó toda la cadena productiva, desde el peón de campo hasta los cocineros y mozos, pasando por los frigoríficos, los camiones refrigerados y las carnicerías.

El crecimiento de la corriente turística, tanto en visitantes como en el gasto per cápita, viene evolucionando desde hace un largo tiempo, a tono con lo que ocurre en el mundo (a nivel internacional, el turismo es una industria en expansión). Anualmente se generan en el país ingresos por más de 2.300 millones de dólares. Una proporción significativa de los uruguayos mejora sustancialmente su ingreso promedio anual como resultado de la actividad turística.



*El turismo debe ser considerado una industria estratégica, y debe recibir los apoyos correspondientes. Sin embargo, desde la creación de la marca “Uruguay Natural” no ha habido iniciativas de esa magnitud. Al día de hoy, la publicidad y el énfasis del Ministerio de Turismo se reducen a decir a los turistas que le pueden reintegrar el IVA. Esta medida no nos hace innovadores. Simplemente nos iguala frente a los demás países que hacen lo mismo. Como este ejemplo lo ilustra, la mayoría de las políticas de turismo aplicadas en estos años no han sido de acción sino de reacción.*

## ACCIONES A IMPULSAR:

108. El Ministerio de Turismo debe ser un generador de políticas a corto, mediano y largo plazo, con una estrategia global bien definida. Hay que hacer un esfuerzo de planificación estratégica altamente profesionalizada, convocando a los principales actores de la industria y recibiendo asesoramiento experto de primer nivel.

109. Impulsaremos la elaboración de un plan general de marketing que tenga como objetivos estratégicos:

- el incremento de los ingresos turísticos
- la diversificación geográfica, temporal, motivacional y de mercados de origen
- el aumento del poder de la marca turística de Uruguay

110. Es necesario *dar contenido a la experiencia* de venir a Uruguay. En este sentido, nos proponemos desarrollar el turismo temático en sus diferentes variedades. Por ejemplo, impulsaremos la creación de más sitios asimilables al convenio de Ramsar para promover la llegada de turistas interesados en la observación de aves, y fomentaremos el senderismo, para lo que nos proponemos crear un registro nacional de emprendedores en este rubro. También organizaremos instancias de capacitación para la formación de guías especializados.

111. El turismo de naturaleza ofrece buenas posibilidades de desarrollo en el país, pero también encierra riesgos. Para evitar que estos últimos se concreten, impulsaremos la elaboración y aprobación de un *Plan de manejo turístico sostenible en áreas protegidas*.

112. El desarrollo de nuevas modalidades turísticas, y la consiguiente llegada de nuevos consumidores, exige adaptar la infraestructura instalada para recibirlos. En este sentido, promoveremos la creación de una red nacional de *Bed & Breakfast*, como manera de asegurar la disponibilidad de alojamientos de bajo costo, especialmente en zonas del interior alejadas de la costa. Generaremos un sello de calidad que garantice el cumplimiento de un conjunto de estándares mínimos.

113. El país tiene el desafío de desestacionalizar su actividad turística. Con este fin promoveremos propuestas turísticas alternativas a las de sol y playa, como el turismo de eventos o congresos. El país cuenta con infraestructura para hacerlo (especialmente en Punta del Este, Colonia y Montevideo), pero se trata de una industria muy competitiva, en crecimiento en el mundo. Es necesario, por lo tanto, convocar a especialistas y emprendedores que estén familiarizados con los circuitos internacionales, mientras se generan capacidades y experiencia a nivel local.

114. Con la misma finalidad, promoveremos el turismo histórico y cultural, también de amplio desarrollo en el mundo. Es posible organizar diversos circuitos de este tipo en Montevideo y sus alrededores (la geografía del tango o del candombe, del tráfico de esclavos, de las diferentes comunidades de inmigrantes, de la Guerra Grande, del Art Nouveau o del Art Déco). También es posible hacerlo en ciudades del interior. Por ejemplo, es posible organizar un itinerario del vino, un circuito asociado eventos como el sitio de Paysandú, o el turismo vinculado al patrimonio industrial, como los saladeros, caleras, canteras, minas (como Minas de Corrales), el frigorífico Anglo y los Company Towns (Conchillas, Anglo, Casablanca). También es posible organizar circuitos que combinen lo histórico con el turismo de naturaleza (la ruta del Éxodo, o los viajes de Darwin o Dámaso Antonio Larrañaga). Todas estas actividades son generadoras de ingresos y empleos, ya que pueden ir asociadas a shows de luz y sonido, espectáculos artísticos, etc. Además requieren de guías especializados, que deben ser adecuadamente formados. Es posible coordinar las actividades de turismo histórico con la vida educativa, lo que les asegura continuidad, fomenta el compromiso local, y los convierte en una experiencia enriquecedora para los alumnos y los educadores.

115. Crearemos un calendario oficial de eventos de interés turístico, a partir del cual se organizarán actividades de difusión y de promoción. En ese calendario deben incluirse eventos tradicionales como la Patria Gaucha en Tacuarembó, Minas y Abril, Peregrinaciones de la Virgen del Verdún o San Cono en Florida y la semana de la Cerveza en Paysandú, entre otros.



116. Promoveremos también el turismo universitario. En muchas partes del mundo se ha vuelto frecuente la combinación de una estadía de descanso con la participación en cursos o seminarios dictados por una universidad de prestigio. Esta modalidad tiene especial aceptación entre los adultos y adultos mayores. Es posible asociarse a universidades locales y de la región para ofrecer actividades de este tipo, algunas a ser organizadas durante el verano (como manera de aprovechar la presencia de un alto número de turistas) y otras a ser organizadas en otros momentos del año (como manera de contribuir a la desestacionalización).

117. Impulsaremos el turismo social, entendido como aquel que otorga facilidades para personas de recursos limitados (sectores de bajos ingresos, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.). Esta modalidad puede complementarse con actividades recreativas, deportivas o culturales a ser organizadas en todo el país, en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad y seguridad. El turismo social implica la democratización de la actividad bajo el concepto turismo accesible para todos, y representa el disfrute generalizado y sin exclusiones de toda la población. De este modo permite que el uso de los recursos públicos cumpla dos fines complementarios: asegurar opciones que mejoran los niveles de bienestar y la salud de sectores significativos de la población, y dinamizar la industria turística nacional.

118. Impulsaremos, en coordinación con la *Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas*, un plan de desburocratización que elimine parte de las trabas que hoy afectan a quienes intentan poner en marcha un emprendimiento turístico. El Estado debe apoyar y ofrecer soluciones a quienes están dispuestos a emprender y a invertir, en lugar de convertirse en una fuente de dificultades. El objetivo es llegar a un régimen de ventanilla única que atienda a emprendedores nacionales y extranjeros, simplificando los trámites, reduciendo los tiempos de espera y eliminando los sobrecostos generados por las ineficiencias y ofreciendo garantías fundadas en reglas claras y conocidas.

119. Impulsaremos, en coordinación con INEFOP y el Congreso de Intendentes, un plan de capacitación de funcionarios de gobiernos departamentales para el mejoramiento de la atención turística. También prolongaremos y fortaleceremos las actividades de capacitación ya existentes para empleados de empresas turísticas, creando más cursos específicos y potenciando el manejo de redes sociales para la promoción y venta. Es esencial que los trabajadores turísticos manejen dos idiomas (portugués e inglés como principales).

120. Estableceremos una red especializada de oficinas de turismo en el exterior, que operarán como órganos técnicos de las misiones diplomáticas de Uruguay (Consejerías de turismo en el exterior). Sus cometidos serán:

- la inteligencia de mercados (estudios de mercado, informes de coyuntura, informes regulares de prospectiva, análisis de productos y de la marca Uruguay con referencia al mercado específico);
- acciones de marketing (prensa, campañas publicitarias, gestión de redes sociales, gestión de portales del mercado);
- coordinación de acciones entre el servicio exterior y el sector privado.

121. Es necesario mejorar significativamente la conectividad del país. En la sección referida a transporte aeronáutico se proponen medidas que pueden contribuir a este objetivo.

122. La marca *Uruguay Natural* está hoy amenazada por sucesos como la contaminación de aguas por cianobacterias o la fuga de hidrocarburos. Es imprescindible tomar los recaudos necesarios para evitar que un mal manejo de los temas ambientales tenga un efecto destructivo sobre la actividad turística. Ver al respecto las propuestas que se hacen en la sección dedicada al seguridad ambiental.

## LIBERTAD FINANCIERA

La Ley N° 19.210, de “inclusión financiera”, ha coartado la libertad de las personas en el manejo de sus propios recursos. Es una norma que tiene serios problemas de implementación, porque se basa en supuestos jurídicos y técnicos que no se ajustan a la realidad de miles de personas, comercios y empresas de nuestro país.

Nos proponemos modificar la Ley a los efectos de eliminar la obligatoriedad de efectuar pagos y realizar transacciones a través del sistema de intermediación financiera. Queremos libertad financiera para que la gente pueda elegir como quiere administrarse.



# RECUPERAR LA CONVIVENCIA

El primer paso hacia un país mejor es recuperar una convivencia segura y pacífica. Tal como dice nuestra Constitución, la seguridad es un derecho fundamental de los ciudadanos. Por eso *no existe contradicción entre seguridad y derechos humanos*. Garantizar la seguridad de las personas y de las familias es el primer deber del Estado.

Uruguay fue durante mucho tiempo un país seguro, pero en los últimos años dejó de serlo. Y las cosas tienden a agravarse. El Estado se ha vuelto incapaz de protegernos. De hecho, hay zonas que ya ni siquiera controla. Todo esto ocurre pese a que, desde el año 2005 a la fecha, el presupuesto del Ministerio del Interior se multiplicó por 4 y la cantidad de policías llegó a su máximo.

Los uruguayos tenemos que recuperar la calidad de nuestra convivencia. Para eso necesitamos tomar medidas que pongan al Estado en condiciones de ejercer adecuadamente sus funciones de prevención, disuasión y represión del delito. Eso requiere un conjunto de acciones complementarias.

Una primera línea de acción consiste en el *fortalecimiento jurídico y simbólico de la Policía*. Debemos crear las condiciones para que sea posible un ejercicio eficaz de la autoridad legítima. Eso exige volver a aplicar normas que hoy no se están aplicando e incorporar otras que den protección a quienes están arriesgando su vida para cuidar a la sociedad.

Una segunda línea consiste en una *reorganización profunda de la Policía*. En particular, hay que devolver a las comisarías su papel como unidades operativas básicas, generadoras de información desde el territorio y constructoras de vínculos con la población. Debilitar a las comisarías fue uno de los grandes errores de la actual política de seguridad. También es necesario revisar los programas de formación del personal policial (para asegurar a todos el entrenamiento adecuado), modificar la política de adquisiciones de materiales y equipos (para dar transparencia y eficiencia al manejo de recursos) y jerarquizar y reorganizar las especialidades policiales. La tarea de reorganización también requiere mejorar las condiciones de vida del personal policial, para que puedan cumplir su tarea en forma adecuada. En este sentido, es esencial concretar un plan de vivienda que dé condiciones mínimas de seguridad a las familias de quienes deben combatir el delito.

Una tercera línea de acción consiste en *lanzar un combate frontal contra el crimen organizado*. Eso requiere fortalecer las tareas de inteligencia, mejorar el control de las fronteras, prevenir los riesgos de corrupción mediante el fortalecimiento de los órganos de vigilancia interna y recuperar el control de todo el territorio nacional. En este terreno como en otros, será necesario revisar y modificar el Código del Proceso Penal.

Una cuarta línea apunta a *fortalecer la articulación entre el aparato de seguridad del Estado y la sociedad civil*. Hay que fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito (por ejemplo, fortaleciendo los lazos con la Policía Comunitaria) y hay que trabajar en la creación de espacios seguros que generen nuevas dinámicas de convivencia. Esto incluye el desarrollo de programas para el tratamiento de las adicciones y la recuperación de espacios públicos que han sido abandonados. También hay que fortalecer las relaciones de cooperación entre el Estado y las empresas privadas de seguridad.

Por último, es imperiosa una *reforma profunda del sistema carcelario*, que convierta a los establecimientos penitenciarios en auténticos lugares de rehabilitación y no en escuelas del delito. Esto requerirá mejorar la infraestructura (más cárceles de menor tamaño), pero también exigirá desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. En los establecimientos destinados a menores de edad, es necesario crear comunidades terapéuticas que hagan un abordaje integral de la problemática de cada joven. Realizar este conjunto de esfuerzos es una exigencia moral, porque las cárceles son hoy el lugar donde más se violan los derechos humanos en Uruguay. Pero además es una condición para volver a tener una convivencia segura.

Todas estas acciones forman parte de una visión que va más allá del concepto de seguridad pública, para incluir la noción de *seguridad ciudadana*. Esta noción se vuelve importante cuando entendemos que una mejora sostenida de los niveles de seguridad requiere mucho más que las tareas de disuasión y represión del delito. La prevención (incluida la que debe realizarse en las cárceles) es la primera barrera contra el crecimiento sistemático de la criminalidad. Y una política de prevención integral no involucra únicamente al Ministerio del Interior sino al conjunto del Estado, porque requiere la reconstrucción del tejido social y el involucramiento de toda la ciudadanía. El cumplimiento efectivo de esta tarea compleja es una de las principales responsabilidades de un presidente de la República.

Queremos ir más allá todavía. El papel del Estado no consiste solamente en prevenir, disuadir y reprimir el delito, sino en crear las condiciones para que cada miembro de la sociedad pueda desarrollarse plenamente y buscar su felicidad. *El objetivo final es el desarrollo humano sostenible*.

Tal como se señala desde distintos organismos de las Naciones Unidas, esto requiere que los gobiernos extiendan el alcance de su acción desde la esfera de la seguridad ciudadana a la esfera de la seguridad humana. Trabajar por la seguridad humana significa crear seguridades contra un conjunto de riesgos que pueden atentar contra el pleno desarrollo de las personas. Tal como es formulado en los documentos del PNUD, la seguridad humana consiste en la libertad respecto del miedo y la necesidad.

El concepto de seguridad humana incluye:

- la seguridad económica (seguridad respecto de la pobreza y el desempleo persistentes);
- la seguridad alimentaria (seguridad respecto del hambre y la desnutrición);
- la seguridad sanitaria (seguridad respecto de las enfermedades infecciosas y otros problemas derivados de la falta de acceso a servicios básicos de salud);
- la seguridad ambiental (seguridad respecto de la contaminación y el agotamiento de recursos naturales);
- la seguridad personal (seguridad respecto del delito, el terrorismo y la violencia doméstica);
- la seguridad comunitaria (seguridad respecto de tensiones étnicas o religiosas); y
- la seguridad política (seguridad respecto del uso arbitrario del poder y las amenazas a la libertad).

Seguridad humana es lo que le falta a una creciente cantidad de uruguayos, como consecuencia de un Estado ausente. Seguridad humana es lo que no hay en buena parte de los asentamientos, o en otras zonas en las que ya no entra la policía, las ambulancias ni el transporte público. Seguridad humana es aquello de lo que carecen quienes viven en situación de calle, quienes sobreviven en zonas controladas por los narcos y quienes están expuestos a distintas formas de contaminación.

La seguridad humana es un concepto que vertebra toda la acción del Estado. *Se trata de una visión que está centrada en las personas, no en las reparticiones burocráticas, y que exige organizar el conjunto de las políticas públicas de modo que se refuercen para alcanzar un mismo fin: asegurar a todos las condiciones para vivir con dignidad.* Eso explica por qué en este capítulo no hablamos solamente del combate al delito, sino de un conjunto de acciones mucho más amplio que apuntan a ofrecernos vidas más plenas y seguras.



# A

## SEGURIDAD CIUDADANA

Entre el inicio de este gobierno y fines de 2017, las rapiñas aumentaron un 40% y los hurtos un 35%. La reincidencia sigue siendo del orden del 60%. El año 2018 fue récord histórico en materia de homicidios. Por primera vez en nuestra historia, en tiempos de paz hubo más de una muerte violenta por día. Frente a esta profunda crisis, nos proponemos impulsar un conjunto de medidas que provoquen un shock de seguridad.

## ACCIONES A IMPULSAR

### *Acciones referentes a la gestión*

1. Implantar un Sistema de Gestión de la Calidad en el Ministerio del Interior y en la Policía Nacional, con explicitación anual de objetivos y definición de indicadores medibles, que aseguren la evaluación de resultados y el cumplimiento de las metas.
2. Realizar encuestas permanentes a la población, con el fin de: i) hacer un seguimiento sistemático de sus necesidades, expectativas y niveles de satisfacción; ii) proporcionar insumos para la adopción de acciones correctivas; iii) impulsar la mejora continua de la gestión de la seguridad pública.
3. Monitorear sistemáticamente, en forma profesional y transparente, los datos de desempeño de la política de seguridad, trasladando la información a la población mediante rendiciones de cuentas claras, completas, confiables y periódicas.
4. Informar al usuario sobre el estado y desarrollo de sus trámites ante el Ministerio del Interior y unidades de la Policía Nacional, de un modo accesible y en tiempo real.
5. Certificar la gestión del Ministerio del Interior y de las unidades de la Policía Nacional, según el siguiente plan:
  - a. Jefatura de Canelones: ampliación del alcance del Sistema de Gestión de Calidad a cuatro unidades del departamento distintas de las actualmente certificadas, eligiendo para ello dos Comisarías con importantes niveles de actuación (Ciudad de la Costa y Las Piedras).
  - b. Jefatura de Artigas: ampliación del alcance del Sistema de Gestión de Calidad a todas las Comisarías del Departamento, partiendo de las ya certificadas.
  - c. Jefatura de Florida: recertificación de la gestión de calidad en las Comisarías que fueron certificadas, y ampliación del alcance de la certificación a dos unidades con importante nivel de actuación.
  - d. Jefatura de Durazno: recertificación de la Comisaría que fue certificada, y ampliación del alcance del Sistema de Gestión de Calidad a otras dos unidades con importante nivel de actuación.
  - e. Jefatura de Montevideo: estudio y elección de al menos dos Comisarías Seccionales por Zona, donde se implantará el Sistema de Gestión de Calidad.
6. Implantar en 2021-2022 un Sistema de Gestión de Calidad en al menos dos Comisarías con importante nivel de actuación en las siguientes Jefaturas: Rocha, Maldonado, San José, Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto.
7. Evaluación completa en 2023-2024 del desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad, y realización de auditorías internas y de certificación en todas las Unidades en las que dicho Sistema haya sido implantado.
8. Combatir la corrupción y fortalecer el Departamento de Asuntos Internos del Ministerio del Interior. Designar un delegado de dicho Departamento en cada una de las Jefaturas Departamentales de Policía, a los efectos de investigar en forma pronta, independiente y eficiente todas las denuncias sobre hechos con apariencia delictiva que lleguen a su conocimiento.
9. Realizar en 2020 una auditoría externa de la gestión del Ministerio del Interior en el período 2010-2018, a fin de determinar la regularidad y la legalidad de la gestión durante ese lapso.
10. Revisar y readecuar la política de adquisiciones del Ministerio del Interior para la provisión de equipos y materiales a la Policía, asegurando la transparencia y la mayor eficiencia en el empleo de los recursos presupuestales, con participación preceptiva de asesores profesionales policiales, a los que se solicitará un dictamen fundado y por escrito en

forma previa a la adquisición de equipos.

11. Reactivar y potenciar la Junta Asesora de Servicios Policiales, a través de la Dirección Nacional de Policía, coordinando reuniones regionales de altos mandos y mandos medios (Decreto 423/96).
12. Asegurar el cumplimiento de la Convención Internacional sobre Cooperación en Materia de Delincuencia Organizada. Hacer seguimiento y evaluación del desarrollo de las actividades en el ámbito del Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad del Mercosur, Bolivia y Chile.
13. Devolver la autonomía y la independencia técnica y funcional a las Direcciones Generales de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, de Información e Inteligencia Policial, de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol.
14. Revisar el funcionamiento del sistema “El Guardián”, y formular los ajustes que resulten necesarios.
15. Modernizar las instalaciones de Policía Científica, para dotarlas de una funcionalidad que contemple a cada una de las áreas científico-operativas, con el fin que las tareas puedan desarrollarse con la mayor eficacia y eficiencia.
16. Diseñar y desarrollar un programa para la capacitación permanente y la retención de los recursos humanos calificados en Investigación Criminalística e Identificación Criminal.
17. Fortalecer la Escuela de Criminalística, a cuyo cargo se encuentra la capacitación del personal de la Dirección de Policía Científica, así como del personal de las demás unidades ejecutoras de la Policía Nacional, de la Prefectura Nacional Naval, de la Fiscalía General de la Nación y del Poder Judicial en Ciencias Criminalísticas. Se apuntará a crear una Licenciatura en Criminalística, con un título intermedio de Tecnicatura.
18. Fortalecer la Policía Científica. EN particular, actualizar y potenciar los siguientes servicios:
  - a. Laboratorio de Balística y del Registro Nacional de Balística Forense (RENABAFO), para posibilitar el registro de la mayor cantidad de armas posible, facilitando la toma de muestras en cada uno de los Departamentos, por medio de la Policía Científica local.
  - b. Laboratorio Biológico, encargado del análisis de los indicios de origen biológico procedentes de las escenas de los hechos.
  - c. Registro Nacional de Huellas Genéticas (CODIS), asegurando la provisión de insumos y el personal necesarios para un funcionamiento eficiente.
  - d. Laboratorio de Informática Forense. Adquisición de nuevos equipamientos y capacitación permanente del personal especializado, en mérito al creciente acceso a la tecnología por parte de organizaciones criminales.
  - e. Gabinete de Accidentología, servicio que recibe una importante demanda de pericias procedentes de todo el país.
  - f. Departamento Informático de Identificación Criminal (D.I.I.C.) y sus Secciones, Sistema Informático de Identificación Criminal (S.I.I.C.) y Decadactilar.
19. Celebrar convenios entre la Dirección de Policía Científica e instituciones universitarias (particularmente en las áreas de Ciencias, Química, Medicina e Ingeniería), para la colaboración en tareas de investigación, formación y capacitación del personal técnico y especializado de la Policía Científica.
20. Celebrar convenios entre la Dirección de Policía Científica y otras instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para contribuir a casos concretos de investigación criminal, así como para mejorar y perfeccionar la formación profesional del personal técnico de la Policía Científica.
21. Establecer un convenio entre la Dirección de Policía Científica y el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial, con el fin de fortalecer capacidades científicas y evitar la duplicación de esfuerzos; realización de actividades periciales y de formación técnica en forma multidisciplinaria e interdisciplinaria con dicho Instituto.
22. Crear una sección de Odontología Legal y Forense en la órbita de Policía Científica, para el adecuado exa-

men de las evidencias dentales y la valoración de hallazgos que puedan tener interés para el Ministerio Público y el Poder Judicial.

23. Adquirir un banco de práctica de tiro portátil, que permita su desplazamiento hacia el interior del país.
24. Reestructurar, funcional y administrativamente, todos los institutos que dependen de la Dirección Nacional de Educación Policial, en lo que refiere al funcionamiento y aspectos curriculares, administrativos y disciplinarios.
25. Ajustar las bases y llamados para el ingreso y permanencia en la Policía, elevando los requisitos de escolaridad y estableciendo la debida ponderación de todos los conocimientos y capacidades previamente adquiridas por el aspirante.
26. Realizar llamados a concurso de oposición y méritos para ocupar cargos docentes, convocando a Oficiales en actividad y en retiro, valorando la antigüedad en la Policía, la antigüedad docente, los cursos de formación docente aprobados, los títulos universitarios habilitantes, las licenciaturas afines a las materias curriculares, y las competencias notorias en aquellas actividades no regladas.
27. Establecer un régimen progresivo de capacitación en el Instituto Universitario Policial, que amplíe el tiempo de instrucción a cuatro años, incluyendo la obtención del título de Licenciado en Seguridad Pública.
28. Instrumentar el régimen de internado para cadetes, con un lapso mínimo de dos años efectivos.
29. Certificar anualmente el estado físico e idoneidad de todo el personal de las Unidades Operativas de la Policía Nacional para la utilización de equipamientos especiales tales como: armas largas, armas no letales, conducción de equipos de emergencia y sistemas de comunicación.
30. Incrementar las opciones y cursos en las distintas especialidades de la instrucción policial.
31. Revisar y adecuar los cursos, sistemas de evaluación y exámenes en el Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores (I.P.U.E.S.), reimplantando en particular los Cursos de Comando y Estrategia Policial, y el Curso de Formación Docente.
32. Reestablecer el convenio con UdelaR (extendiéndolo eventualmente a otras instituciones públicas y privadas) para efectivizar la Licenciatura en Seguridad Pública.
33. En los Institutos de Formación y Capacitación para Personal de la Escala Básica (I.FO.CAPE.B.), readecuar la malla curricular y los sistemas de evaluación, y rediseñar el régimen de *praxis* policial, balanceando el tiempo de calidad, la protección tutorial, la producción de informes y el análisis posterior a la acción en el aula.
34. Jerarquizar funcional y técnicamente al Director de la Policía Nacional, que reportará directamente al Ministro del Interior y de quien dependerán todas las Direcciones Nacionales y Generales de la Policía Nacional y las Jefaturas de Policía Departamentales, con excepción de la Dirección de Asuntos Internos, que reportará directamente al Ministro del Interior.
35. Crear dos Subdirecciones de la Policía Nacional, una con competencia territorial en la zona metropolitana (Montevideo, Canelones, San José) y otra con competencia en el resto del territorio nacional.

### *Acciones referentes a la prevención y disuasión del delito, y el fortalecimiento del servicio policial*

36. Recuperar las comisarías barriales, sub-comisarías, destacamentos y quioscos policiales en ciudades y el medio rural, como unidades operativas básicas de la Policía, generadoras de información para el análisis del delito y centros de referencia para la población; asignarles el personal necesario y devolverles las funciones que se les quitaron mediante la ley 19.315 (Ley Orgánica Policial).
37. Jerarquizar la figura del Comisario como líder del personal a su cargo y referente de la seguridad en la comunidad local, proporcionándole el apoyo y la continuidad temporal necesaria para el éxito en sus funciones.



38. Fortalecer la Policía Comunitaria, asegurando su presencia efectiva en todos los barrios, ciudades y pueblos del país.
39. Fomentar la modalidad de “vecinos en alerta” y afines; establecer protocolos para la comunicación entre las autoridades locales y nacionales con los referentes barriales.
40. Aprobar un plan de inversiones en tecnología orientada a la policía de los espacios públicos y el mejoramiento de los sistemas de alarma ciudadana, como la utilización de drones, cámaras de videovigilancia y aplicaciones de emergencia para teléfonos móviles.
41. Fortalecer y ampliar las experiencias tecnológicas exitosas en la gestión de la seguridad. Por ejemplo, el sistema de vigilancia “Maldonado Seguro”.
42. Reformular el sistema de patrullaje de vía pública, adaptándolo a las características demográficas, territoriales, productivas o comerciales, socio-culturales, educativas, sanitarias y delictivas propias de cada zona.
43. Reanudar los controles de identidad, en cumplimiento de las leyes vigentes, a fin de lograr la mayor eficacia en la prevención y la disuasión del delito, y la obtención de insumos para la investigación inteligente.
44. Asegurar una disuasión permanente del delito, por medio de operativos a cargo de grupos especiales de patrullaje; mantener una alta presencia policial en las zonas de mayor criminalidad, para actuar con proximidad física y en tiempo real frente a la comisión de delitos.
45. Reinstaurar el derecho al porte de arma al personal policial en situación de retiro, autorizando su intervención en situaciones de emergencia de seguridad, en forma voluntaria, dando cuenta de inmediato y formalmente a la autoridad policial.
46. Propiciar el reingreso por vía de contratación de hasta mil retirados policiales, para desempeñarse en tareas de apoyo en Comisarías Seccionales en todos los departamentos del país.
47. Implementar programas especiales para asegurar la protección efectiva de víctimas, denunciantes y testigos de hechos delictivos, cuando exista peligro para la vida, integridad, libertad o bienes, de sí mismo o de su familia, en especial en los casos de narcotráfico y en todas las modalidades de crimen organizado, delitos violentos, actos de corrupción, y violencia en establecimientos penitenciarios.
48. Readequar los cometidos y atribuciones de la Dirección Nacional de Migración, con la finalidad de aumentar la ejecutividad de dicha Unidad y asegurar el intercambio de información con las demás Unidades del Ministerio del Interior.
49. Fiscalizar efectivamente a las personas que ingresan o egresan del territorio nacional mediante el rediseño de la base de datos R.A.M.M. (Registro y Auditoría de Movimientos Migratorios).
50. Realizar en forma inmediata auditorías en los principales puntos de tránsito migratorio, con la finalidad de detectar fallas en los controles y facilitar detección temprana de hechos con apariencia delictiva.
51. Combatir frontalmente al narcotráfico, la trata y tráfico de personas, el contrabando, el lavado de activos, y en general, todas las modalidades del crimen organizado.
52. Reactivar el Departamento de Información y Análisis de la Dirección Nacional de Migración, con el fin de mantener un canal de comunicación directa con otras Unidades del Ministerio del Interior, en particular INTERPOL y la Dirección General de Información e Inteligencia.
53. Identificar las Inspectorías de Migración claves para controlar el tráfico de personas, armas, y drogas, a fin de designar Oficiales Ejecutivos capacitados en materia de información y análisis, en particular sobre delitos conexos al crimen organizado.
54. Formación de equipos de trabajo para el control migratorio por zonas (por ejemplo, Bella Unión-Artigas-Rivera), coordinando acciones con otras unidades operativas pertenecientes a la Policía Nacional.

55. Reorganizar la Dirección Nacional de Bomberos, a fin de corregir la deficiente distribución de recursos humanos y la actual deformación de la pirámide ejecutiva. Ingreso de personal ejecutivo en cantidad suficiente para cubrir las necesidades del servicio y para evitar la excesiva carga horaria actual, e incorporación de personal calificado (choferes conductores de vehículos de incendio, mecánicos y electricistas).

56. Declaración de insalubridad del trabajo de bombero, a efectos de colocarlo bajo la especial protección de la ley, en razón de los riesgos inherentes a la función y en mérito al desgaste físico y emocional que la tarea implica.

57. Crear nuevos destacamentos de Bomberos en todo el país durante los años 2021-2022. Refuerzo del equipamiento de destacamentos existentes, mediante: i) reparación edilicia; ii) adquisición de flota vehicular monomarca, con servicio de mantenimiento y garantía total asegurados.

58. Asegurar la presencia policial en los espectáculos deportivos, y atribuir el derecho de admisión y permanencia en los mismos en la autoridad policial.

59. Bloquear las señales de celular en las unidades penitenciarias, asegurando a la vez el pleno derecho a la comunicación de las personas privadas de libertad con el exterior por medios legalmente admitidos.

60. Coordinar las tareas de observación, vigilancia y prevención del delito entre la Policía y el sector privado, mediante el intercambio de información e interconexión de sistemas de vigilancia.

61. Incrementar las horas de clase a los guardias privados, cumpliendo como mínimo los requisitos leales, para asegurar la mejor instrucción del personal de vigilancia; mejorar la preparación operativa de los guardias y profesionalizar el sector de la seguridad privada.

62. Atribuir recursos humanos en cantidad suficiente a la DIGEFE (ex RENAEMSE), y capacitar a los mismos, con el propósito de reorganizar la Unidad y cumplir con todos los cometidos legalmente atribuidos, especialmente con las tareas de inspección.

63. Dar cumplimiento efectivo del mandato legal (art. 12 de ley 19.172) que impone a la Junta Nacional de Drogas la obligación de realizar campañas educativas, publicitarias y de concientización a la población, respecto de los peligros, riesgos, efectos y daños asociados al uso de drogas.

### *Acciones dirigidas a la represión del delito*

64. Declarar formalmente la emergencia nacional en seguridad pública el 01/03/2020, a fin de iniciar el combate frontal al delito en todas sus modalidades. Ejercer plenamente y sin renuncia la autoridad atribuida por la Constitución y la ley a los cuerpos de seguridad del Estado, para la conservación del orden público y la protección de los habitantes de la República.

65. Restituir el concepto de autoridad al Cuerpo Policial. Asegurar el respeto al Policia y a su investidura, dándole las garantías jurídicas y administrativas imprescindibles para el cumplimiento de la misión. Dar señales claras de respaldo al buen Policia. Actuar con empatía ante los legítimos requerimientos del personal, y demostrar sensibilidad ante las familias de los caídos en actos de servicio.

66. Fortalecer la carrera policial y estimular la excelencia en el desempeño de la función; reconocer los méritos y el derecho al ascenso de acuerdo a evaluaciones objetivas, realizando los ajustes correspondientes en la Ley Orgánica Policial (ley Nro. 19.315) a fin de asegurar las garantías para el personal.

67. Introducir una presunción simple de legítima defensa a favor de los funcionarios policiales, cuerpo de Prefectura Nacional Naval, y guardias privados de seguridad armados, mediante la modificación del art. 26 del Código Penal, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades por el exceso en el empleo de la fuerza.

68. Introducir la presunción simple de legítima defensa nocturna (art. 26 del Código Penal) cuando se trate de establecimientos rurales, respecto de aquel que se defiende ante el ingreso de personas extrañas a un establecimiento en el que se desarrolle actividad agropecuaria.

69. Tipificar como homicidio muy especialmente agravado (art. 312 del Código Penal) de la muerte de cualquier trabajador en ocasión del desempeño de tareas propias de su trabajo o con ocasión de éstas. Quedarán incluidos los guardias de seguridad privada, trabajadores del transporte, comerciantes, empleados del comercio, repartidores, distribuidores de mercaderías, cobradores, etc.

70. Reformar la Ley de Procedimiento Policial (ley 18.315), a fin de proporcionar a los efectivos policiales la seguridad jurídica y el respaldo necesario para el cumplimiento de sus tareas.

71. Establecer la inexcusabilidad de todos los delitos previstos por la ley de estupefacientes (artículos 30 a 35 del Decreto Ley N° 14.294).

72. Aumentar la pena para el tráfico de cocaína en todos los estados, incluyendo su base fumable.

73. Tipificar como gravante especial la utilización del hogar como expendio de drogas, con el fin de evitar que se emplee la protección constitucional del hogar como refugio para actividades ilícitas.

74. Duplicar el lapso máximo de privación de libertad para los menores autores de infracciones gravísimas a la ley penal, llevándolo a diez años (art. 91bis del Código de la Niñez y la Adolescencia).

75. Duplicar el lapso mínimo de privación de libertad para los menores autores de infracciones gravísimas a la ley penal, llevándolo a dos años (art. 116 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

76. Inaplicabilidad del régimen de semilibertad a los menores autores de infracciones gravísimas a la ley penal.

77. Conservar los antecedentes judiciales y administrativos de los adolescentes autores de delitos gravísimos. Si volvieran a cometer un delito siendo mayores de edad, no podrán ser considerados primarios (art. 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

78. Disponer la responsabilidad penal de los padres, tutores, curadores y guardadores por los hechos cometidos por los menores infractores. Una vez iniciado un proceso infraccional sobre un menor, el Juez competente deberá dar cuenta a la justicia penal para que indague la conducta asumida por los responsables de su cuidado. No se permitirá la excarcelación provisional del mayor responsable si hubiera dolo de su parte.

79. Excluir del régimen de salidas transitorias a los reincidentes en delitos de narcotráfico (arts. 30 a 35 del Decreto Ley N° 14.294), homicidio simple (art. 310 del Código Penal), homicidio agravado (art. 311 del Código Penal), homicidio muy especialmente agravado (art. 312 del Código Penal), 105 lesiones graves (art. 317 del Código Penal), lesiones gravísimas (art. 318 del Código Penal), rapiña (art. 344 del Código Penal), rapiña con privación de libertad (art. 344 bis del Código Penal), y secuestro (art. 346 del Código Penal).

80. Revisar el sistema de redención de la pena por estudio y trabajo (art. 13 de la ley 18.897), excluyendo del mismo a los autores de delitos graves.

81. Establecer el abuso de relaciones domésticas como agravante específica del delito de violación (art. 272 del Código Penal) y elevar la pena máxima para este delito a dieciséis años de penitenciaría.

82. Reprimir el narcotráfico mediante una acción permanente sobre las “bocas” de expendio. Ello implicará:

a. Asignar a la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas de la tarea de represión al ingreso de drogas destinadas al narcomenudeo al país, aprovechando su jurisdicción nacional, desplegándose en aquellos puntos de frontera en que exista información de tráfico. A estos efectos se conformará una fuerza de tareas conjunta con Prefectura Nacional Naval, Dirección de Aduanas y las Jefaturas de Policía.

b. Atribuir a la Dirección de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol de la labor de inteligencia para combatir al narcomenudeo, accionando especialmente sobre sus redes de finanzas.

c. Asignar a la Dirección General de Información e Inteligencia de las tareas de apoyo a las actuaciones de la Dirección de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol.

d. Coordinar la actuación conjunta entre la Guardia Republicana, la Dirección Nacional de Investigaciones

(Información e Inteligencia, Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol), la Dirección Nacional de Policía de Tránsito y la Dirección Nacional de Migración. Esta última asumirá un perfil mucho más operativo, de manera de poder efectuar operaciones tácticas de rápido despliegue en todo el territorio nacional.

e. Coordinar la actuación policial con otras instituciones del Estado con responsabilidades en la prevención y represión de actividades delictivas e infracciones administrativas. Establecer una estrecha cooperación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional, para el desarrollo de tareas de inteligencia, control de las fronteras, control del espacio aéreo y marítimo, anti-terrorismo y ciber-seguridad.

83. Aprobar una Ley de Derribo de aeronaves en vuelo clandestino o irregular, definiendo hipótesis y protocolos de actuación, como instrumento esencial en la lucha contra el narcotráfico.

84. Desplegar a nivel nacional la Guardia Republicana, que cambiará su asiento a bases en el interior de la República, con Destacamentos departamentales cuya fuerza efectiva oscilará entre cincuenta y cien efectivos.

85. Crear por la vía de Ley de Presupuesto un mínimo de seiscientos cargos para iniciar en 2021 los servicios de una Guardia Metropolitana en Montevideo, Canelones y San José.

86. Crear la Dirección Nacional de Seguridad Rural y Policía Ecológica, con una distribución en cinco zonas: Metropolitana, Litoral, Noreste, Centro y Este. Asignar a dicha Dirección del equipamiento y los medios necesarios, incluyendo vehículos apropiados (incluyendo camionetas 4x4 y motos todo terreno), armas, binoculares y visores nocturnos.

87. Combatir frontalmente el abigeato y a la delincuencia rural en todas sus formas, y realizar controles en carnicerías y mercados.

88. Capacitar permanentemente al personal policial, con énfasis en práctica de tiro, instrucción en los fundamentos jurídicos de la labor policial, práctica de defensa personal (incluyendo *kravmagá* policial), entrenamiento para despliegue en incursiones, allanamientos, y control de disturbios. Asegurar la instrucción de todo el personal policial en el Código del Proceso Penal, particularmente a los funcionarios afectados a la investigación de los delitos.

89. Aplicar efectivamente el libro III del Código Penal (artículos 360 a 366), relativo a las faltas. Corregir inmediatamente los aspectos inconstitucionales existentes en la normativa vigente, en particular, la supresión de la doble instancia.

90. Establecer como agravante especial del delito de encubrimiento (art. 197 del Código Penal), cuando éste refiera a alguno de los delitos previstos en el Decreto Ley N° 14.294 (ley de estupefacientes), rapiña (art. 344 del Código Penal), rapiña con privación de libertad (art. 344 bis del Código Penal), secuestro (art. 346 del Código Penal), aumentando en un tercio la pena aplicable.

91. Tipificar como agravante especial del delito de receptación (art. 350 bis del Código Penal) cuando el objeto del delito sea un arma de fuego, en cuyo caso la pena mínima será de dos años de penitenciaría; si el arma proviniera de la Policía o de las Fuerzas Armadas, el mínimo será de tres años.

92. Tipificar como delito autónomo el uso de violencia o las amenazas dirigidas, en virtud de la actividad o en ocasión de la función, contra integrantes del Poder Judicial, del Ministerio Público y Fiscal, abogados, auxiliares de los tribunales, partes, testigos, o a cualquiera que, por imperio de la ley o de un interés público, actúe en un proceso penal.

93. Revisar durante el primer año de gobierno de la Ley N° 19.247 sobre armas, y de su decreto reglamentario. Simplificación del registro y regularización de la tenencia y adquisición de armas de uso civil, con el fin de promover el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios por parte de la población.

94. Modificar el Código del Proceso Penal en el primer año de gobierno, limitando la aplicación del proceso abreviado únicamente a los delitos cuya pena es de prisión. Eliminar cualquier mecanismo de aplicación de penas por debajo de los guarismos establecidos por el Código Penal y sus leyes complementarias.

95. Reintroducir el proceso con una estructura simplificada y de carácter extraordinario, tal como estaba previsto en la redacción original del Código de Procedimiento Penal.

96. Fortalecer el servicio de defensoría y asistencia legal a los funcionarios policiales indagados por actos de servicio, con el fin de asegurarles el más amplio y eficaz respaldo jurídico en sus tareas de aplicación de la ley.

### *Acciones referidas a la gestión de privación de libertad*

97. Realizar, durante el primer año de gobierno, una auditoría completa del sistema penitenciario, para determinar el estado de la seguridad penitenciaria y del tratamiento técnico de las personas privadas de libertad.

98. Crear un Servicio Penitenciario Nacional bajo la forma de servicio descentralizado, encargado de la elaboración y ejecución de la política penitenciaria, que reúna y ejecute las funciones actualmente asignadas al Instituto Nacional de Rehabilitación y la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado. El servicio se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.

99. Construir una cárcel de máxima seguridad con capacidad de 150 plazas, para alojar a los infractores de alta peligrosidad.

100. Sustituir el Decreto Ley N° 14.470 por una Ley Orgánica Penitenciaria que refleje los principios del moderno Derecho Penitenciario, y que contemple la normativa de fuente nacional e internacional en la materia.

101. Crear un cuerpo profesional penitenciario, con un estatuto especial que determine el conjunto de derechos y obligaciones aplicables a los operadores del sistema (tratamiento, seguridad, y administración), y establecimiento de la carrera profesional penitenciaria, con rango y nivel equivalente al policial.

102. Crear y proveer 500 cargos de guardias penitenciarios, mediante la Ley de Presupuesto Nacional, con el fin de restablecer el dominio operacional en todas las unidades penitenciarias; fomentar, en todos los actores del sistema, la toma de conciencia respecto de la importancia de la seguridad penitenciaria como base, fundamento y garantía de las tareas técnicas tendientes a la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

103. Diseñar y aplicar, durante el primer año de gobierno, una política de fiscalización estricta sobre todos los vehículos y personas que ingresen y egresen de las unidades penitenciarias, sin límite de cargo, función o jerarquía, a los efectos de prevenir y evitar el ingreso de armas, drogas, dispositivos de comunicación y cualquier otro objeto o sustancia prohibida.

104. Fortalecer el Instituto Nacional de Criminología como espacio institucional responsable del tratamiento técnico de las personas privadas de libertad.

105. Crear un organismo específico de atención al personal penitenciario civil y policial, a fin de asegurar la salud ocupacional del mismo, y en particular, la contención en situaciones de crisis y el tratamiento del estrés en cualquiera de sus formas.

106. Reimplantar la especialidad de Policía Penitenciaria en todas las instancias y escalas de la formación profesional policial.

107. Crear por vía legal la figura del “joven adulto” dentro de la clasificación de las personas privadas de libertad, a fin de alojar esta categoría en unidades penitenciarias diferenciadas, separadas e independientes de los establecimientos para el resto de los adultos. En el tratamiento de esta franja etaria se pondrá particular empeño en la enseñanza obligatoria, la capacitación profesional, y el mantenimiento de los vínculos familiares.

108. Incluir al núcleo familiar dentro de los programas de trabajo técnico para la rehabilitación de las personas privadas de libertad, a fin de fortalecer los lazos familiares.

109. Restablecer la oficina de atención a la familia en la órbita del Servicio Penitenciario, con una filial en cada unidad penitenciaria

110. Establecer rutinas diarias de actividades para todas las personas privadas de libertad, a fin de eliminar el ocio compulsivo, aplicando las disposiciones vigentes sobre la obligatoriedad del trabajo para las personas condenadas por la Justicia, y la obligatoriedad de la enseñanza primaria para aquellos que no la hayan completado.

111. Elaborar y ejecutar un plan para erradicar el tráfico y el consumo de drogas dentro de las cárceles.

112. Reestructurar a las unidades penitenciarias con capacidad superior a quinientas plazas, subdividiéndolas en espacios gestionables y acordes a las directrices internacionales en la materia.

113. Fortalecer el sistema de reclusión abierta (chacras policiales), donde las personas privadas de libertad con menor peligrosidad puedan realizar tareas agrícolas o ganaderas de forma disciplinada, produciendo su propia comida y llevando una vida de trabajo.

114. Crear un Consejo de Política Criminal y Penitenciaria que integre a jueces, fiscales, policías, defensores, autoridades del sistema penitenciario y autoridades del sistema penal juvenil, a fin de fijar las orientaciones generales de la política criminal y de la gestión de la privación de libertad.

115. Construir un hospital penitenciario y extender los servicios de ASSE a todas las unidades penitenciarias del país.

116. Diseñar y aplicar programas integrales de salud para la población privada de libertad, para el abordaje sistemático y tratamiento de las adicciones, tuberculosis, VIH/SIDA y patologías mentales.

117. Dar atención prioritaria a las madres que se encuentran privadas de libertad junto a sus hijos, asegurando el pleno goce y ejercicio de los derechos de aquéllas y de los que corresponden a los niños.

118. Establecer un sistema de formación inicial y capacitación permanente para los funcionarios penitenciarios, policiales y civiles, haciendo énfasis en la prevención y la resolución pacífica de conflictos de convivencia. La formación contemplará adecuadamente las particularidades de la reclusión femenina.

119. Crear mecanismos eficaces de auditoría interna en todas las unidades penitenciarias, con el fin de optimizar el rendimiento de los recursos, en particular, la distribución de alimentos, el suministro de medicamentos, y la asignación de cualquier producto destinado a la satisfacción de necesidades básicas.

120. Desarrollar programas de justicia restaurativa en el sistema penal juvenil y en el sistema penitenciario, a fin de favorecer la reinserción del liberado y de aumentar la sensibilización hacia la sociedad.

121. Respaldar la actuación del Comisionado Parlamentario Penitenciario y cumplir los plazos establecidos en el art. 4° de su Carta Orgánica (Ley N° 17.684).



# B

## SEGURIDAD SOCIAL

El futuro de nuestro sistema de seguridad social es motivo de preocupación. El presupuesto del BPS para el año 2019 prevé un déficit de 800 millones de dólares, que deberá ser cubierto con transferencias desde el Estado central. Esta cifra (que ya considera como parte de los ingresos más de 2 mil millones de dólares de la llamada recaudación afectada, es decir, recaudación ya destinada a transferirse al BPS) es el doble que en 2015. Este es el resultado de la implementación de la ley de flexibilización votada en 2008 (Ley N° 18.395), que tuvo el efecto de desestabilizar un sistema que se venía equilibrando.

A esto se suman los desafíos que nos esperan en el futuro. A partir del próximo período de gobierno, las personas mayores de 60 años superarán a las menores de 15. Las proyecciones de población realizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto indican que las personas mayores de 65 años pasarán de ser el 14% en la actualidad a ser entre el 20 y el 26% en 2050. A esto se suma que las sucesivas leyes de desafiliación de AFAP generan compromisos futuros que deberán ser asumidos por las nuevas generaciones. Sólo la llamada “ley de cincuentones” (Ley N° 19.590) tendría costos fiscales que alcanzarían los 200 millones de dólares anuales.

Estos desafíos son reales, pero no nos llevan a ser derrotistas. Todos merecemos una jubilación digna al final de una vida de trabajo. Se trata de un derecho que tenemos que proteger, y la primera manera de hacerlo es administrarlo con cuidado.

*Nuestro desafío es tener un sistema de seguridad social solidario y económicamente sustentable, que asegure una vida digna y disfrutable a los futuros jubilados.* Esta meta debe alcanzarse sin vulnerar derechos adquiridos ni cambiar las reglas de juego a quienes llevan años aportando. La seguridad social es el componente principal de nuestro sistema de protección social, y tenemos que hacer lo necesario para que siga siéndolo. Por eso nuestra propuesta se apoya en cuatro conceptos fundamentales:

- Pensar el futuro de la seguridad social a partir de un reconocimiento de los cambios que ocurren en el mundo, en nuestra sociedad y en la vida de los ciudadanos.
- Mejorar la eficiencia del gasto en seguridad social, aplicando nuevos instrumentos o adecuando los actuales, para que el Estado actúe centrando sus esfuerzos en la población de menores recursos.
- Favorecer la inclusión de los uruguayos que aún permanecen fuera del sistema de seguridad social, al mismo tiempo que se reconoce el esfuerzo de quienes cumplen con las obligaciones respecto al sistema.
- Fortalecer el pilar de ahorro individual, como mecanismo cierto de defensa de los haberes de retiro de los trabajadores, y de financiación de proyectos productivos.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 122. Convocatoria a una comisión multipartidaria de expertos

Cuando el problema es complejo, no es buena idea apurarse. Por eso, nuestra primera propuesta es crear una comisión de expertos de primer nivel designados por los partidos políticos, a los que se dará un año para realizar una evaluación cuidadosa de la situación, identificar posibles escenarios y definir un menú de estrategias de reforma que aseguren la sustentabilidad de mediano y largo plazo con una visión de la sociedad en su conjunto.

Esa comisión, que trabajará en consulta con las diferentes representaciones sociales, deberá elaborar y presentar propuestas o alternativas para reformas paramétricas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social, así como para perfeccionar el pilar de ahorro individual. El objetivo será devolverle al régimen el equilibrio financiero-actuarial, hoy puesto en riesgo por las malas decisiones y por el envejecimiento demográfico. La comisión tendrá acceso a toda la información disponible en el BPS y en otras dependencias del Estado, y contará con recursos para asegurarse el asesoramiento de especialistas de primer nivel.

La experiencia internacional revela que los gobiernos usualmente recurren a la conformación de comisiones especiales que elaboran el diagnóstico y realizan recomendaciones, con rango técnico-político, ya que esto permite ganar en experticia técnica y proporciona legitimidad. Existen ejemplos de este tipo en Suecia, Holanda, Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Alemania, Italia, Chile, entre otros países.

Sólo cuando se disponga de un conjunto de propuestas con fuerte respaldo técnico y alta legitimidad política,



estaremos en condiciones de encarar un proceso de reforma de la seguridad social. Se trata de un tema demasiado delicado como para convertirlo en campo de batalla electoral. El sistema político debe desplegar aquí toda su madurez y todo su sentido de responsabilidad.

### *123. Mejoramiento de la gestión del BPS*

Debido a problemas de conducción y de control interno, el BPS ha perdido capacidad institucional para cumplir sus cometidos de manera eficiente. Algunas pruebas de ello son el crecimiento injustificado del subsidio por enfermedad, los juicios perdidos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los fraudes al FONASA y los notorios errores en sus proyecciones sobre la evolución del número de jubilaciones y, consiguientemente, sobre las necesidades de financiamiento del organismo: en 2008 el BPS estimó que, como consecuencia de las reformas que se estaban introduciendo, entre 2009 y 2015 se generarían unas 37.000 jubilaciones adicionales; pero cuando llegó el año 2015 el aumento real había superado las 100.000 jubilaciones, es decir 3 veces más de lo previsto.

Nos comprometemos a realizar una auditoría externa y una revisión general de procesos de gestión desde el momento de nuestra llegada al gobierno. La auditoría externa debe alcanzar de manera muy especial al FONASA, con el fin de tener un diagnóstico preciso de situación.

### *124. Plan de mejora de la recaudación del BPS*

Nos proponemos impulsar medidas que favorezcan la formalización sin castigar a quienes realizan aportes.

- Parte de esas medidas deben apuntar a incluir un núcleo de informalidad “dura” que comprende principalmente a trabajadores de bajos ingresos y de determinadas actividades (servicio doméstico, construcción, etc.). Esta situación tiende a prolongarse en el tiempo, pese a que la incorporación al sistema les aportaría beneficios en materia de prestaciones económicas y cobertura de salud. Para lograrlo se seguirán dos líneas de acción. Por un lado realizaremos campañas de información y sensibilización dirigidas a esos grupos. Por otro lado, avanzaremos en un rediseño del modelo de cobertura que parta de recuperar una visión integral de la persona.
- La formalización de un trabajador de bajos ingresos no va a lograrse si no se trata en conjunto con la readecuación de otros programas de protección social y de programas de formación profesional. En las condiciones actuales, el hecho de excederse mínimamente del límite que asegura determinadas prestaciones tiende a bloquear cualquier decisión de formalización. Hay que repensar la problemática, con flexibilidad y racionalidad.
- Una mejora de la recaudación y de la eficiencia interna permitirá generar ahorros que puedan traducirse en mejores prestaciones a la población activa. En la medida en que esos recursos se generen (cosa que puede verse reforzada por otros factores externos, como el aumento de la actividad económica), nuestro compromiso es avanzar hacia algunas metas que percibimos como deudas hacia la población pasiva.

### *125. Mejora del régimen jubilatorio de ahorro individual*

El régimen mixto ha demostrado ser una buena solución que nos comprometemos a mantener. En ese marco, nos proponemos fortalecer su funcionamiento al mismo tiempo que se profundiza la solidaridad del sistema. En particular, impulsaremos las siguientes iniciativas:

- Creación de un Tercer Fondo en el régimen de ahorro individual obligatorio, de inversión en renta variable. De este modo, los afiliados (especialmente los más jóvenes) podrán aumentar los ahorros acumulados en la primera etapa laboral y así incrementar su fondo acumulado para obtener en el futuro una pasividad mayor.
- Creación de mecanismos para promover la competencia en el tramo de desacumulación (rentas previsionales), donde actualmente el Banco de Seguros del Estado constituye un monopolio de hecho, con todas las desventajas que ello puede implicar para el sistema y para los futuros pasivos.
- Facilitar mayores sinergias entre los fondos de ahorros previsionales y los proyectos de inversión productiva que requiere el país.
- Incentivar y promocionar el sistema de ahorro voluntario (art.48 de la Ley N° 16.713). Dada la rentabilidad y la seguridad de los fondos de ahorro previsional, se buscará incentivar el ahorro voluntario tendiente a una mejora adicional de la renta previsional de los futuros pasivos.

#### *126. Revisión de la normativa que restringe la posibilidad de trabajar luego de jubilado*

Nos proponemos revisar la normativa vigente, con el fin de proteger a las personas mayores de 60 años que, siendo jubilados, desean mantenerse en actividad acorde a sus capacidades. La normativa vigente ( Ley N° 19.006, de compatibilidad entre trabajo y jubilación) es una norma restrictiva que ignora recomendaciones de organismos internacionales, afecta muy negativamente la vida de los adultos mayores, y obstaculiza la transferencia de conocimiento entre generaciones.

#### *127. Revisión progresiva del IASS*

En un marco de progresividad y responsabilidad, es necesario someter a revisión el régimen del IASS. Se estima que cerca de una cuarta parte de los jubilados y pensionistas pagan este impuesto, es decir unas 170.000 personas. Dado el actual estado de cuentas públicas, quien hoy prometa su eliminación total e inmediata estará haciendo demagogia. Pero es necesario avanzar de manera progresiva hacia un esquema de tributación más justo y más moderno.

#### *128. Préstamos y otras propuestas en beneficio de los pasivos*

Nos comprometemos a superar situaciones que están castigando a los pasivos de manera injustificable. Un ejemplo es el lucro con los préstamos a los pasivos por parte del BPS y del BROU. Esos préstamos son tomados principalmente por jubilados y pensionistas que perciben pasividades más bajas, como forma de hacer frente a gastos que no pueden solventar con sus ingresos corrientes. Para el BPS y el BROU son operaciones con riesgo cero, porque la cuota se descuenta de las pasividades (el BPS lo hace por sí mismo, el BROU tiene convenio con el BPS). Es esas condiciones, y tratándose de una población muy vulnerable, podría esperarse que las tasas que se cobren fueran bajas, pero ocurre lo contrario: las tasas llegan a ubicarse por encima del 30%.

Esta combinación entre pasividades bajas y altas tasas de interés tiene consecuencias sociales tremendas. Miles de pasivos se ven obligados a renovar los préstamos para poder pagar las deudas generadas por el préstamo anterior. Quiere decir que los bancos del Estado están lucrando con las necesidades de la población pasiva. El caso del BROU es especialmente escandaloso, porque el cobro de intereses a los pasivos genera utilidades que luego son parcialmente volcadas en el FONDES, para ser usadas en préstamos que frecuentemente van a pérdida.

Nos proponemos:

- Reducir progresivamente todas las tasas que se aplican a los préstamos a los pasivos.
- Complementar el ingreso de quienes reciben las jubilaciones de menor monto, mediante beneficios en especie, como el acceso a lentes y audífonos.
- Transformar el programa de viviendas para jubilados y pensionistas iniciado en 1987, integrándolo con la planificación general propuesta para las soluciones habitacionales de la población, con el objetivo de poner al día las casi 10.000 solicitudes de jubilados hoy pendientes. Revisar la normativa vigente, con el fin de flexibilizar algunas rigideces como las que impiden la cohabitación.

#### *129. Otras medidas de protección social*

Más allá de las medidas dirigidas específicamente a los pasivos, nos proponemos impulsar otras medidas de protección social, como las que se dirigen al núcleo familiar. Algunos ejemplos son:

- Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad, reconociendo el esfuerzo contributivo del trabajador.
- Llevar a cabo el control sanitario y de asistencia escolar de los menores a los diferentes centros de estudios, priorizando los resultados de cumplimiento frente a la sanción meramente económica.



# C

## SEGURIDAD VIAL

Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018, un total de 26.123 personas resultaron lesionadas en siniestros de tránsito (datos oficiales). Esto significa un promedio de 72 personas lesionadas por día. De ese total, 528 murieron. Esto implica un promedio de 1,44 fallecidos por día (un aumento del 12,3% respecto de 2017).

El 75% de los fallecidos eran hombres. El 12,9% eran jóvenes de entre 20 y 24 años. El 44,9% circulaba en moto. Casi la mitad (47%) falleció como resultado de accidentes ocurridos en rutas nacionales. El resto sufrió el accidente en núcleos urbanos o caminos departamentales.

Estas cifras tienen ante todo un profundo significado humano. Detrás de ellas hay dolor, desprotección, pérdidas irreparables, secuelas que a veces se superan y otras veces se vuelven definitivas.

Sumado a lo anterior, que es lo más importante, esta verdadera epidemia de inseguridad vial tiene costos económicos tremendos para la sociedad uruguaya. Si se aplican los criterios técnicos que en el mundo suelen usarse para evaluar el costo global de la siniestralidad (costos en productividad económica por fallecimientos y lesiones, ausentismo laboral, costos de atención médica, recarga de la seguridad social por pago de pensiones por fallecimiento y discapacidad, pérdidas materiales en vehículos e infraestructura, etc.), puede estimarse que la inseguridad vial le está costando al país casi 1.500 millones de dólares al año.

Por último, estas cifras atroces colocan a Uruguay en una situación de incumplimiento ante la comunidad internacional. En el año 2011, nuestro país se comprometió por ley a dar cumplimiento a la Resolución A/RES/64/255 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fija las metas del *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020*. En ese plan se estableció que, para el año 2020, los fallecidos por siniestros de tránsito debían ser la mitad que en 2010. En aquel año hubo en Uruguay 556 fallecidos por siniestros de tránsito, lo que significa que, de acuerdo con los compromisos asumidos ante Naciones Unidas, para el año 2018 debería haberse reducido a 335, en 2019 a 300 y en 2020 a 278. Hoy, sin embargo, seguimos por encima de los 500.

La inseguridad vial se ha convertido en un flagelo. Y las causas que lo explican son múltiples. Parte de la explicación está en el fuerte crecimiento del parque automotor, que entre 2011 y 2017 tuvo un crecimiento del 37%. Sin embargo, este factor no alcanza para explicar las dimensiones del problema. A escala internacional, el “factor vehículo” sólo explica el 8% de los siniestros de tránsito.

El problema no está en el crecimiento del parque automotor en sí mismo, sino en que ese crecimiento no fue acompañado de un desarrollo adecuado de la infraestructura vial. La red de rutas, calles y caminos apenas ha crecido, se ha deteriorado por falta de mantenimiento, frecuentemente tiene diseños (por ejemplo, ángulos de giro) que no se adaptan a las condiciones del tránsito actual y tiene problemas de señalización e iluminación. A escala internacional, estos problemas explican el 28% de los siniestros de tránsito.

A esto se suma la ausencia de acciones que permitan mejorar el desempeño de los conductores. Hace décadas que en el país no se realiza una campaña sistemática de educación vial. Esto va contra las mejores prácticas, porque está ampliamente comprobado que no alcanza con fiscalizar y multar, sino que es imprescindible generar hábitos positivos. La educación vial tampoco ocupa un lugar relevante en el sistema educativo. Estas omisiones son extremadamente graves, porque a nivel internacional se estima que en el 94% de los siniestros interviene el factor humano.

Existen además problemas a nivel del ordenamiento del tránsito, de la fiscalización y control, así como de los sistemas de respuesta (tiempo de llegada al lugar del siniestro, condiciones de transporte de lesionados, coordinación con la asistencia médica). Durante el año 2017, el 69% de los fallecidos en rutas nacionales murieron en el lugar del siniestro, mientras que esto sólo ocurrió con el 43% de quienes fallecieron en ciudades o caminos departamentales.

Pero el problema verdaderamente de fondo, que explica todo lo anterior, es la ausencia de una verdadera política nacional de tránsito y seguridad vial. Los uruguayos estamos sufriendo una verdadera epidemia que causa dolor, destrucción y muerte, pero las autoridades nacionales no le han dado al fenómeno la importancia que merece. No ha sido suficientemente priorizado en lo presupuestal, no ocupa el lugar que debería ocupar en la comunicación oficial ni en la educación pública, no se ha hecho un trabajo suficiente a nivel de la normativa ni se ha desarrollado una institucionalidad acorde con el tamaño del desafío. La UNASEV existe, pero no tiene la jerarquía institucional que merece ni cuenta con los recursos presupuestales y técnicos necesarios. De hecho, y por responsabilidad del gobierno, ha pasado largos períodos sin estar plenamente integrada. La Junta Nacional de Seguridad Vial, creada en la primera mitad de 2018 por la Ley N°19.355, apenas se ha reunido, y cuando lo ha hecho no ha contado con la presencia de todos sus integrantes. El oficialismo ha tenido en este terreno una actitud próxima a la desidia.

Frente a esta realidad, nuestra visión consiste en crear y ejecutar de manera sistemática una auténtica *política nacional de tránsito y seguridad vial*.

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

#### ACCIONES A IMPULSAR:

130. Fortalecimiento de la UNASEV, proporcionándole los medios jurídicos y un presupuesto adecuado para la realización de una política de seguridad vial que llegue a todo el país. Para darle una mayor relevancia institucional, nos proponemos ubicarla como unidad ejecutora, modificando su actual situación de dependencia presupuestal.

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

131. Servirse de la información sistematizada por el Sistema de Información Nacional de Tránsito (SINATRAN, dependiente de UNASEV) para realizar una mejor identificación de las causas que intervienen en los siniestros de tránsito, identificando tipos y subtipos de factores sobre los que sea posible actuar para mitigar el fenómeno.

132. Adecuación de la inspección técnica de vehículos a las normas y políticas nacionales de seguridad vial.

133. En coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP, estandarización de normas de seguridad para la construcción de cruces, intercambiadores, pasos peatonales, vías de acceso a estacionamientos, etc.

134. En coordinación con los gobiernos departamentales, elaboración de un programa nacional único para la formación de aspirantes a obtener la licencia de conducir. El programa incluirá contenidos normativos, elementos de primeros auxilios, conocimientos de mecánica y criterios de conducción defensiva.

135. En coordinación con las autoridades de ANEP, aumentar el peso curricular de la seguridad vial y para la siniestralidad en educación primaria y media. Los alumnos de nivel medio que obtengan calificaciones destacadas podrán ser exonerados de hasta un 50% de la prueba teórica para la licencia de conducir, siempre que la tramiten en los dos años siguientes a haber concluido Bachillerato. Se coordinará con los institutos de formación docente para organizar la capacitación de formadores en esta materia.

136. Regulación nacional y fiscalización de las academias de choferes. Elaboración de un plan de formación de formadores que incluirá mecanismos de acreditación para quienes están en actividad y cursos obligatorios para quienes se incorporan.

137. Licencia única de conductores, con criterios comunes para la definición de factores inhabilitantes (visión,

audición, problemas neurológicos o de consumo de sustancias, etc.). Como ocurre en otros países, la licencia debe funcionar con sistema de puntos (quita de puntos ante faltas cometidas, hasta llegar a una eventual inhabilitación transitoria o definitiva, y suma de puntos por conductas favorables a la seguridad vial).

138. Desarrollo de un programa de capacitación de choferes profesionales (conductores de ómnibus, taxis, remises y camiones) a cuyo cumplimiento quedará condicionada la renovación de la licencia. La práctica internacional enseña que estos programas son una inversión de alto retorno, porque el estilo de conducción de los choferes de grandes flotas tienen un efecto ordenador sobre el tránsito (y las malas prácticas tienen el efecto inverso).

139. Desarrollo de un Plan Nacional de Fiscalización electrónica apoyado en el SUCIVE, que se complemente con la licencia de conducir por puntos. La experiencia internacional indica que la percepción por parte de los conductores de una alta efectividad en el control de conductas indebidas tiene efectos muy positivos sobre los hábitos de conducción.

140. Creación de una Unidad de Comunicación dentro de UNASEV, que será responsable del desarrollo de campañas orientadas a mejorar los niveles de información y a generar hábitos positivos. Esta Unidad deberá actuar en coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP (para el caso de las rutas nacionales).

141. Fortalecimiento, en coordinación entre UNASEV y los gobiernos departamentales, de las unidades locales y departamentales de seguridad vial.

142. Mitigar el sub-registro de siniestros de tránsito mediante coordinación con la Junta Nacional de Salud, captando todas las consultas médicas que sean consecuencia de aquellos, a partir de ajustes menores al sistema que reporta la información al BPS.

143. Los recursos generados por los organismos de control de tránsito en todo el país deben volcarse integralmente a la seguridad vial, y no a Rentas Generales como ocurre ahora. Si se transmite al conductor que lo que paga por una infracción se vuelca en educación o equipamiento de seguridad vial, el sistema de penalizaciones gana en legitimidad.

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

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

144. Dada la alta proporción de siniestros en los que intervienen motos, nos proponemos desarrollar una estrategia de prevención específica que incluya:

- Modificación del examen teórico-práctico y elaboración de un plan de capacitación de conductores de motos a aplicar en todo el país.
- Obligatoriedad de la inspección técnica vehicular de motos.
- Estandarización de las medidas de seguridad para motos y ejercicio de controles para su cumplimiento efectivo.
- Recategorización del permiso para conducir motos, teniendo en cuenta el caballaje (CV) y no la cilindrada.
- Campañas de comunicación dirigidas a estimular el uso del casco y de ropa especializada.
- Creación de centros de formación y entrenamiento para aspirantes a motociclistas.

145. Instalación de ciclovías en principales ciudades y rutas del país, a partir de un estudio sobre su potencial de uso real. No tiene sentido crear ciclovías que apenas se utilizan porque no responden a las necesidades de nadie.

146. Programa de entrenamiento para personal que actúe en las puertas de escuelas y liceos, tanto públicos como privados, durante las horas de entrada y salida.

147. Estímulos para que los gobiernos departamentales instalen semáforos en las puertas de escuelas y liceos,

según un orden de prioridad definido por los antecedentes de siniestralidad.

148. Instalación de dispositivos de sonido en los semáforos, para facilitar el cruce de no videntes.

149. Organización de campañas de comunicación orientadas a generar hábitos amigables en el tránsito.

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

150. Capacitación a escala nacional de recursos humanos (médicos y paramédicos, inspectores de tránsito, personal policial y choferes profesionales) para la atención prehospitalaria de accidentados.

151. Aplicación efectiva del Decreto 309/008 del Ministerio de Salud Pública y fiscalización de su cumplimiento, como manera de mejorar los tiempos de respuesta de emergencias móviles.

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

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

153. En cooperación con el MSP y los gobiernos departamentales, creación de unidades departamentales de rehabilitación que reduzcan la necesidad de traslados a Montevideo. Se definirán protocolos y estándares mínimos a ser cumplidos en todo el territorio, que deberán ser cumplidos por los prestadores públicos y privados.

154. En coordinación con el MIDES, el Ministerio de Medio Ambiente a crear y los gobiernos departamentales, elaboración de una Guía de ciudades accesibles a ser aplicada en forma descentralizada.

### *Medidas orientadas al factor vehículo y su seguridad.*

155. Diseño y aplicación de una política de control vehicular acorde con las mejores prácticas internacionales. Los controles deben ejercerse sobre los tres aspectos fundamentales de la seguridad: la primaria o activa, que refiere a los elementos que proporcionan mayor eficacia y estabilidad al vehículo (neumáticos, suspensiones, sistemas de dirección, sistema de frenos, control de tracción y estabilidad, luces, espejos, limpiaparabrisas etc); la secundaria o pasiva, que reduce los daños inmediatos que se pueden producir en un siniestro (cinturón de seguridad, airbag, apoya cabezas, sistemas de retención infantil, diseño de carrocería y chasis, etc.) y la terciaria, que apunta a reducir los daños posteriores al siniestro (apagado automático de motor, accesos al vehículo que simplifiquen a los rescatistas, etc.).

### *Medidas orientadas al mejoramiento de la infraestructura*

Estas medidas se detallan en el Capítulo II de este programa.



# D

## SEGURIDAD AMBIENTAL



Un componente esencial de la seguridad humana es la seguridad ambiental. En Uruguay, *la protección del medio ambiente* constituye un componente fundamental de los derechos humanos, siendo el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible herramientas esenciales de su planificación y de su gestión. Esto nos posiciona a nivel internacional como un país de referencia e innovador en cuanto a la protección del ambiente y del agua. Sin embargo, y más allá de lo que dicen las normas, este es un terreno en el que, durante los últimos años, hemos retrocedido

El lema “Uruguay Natural” pasó de ser una idea con la que todos nos identificábamos a funcionar como un simple recurso de *marketing*. Detrás de esa frase no hay políticas eficaces, ni normas adecuadas, ni coordinación entre diferentes reparticiones del Estado, ni autonomía técnica, ni asignación de recursos suficiente, ni educación ambiental, ni una verdadera jerarquización del tema en la agenda gubernamental

En el Uruguay de hoy, el Estado no es capaz de coordinar sus propias políticas de protección del ambiente (por ejemplo, las políticas de recolección y de tratamiento de residuos urbanos). Tampoco existen prácticas eficaces en temas tan cotidianos como el control de la emisión de gases y ruidos molestos por parte del parque automotor. Existe un sistemático incumplimiento de la normativa ambiental y territorial. Esta ausencia de reglas claras genera enfrentamientos innecesarios entre instituciones y personas, inseguridad personal y empresarial, y un acelerado deterioro del ambiente con pérdida de recursos naturales valiosos.

La mayoría de las ciudades uruguayas no están bien equipadas para sostener prácticas responsables hacia el ambiente: los lugares para la correcta disposición final de residuos escasean y frecuentemente están mal mantenidos; los sistemas de recolección de envases desechables, pilas y baterías no son suficientes; sigue habiendo déficits importantes en materia de saneamiento, tratamiento de efluentes y procesamiento de desechos. Recién en los últimos meses se envió al Parlamento un proyecto de ley al respecto. En algunos casos, las peores agresiones al ambiente provienen del propio Estado. Por ejemplo, el Estado es el principal productor de basura tecnológica, y el modo en que la maneja es muy pobre.

Si bien la preocupación ambiental está presente en el sistema educativo, no existe una estrategia educativa global. Como consecuencia, parte de la población sigue teniendo un grado relativamente bajo de conciencia ambiental y no ha incorporado mínimas prácticas de responsabilidad.

En este marco, la emergencia ambiental de mayor magnitud es el agua. En 2004 los uruguayos aprobamos una reforma constitucional que declaraba el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental. Sobre los siguientes gobiernos recayó la responsabilidad de hacer efectiva esa declaración. Pero quince años no fueron suficientes para tomar medidas eficaces.

No sólo se trata del estado de nuestras fuentes de agua potable, afectadas por el uso incorrecto de sustancias, la mala gestión del suelo y el tratamiento inadecuado de efluentes industriales y urbanos. Además, sigue habiendo carencias conceptuales para enfrentar el tema. Por ejemplo, hasta ahora no se ha incorporado de manera sistemática la noción de cuenca como objeto de acción pública. Persisten también serios problemas de gestión, como las grandes pérdidas de agua potabilizada en la red de OSE.

Frente a esta realidad, nosotros afirmamos la necesidad de desarrollar una política ambiental integral y de alcance nacional, consolidando el proceso de construcción del Estado ambiental de derecho iniciado en los años 90 con la creación del MVOTMA, que fortalezca el papel rector del Estado mediante el diseño y aplicación de reglas claras y válidas para todos. Esa política debe ser realista para ser eficaz: tiene que proteger el medioambiente y al mismo tiempo ser compatible con un desarrollo social y económico sustentable. No nos oponemos en principio a ningún tipo de actividad productiva, pero queremos reglas ambientales claras y de aplicación general.

Será necesario en primer término la realización de una Auditoría Ambiental que permita evaluar el estado ambiental del país, teniendo la información exacta de la situación de los recursos naturales y los ecosistemas, poniendo un énfasis especial en los cursos de agua en las diferentes cuencas. La Auditoría Ambiental también incluirá un exhaustivo análisis del marco normativo, su efectivo cumplimiento, la evaluación del mismo, la eficiencia y garantías de los procedimientos, la institucionalidad competente y los recursos humanos asignados. Estos insumos serán de vital importancia para poder definir la prioridad de las acciones a impulsar desde el gobierno dirigido a la protección efectiva del ambiente.

Para que la acción del Estado sea eficaz, hay que cumplir dos condiciones. La primera es que sea integral, es decir, que involucre diferentes políticas y pase por encima de barreras burocráticas. Por ejemplo, el ordenamiento territorial debe ser visto como una herramienta fundamental en la aplicación de políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible. La segunda es que los diferentes roles del Estado sean ejercidos con independencia y autonomía técnica. Sólo así podremos asegurar que se cumplan adecuadamente las tareas de habilitación y control.

Creemos que el Estado debe jugar un rol central en este campo, pero también sabemos que no alcanza con la acción estatal. Además hace falta:

- una ciudadanía sensible y vigilante, que haya incorporado hábitos y prácticas en
- su vida cotidiana;
- empresas públicas y privadas responsables del impacto ambiental de sus procesos;
- una academia comprometida con la generación de conocimiento, que pueda acceder con libertad a la información pertinente; y
- organizaciones sociales vigorosas y activas. No hay protección eficaz del ambiente si no hay un compromiso de todos.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### *156. Creación de un Ministerio de Medio Ambiente*

La actual institucionalidad encargada de la protección ambiental está cargada de superposiciones y conflictos de competencias. Existen vacíos y problemas de coordinación entre reparticiones: las diferentes direcciones del MVOTMA (DINAMA, DINOT, DINAGUA), DINARA y otras oficinas del MGAP, el Gabinete Nacional Ambiental, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático que funciona en la órbita de Presidencia de la República, los gobiernos departamentales, etc.

Como manera de superar estos problemas de diseño, y de jerarquizar el tema ambiental en la agenda pública, nos proponemos crear un Ministerio de Medio Ambiente, por la vía de una reubicación de funcionarios y de recursos presupuestales que hoy están radicados básicamente en el MVOTMA. Esta reorganización no sólo asegurará un funcionamiento más ordenado y profesional, sino que fortalecerá las tareas de rectoría, regulación y habilitación, que pasarán a ser ejercidas con independencia funcional y autonomía técnica.

### *157. Renovación y fortalecimiento de la normativa*

La normativa ambiental sigue siendo insuficiente y su aplicación es despereja. La protección que ofrece frecuentemente es más declarativa que real. En general, los “megaproyectos” muestran los puntos débiles de nuestra gestión ambiental, especialmente cuando se desencadenan presiones desde el Poder Ejecutivo. En esas situaciones se percibe una falta de independencia técnica que atenta contra una aplicación eficaz de las políticas públicas.

El artículo 42 del Código General del Proceso, sobre representación de intereses difusos, significó un avance significativo en términos normativos. Pero hace falta facilitar aún más el acceso a la justicia para cualquier interesado en la defensa del ambiente, reconociendo un interés directo, personal y legítimo cuando se actúe en defensa de los recursos naturales y en los temas territoriales. Hoy no existe una jurisdicción especializada en procesos referidos a intereses colectivos o difusos.

Dada la situación de emergencia ambiental en la que se encuentra el país, nos proponemos incluir al menos ciertos delitos ambientales a la legislación penal. Existen actualmente varios proyectos de ley que van en esta dirección, pero a la fecha no se ha logrado acuerdo político en la materia.

Nuestro código penal debe incorporar un capítulo destinado a la protección ambiental, donde el bien jurídico tutelado sea el propio ambiente, donde la actuación de las personas jurídicas no pueda ser utilizada como herramienta para escapar de la sanción penal, con figuras penales bien definidas y con sanciones graduadas en base a la magnitud del daño y en la capacidad de discernimiento del sujeto llamado a responsabilidad.

Junto con lo anterior, nos proponemos lograr una sistematización normativa (Texto Ordenado Ambiental y Territorial) que facilite el análisis de los temas a resolver, una simplificación de procedimientos (reglas claras y objetivas), y un sistema de fiscalización y sanciones sencillo, transparente, bien conocido y aceptado por los ciudadanos. También hace falta reformar parte de la normativa específicamente dirigida a lo ambiental, como los procesos de Autorización Ambiental

Previa (AAP) o la creación de un registro de infractores ambientales.

#### *158. Facilitar el acceso a la Justicia Ambiental*

Nos proponemos incluir los delitos ambientales en la legislación penal y crear la especialización ambiental en la órbita judicial, como materia con alcance en todo el territorio, así como en la Fiscalía General de la Nación.

La situación de emergencia plantea la necesidad de consagrar los delitos ambientales en nuestra legislación penal. Eso debe ser necesariamente acompañado de una especialización a nivel judicial y la creación de una fiscalía especializada.

Será necesario definir en coordinación con el Poder Judicial la mejor estructura a adoptar, de modo de dotarla de una mayor eficacia. También deberá organizarse la capacitación específica en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

Garantizar el acceso de todas las personas ante el Poder Judicial y la justicia administrativa en materia ambiental debe ser considerado como un objetivo central en la política de protección del ambiente, empoderando así a la ciudadanía para que se constituya en custodio del Patrimonio Ambiental de la Nación, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 47 y 72 de la Constitución de la República. También se debe implementar y cumplir el Acuerdo de Escazu sobre acceso a la información, la participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe.

#### *159. Transparencia y participación ciudadana*

Se priorizará el principio de transparencia de la información, ya establecido por la ley, garantizando el acceso y la disponibilidad de la información. Garantizaremos el libre acceso a los expedientes en los que se tramiten autorizaciones ambientales en todas las etapas, mediante mecanismos sencillos y al alcance de todos los interesados, salvo aquella información que justifique la reserva y se establezca por resolución fundada del jerarca correspondiente.

Publicitaremos los monitoreos que se realicen desde el Estado, como forma de conocer el estado del ambiente. Con el mismo objetivo completaremos el Sistema de Información Ambiental, dando a conocer todas las autorizaciones que se dicten y las sanciones que se apliquen.

Fomentaremos la participación pública en los procesos de gestión ambiental, para lo cual es indispensable fortalecer la educación y la formación de la sociedad en general y de algunos actores en particular (formadores de opinión, docentes, etc.). También nos comprometemos a avanzar en las acciones de descentralización y coordinación en materia ambiental con los gobiernos departamentales. La defensa del ambiente requiere de la participación ciudadana en todos los niveles.

#### *160. Ciudades sostenibles*

Una de nuestras prioridades consistirá en avanzar hacia un modelo de ciudades sostenibles que impacte sobre el desarrollo urbano a escala nacional. Se trata de un concepto amplio que abarca el modelo urbano, las relaciones de vecindad, el uso de espacios verdes, la gestión del tránsito, la generalización de prácticas de clasificación y reciclado, y la reorganización del transporte, los comercios y los servicios. Una de sus mayores fortalezas consiste en poner el énfasis en lo preventivo, en lugar de estar orientado al control posterior a la afectación ambiental.

Avanzar hacia el modelo de ciudades sostenibles supone, entre otras cosas, diseñar políticas generales para el tratamiento de residuos sólidos y líquidos (incluyendo la construcción de plantas de disposición final), introducir en la gestión urbana la búsqueda de la eficiencia energética (por ejemplo, en relación al transporte) y desarrollar acciones que enfrenten la contaminación sonora y visual (para todo lo cual será necesario desarrollar un Sistema de Indicadores Ambientales Urbanos).

Pero el modelo implica ir más allá. Por ejemplo, requiere involucrar a las políticas sociales, especialmente para dar respuesta a la estrecha relación que existe entre pobreza e inseguridad ambiental. También exige una fuerte coordinación con el sistema educativo, como lugar privilegiado para difundir conocimiento y crear hábitos. En todos estos campos hay que avanzar de manera gradual, apelando a la información y a la sensibilización más que a la imposición y a la penalización. Pero debemos asumir que estamos atrasados en este terreno. Ya no hace falta viajar a Escandinavia para ver otras maneras de hacer las cosas. Ahora alcanza con visitar algunas ciudades de la región.

Un paso esencial en esta materia será abordar el tema de los residuos sólidos urbanos, diseñando soluciones con visión integral (desde la generación hasta la disposición final), por regiones del país y con participación activa del Congreso de Intendentes. El tratamiento de los residuos podrá tener en cuenta alternativas de valorización industrial y su análisis de la viabilidad deberá basarse en aspectos económicos, sociales y ambientales. Las políticas sociales podrán incluir la aplicación de estímulos transparentes a las iniciativas adecuadas de gestión de residuos. También será necesario fortalecer el marco normativo, incluyendo mecanismos obligatorios de minimización, clasificación, valorización y disposición final. Estos mecanismos deberán instalarse de manera progresiva y deberán ser complementados con campañas de información y sensibilización. También deberá ser acompañados de mecanismos de financiación adecuados para la construcción de plantas de disposición final, contemplando los rellenos sanitarios, las etapas de clasificación y la eventual generación de energía a partir de biocombustibles.

Pero el modelo de ciudades inteligentes supone más que un conjunto de acciones dirigidas a la gestión de residuos. Hay otras formas de contaminación en las ciudades que igualmente afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Tal es el caso de la contaminación sonora producida por el uso indiscriminado de sirenas, alarmas, bocinas, caños de escape, música, publicidad rodante, etc. También la contaminación visual, que lleva a la afectación del patrimonio arquitectónico y monumentos públicos. La búsqueda de ciudades sostenibles implica actuar sobre todos estos factores, así como sobre la afectación de valores arquitectónicos y sobre la eficiencia energética.

### *161. Defensa del agua*

Los uruguayos estamos viviendo una verdadera emergencia en relación a la calidad del agua. En el correr de los últimos años, el problema ha dejado de ser una preocupación de especialistas para convertirse en un fenómeno que se percibe a simple vista. Negarse a ver la magnitud del problema sólo puede contribuir a agravarlo, así como a perjudicar a las próximas generaciones.

Las causas de esta crisis son complejas y variadas. Algunas tienen que ver con los cambios en la matriz productiva del país. En pocas décadas, Uruguay pasó de ser un país de ganadería semi-extensiva y agricultura para abastecer al mercado interno a convertirse en un gran exportador de alimentos (soja, arroz) y una potencia regional en materia forestal. También se incorporaron nuevas formas de producción ganadera. Todo esto ha sido y es bueno para el desarrollo económico y social, pero incorporó nuevos desafíos.

Otra fuente de problemas es la persistencia de malas prácticas que aparecen asociadas a las nuevas formas de producción, aunque no tienen por qué formar parte de ellas. Algunos ejemplos son la disposición incorrecta de envases de agroquímicos, el uso de corrientes de agua para tareas altamente contaminantes (como lavar “mosquitos”), no realizar coberturas efectivas para el control de la erosión (aspecto en el que se ha mejorado mucho en los últimos años) o el sembrar en terrenos bajos inundables o en la ribera de ríos y arroyos. Muchos productores han asumido conductas de mucha responsabilidad frente a estas malas prácticas, pero todavía queda por hacer. El camino es la capacitación, la investigación, la extensión y el trabajo con los actores más preocupados por resolver estos problemas, que son los productores agropecuarios.

Una tercera causa, estrechamente ligada a lo anterior, tiene que ver con las deficiencias del propio Estado. La normativa es insuficiente y no siempre se adecua a las condiciones del mundo real. Las tareas de fiscalización y control son muy imperfectas. Muchos procedimientos burocráticos desalientan una actitud responsable hacia el ambiente, en lugar de promoverla. Las superposiciones y conflictos de competencia entre diferentes dependencias públicas generan ineficiencias. Además existe un déficit de acción pública que se viene arrastrando. Por ejemplo, sigue habiendo núcleos urbanos ribereños sin saneamiento, y sigue habiendo vertederos de basura ubicados en terrenos inundables o cercanos a vías de agua.

Problemas complejos requieren soluciones complejas. Por eso nos proponemos hacer un abordaje multidimensional de la crisis del agua que incluya los siguientes componentes:

- Nos proponemos desarrollar una Política Nacional de Aguas sostenible y solidaria con las generaciones futuras, que proteja al recurso natural de maneras compatibles con una actividad productiva sana y un desarrollo urbano que satisfaga las necesidades de los uruguayos.
- Mientras esa política se diseña y se pone en ejecución, es urgente cumplir con tareas tales como terminar el inventario de recursos hídricos a nivel nacional, incluyendo estimaciones de oferta, demanda y balance hídrico, y poner en marcha un sistema de monitoreo permanente de calidad del recurso, que permita identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes.

- La política de aguas debe incorporar el concepto de cuenca hídrica como objeto de análisis y de trabajo. Una cuenca es una porción de territorio limitada por partes altas, en la que se desarrolla un sistema de drenaje que concentra sus aguas en un río principal. En Uruguay tenemos tres grandes cuencas: la del río Uruguay, la del río de la Plata y la de la laguna Merín. La cuenca como unidad geográfica constituye un ámbito biofísico ideal para caracterizar, diagnosticar, evaluar y planificar el uso de los recursos. Pero exige un abordaje diferente de los tradicionales, entre otras cosas porque sus límites no coinciden con los límites administrativos. Una misma cuenca abarca varios departamentos, lo que plantea problemas de competencias que deben ser resueltos para impedir el bloqueo de los esfuerzos. El actual Plan Nacional de Aguas no da a este tema la importancia que merece.
- La política de aguas debe tener necesariamente un componente regional. Eso se debe a que nuestras grandes cuencas son compartidas con los países limítrofes, y a que lo mismo ocurre con las aguas subterráneas del Acuífero Guaraní (un recurso de altísimo valor ambiental y con alta interdependencia transfronteriza). En consecuencia, la política de aguas no debe ser vista como un problema exclusivo de los organismos que se ocupan del ambiente. También es necesario involucrar a otras dependencias del Estado, incluyendo a Cancillería. Un objetivo estratégico en este sentido es aprobar a nivel del Mercosur un marco regulatorio y un acuerdo de gestión del Acuífero Guaraní, común a todos los países del bloque.
- Es clave generar y difundir conocimiento sobre el estado de nuestros cursos fluviales y las acciones de remediación que necesitan, sobre las reservas subterráneas de cada uno de los acuíferos relevantes y su vulnerabilidad, y sobre el grado de eficacia de las políticas e iniciativas privadas que están en curso. Lejos de poner obstáculos a esta tarea, hay que fomentarla. Todo esto requiere un fuerte impulso a la investigación y desarrollo, que debe combinar la capacidad de investigación de instituciones de investigación públicas y privadas con la capacidad de financiamiento de agencias estatales como el futuro Ministerio de Medio Ambiente y la ANII, entre otros.
- El Código de Aguas (Decreto Ley N° 14.859, art.3, inciso 3) da prioridad a los usos del agua para abastecimiento de poblaciones. En consecuencia, las políticas de captación de aguas deberán tener especial cuidado en asegurar el mantenimiento en condiciones adecuadas de las funciones ecosistémicas en el curso de agua intervenido. OSE debería tener mayor protagonismo en las decisiones que pudieran afectar la cantidad y/o calidad del agua en las diferentes cuencas. Para eso es necesario fortalecer sus capacidades operativas y considerar la posibilidad de modificar su actual condición de servicio descentralizado.
- La mayor parte de los episodios de contaminación de cursos de agua en los centros urbanos se origina por vertidos de efluentes sin tratar y por la pobre gestión de los residuos sólidos. Esto requiere una combinación de obra pública (por ejemplo, saneamiento), fortalecimiento normativo (particularmente normas sobre gestión de desechos industriales) y políticas sociales y urbanas, dado que parte de los problemas están asociados a los métodos de clasificación informal.
- Un problema de primera magnitud es la fragilidad del área metropolitana con relación al abastecimiento de agua potable. Más de un millón de personas están siendo abastecidas exclusivamente por el río Santa Lucía, que está sometido a una presión creciente. El proyecto de la represa en Arroyo El Soldado, avalado por OSE, mantiene el mismo “riesgo de cuenca” que la situación actual. Es imperioso estudiar fuentes alternativas para darle robustez al sistema y aliviar la presión ambiental sobre el río Santa Lucía. OSE tiene que invertir en tratamiento de lodos, y disponerlos como se le exige a la industria privada. El Estado tiene que ser ejemplo. La misma responsabilidad le compete en materia de saneamiento.
- Se evaluará la Ley de riego y sus alcances, especialmente en lo referente a la formación de floraciones de cianobacterias e incorporando la realización de estudios de caudal ecológico y ambiental de cada una de las cuencas del país. El objetivo es saber hasta dónde se puede represar y hasta dónde se debe dejar escurrir. Preocupa la alteración del ciclo natural del agua, que, según los técnicos de la Universidad de la República, puede afectar la calidad del recurso, con consecuencias perjudiciales para la salud humana.
- Es indispensable llevar adelante una política de mares que, además de asegurar la preservación de la biodiversidad y la protección de los recursos soberanos, pueda promover un desarrollo racional y sustentable a partir de esa riqueza.

## 162. Seguridad ambiental y actividad productiva

Los uruguayos, como la especie humana en su conjunto, enfrentamos el desafío de desarrollar las actividades productivas que nos aseguren el grado de bienestar al que aspiramos, al tiempo que preservamos el ambiente y practicamos la justicia hacia las generaciones futuras. Dicho en breve: *tenemos que proteger el ambiente y al mismo tiempo asegurar un desarrollo económico sustentable*. No nos oponemos en principio a ningún tipo de actividad productiva, pero queremos reglas ambientales claras y de aplicación general. Algunas de las ideas que nos proponemos impulsar son las siguientes:

- Es necesario seguir haciendo esfuerzos para armonizar el desarrollo de la actividad agropecuaria con la protección del ambiente. En el largo plazo no hay conflicto entre ambas cosas. Los productores son conscientes de que gran parte de las ventajas comparativas que tiene el Uruguay están basadas en los recursos naturales. Por otra parte, la productividad a largo plazo depende de la sustentabilidad ambiental. Los sistemas más sanos son los que más producen.
- En el corto plazo, es necesario superar algunas insuficiencias y administrar algunas tensiones. El plan y uso de suelos ha sido una buena iniciativa, pero a esta altura parece claro que imponer el registro de uso no es suficiente para asegurar la conservación del recurso. Si se quiere lograr este efecto, hay que tener en cuenta los aspectos económicos. En los cultivos de invierno hay problemas de rentabilidad y en las gramíneas de verano, como sorgo y maíz, hay problemas de competitividad ya sea por los costos (mano de obra, gas oil, fletes, etc.) o por que los rubros que lo demandan están complicados, como la ganadería y la lechería. Otra manera de rotar es con pasturas, pero eso requiere mucha inversión. El tradicional sistema mixto uruguayo entre ganadería y agricultura es el que mejor concilia aspectos económicos y ambientales, dando sustentabilidad a las empresas en el largo plazo.
- El problema anterior requiere soluciones específicas. Algunas de ellas deben consistir en incentivos fiscales para empresas que realicen inversiones a favor de la mejora ambiental (por ejemplo, la consolidación de zonas *buffer* en los cursos de agua) y la introducción de energías limpias. Otras soluciones pueden consistir en la difusión de modalidades alternativas de producción, como el pastoreo racional y la agroecología.
- La llamada Ley de envases debería ser mejorada, de modo de permitir que quienes se involucren en estas prácticas que generan costos añadidos puedan beneficiarse de estímulos fiscales (la recuperación y reciclaje es en sí un negocio a pérdida). Desde fines de 2018, el MGAP y actores privados trabajan en la formulación de un Plan Nacional para las Buenas Prácticas Agrícolas que debe ser estimulado.
- También a nivel de la industria es necesario generar estímulos en toda la cadena. Por ejemplo, crear exoneraciones fiscales para empresas que realicen inversiones en su sistema de gestión y mejora ambiental, u otorgar mejor puntuación en el sistema de compras del Estado a las empresas que certifiquen su calidad ambiental, o que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos y el reciclaje de desechos (artículos 61, 79 y 152 del TOCAF).
- Junto con las medidas de estímulo, es necesario fortalecer los controles y desarrollar mecanismos efectivos de sanción. Se deben controlar los impactos ambientales de las prácticas aplicables a la producción agropecuaria, tales como el uso de agroquímicos, conservación del suelo, engorde de ganado a corral, entre otros, apoyando la implementación de soluciones adecuadas. Se deben fortalecer las medidas para el control de uso de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas) en las proximidades de las fuentes hídricas. Es necesario desarrollar una red de monitoreo de los distintos cursos de agua que permita cuantificar en dónde se producen los aportes de las diferentes sustancias, de manera de generar las medidas correctivas. Los antecedentes internacionales y estudios nacionales indican que más del 80% de la contaminación de los cursos de aguas ocurre por contaminación difusa, esto es, por actividades asociadas a la agricultura y la ganadería.
- Hace falta crear un registro de infractores ambientales donde se inscriban las violaciones a la normativa ambiental y a las autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Medio Ambiente, así como los responsables de las mismas. Dicho registro deberá ser consultado al inicio de toda solicitud de autorización ambiental y emitirá un certificado que será exigido en los procesos licitatorios del Estado.
- Junto con las medidas de estímulo, fiscalización y sanción, será necesario actualizar y mejorar la normativa. Resulta indispensable la mejora de la eficiencia del sistema de autorizaciones y de control de los emprendimientos productivos, evolucionando hacia un estilo de relacionamiento más profesional y compatible con las necesidades de las partes. En particular, es imprescindible una reforma del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para los procesos de Autorización Ambiental Previa (AAP). Se aspira a desarrollar un sistema de



evaluación y control que ofrezca más agilidad y garantías de plazos que el actual, asignando responsabilidad clara a quienes intervienen en las actividades y procesos, y centrándolo más en la prevención que en la investigación ex-post de denuncias.

- Nos proponemos utilizar el régimen de declaración jurada en los procesos ambientales, y dedicar más funcionarios al contralor (sin aumentar su cantidad). El costo de las fiscalizaciones posteriores que eventualmente se consideren necesarias será internalizado por quienes impulsen los proyectos.
- Nos proponemos planificar los usos del suelo y la localización de actividades para el desarrollo sostenible, abordando los conflictos y anticipando nuevos, como los que surgen entre residencia e industria, producción agropecuaria y minería, ordenando el territorio y promoviendo programas y criterios de gestión que favorezcan una saludable coexistencia entre el respeto a los derechos de las personas y a los principios ambientales. Particular atención requiere la gestión ambiental del territorio marítimo frente a las demandas potenciales de explotación de sus recursos.
- Nos proponemos impulsar programas que devuelvan el estado saludable a ecosistemas o paisajes degradados. Crearemos con ese fin Redes de Restauración que involucren a organismos públicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil presentes en la zona. La acción de estos actores será coordinada con los gobiernos departamentales correspondientes, el Ministerio de Medio Ambiente, el MEF y el MTOP, para asegurar el apoyo logístico y los estímulos fiscales que hagan posible la realización de los diferentes programas de restauración.

### *163. Ordenamiento territorial, descentralización y territorios inteligentes*

El ordenamiento territorial es una herramienta imprescindible para la aplicación de estas políticas. Se trata del marco general que permite armonizar las competencias y capacidades de gestión del territorio de los diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

La gestión territorial y ambiental se debe definir con una óptica nacional, pero se debe aplicar en forma descentralizada, teniendo en cuenta las particularidades que se registran en los niveles departamental y municipal. Para eso se debe asegurar que los niveles descentralizados cuenten con los recursos necesarios (capacitación, recursos humanos, materiales y económicos, etc.). El fortalecimiento de las unidades ambientales departamentales constituye una herramienta de genuina descentralización de la gestión ambiental.

Más allá de lo que diga la normativa vigente, en los últimos años se ha impuesto un claro predominio del gobierno nacional sobre los otros niveles. Nuestra voluntad es modificar esta situación. Los gobiernos departamentales deberían disponer de mejores medios para ejercer sus competencias e incorporar otras nuevas.

Nos proponemos avanzar hacia la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que sea elaborado en conjunto por el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes. En ese marco queremos promover en distintos puntos del país el desarrollo de “territorios inteligentes”, entendidos como aquellos que cumplen con las siguientes características:

- Diseñado por la comunidad
- Basado en una ética de sensibilidad y responsabilidad ambiental
- Capaz de crear ventajas competitivas
- Comprometido con la cohesión y el desarrollo social
- Con estructuras coherentes de Gobierno del Territorio
- Con respeto al entorno y su contexto.

#### 164. Áreas protegidas

El país cuenta con un sistema de áreas protegidas en el que interviene tanto el gobierno nacional como los departamentales. Sin embargo, su desarrollo es menor que el que encontramos en otros países de la región, como Chile o Argentina. Algunas de las insuficiencias tienen que ver con la representatividad de las áreas seleccionadas: las que hoy existen en Uruguay no representan todas las eco-regiones. Otras insuficiencias tienen que ver con la falta de normas claras y de estímulos económicos, lo que frecuentemente genera conflictos innecesarios entre, por ejemplo, la política de áreas protegidas y la actividad productiva.

Tal como lo muestra la experiencia internacional, una buena política de áreas protegidas puede ser un instrumento para la conservación de la biodiversidad y el paisaje, al mismo tiempo que fomenta el ecoturismo y la investigación científica. Para que eso ocurra, es necesario cumplir con algunas condiciones que nos proponemos lograr:

- Transformar las áreas protegidas en verdaderos instrumentos legales en aplicación de los cuales se puedan ejercer los derechos territoriales y ambientales de las personas y se pueda exigir el cumplimiento de los principios de ordenamiento y ambiente, con garantías para las partes.
- Generar mecanismos, protocolos y estatutos de convivencia para una gobernanza durable de cada área protegida.
- Prever medidas de compensación a propietarios
- Asignar los recursos necesarios para solventar las tareas de conservación, vigilancia y promoción
- Poner en valor las áreas protegidas, permitiendo usos bajo condiciones adecuadas y controladas (como las del ecoturismo), para facilitar su sustentabilidad a largo plazo





# E

## BIENESTAR ANIMAL Y TENENCIA RESPONSABLE

La seguridad y el bienestar que importan no son sólo los de los seres humanos, sino también los de aquellos seres con quienes compartimos el planeta. Mejorar la situación de los animales no es sólo una condición para que ellos vivan mejor, sino que nos ayuda a evolucionar como personas y como sociedad. La insensibilidad o la indiferencia hacia el maltrato o el dolor pueden convertirse en una cultura.

Hoy asistimos, a nivel mundial, a una evolución notoria en nuestra relación con los animales. Nuevas pautas de convivencia y de responsabilidad nos desafían a actualizar normativas y desarrollar nuevas políticas públicas en áreas que hasta ahora habíamos relegado al plano de lo privado o personal.

*La calidad de nuestro vínculo con los animales se ha convertido en un indicador de nuestro grado de evolución como sociedad.* Esa evolución consiste en reconocer en los animales la cualidad de seres sensibles y poseedores de niveles de conciencia, merecedores de protección legal y de una actitud general de cuidado y respeto por su vida, bajo normas morales que garanticen la ausencia de sufrimiento y la premisa del mínimo daño o del daño menor. Esta visión, que involucra a las relaciones productivas, de trabajo, de tiempo libre y de compañía, está cada vez más presente en los programas y políticas de las democracias maduras.

En nuestro país, el descontrol en el crecimiento poblacional de los animales de compañía y la práctica del abandono en las calles han llevado a un estado de emergencia que nos interpela como sociedad. Por eso debemos ir hacia una política pública clara y eficiente en materia de tenencia responsable y bienestar animal. En los últimos años, con la aprobación de la Ley Nº 18.471 (Ley de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales) ha habido algunos avances en lo que respecta a los animales de compañía. Pero, en general, las soluciones han resultado insuficientes e ineficaces. Importantes vacíos legales y procedimentales han impedido su correcta aplicación, además de adolecer de problemas en el diseño institucional, el ejercicio de la autoridad y la gestión.

La tenencia responsable y el bienestar de los animales de compañía, encomendados a la COTRYBA, actualmente bajo la órbita del MGAP, no está teniendo un abordaje correcto. Resulta muy difícil afrontar la emergencia actual sin recursos humanos ni económicos, sin estrategias claras y sin una normativa que aporte procedimientos responda a objetivos concretos. A eso se suma el total divorcio entre la manera de tratar el tema de los animales de compañía y el mundo de los animales de producción.

Nuestro propósito es avanzar hacia un cambio de paradigma que tenga en cuenta algunas ideas que han ganado protagonismo en buena parte del mundo. Algunas de ellas son las siguientes:

- Promovemos el concepto de “una sola salud, un solo bienestar”, impulsada por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial de Sanidad Animal. La idea básica es que salud humana y el bienestar animal están íntimamente ligados a través de los ecosistemas en los cuales coexisten. Políticas de salud pública que no tengan en cuenta los efectos de nuestra convivencia con los animales, o nuestro consumo de alimentos de origen animal, quedarán condenadas a enfrentar las consecuencias de una realidad que no terminan de entender. Está demostrado que proteger la sanidad y el bienestar animal contribuye a la sanidad humana, a la inocuidad y a la seguridad alimentaria.
- El concepto de “bienestar animal” ha pasado a ser considerado como un todo, no dependiente del tipo de animales de que se trate. Así entendido, el bienestar animal se está convirtiendo en un elemento determinante en la evaluación de calidad por parte de los más exigentes mercados de alimentos o subproductos de origen animal. Los consumidores están cada día más informados y exigen procesos certificados que garanticen el mínimo sufrimiento y la ausencia o existencia mínima de situaciones estresantes en el manejo de animales.
- El concepto de “tenencia responsable” define las nuevas relaciones de convivencia con los animales de compañía. El concepto lleva implícito el desarrollo de políticas educativas, planes y programas de difusión de buenas prácticas y de manejo adecuado, así como la inspección y el marco regulatorio necesario.
- El reconocimiento del maltrato animal como conducta pasible de sanción penal está modificando la práctica jurídica. Los vínculos violentos con los animales ya no son vistos como una cuestión puramente privada, sino como un tema de relevancia social. Eso se debe en parte al reconocimiento de deberes hacia los animales (por ejemplo, el deber de no hacerlos sufrir inútilmente) y en parte a la acumulación de evidencia que confirma que las conductas violentas y disfuncionales hacia los animales son anticipatorias de expresiones violentas a nivel de las relaciones humanas, especialmente en el ámbito intrafamiliar.

- La atribución a la educación formal de un papel en el desarrollo de una nueva sensibilidad que favorezca la convivencia, el bienestar, la protección y la salud animal. El desarrollo de las conductas empáticas –cada vez más presentes y estimuladas en el desarrollo humano– conduce a una necesaria actualización de los contenidos educativos en cuanto a la relación con los animales.

## ACCIONES A IMPULSAR:

Es necesario construir una nueva institucionalidad sobre la base de esta nueva concepción. Hay que revisar la legislación vigente, resolviendo conflictos y llenando vacíos. También debemos construir espacios de coordinación que tiendan a la maximización de esfuerzos nacionales, regionales y locales, potenciando los recursos económicos y humanos. En este sentido proponemos un cambio sustancial en la materia, sobre dos ejes programáticos: la creación del Instituto de Bienestar Animal y la reformulación de la Comisión de Zoonosis, su gestión, su rol y competencias.

### *165. Creación del Instituto Nacional de Bienestar Animal*

Con la idea de jerarquizar las competencias y tareas asignadas por ley a la COTRYBA, ampliar su alcance y mejorar su gestión, nos proponemos crear en su lugar un Instituto Nacional de Bienestar Animal, con una adecuada asignación presupuestal y recursos humanos seleccionados por su experiencia y profesionalismo, capacitados y especializados en el área. La misión del Instituto consistirá en desarrollar las tareas de prevención, promoción, control, fiscalización, difusión, certificación y registro, así como la administración y gestión de los diversos programas. No se trata de agregar algo a lo que ya hay, sino de organizar y jerarquizar lo que hoy está disperso y descoordinado. Tenemos la oportunidad de marcar un antes y después en materia de bienestar animal, elaborando e implementando una política pública global. Para ello es necesario generar una figura nueva, con competencias nacionales, sin vacíos legales y con procedimientos claros.

### *166. Reformulación de la Comisión de Zoonosis*

Nos proponemos reformular las políticas y objetivos de la Comisión de Zoonosis, con el objetivo primordial de retornar a un trabajo descentralizado, con énfasis en lo local y con presencia en el territorio. En esta nueva etapa, la Comisión desarrollará una tarea de integración y coordinación con los prestadores privados y el impulso de políticas públicas desde los gobiernos locales, con fuerte participación de la comunidad organizada. Para todo eso es de vital importancia facilitar el acceso a los Servicios y/o efectores de Salud Animal. La universalización y unificación del Registro Canino y la reorganización de la Tasa por Concepto de Patente de Perro serán metas clave en las primeras etapas del trabajo.

### *167. Equiparación tributaria*

Tomarse en serio el lema de “una sola salud” implica avanzar hacia formas de trabajo que involucren conjuntamente a quienes trabajan con animales en el sector productivo y quienes trabajan con animales de compañía. Una condición para que esto sea posible es que los honorarios profesionales, los insumos técnicos y los específicos zooterapicos estén en un plano de igualdad tributaria. En particular, es de gran importancia que los específicos zooterapicos destinados a campañas sanitarias que previenen enfermedades zoonóticas cuenten con beneficios fiscales, de la misma forma que los honorarios profesionales afectados a campañas de control de poblaciones de animales de compañía mediante la esterilización. La renuncia fiscal resulta insignificante en contrapartida con los beneficios que esta medida puede reportar desde el punto de vista sanitario. Las distintas ONG’s que realizan la tarea de recoger, curar, albergar y alimentar en sistemas de refugios a los animales en situación de abandono deben ser consideradas en un sistema de exoneraciones fiscales que permita ofrecer una contrapartida ante la tarea que realizan.

### *168. Refugios*

Actualmente existen unos 70 refugios de animales y un gran número de ONG’s que realizan la tarea de recoger, curar, albergar y alimentar a los animales en situación de abandono, asumiendo una responsabilidad que debiera ser compartida con el Estado. En este caso deberán realizarse acuerdos, de modo que puedan ser consideradas en un sistema de exoneraciones fiscales que opere como contrapartida de la tarea que realizan.

### *169. Programa nacional de adopción de animales de compañía*

La reinserción de animales en situación de abandono, y la consecuente liberación de cupos y lugares en los

refugios, requiere estimular la cultura de adopción. Para esto debemos diseñar campañas de comunicación y acciones concretas con respaldo institucional del gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los municipios. Coordinar estas acciones debes ser uno de los objetivos del Instituto Nacional de Bienestar Animal. Los programas deben incluir estímulos impositivos y exoneraciones transitorias en tasas de Registros (Patente y/o RENAC), así como beneficios en los planes sanitarios.

#### *170. Programa Nacional de Control de Poblaciones (caninos y felinos)*

La situación actual de superpoblación canina, y la ausencia de una política sistemática de control de natalidad, impone la necesidad de adoptar medidas urgentes. Es necesario encontrar un equilibrio en la convivencia, minimizando los impactos negativos y los efectos contraproducentes de una reproducción descontrolada y exponencial. Si no se buscan soluciones públicas a este problema, surgirán soluciones parciales y defensivas que frecuentemente estarán muy lejos de las mejores prácticas.

Tomando como marco el concepto de tenencia responsable, nos proponemos impulsar un programa nacional de esterilizaciones, basado en los siguientes pilares: educación y sensibilización sobre la problemática y las posibles soluciones; política de castraciones y adopciones a nivel nacional; proceso gradual y sistemático de educación, que deberá respaldarse con la actualización de las normativas nacionales y departamentales. Tener un animal de compañía implica tener una responsabilidad sobre el impacto que ese animal puede tener en la reproducción descontrolada de su especie.

#### *171. Control del comercio de animales de compañía*

Otro aspecto clave en el control de la superpoblación es el control del comercio de animales de compañía. Si bien la ley establece un registro, es necesario controlar y regular esta actividad. En el contexto actual, se impone una acción enfática contra el comercio informal, un control sobre la venta por internet y el desarrollo de mecanismos que desestimulen el abuso y el maltrato de animales de compañía destinados a procrearse con fines de lucro.

#### *172. Campañas de tenencia responsable*

Los medios de comunicación oficiales deberán disponer de espacios destinados al desarrollo de la educación y sensibilización en esta materia. También se apuntará a involucrar al canal de comercialización de alimentos y accesorios para animales como ámbitos de difusión de mensajes que incluyan contenidos sobre tenencia responsable. Se convocará a ONGs y otras organizaciones a sumarse a estas campañas de bien público a través de Internet o de los medios que tengan a su alcance.

#### *173. Programa Nacional de Bienestar Animal en Sistemas Productivos*

Con creciente frecuencia, los mercados internacionales están exigiendo certificaciones en bienestar animal. Ya no se trata solamente de las tradicionales garantías de inocuidad y sanidad, sino que se incorporan los procesos libres de sufrimiento y con mínimo impacto en materia de estrés. Ante esta nueva realidad, que seguramente llegó para quedarse, nos proponemos el desarrollo de la marca BIENESTAR ANIMAL URUGUAY, con las garantías técnicas de procesos certificados por profesionales y técnicos especializados. Debemos generar una “trazabilidad del bienestar”.

Para alcanzar este objetivo, aumentaremos el número y reforzaremos el entrenamiento de equipos encargados de realizar auditorías en cada eslabón de la cadena de producción de alimentos (ya hay un equipo que realiza un buen trabajo en Facultad de Veterinaria de UdelaR). Estas auditorías son fundamentales para ayudar a los productores a levantar las restricciones/observaciones que pueden aparecer en mercados de alta exigencia como los de Europa, Estados Unidos y Asia (Japón y Corea).

#### *174. Sistema Nacional de Salud para animales de compañía*

La aparición de enfermedades emergentes y reemergentes de carácter zoonótico, junto al desarrollo de una sensibilidad de afectividad y empatía que estrecha los vínculos de convivencia con los animales de compañía, nos obligan a reformular la concepción tradicional de los sistemas de salud animal. Hasta ahora, la salud de los animales de compañía era una responsabilidad personal y privada del tenedor y recaía mayoritariamente en efectores privados. Hoy, bajo el concepto de “una sola salud”, se transforma en una responsabilidad social y colectiva, donde la autoridad sanitaria y la política pública no pueden estar ausentes. El sistema de atención privado debe complementarse con un sistema público que asegure el acceso a las poblaciones de menores recursos. Tener animales al margen de la cobertura sanitaria representa un riesgo. El desarrollo de modelos y emprendimientos cooperativos y asociativos entre gobiernos departamentales, hospitales públicos, policlínicas municipales, Ongs y dispensarios de salud animal es una de las nuevas tareas que deberá asumir la Comisión de Zoonosis.

#### *175. Registro, control y habilitación de permisos de cacería*

Si bien está regulada por leyes y normas específicas, la cacería plantea algunos vacíos legales, especialmente en lo referente al uso de perros y los correspondientes permisos y/o habilitaciones. Además hay problemas de contralor. Esta es una de las causas de los problemas que existen en materia de ataques a animales pertenecientes a sistemas productivos. Es necesario un estricto control y registro de los cazadores y animales afectados a esta actividad, con sanciones específicas.

#### *176. Registro de tenedores de perros potencialmente peligrosos*

Creemos en la capacidad de educación y entrenamiento para la convivencia de las diversas razas de perros y sus cruza. La restricción o prohibición racial no ha sido efectiva en los países donde ha sido aplicada. No obstante, es necesario desarrollar una serie de requisitos y condiciones para aquellos tenedores de animales de compañía que por su conformación, tamaño y potencial puedan representar un peligro para la convivencia, en el caso de que no se tomen los recaudos apropiados. La creación de un registro, de un marco normativo y de un sistema de acreditación para los tenedores puede funcionar como estímulo para un manejo más responsable y consciente. Este registro debe ir acompañado de un protocolo de manejo para situaciones de requisita y abandono. Crear normas que regulen la tenencia y el manejo de este tipo de animales sin una correcta capacidad de respuesta ante las eventualidades que pueden producirse, puede resultar contraproducente y riesgoso.

#### *177. Sistema Nacional de Ecoparques y Reservas Animales*

En coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente, debemos tender a uniformizar el concepto de ECOPARQUES y RESERVAS ANIMALES en todo el territorio nacional. Necesitamos políticas departamentales y municipales que nos alejen del viejo concepto de Jardín Zoológico victoriano hacia la creación de lugares que respeten el hábitat y las necesidades ecológicas de los animales en cautiverio. La exhibición animal debe ser desalentada, y el interés debe centrarse en la protección de la biodiversidad y de especies amenazadas de extinción.

#### *178. Campaña de cuidado de caballos de tiro*

Montaremos un plan de sustitución progresiva de caballos utilizados para tirar de carros en centros urbanos. Ese plan debe fijar un horizonte temporal concreto y debe ofrecer alternativas de sustitución realistas. Impulsaremos un plan de reubicación y cuidado de caballos considerados “inútiles” o desafectados de esta clase de trabajo.

#### *179. Combate al tráfico de especies exóticas*

Nos proponemos trabajar en coordinación con la Dirección de Aduanas, el Ministerio del Interior y el MGAP en el combate al tráfico de especies exóticas. Impulsaremos una política de requisas y trabajaremos junto con ONGs especializadas para brindar condiciones adecuadas a aquellos ejemplares que sean recuperados. Involucraremos a universidades e institutos de investigación en la generación y apropiación de conocimiento sobre cómo brindar mejores condiciones a aquellos animales que, de manera transitoria o permanente, deban permanecer a cargo del Estado.



# F

## DEFENSA NACIONAL

Las Fuerzas Armadas son un elemento esencial a la hora de garantizar una convivencia segura. La voluntad de existir como país independiente y soberano requiere tener cierta capacidad de respuesta ante eventuales amenazas, ya se trate de agresiones provenientes de otros Estados o de la acción de organizaciones armadas como las ligadas al narcotráfico o el terrorismo. También corresponde a la política nacional de defensa asegurar la protección del espacio aéreo y de los recursos naturales de valor estratégico, en especial aquellos de difícil vigilancia como los disponibles en la plataforma submarina, Zona Económica Exclusiva y el mar territorial. Por último, las democracias suelen recurrir a las Fuerzas Armadas ante eventos críticos que exigen una gran capacidad de despliegue logístico, como catástrofes, emergencias sanitarias o situaciones de conmoción interna.

Según lo establecido en la Ley No. 18.650 (Marco de Defensa Nacional), el Estado debe desarrollar una política de defensa en consonancia con la Constitución y las leyes, y según las normas y principios del Derecho Internacional. Esa política deberá respetar los principios de autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, solución pacífica de las controversias y cooperación entre los Estados.

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

En una democracia, el diseño y ejecución de la política de defensa y de su componente esencial, la política militar de defensa, es tarea del poder civil en diálogo y cooperación con los profesionales militares. La conducción de la política de defensa es una tarea esencialmente política y, por lo tanto, una de las responsabilidades de todo gobierno democráticamente electo. La tarea incluye la definición de los grandes objetivos y orientaciones estratégicas, las decisiones relativas a la cantidad de efectivos y a la compra de equipamiento, la articulación de la política de defensa con otras políticas públicas, el arbitraje entre los intereses y aspiraciones de los diferentes componentes, la definición de las políticas de formación y la asignación de recursos para cumplir los cometidos que les sean encomendados.

Nuestras Fuerzas Armadas se ven hoy enfrentadas a un conjunto de dificultades. Entre ellas figuran las siguientes:

- Existen problemas de reclutamiento y de formación de recursos humanos, debido a limitaciones presupuestales que afectan las remuneraciones y el entrenamiento.
- El personal subalterno está fuertemente afectado por los problemas sociales que afligen a la población de menores ingresos. La capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, en materia de sanidad) es limitada. Esta realidad tiene consecuencias altamente visibles en el interior de la República.
- Una parte de los actores políticos y sociales sigue viendo a la defensa como un asunto de los militares, en lugar de verla como una responsabilidad ciudadana.
- Existen vulnerabilidades en materia de defensa militar ante algunas amenazas potenciales que, si bien son poco probables a corto plazo, no pueden ser descartadas en un horizonte temporal más amplio. Entre ellas se incluyen acciones violentas generadas por el narcoterrorismo o el fundamentalismo religioso, ataques biológicos contra la producción agropecuaria, y ciberataques. El país debe contar con planes de contingencia ante estos riesgos, así como con los recursos humanos y materiales para cumplirlos.

Nosotros nos proponemos desarrollar una política de defensa sostenida por un amplio acuerdo multipartidario, que aspire a dejar instaladas algunas líneas de continuidad por encima de la alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno. Apuntamos a desarrollar una política realista, que consiga ser eficaz a nivel regional e internacional en el marco de las limitaciones impuestas por la disponibilidad de recursos y la necesidad de atender una variedad de objetivos. También queremos que esa política ofrezca auténticas oportunidades de desarrollo profesional y humano a los uruguayos que opten por la profesión militar. Y queremos por último una política de defensa articulada con otras políticas públicas, de modo que contribuyan a fortalecer la inserción internacional del país, la protección de nuestra población, la preservación de nuestros recursos naturales y el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio, el espacio aéreo, el subsuelo, las vías navegables, el mar territorial, la plataforma submarina y la Zona Económica Exclusiva.

Nuestro propósito general es contar con unas Fuerzas Armadas más profesionales, más eficientes y más tecnificadas, en un marco de asignación de recursos responsable.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### *180. Actualización normativa*

Se complementará la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650 con otras normas que encuadren el accionar futuro de las Fuerzas Armadas. En particular nos proponemos actualizar o elaborar la Política Militar de Defensa, la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, así como las leyes orgánicas de cada una de las fuerzas. También se contemplará la posibilidad de redactar una ley moderna de Movilización y de Reservas, que haga posible la contribución de los ciudadanos para aquellos casos en los que se deba complementar el accionar de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, catástrofes naturales). Como condición previa para la elaboración de estas normas, se convocará a un diálogo multipartidario que defina las líneas generales de la Política Nacional de Defensa para un horizonte estimado de 15 años.

### *181. Continuidad de las misiones de paz*

La participación uruguaya en las misiones de paz bajo los términos de la Carta de las Naciones Unidas o de otros tratados signados por el Estado, no es solo una oportunidad para que nuestras Fuerzas Armadas acumulen experiencia en operaciones reales, sino también para que el país refuerce su presencia en los organismos internacionales y reafirme su compromiso con los principios rectores del Derecho Internacional. Uruguay es un país más relevante en el mundo gracias a esa participación, que sigue siendo ampliamente reconocida y apreciada. En ese contexto, las dudas más o menos recurrentes sobre la continuidad de esta experiencia sólo contribuyen a generar incertidumbre en los organismos internacionales pertinentes, a afectar los planes de vida de los efectivos militares y a debilitar el posicionamiento internacional del país. Nosotros nos comprometemos a asegurar desde el gobierno la continuidad de estas experiencias.

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

En el contexto de un mundo superpoblado, en donde crece el valor estratégico del acceso a los recursos naturales, la política de defensa debe priorizar la protección efectiva e integral del territorio, que incluye el subsuelo, las reservas de agua potable, el mar territorial y el espacio aéreo. El entrenamiento del personal militar, la adquisición de equipamiento y las tareas de búsqueda y análisis de información deben tener en cuenta esta prioridad. También es necesario fortalecer la capacidad de actuación conjunta de las Fuerzas Armadas en relación con este objetivo, contemplando la interoperabilidad, la centralización de servicios comunes, la estandarización de equipos y la creación de niveles de instrucción y entrenamiento conjuntos.

### *183. La protección del mar territorial*

La extensión del área de jurisdicción sobre los fondos marinos hasta las 350 millas de la costa aumentó entre 80.000 y 100.000 kilómetros cuadrados la jurisdicción del Estado. Esto implica un inmenso aumento de las posibilidades de exploración y explotación de recursos naturales. Es prioritario impulsar los estudios científicos que permitan el aprovechamiento sostenible de esos recursos, así como crear las condiciones para su efectiva protección en el marco de la legislación internacional. Esto requiere invertir en el cuidado del ambiente, la salvaguarda de la vida humana en el mar y la protección de las instalaciones *off shore* que puedan establecerse, así como de sus buques asociados. Aspiramos a destinar a estos fines un porcentaje del canon exigido a las empresas involucradas en la explotación de recursos, en línea con las mejores prácticas internacionales.

### *184. Equipamiento para uso militar*

Se desarrollará una planificación de largo plazo para lograr la incorporación de los medios necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas. Para ello se visualiza la posibilidad de recurrir a acuerdos de Estado a Estado que viabilicen las inversiones necesarias.

### *185. Liceos militares*

La formación pre-militar consigue buenos resultados en términos de retención y aprendizaje, a costos más bajos que los de ANEP. Estos logros se obtienen atendiendo a una población que en una proporción importante proviene de sectores de ingresos medio-bajos y bajos. A la luz de esta experiencia, se tomarán medidas para impulsar la creación de nuevos Liceos Militares en el interior del país. También se fomentará la colaboración con la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) y otras instituciones, para apoyar las actividades de formación de jóvenes.



#### *186. Formación de grado y postgrado*

Se promoverá una política de alianzas entre diversas instituciones académicas y los institutos militares de formación de grado y postgrado. Se potenciará el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) como herramienta para que profesionales de los ámbitos civil y militar se capaciten e interactúen en temas relativos a la defensa. El objetivo es conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos y saberes disponibles en la sociedad y en la órbita estatal, a partir de la superación del paradigma que considera a la defensa como un tema exclusivo de los militares.

#### *187. Sanidad militar*

Se harán esfuerzos en favor del fortalecimiento de la Sanidad Militar, incluyendo el desarrollo de medicina altamente especializada y las actividades profesionales conjuntas con otras áreas de Salud Pública.

#### *188. Emergencias, Búsqueda y Rescate*

Se fortalecerá el Sistema Nacional de Emergencias mediante acciones tales como la sensibilización de la población, la instrucción conjunta entre las distintas instituciones vinculadas a la atención de emergencias, la previsión de recursos potencialmente necesarios y la formulación de planes de contingencia. Se fortalecerá el Sistema Nacional de Búsqueda y Rescate, con el fin de ponerlo en mejores condiciones de cumplir con las exigencias y obligaciones que el Estado asume ante organismos internacionales.

#### *189. Vivienda militar*

Se fomentará el acceso a la vivienda digna por parte del personal subalterno, promoviendo su incorporación a los planes generales que se desarrollarán en este terreno.

#### *190. Presencia en la Antártida*

Se continuará ampliando la plataforma logística en el continente antártico y colaborando con las iniciativas nacionales relacionadas con el Tratado Antártico destinadas a fortalecer la presencia de Uruguay en la región, respondiendo a los lineamientos dispuestos por la política nacional antártica que dictará el Poder Ejecutivo.



# IV.

## LA INTEGRACIÓN SOCIAL COMO TAREA DE TODOS

Nuestro país tiene un desajuste entre su realidad económica y su realidad social. El PBI per cápita que hemos alcanzado nos coloca en la “clase media” mundial, pero tenemos niveles de exclusión, tasas de criminalidad, desigualdades educativas y problemas de vivienda propios de un país económicamente débil. Tenemos una economía que crece y, al mismo tiempo, una sociedad cada vez más fracturada.

Además de ser tremendamente injusta, esta situación amenaza nuestro futuro. Si no conseguimos modificar el rumbo, vamos a dejar definitivamente atrás el Uruguay integrado y pacífico para convertirnos en una sociedad dividida en dos bloques enfrentados: una minoría que acumulará recursos y oportunidades, y una mayoría que vivirá en la vulnerabilidad y la dependencia.

Para evitar ese riesgo tenemos que tener dos ideas claras. La primera es que hay que actuar rápido: el tiempo nos juega en contra, porque las situaciones de exclusión y fragmentación social tienden a consolidarse cuanto más duran. La segunda es que hay que innovar: ni las políticas sociales, ni las políticas educativas ni las políticas de seguridad aplicadas en estos años han conseguido modificar la tendencia. Por eso tenemos que probar nuevas estrategias. Hace falta evolucionar en nuestra manera de abordar lo social.

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que *la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza*. Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican. El convencimiento de que la exclusión y la pobreza pueden ser derrotadas es la base del desarrollo social.

Las políticas públicas deben sostener y amparar a los sectores más vulnerables, pero al mismo tiempo nos deben involucrar a todos. La construcción de una sociedad más equitativa y plural es una tarea común. Si quedamos atrapados en el quiebre social, todos terminamos marginados. Cuando esta mirada global se pierde, lo que quedan son iniciativas descoordinadas, que funcionan como parches.

Este cambio conceptual debe traducirse en prácticas concretas. Para eso es necesario cumplir dos grandes tareas: reorganizar la inversión social con un propósito de desarrollo humano sostenible, y adoptar un nuevo estilo de gestión. Las estrategias de acción y la institucionalidad desarrollada en estos años (particularmente el MIDES en su configuración actual) no son parte de la solución sino del problema. Hay que desburocratizar, despartidizar y aprovechar mejor los recursos disponibles.

## *El fracaso del MIDES*

La creación del Ministerio de Desarrollo Social estuvo acompañada de declaraciones de intención que todos compartimos. Por eso, el Partido Nacional acompañó con su voto las leyes que se aprobaron. Catorce años después, y pese al gran esfuerzo realizado por la sociedad uruguaya, los resultados en términos de integración social son insatisfactorios.

Si bien se redujo la pobreza monetaria, eso es el resultado de transferencias económicas realizadas desde el gobierno. En demasiados casos, esa mejora en los ingresos de hogares vulnerables no ha ido acompañada del fortalecimiento de capacidades que les permitan sostenerse en forma autónoma. No estamos, por lo tanto, ante un proceso de mejora sostenible sino ante una situación de dependencia que queda ligada al estado de las cuentas públicas. Junto con lo anterior, seguimos teniendo 330 mil personas por debajo de la línea de pobreza, ha crecido el número de asentamientos y el número de personas que viven en ellos, y hay más uruguayos en situación de calle. Un censo del propio MIDES mostró que se produjo un incremento del 53% de las personas en situación de calle entre los años 2011 y 2016. Sólo en Montevideo, unas 5.000 personas viven de la basura.

El problema no ha sido la falta de recursos sino la manera en la que se utilizaron. Con el paso de los años, el MIDES se convirtió en una macroestructura ineficiente y politizada, rodeada de una red de operadores que ganan dinero con sus intervenciones y, por lo tanto, terminan convirtiéndose en socios de la pobreza.

Según datos divulgados por el propio ministerio, a junio de 2016 se estaban ejecutando 312 proyectos sociales a cargo de 23 organismos diferentes. Esta multiplicidad de programas generó superposiciones, descoordinación, papeleo y mucho dinero gastado en salarios de jerarcas, asesores y personal de apoyo. En buena medida, los recursos que la sociedad uruguaya aporta con esfuerzo para combatir la exclusión han terminado financiando amiguismo y burocracia.



# A

## POLÍTICAS SOCIALES

Estamos convencidos de que una de las tareas primordiales del Estado es desarrollar políticas sociales. Se trata de una condición para construir una sociedad más justa, donde el horizonte de desarrollo de cada persona no dependa del lugar o de la familia en la que le tocó nacer. El objetivo último de las políticas sociales es facilitar el acceso a oportunidades, dar contención y proporcionar las herramientas que hagan posible el desarrollo social genuino de todos los miembros de la sociedad.

Nuestra manera de concebir las políticas sociales está orientada por los siguientes principios:

- Centralidad de la persona

El protagonista de las políticas sociales no puede ser un ministerio, ni un conjunto de programas, ni los técnicos que lo llevan adelante, sino el beneficiario concreto. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia. Esta idea debe permear el diseño de las políticas, la asignación de recursos y la gestión. Por ejemplo, hay que avanzar hacia un sistema de información que permita conocer todas las acciones de las que se está beneficiando o se ha beneficiado una persona específica, las oportunidades de apoyo que están a su disposición y aún no ha utilizado, su recorrido histórico y el grado de cumplimiento de las condicionalidades que eventualmente se le hayan establecido. Centrarnos en la persona por encima de los límites burocráticos es una condición para ser más eficientes y eficaces, y también para ser más justos. Se debe fomentar la visión unificada del beneficiario en toda su dignidad.

- Dignidad y sentido de la vida

Las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. *Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance.* Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad. Las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos, pero nunca deben convertirse en un fin en sí mismo.

- Papel de la familia

Las personas no vivimos en un vacío social. Vivimos en comunidades dentro de las cuales nos desarrollamos y cultivamos vínculos. Tal como dice el artículo 40 de la Constitución de la República, la primera y más fundamental de esas comunidades es la familia. Cuando la familia contiene a sus integrantes y les da apoyo para desarrollar sus proyectos de vida, ninguna institución pública ni privada puede sustituirla. Todos los integrantes de la familia, en las distintas etapas de la vida y muy especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, alcanzan mayores niveles de bienestar y reciben mejores cuidados cuando cuentan con el apoyo de su entorno familiar. Las políticas sociales no deben, por lo tanto, focalizarse en los individuos como si esos entornos familiares no existieran, sino articular con ellos y tomar las precauciones necesarias para preservarlos. Esta tarea ha de ser realizada desde una actitud de diálogo y aceptación hacia la diversidad de familias.

- Dimensión territorial

Para la formulación e implementación de las políticas sociales, el territorio, además de soporte físico, es escenario y condicionante. El reconocimiento de diferentes realidades socio-culturales y geográficas del país, definidas por su localización y escala, implica variantes en marco institucional (niveles de gobierno, entes sectoriales) redes de actores involucrados y recursos, con derivaciones en la potencia de la intervención del Estado. No será lo mismo el abordaje de una pequeña localidad, una ciudad media, el área metropolitana o el ámbito rural.

- Redes comunitarias

Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. *Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión.* El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía de la comunidad. Esto

requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que existen en el territorio. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local.

- División de roles, descentralización y subsidiariedad

La ejecución de políticas sociales modernas debe distinguir entre la función de rectoría y la ejecución de programas específicos. Nadie debe ser único evaluador de su propio trabajo. *Al MIDES le corresponde fijar objetivos, definir estrategias, asignar recursos según una lógica de condicionalidades y evaluar impactos, como base de acciones correctivas y de mejora. La ejecución de programas concretos debe realizarse en coordinación con los gobiernos departamentales, los municipios y la sociedad civil.* Nuestra guía será el principio de subsidiariedad, que implica que la intervención pública se vuelve más sensible y eficiente cuando es realizada por el actor más cercano a los interesados. Esto implica un fuerte compromiso con la descentralización, la delegación, el asociacionismo entre actores públicos (por ejemplo, entre municipios) y la cooperación con organizaciones voluntarias. La descentralización de las políticas y la gestión local constituyen un principio básico de nuestro enfoque político. Es necesario confiar en lugar de sospechar y monopolizar, sustituyendo el modelo burocrático por un nuevo modelo de gestión que denominamos de proximidad.

- Modelo de proximidad

No es posible interpretar la realidad a partir de un formulario, ni evaluar la pertinencia de una prestación mediante un algoritmo. Debemos estar presentes en el territorio, para que el Estado se transforme en apoyo para la superación de cada persona y del colectivo que integra. Nos proponemos trabajar con una red de *mesas territoriales* conformadas por referentes locales que, actuando lectivamente, sean los verdaderos protagonistas en la distribución de los recursos, ya que su conocimiento de la realidad les permite comprender las situaciones de mayor urgencia y necesidad. El principal papel de los técnicos será aportar su conocimiento sobre las fuentes de recursos disponibles, apoyar en materia de capacitación y buenas prácticas, realizar el seguimiento y evaluar resultados. También serán claves en el apoyo de las mesas territoriales para su normal funcionamiento. La capacitación de los técnicos en resolución de conflictos es básica para que puedan ayudar a esas comunidades en la asignación de los recursos que intermedien.

También integraremos a organizaciones sin fines de lucro, que sólo podrán recibir dineros públicos para el cumplimiento de metas específicas que estarán sometidas a evaluación, en el marco de *compromisos de gestión a término*. Si una organización depende de un problema social para asegurar su propia continuidad y existencia, no tendrá motivos para resolverlo. El genuino interés de las organizaciones sin fines de lucro en ser actores directos en el logro de las soluciones debe ocupar el primer lugar a la hora de evaluar el apoyo a otorgar desde el Estado, sin valoraciones ajenas a esa finalidad primordial.

El proceso de superación del individuo se ve fortalecido si es acompañado por quienes ya han transitado ese camino, conocen las dificultades y son el ejemplo tangible de que es posible salir adelante. Esta tarea estará a cargo de *mentores* debidamente seleccionados, capacitados y orientados. La figura del mentor, junto con la participación directa de organizaciones de la sociedad civil en el marco de compromisos de gestión, constituyen los instrumentos principales del modelo de proximidad.

- Transparencia y evaluación

El manejo de dineros públicos es siempre un tema delicado que requiere mucha responsabilidad. El manejo de dineros públicos que se destinan a dar apoyo a los sectores más vulnerables nos exige una cuota adicional de cuidado. Nos proponemos aplicar una política de transparencia total, que incluya la divulgación de objetivos, metas e indicadores, así como información detallada sobre presupuesto y ejecución presupuestal. Se difundirá asimismo el Curriculum Vitae de todo el personal técnico que sea contratado, y los antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil con las que se trabaje. La medición y divulgación de resultados se hará bajo un marco metodológico previamente acordado con OPP, que refleje la realidad sin sesgos intencionales. Aplicaremos esa metodología al escenario de partida, para poder comparar en perspectiva los resultados alcanzados.

- Nuevo concepto de pobreza

La pobreza no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sostenibles. Una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan

capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad.

- Progresividad

Parte de los problemas que enfrentan muchos programas sociales es la falta de progresividad. Los apoyos que recibe el beneficiario se interrumpen en cuanto éste obtiene un empleo, alcanza cierto nivel de ingresos o cruza algún otro límite semejante. Esto suele generar clientelas dependientes, compuestas por personas que no tienen suficientes incentivos para abandonar su condición de beneficiarios de políticas sociales. De este modo se eterniza la situación que se aspira a superar. En línea con las mejores prácticas a nivel internacional, nos proponemos desarrollar programas progresivos, que acompañen de manera realista el desarrollo de cada persona hasta lograr su autonomía.

- Diversificación

A la hora de pensar políticas específicas, hay que separar dos grandes categorías. Hay tareas de protección social que son permanentes y están más allá de cualquier cálculo de costos: el Estado debe amparar a quienes no pueden o ya no están en condiciones de generar los recursos que necesitan para vivir dignamente. Quienes están en esa situación no sólo necesitan transferencias económicas, sino también un entorno social y cultural que les permita recuperar la autoestima y reorientar su potencial personal.

Otras políticas públicas deben ser concebidas como transitorias, porque su objetivo es poner fin a situaciones de vulnerabilidad o de dependencia que son superables. El caso central es el combate a la pobreza. Esta diversidad de situaciones implica que no hay que plantear una opción excluyente entre políticas universalistas y políticas focalizadas. Una estrategia pública de desarrollo social y humano debe incluir a ambas.

Las políticas universalistas deben abarcar la educación, la salud y la seguridad humana, desde una visión coherente e integradora. El divorcio que hoy existe entre esas políticas generales y las políticas sociales convertidas en monopolio del MIDES es parte de lo que hay que superar.

Las políticas focalizadas deben atender a situaciones específicas como la marginalidad, la población en situación de calle, las brechas generacionales, la discriminación racial o de género, o la desprotección de la población con discapacidad. Esta diversidad de situaciones requiere respuestas diferentes, pero ajustadas a un enfoque común. Ese enfoque estará definido por la intervención temprana, la integralidad de la acción por encima de barreras burocráticas, la territorialidad, el involucramiento de la sociedad civil y el carácter dinámico de las intervenciones, que deben ajustarse a las diferentes etapas del ciclo de vida.

Los requisitos para acceder a estos programas serán definidos y aplicados en forma objetiva, asegurando el acceso a dicha información a los potenciales beneficiarios y ofreciendo medios de comunicación y trámite que contemplen la situación del público destinatario.

## *REORGANIZACIÓN DEL MIDES*

Nos proponemos una reorganización paulatina del MIDES, que lo concentre en las tareas de rectoría (definición de objetivos, diseño de estrategias generales, financiamiento y evaluación), al tiempo que la operativa se traslada a otros ámbitos (programas sociales de gobiernos departamentales, organizaciones de la sociedad civil, organismos estatales vinculados). Todo esto supondrá desarrollar una ingeniería de convenios e instrumentos de seguimiento y evaluación, así como organizar tareas de capacitación para el personal del propio ministerio.

## **ACCIONES A IMPULSAR**

1. Desmontar el actual formato burocrático y compartimentado para pasar a una organización flexible, centrada en la ejecución de programas globales.
2. Organizar la política social en un conjunto relativamente reducido de programas inter-institucionales de alto impacto, en lugar de dispersarla en una multitud de iniciativas difíciles de identificar, de controlar y de evaluar.
3. Instalar para cada programa el principio: “un programa, un responsable”, con el objetivo de evitar ineficien-

cias y disolución de responsabilidades.

4. Definir criterios claros de priorización presupuestal, de manera tal que lo que se declare una prioridad efectivamente lo sea en los hechos.

5. Definir modalidades de cooperación y de transferencia de fondos hacia los gobiernos departamentales, para aquellos componentes de los programas asociados a las competencias municipales y en el marco de convenios específicos, con evaluación permanente de avances respecto de los objetivos acordados.

6. Regular la participación de organizaciones de la sociedad civil, priorizando los contratos de gestión a término, la rendición de cuentas y la medición de impacto.

7. Promover en todos los programas sociales el criterio de contraparte, como camino para fortalecer la dignidad de los beneficiarios: “No hay nadie tan vulnerable y necesitado que no tenga algo para dar”.

8. *Incorporar las orientaciones vigentes en materia de Responsabilidad Social, haciendo hincapié en la mutua implicancia y alianzas entre los distintos actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos nacionales y departamentales, empresas, sindicatos, comunidades locales, etc.*

9. Generación de un modelo de auditoría de gestión que permita ver el desarrollo y la relación inversión – beneficiario. Aspiramos a desarrollar un *Índice de desarrollo social, inclusión y ciudadanía*, que permita evaluar impactos a lo largo del tiempo, en forma desagregada según las diferentes zonas de intervención.

10. Definir un sistema de indicadores sociales, ajustado regularmente a las realidades evaluadas.

## **PRIORIDAD A LA PRIMERA INFANCIA**

La primera infancia es un período de la vida que abarca desde el nacimiento a los seis años. Comprende dos ciclos. El primero de ellos se extiende desde el nacimiento a los 36 meses y el segundo desde los 3 a los 6 años de edad. Con la Ley General de Educación No 18.437 se incorporó a la primera infancia como la etapa que inicia el proceso educativo de las personas.

El sector poblacional que se ubica en la primera infancia es comparativamente chico en Uruguay, y está en una situación de alta vulnerabilidad. Los datos del Censo 2011 muestran que los niños de 0 a 5 años son el 8 % de la población uruguaya, mientras que las personas de 65 o más años representan el 14,1 %. Sin embargo, mientras el 18% de los niños entre 0 y 3 años son pobres, menos del 1% de los mayores de 66 años lo son. El 40% de los niños que nacen en Uruguay lo hacen en un contexto adverso para su pleno desarrollo. Según la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud, uno de cada cinco niños presenta algún tipo de alteración en su desarrollo psicomotor, con peores desempeños entre aquellos que viven en condiciones de pobreza.

Estos datos son preocupantes, porque la primera infancia es una etapa decisiva en la formación de la persona. El ambiente en el que un niño crece es determinante para que desarrolle o no su potencial. Un conjunto de factores que van desde la alimentación hasta la contención afectiva tienen una fuerte influencia sobre sus posibilidades de desarrollo cognitivo, sobre su forma de ser y de relacionarse con los otros. Por eso son especialmente inaceptables las inequidades derivadas del tipo de hogar en el que le toca nacer a cada uno. Sólo si la sociedad corrige las profundas desigualdades que se producen en esta etapa podremos romper el círculo de la pobreza y de la exclusión.

También está demostrado que el dinero invertido en los primeros años es el que tiene un mayor impacto sobre la vida de los beneficiarios y sobre la sociedad en su conjunto. No existe otra política que sea a la vez tan justa y tan redituable para la sociedad. El gasto público en la primera infancia no plantea ninguna disyuntiva entre eficiencia y equidad. Mejorar las condiciones de vida de nuestros niños mejorará en el mediano y largo plazo la educación, la economía, la seguridad y el funcionamiento de las instituciones políticas. A diferencia de la mayoría de las otras inversiones, la inversión en educación infantil aborda la desigualdad al mismo tiempo que promueve la productividad económica y mejora la convivencia social. Sin embargo, en el Uruguay de hoy, solamente 25 de cada 100 pesos que el Estado dedica al gasto público social son destinados a la infancia y la adolescencia.

Nos proponemos poner en marcha una política integral de protección a la primera infancia, que coordine



en una sola red a los diferentes actores públicos y privados, y atienda los distintos factores que entran en juego, como la vivienda, las condiciones sanitarias y medioambientales, la dimensión educativa y el acceso a servicios de salud. Esta política abarcará desde el embarazo hasta los seis años de vida.

Esta Red de Protección a la Infancia se construirá a partir de la reorganización y fortalecimiento de dos programas que ya existen: el programa Uruguay Crece Contigo y el Plan CAIF. Estos programas deben trabajar articuladamente en el territorio, de modo que la intervención temprana de UCC tenga continuidad derivando los casos más críticos al CAIF más próximo.

## ACCIONES A IMPULSAR:

11. Apoyo y acompañamiento a embarazadas en situación vulnerable desde antes del nacimiento del niño. Fortalecimiento del convenio ASSE-CAIF en el trabajo con embarazadas a través de talleres y políticas de apoyo nutricional para embarazadas adelgazadas.

12. Sensibilización del papel de padre y madre en el crecimiento del niño; adecuación y seguimiento en la red de asistencia existente.

13. Reformulación y fortalecimiento de las Asignaciones Familiares como modalidad de transferencia monetaria. En particular, proponemos equiparar la Asignación Familiar común con la que paga el Plan de Equidad, como manera de alentar la búsqueda de empleo por parte de los padres y reconocer el esfuerzo contributivo del trabajador formal. También proponemos modificar el enfoque con el que se verifica el cumplimiento de las condiciones para cobrar esas asignaciones (asistencia a clase, controles sanitarios). Todo incumplimiento debe tomarse como punto de partida para el desarrollo de acciones específicas, en lugar de ser tratado únicamente con sanciones.

14. Estudiar y analizar el diseño, los cometidos, y los resultados del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC) creado en el año 2012. Analizar las características del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia creado por el programa.

15. Realizar un profundo análisis del Plan CAIF y de su gobernanza. Se trabajará en la reestructura de la red de atención a la primera infancia y familia, mediante la ampliación de plazas y el fortalecimiento de su presencia territorial, cuando ella sea la opción que aporte el mejor resultado. Se potenciará y se extenderá su cobertura mediante la coordinación con otros programas, como los Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI), y actores privados que brinden una cobertura de alcance y finalidad similar.

16. Para avanzar en esta dirección se elaborará un plan de optimización que permita lograr mayores impactos a partir de los recursos con los que cuenta, actualizando el modelo a la realidad actual y previendo las nuevas problemáticas que enfrentarán esos niños en su proceso de educación y crecimiento. En el marco de esta reorganización y fortalecimiento conjuntos del programa Uruguay Crece contigo y del Plan CAIF, nos proponemos impulsar estas medidas escalonadas según la edad de los beneficiarios:

17. Niños de 0 a 3 años

- Controles en salud: extensión del tiempo de consulta en controles de salud clave. Efectivo cumplimiento del convenio vigente, garantizando régimen de doble turno (30 minutos) para primeros controles, y extender también a un régimen de doble turno los controles de recién nacidos, 4 meses, 6 meses, 12 meses, 18 meses. Para garantizar el cumplimiento de éste objetivo y estimular su pronta instrumentación, proponemos su inclusión como meta asistencial.
- Cumplimiento del marco legal vigente respecto a las salas de lactancia en lugares de estudio y trabajo (Ley 19.530).
- Profundizar el acceso al nivel educativo de 3 años, mediante la ampliación de jardines y escuelas públicas, y el desarrollo de nuevos convenios con instituciones privadas (becas de inclusión socio educativa). Mejorar la coordinación entre jardines de infantes y clases de nivel inicial en las escuelas públicas (ANEP), jardines de iniciativa privada supervisados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y Centros CAIF.

- Ampliar y diversificar la oferta entre los 0 y los 3 años, tal como lo establece el “Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020”. Nos proponemos ampliar la cobertura de los Centros CAIF y de los CAPI para la atención diaria.
- Garantizar el acceso e intervención precoz para niños con retrasos en el desarrollo. Debe garantizarse el acceso a la pronta consulta con especialistas y tratamiento (neuropediatra, psicomotricista, psicopedagogo, psicólogo, fonoaudiólogo) para aquellos niños cuyos núcleos familiares no cuentan con BPS. Existe una situación de inequidad entre los niños que pueden acceder y los que no al programa de ayudas extraordinarias (AYEX). Esta situación, motivó en el 2017 a que la Sociedad Uruguaya de Pediatría presentara ante el Instituto Nacional de Derechos Humanos una denuncia por vulneración de los derechos de los niños.

#### 18. Niños de 4 a 6 años

- Controles en salud: extensión del tiempo de consulta. Se propone extender a régimen de doble turno (30 Minutos) los controles correspondientes a los 4 años. Para garantizar el cumplimiento de éste objetivo y estimular su pronta instrumentación proponemos su inclusión como meta asistencial.
- Asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 4 años (Ley 18.437). Ello se hará partiendo de la detección temprana de las situaciones de inasistencia, a efectos de contactar al responsable del niño para intentar corregir de inmediato la situación mediante el asesoramiento y apoyo. El enfoque actual de suspensión de las transferencias ha demostrado no ser suficiente para prevenir o revertir las situaciones de inasistencia o desafiliación.

### *Derechos del niño y medidas de protección contra el maltrato infantil*

Desde el año 2011 se registra un aumento progresivo de los casos de violencia hacia niños en el país. En 2017 se registró una situación de este tipo cada tres horas. La definición de violencia utilizada en esas estadísticas incluye el maltrato emocional (39% de los casos), la negligencia (19%) , las agresiones físicas (20%) y el abuso sexual (22%). Respecto al perfil de las víctimas, el 56% son niñas y el 42% de quienes sufren agresiones están en edad escolar (entre 6 y 12 años). Frente a esta situación, nos proponemos impulsar las siguientes acciones:

#### ACCIONES A IMPULSAR:

19. Se continuará el combate contra el abuso sexual infantil, aumentando la prevención y represión en coordinación con el Ministerio del Interior.

20. Se creará como unidad del MIDES una “Defensoría Para la Niñez”, que tome a su cargo el seguimiento y evaluación de la protección del niño. La Defensoría supervisará el cumplimiento real de los derechos consagrados, y tendrá a su cargo la generación de propuestas de modificación de la normativa. La finalidad última será hacer visible la responsabilidad familiar y de la sociedad en su conjunto, frente al desarrollo pleno de nuestros niños. Desde la Defensoría de la Niñez se impulsará en acuerdo con el MSP y la Sociedad Uruguaya de Pediatría, un programa permanente de sensibilización para la correcta y permanente aplicación de los protocolos de detección de situaciones de violencia o maltrato en niños.

21. Abordaremos con urgencia los graves problemas del INAU y de INISA, para evitar que los derechos de nuestros niños y adolescentes sean vulnerados por el propio Estado. También trabajaremos en una política focalizada hacia los niños que viven junto a sus madres privadas de libertad garantizando el cumplimiento cabal de sus derechos.

22. Crearemos un sistema integrado de alternativas a la institucionalización para cuando la situación desborde la capacidad de respuesta del ámbito familiar. Modificaremos el *régimen de adopciones*, con el objetivo de agilizar drásticamente los tiempos, garantizando los debidos procesos. En nuestro país hay una importante cantidad de menores institucionalizados, cuyas vidas mejorarían enormemente si fueran recibidos por una familia, y al mismo tiempo hay muchas personas que esperan largos años (a veces infructuosamente) para poder adoptar. Entre unos y otros hay una selva de ineficiencias y trabas burocráticas, de las cuales es responsable el Estado. Las modificaciones aprobadas en estos años sólo

agravaron esta situación. Trabajaremos también en la creación de un régimen de *familias de acogida, familias articuladas* y otros modelos que permiten mantener el vínculo entre el niño y su familia biológica, al tiempo que lo ponen a salvo de situaciones de riesgo y le dan oportunidades de desarrollo.

### *Otras acciones relativas a la infancia*

23. Creación de un Hospital de Día en el sector público, para atención parcial en salud mental pediátrica. Esta solución favorece la disminución del estigma social por internaciones, la participación activa del núcleo familiar en el proceso de salud del niño o adolescente y la disminución de las internaciones en hospitales generales, lo que tiene un impacto positivo en los gastos asistenciales.

24. Creación de un marco legal que garantice licencias especiales para padres o cuidadores con niños que padezcan enfermedades graves. Existe ya un proyecto de ley presentado por nuestro Sector, que intenta dar respuesta a la desigualdad generada entre trabajadores que cuentan con recursos para atender a niños con enfermedades graves y aquellos que no pueden solventarlo, lo que genera con frecuencia grandes dificultades en su vida laboral.

25. Programa de paternidad responsable, que incluya medidas legales para la igualdad de derechos y obligaciones de padres y madres.

26. Programa de estímulo al cuidado intergeneracional, *orientado a promover que el cuidado de adultos mayores y niños se haga en lo posible dentro de la familia.*

## **UNA DEUDA PENDIENTE: LAS GENERACIONES JÓVENES**

Uruguay se ha convertido en un país que no ofrece oportunidades a los jóvenes. Menos del 40% llega a terminar la educación media, lo que significa que cerca del 60% tendrá dificultades serias para acceder a un empleo calificado. Esta cifra aumenta a medida que disminuye el nivel de ingresos del hogar del que provienen los estudiantes.

En parte debido a lo anterior, los jóvenes son un grupo muy golpeado por el desempleo. Para los menores de 25 años, el desempleo promedio del último año fue del 25,5%. mientras que para los mayores de 25 la tasa es del 5,2%. En el caso de las mujeres jóvenes, el desempleo llega al 30,6% a setiembre de 2018.

Los jóvenes tienen dificultades para independizarse y acceder a una vivienda propia, así como para poner en marcha emprendimientos. Complementariamente, y según cifras oficiales, el 20 % de los adolescentes y jóvenes ha tenido hijos (5% entre 15 y 19 años; 25% entre 20 y 24 años; y 45% entre 25 y 29 años). Los adolescentes y jóvenes de menores ingresos tienen más hijos y más temprano que los de mayores ingresos, lo que frecuentemente se convierte en un mecanismo reproductor de la exclusión y la pobreza.

Las políticas públicas para jóvenes se desarrollan actualmente a través del Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Pero sus programas son de escaso impacto, tienen bajos niveles de participación, están politizados y no están sintonizados con las inquietudes e intereses reales de los supuestos beneficiarios. El formato institucional apenas ha cambiado desde la década de los 90. También en este terreno hace falta evolucionar.

### **ACCIONES A IMPULSAR**

27. Cambio del modelo institucional del INJU. Es necesario reducir su dependencia respecto del MIDES en la generación, asesoramiento y coordinación de políticas. Además, hay que aumentar las coordinaciones hacia afuera. No puede haber organismo gubernamental que trabaje en temas de juventud y no coordine con el INJU. La tarea de la actual "División Articulación, Programas Sociales y Estudios de juventud" es insuficiente en este sentido.

28. Hace falta dar más participación a los jóvenes. Para eso nos proponemos organizar una convocatoria anual de proyectos a ser financiados con recursos presupuestales del instituto. Los proyectos deberán presentarse siguiendo ciertos criterios (formulación de metas y objetivos, estimación de costos, indicadores de impacto para su evaluación, etc.). En el período previo a la convocatoria se organizarán instancias virtuales de capacitación. Una vez recibidos los proyectos, se convocará a los jóvenes de todo el país a votar en forma digital. Los proyectos con mayor apoyo pasarán a formar parte de la agenda institucional del INJU.

29. Nos proponemos dotar al INJU de un Plan Estratégico de Comunicación, desarrollado con el asesoramiento de profesionales jóvenes. El actual sitio web no cumple las condiciones para generar interés en el público joven. La comunicación del instituto debe actualizarse y hacer un uso intensivo de las principales redes sociales (*Instagram, Whatsapp, Snapchat, Twitter y Facebook*). Hay que lograr una generación de contenidos permanente y tener canales de comunicación bidireccional que permitan a cualquier joven entrar en contacto con el INJU para solicitar información o asesoramiento, denunciar situaciones de acoso, discriminación o violencia, etc. Hay que difundir actividades y convocatorias a través de listas de difusión y ofrecer actividades de capacitación en forma virtual. Hay que cambiar el lema institucional del INJU y actualizar su logo. También hay que cambiar la fachada y el acondicionamiento interior del instituto.

30. Nos proponemos crear un programa “INJU Móvil”, en el marco de nuestro modelo de proximidad. Los jóvenes no tienen que ir al INJU, sino el INJU a los jóvenes. Para eso coordinaremos con ANEP y con el programa Centros MEC, para organizar un programa de visitas que lleve talleres de orientación vocacional, educación vial, salud mental, sexual y reproductiva, así como sobre hábitos alimentarios, abuso de sustancias, empleo, educación financiera y otros temas que articulan con las preocupaciones del público específico. Nos proponemos que, al final del quinquenio, se hayan visitado todos los liceos y escuelas técnicas, y la mayor parte de los centros MEC del interior.

31. El INJU está manejando de una manera muy artesanal e improvisada el conjunto de convenios que le permiten ofrecer becas y cursos. Es necesario profesionalizar esa línea de trabajo. Para eso nos proponemos crear un Programa Nacional de Becas para jóvenes que incluya estudios regulares de demanda, una política sistemática de captación de apoyos institucionales y económicos, y la elaboración de criterios claros y transparentes para la selección de beneficiarios.

32. Nos proponemos incorporar nuevos programas a las actividades permanentes al INJU. Uno de ellos serán los “Premios INJU”, dedicados a reconocer anualmente a jóvenes que destacan en algún tipo de actividad (cultural, deportiva, social, académica, etc.). Aspiramos a que el INJU organice anualmente ferias de empleo, innovación y emprendimiento, principalmente en el interior del país y en coordinación con los gobiernos departamentales.

33. La “Tarjeta Joven” es un buen instrumento para la inclusión de los jóvenes. Sin embargo, los beneficios que otorga son limitados y han sido poco actualizados. Nos proponemos fortalecer este instrumento por la vía de agregar:

- Más beneficios en librerías, realizando al menos un convenio por capital departamental y haciendo especial énfasis en las ciudades donde funcionan sedes universitarias.
- Realizar convenios con al menos una farmacia por capital departamental, con el fin de ofrecer descuentos en pastillas anticonceptivas, preservativos y demás métodos de prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual.
- Firmar convenios para lograr beneficios en el transporte entre el interior y Montevideo, así como en el transporte local dentro del interior.

34. Los programas PROJOVEN e INEFOP han sido modelos exitosos en unir la capacitación y la inserción laboral, proyectando salidas capaces de generar expectativas de futuro para el beneficiario y para su entorno. Nos proponemos duplicar la cobertura nacional de programas específicamente dirigidos a jóvenes. Incorporaremos a la capacitación cursos que aporten formación para la vida, como educación legal y financiera básica.

35. Nos proponemos reformar las leyes de empleo juvenil, que claramente no han generado los efectos esperados. Tal como se indicó en la sección referida a relaciones laborales, nuestra propuesta es crear un grupo de trabajo multipartidario al que se le asignen tres tareas. La primera es realizar una evaluación del impacto logrado por las normas aprobadas en estos años, así como de la institucionalidad que en principio debe dar respuestas al problema del desempleo juvenil. La segunda es realizar un análisis del conjunto de opciones que ofrece la experiencia regional e internacional (contratos de formación, formación dual, fomento del emprendedurismo joven, programas de capacitación laboral, subsidios al primer empleo, etc.). La tercera es elaborar un proyecto de ley que complemente y profundice las medidas adoptadas hasta el presente, al tiempo que modifique la institucionalidad encargada de administrar los estímulos (creación de una “ventanilla única” desde la que acceder a todos los programas existentes).

36. Parte de las dificultades que hoy enfrentan los jóvenes se deben a la interrupción de los mecanismos tradicionales de transmisión de saberes entre generaciones. Por eso nos proponemos estimular y fortalecer la cooperación intergeneracional, con medidas como las siguientes:

- Se desarrollarán programas públicos (convenio INEFOP-BPS) y privados (mediante estímulos a empresas y

otras organizaciones) para generar espacios donde personas jubiladas transmitirán saberes concretos y experiencia de vida a jóvenes provenientes de contextos alta y medianamente vulnerables. Se dará una fuerte implantación local a la experiencia, mediante la intervención de las mesas territoriales del MIDES.

- Fomentaremos desde ANEP el desarrollo de la educación dual, tal como se especifica en la sección referida a relaciones laborales (Medida 13).
- Impulsaremos, dentro de los planes generales de acceso a la vivienda, un programa de construcción, ampliación y restauración de vivienda por ayuda mutua dirigido específicamente a jóvenes de hasta 30 años, que incluya la obligación de realizar cursos básicos de autoconstrucción. Durante el tiempo de trabajo, los beneficiarios estarán bajo la supervisión de oficiales de la construcción retirados que transmitirán conocimientos y experiencias. Al cabo del programa se acreditarán los saberes incorporados, como manera de generar antecedentes valiosos ante futuros empleadores. Nos proponemos invitar a FUCVAM y al SUNCA a participar en el desarrollo de esta experiencia.
- Crearemos un fondo concursable para financiar emprendimientos productivos y culturales impulsados por jóvenes. El programa funcionará en modalidad de incubadora e incluirá la participación de monitores adultos que asesoren y transmitan saberes durante el proceso.

37. Nos proponemos generar oportunidades específicamente dirigidas a jóvenes que aspiran a independizarse, incluyendo créditos, garantías y fórmulas de alquiler flexible que faciliten el acceso a la vivienda. Promoveremos que los planes de vivienda existentes y a crear (MEVIR, Plan Juntos, planes del Ministerio de Vivienda, ANV, etc.) reserven un mínimo de 10% de unidades para jóvenes de entre 18 y 30 años. En el caso de los estudiantes mayores de edad, promoveremos un Plan de Vivienda Colectiva Temporal, que dure el tiempo previsto para la culminación de los estudios (más un margen razonable de tolerancia) y esté condicionado a la asistencia y escolaridad.

38. Pondremos en marcha, en articulación entre el MIDES y el MSP, un Plan Nacional de Adicciones y Salud Mental dirigido especialmente a adolescentes, que fortalezca al que ya funciona en el ámbito del MSP. El programa será de carácter nacional (urbano y rural) e integrará actividades de difusión, prevención e intervención psicológica. Promoveremos la capacitación del personal de salud, con el fin de que genere más empatía y mejor comunicación con este grupo específico. Se prestará especial atención a las problemáticas de la depresión, el consumo problemático de sustancias y el suicidio.

39. En estrecha relación con lo anterior, nos proponemos lanzar campañas de comunicación dirigidas específicamente a adolescentes y jóvenes, que serán coordinadas desde el INJU pero se canalizarán a través de diversos medios tecnológicos (básicamente redes sociales) y canales institucionales (ANEP, televisión y radios públicas, acción del MIDES en el territorio, etc.). Algunas temáticas a priorizar serán el consumo problemático de sustancias (prevención que evite el primer contacto, riesgo de la marihuana, consumo responsable, oportunidades de acompañamiento y de tratamiento, etc.), salud mental (reconocimiento de síntomas de trastornos emocionales como depresión y ansiedad, oportunidades de consulta, acompañamiento y tratamiento, prevención del suicidio), seguridad vial (con especial énfasis en el mensaje de no subirse al auto de alguien que haya consumido drogas o alcohol) y hábitos alimenticios (que promuevan el consumo de agua junto con el alcohol, el consumo de frutas y verduras, etc.).

40. Promoveremos una política integral de prevención y tratamiento de adicciones, en coordinación entre INJU, ANEP, MSP y MIDES. Además de los componentes habituales en este tipo de política (prevención, tratamiento, rehabilitación) se trabajará en habilidades interpersonales y autoestima, así como en habilidades para manejar presiones del grupo de pares. Esta política promoverá el desarrollo de centros de atención ambulatoria o de internación voluntaria, bajo diferentes abordajes para el tratamiento y rehabilitación, que comprendan y adecuen la oferta de servicios a las diferentes situaciones personales, tanto en lo referente al grado de dependencia como al contexto socio económico de la persona.

41. Profundizaremos el fomento del voluntariado juvenil. Promoveremos la creación de una *Red de jóvenes referentes* que fomente el ejercicio del liderazgo positivo. Existen muchos jóvenes que, por características o por trayectoria personal, cumplen un rol de referencia en sus comunidades, y pueden cumplirlo también en otras comunidades con las que entren en contacto. No son necesariamente famosos ni siempre tienen grandes logros que mostrar, pero inspiran a las personas de su misma edad y facilitan cambios actitudinales. Nos proponemos hacer un trabajo sistemático para que esa clase de interacción se multiplique en el territorio.

## POBLACIÓN ADULTA EN RIESGO

Tener una visión de ciclo de vida nos hace estar atentos a las necesidades y vulnerabilidades que se presentan en distintos grupos de edad. Por eso sabemos que la población adulta (aún aquella que trabaja y está integrada al sector formal) enfrenta sus propios riesgos y tiene preocupaciones legítimas. Algunas de esas preocupaciones tienen que ver con inseguridades económicas, como la que genera la desaparición de empleos a causa de los avances tecnológicos. Otras tienen que ver con el ejercicio de las responsabilidades parentales (por ejemplo, padres y madres de hijos con consumo problemático de sustancias, o con problemas con la justicia). También es papel de las políticas sociales atender a estas situaciones.

### ACCIONES A IMPULSAR:

42. A partir de las mesas territoriales del MIDES, y en coordinación con otras dependencias públicas como el MSP y el Ministerio del Interior, crearemos grupos de apoyo a padres y madres con hijos en situación de consumo problemático o que han incurrido en acciones delictivas. El objetivo será dar contención y asesoramiento para evitar los sentimientos de desorientación y abandono que frecuentemente afectan a los adultos que se encuentran en tales situaciones.

43. Se creará un fondo concursable para financiar propuestas de microemprendimientos presentadas por personas mayores de 45 años que tengan un mínimo de 10 años de trabajo en el sector formal. Entre las condiciones para presentar una propuesta estará la aprobación de un curso sobre gestión de microemprendimientos organizado por INEFOP. Se priorizarán los proyectos que generen cambios en las comunidades locales y generen oportunidades de empleo. Se aplicarán a estos emprendimientos los mismos beneficios que se otorguen al conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas.

## ADULTOS MAYORES

En el contexto latinoamericano, los uruguayos estamos posicionados como una sociedad envejecida: el peso de los adultos mayores en el total de población supera al que existe en los demás países de la región. Esta realidad ha conducido a que, en términos comparativos, los adultos mayores cuenten en Uruguay con mayores niveles de protección que en el resto de América Latina. Una proporción importante del gasto social se dirige a este grupo. Eso no significa, sin embargo, que no existen vulnerabilidades ni problemas a solucionar. Por una parte, el gasto público dirigido a los adultos mayores tiene los mismos problemas de ineficiencia que el conjunto del gasto social: se gasta mucho pero se gasta mal. Por otra parte, los múltiples procesos de transformación por los que atraviesan nuestras sociedades (que incluyen, entre otras cosas, un cambio profundo en las dinámicas familiares) plantean nuevos desafíos a los que es necesario responder.

### ACCIONES A IMPULSAR:

44. Una proporción muy importante de los adultos mayores son personas que viven y que pasan solas la mayor parte del día. Esto genera problemas emocionales, acelera los procesos de deterioro cognitivo y expone a los adultos mayores a riesgos sanitarios innecesarios. Hace falta generar acciones que rompan el aislamiento y favorezcan la integración social. Para eso nos proponemos ampliar y fortalecer la red de centros diurnos para la tercera edad, priorizando la atención a adultos mayores en situación de vulnerabilidad leve o moderada, ya sea por razones económicas, sanitarias o afectivas. Los centros diurnos deben funcionar como espacios de contención y atención especializada. Cada centro debe contar con un equipo permanente de profesionales que trabajarán en forma coordinada, así como personas de la comunidad que podrán integrarse en forma voluntaria.

45. Promover el envejecimiento activo trae beneficios para los adultos mayores y también para la sociedad (entre otros, disminuye las demandas sobre el sistema de salud). Por eso promoveremos la vida asociativa, fortaleciendo las organizaciones y clubes de adultos mayores, y estimulando su participación en organizaciones voluntarias, especialmente aquellas de implantación territorial. Un ejemplo de este tipo de práctica son los programas de transferencia intergeneracional de conocimientos y experiencia de vida que presentamos en la sección referida a los jóvenes (Medida 34 de este capítulo).

46. Tal como se especificó en la sección correspondiente a seguridad social, nos proponemos revisar la nor-

mativa que restringe la posibilidad de trabajar a las personas mayores de 60 años que, siendo jubilados, desean mantenerse en actividad (Ley 19.006, de compatibilidad entre trabajo y jubilación). Esta norma ignora recomendaciones de organismos internacionales, afecta negativamente la vida de los adultos mayores y obstaculiza la transferencia de conocimiento entre generaciones.

47. En la misma línea, promoveremos el deporte para adultos mayores, atendiendo a sus necesidades físicas y recreativas con el fin de favorecer su bienestar personal y su integración social. El acompañamiento de los adultos mayores estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones.

48. Promoveremos la corresponsabilidad en el cuidado de la salud, modificando la normativa de modo tal que permita a los abuelos y abuelas cuidar a sus nietos en el marco del Sistema de Cuidados.

49. *Programa Abuelas y Abuelos.* Muchos niños y jóvenes que crecen en zonas de contexto crítico tienen hoy a una abuela (y con menor frecuencia un abuelo) como adulto referente. A veces ese adulto vive en la misma casa y a veces se traslada, pero la constante es que pasa largas horas con sus nietos mientras la madre está ausente. Esas abuelas y abuelos cumplen con frecuencia una tarea sacrificada y solitaria. A menudo son el último adulto en la familia que ha tenido una experiencia prolongada en el sistema educativo o en el sector formal de la economía. El Programa se propone respaldar a esas abuelas y abuelos, potenciando su capacidad como transmisores de hábitos y valores. Los beneficios incluirán la participación en grupos de encuentro, la contención psicológica (con derivación en los casos que lo requieran), la organización de espacios lúdicos compartidos y un sistema de estímulos para organizaciones y empresas que se comprometan en tareas de apoyo.

50. La promoción de una vejez integrada y activa exige la mejora de la infraestructura de las ciudades y el sistema de transporte, con el fin de adaptarlas a sus necesidades de movilidad de los adultos mayores. El plan de ciudades accesibles del que se habla en la sección dedicada a las personas con discapacidad debe considerar también a esta población.

51. Tal como se señaló en la sección dedicada a seguridad social, nos proponemos reformular el programa de viviendas para jubilados y pensionistas iniciado en 1987, integrándolo con la planificación general propuesta para las soluciones habitacionales de la población, con el objetivo de poner al día las casi 10.000 solicitudes de jubilados hoy pendientes. Es necesario revisar la normativa vigente, con el fin de flexibilizar algunas rigideces como las que impiden la cohabitación.

52. Como también se especificó en la sección referida a la seguridad social, vamos a revisar y reducir progresivamente las tasas que el BROU y el BPS aplican a los préstamos a los pasivos, generando graves perjuicios a los pasivos de menores ingresos. Para evitar la dependencia respecto de esta clase de préstamos, nos proponemos complementar el ingreso de quienes reciben las jubilaciones de menor monto, mediante beneficios tales como la bonificación en el acceso a lentes y audífonos.



# B

## PROTECCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



El Censo Nacional de 2011 incorporó por primera vez la variable “Discapacidad” en la información oficial sobre población. El resultado fue que, de un total de 3.251.654 habitantes que tiene el país, algo más de medio millón (exactamente: 517.771 personas) presentan algún tipo de discapacidad. Esta cifra representa un 15,9% de la población total. De este conjunto, 365.462 presentan una discapacidad leve, 128.876 una discapacidad moderada y 23.433 una discapacidad severa.

Hasta ahora no se ha hecho lo necesario para dar respuesta a esta realidad. La prueba la aportan los propios resultados del Censo. El 48% de las personas con discapacidad viven en los hogares de menores ingresos. Mientras que, en el conjunto de la población, el 12.6% de los mayores de 25 años tiene un nivel de instrucción definido como “bajo”, esta cifra trepa al 37,7% entre las personas con discapacidad. En el Uruguay de hoy, y como tendencia general, ser una persona con discapacidad implica tener menos oportunidades. Eso aumenta el riesgo de caer en situaciones de pobreza, desempleo o marginación. Actualmente el estado no cumple con la Ley N° 18.651 sobre protección de personas con discapacidad, que habilita el acceso al 4% de los puestos de los empleos públicos.

## ACCIONES A IMPULSAR

### 53. *Secretaría Nacional de Discapacidad*

Las respuestas que exige esta situación empiezan por lo institucional. Como manera de dar relevancia al tema, vamos a promover la creación de una *Secretaría Nacional de Discapacidad*.

### 54. *Modificaciones normativas e institucionales*

Nos proponemos introducir diferentes modificaciones en la normativa vigente, con el fin de poner fin a situaciones injustas, que en algunos casos configuran discriminación. Entre ellas:

- Efectiva implementación del registro único de personas con discapacidad, creado por la Ley 18651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad, en el año 2010.
- Vamos a promover un cambio en el régimen de licencias laborales, con el fin de dar respuesta a las necesidades legítimas de las madres y padres que tienen hijos con discapacidad. La normativa actual no se ajusta a las necesidades reales de esa población.
- Introduciremos el concepto de *baremo progresivo* al momento de establecer el acceso a la pensión por invalidez en caso de discapacidad no severa, a fin de evitar las inequidades para los núcleos familiares que superan mínimamente los requisitos y quedan excluidos íntegramente del programa.
- Promoveremos la adecuación de las condiciones de acceso e incompatibilidades de las Ayudas Extraordinarias (AYEX) que otorga el BPS, en particular aquellas que refieren a las coberturas en centros especializados, con las posibilidades de traslado del beneficiario. Se analizará en cada caso si eso constituye una barrera que impide el acceso al beneficio.
- Analizaremos el universo de las AYEX hoy vigentes, evaluando su impacto en la rehabilitación y mejora de la calidad de vida para las personas que poseen el beneficio. Crearemos protocolos de actuación y promoveremos la medición objetiva de resultados y control de asistencia, aplicando nuevas tecnologías.
- En materia impositiva, se ampliarán las reducciones para la compra de *software* y tecnología que aporten soluciones específicas a la población con discapacidad.
- Fortalecimiento institucional de PRONADIS. Vamos a convocar a un encuentro nacional sobre atención a las personas con discapacidad para evaluar el desempeño del programa y generar líneas de acción para el quinquenio.
- En coordinación con el Ministerio de Trabajo, se fortalecerá el programa PROCLADIS de INEFOP, aumentando la oferta de capacitación especializada orientada a la inserción laboral de personas con discapacidad.
- Acondicionamiento de los centros públicos de atención a personas con discapacidad. En especial se traba-

para en el acondicionamiento y ampliación del Centro Cachón revirtiendo las decisiones tomadas por la actual administración. Se coordinará con los gobiernos departamentales el desarrollo de una red a nivel nacional.

#### 55. *Discapacidad e inclusión educativa*

La inclusión de alumnos con discapacidad en centros educativos comunes es una idea ampliamente compatible, pero su ejecución inadecuada puede conducir (y de hecho está conduciendo) a dolorosas frustraciones para todos los implicados: los alumnos con discapacidad, los docentes y las familias. Para que esta tarea pueda cumplirse con éxito, es necesario desarrollar diversas líneas de acción que hoy tienen un desarrollo insuficiente:

- La formación para la práctica pedagógica en condiciones de inclusión debe fortalecerse en los institutos de formación docente.
- La infraestructura de los centros de enseñanza debe modificarse para asegurar la accesibilidad.
- También debe generalizarse la figura del acompañante pedagógico en el aula, y desarrollar políticas para su adecuado reclutamiento, formación y evaluación. Esta formación deberá incorporar diferentes especialidades, incluida la atención y apoyo a personas con trastornos del espectro autista.
- El papel de los centros de enseñanza debe ir más allá de desarrollar una educación auténticamente inclusiva. Junto con esto, proponemos que la infraestructura educativa pueda ser utilizada para el cumplimiento de otras formas de apoyo y terapia fuera del horario escolar. De esta manera contribuiremos a evitar traslados y otras complicaciones logísticas que afectan a muchas familias.

#### 56. *Accesibilidad universal*

Algunos de los temas mencionados en el caso de la enseñanza deben extenderse a la sociedad en su conjunto. La accesibilidad no debe asegurarse únicamente en los centros de estudio sino en todos los ámbitos. Esto también requiere medidas específicas:

- Es necesario avanzar hacia un plan general de ciudades accesibles, que aplique los principios del Diseño Universal y Usabilidad a los espacios públicos, al transporte y a los espacios privados donde se cumplan tareas de interés general (como centros de enseñanza y establecimientos de salud).
- Otra línea de trabajo consistirá en el desarrollo de infraestructura para el cumplimiento de tareas de rehabilitación y estímulo, así como para el desarrollo del deporte de competición. El ejercicio físico es un factor esencial, tanto en el desarrollo y mantenimiento de capacidades como en la construcción de la sociabilidad y la autoestima. Muchos uruguayos con discapacidades tienen grandes dificultades para acceder a instalaciones adecuadas a estos fines, especialmente en el interior del país. Es responsabilidad del Estado hacer lo necesario para cambiar esta situación. Esto requerirá en algunos casos el desarrollo de nuevas instalaciones o la adaptación de otras ya existentes, mientras que en otros casos podrá avanzarse por la vía de convenios con instituciones públicas o privadas que cuentan con plantas físicas y con equipamientos en condiciones de ser utilizados. Lo importante es ser capaz de pasar por encima de barreras burocráticas que bloquean el acceso a soluciones.
- Tal como se indicó en la sección referida a Telecomunicaciones, desarrollaremos programas de formación para personas con discapacidad, y aseguraremos la accesibilidad de todos los sitios web de la Administración Pública. Aprobaremos exoneraciones impositivas para la compra de accesorios tecnológicos que faciliten la accesibilidad. Asimismo, promoveremos y facilitaremos el desarrollo local de tecnología destinada a estas poblaciones, que brinde soluciones en todos los órdenes de la vida cotidiana. Crearemos un conjunto de normas y programas específicos y fortaleceremos los ya existentes.
- Se promoverá el turismo inclusivo, en las condiciones descritas en la sección correspondiente a Turismo.
- Se promoverá el uso del Braille en las bibliotecas públicas y privadas, y se incorporará una sección específica en la Biblioteca Nacional.
- Promoveremos la incorporación al programa de viviendas para jubilados de una línea específicamente dirigida a adultos mayores con discapacidad.

### 57. *Discapacidad y sociedad civil*

Una parte central de nuestro enfoque consistirá en apostar a la sociedad civil organizada. La sociedad uruguaya alberga a una cantidad de organizaciones e instituciones sin fines de lucro que canalizan la generosidad y la capacidad de aporte de miles de personas. Esas organizaciones se involucran en la protección a diferentes grupos de población y en la atención a sus necesidades.

Nosotros creemos que la sociedad organizada puede hacer muchas cosas mejor que la burocracia estatal. Eso ocurre cada vez que el involucramiento personal y el compromiso sin horarios pueden hacer una diferencia. Eso no significa que el Estado no deba intervenir, sino que la intervención del Estado debe concentrarse en el financiamiento, el aporte de personal especializado y la evaluación técnica de resultados. Nuestro país tiene mucha experiencia en esta clase de combinación. Dos ejemplos bien conocidos son los Centros CAIF y MEVIR. Las políticas de protección social se beneficiarían si extendiéramos esa misma forma de trabajo a otras áreas. En este marco nos proponemos:

- Incrementar el impacto obtenido por los programas de protección a las personas con discapacidad, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, diferenciando el rol honorario del cuerpo directriz, el papel a desempeñar por el voluntariado y las actividades regulares y permanentes del personal técnico remunerado, bajo un enfoque orientado a resultados, con objetivos cuantificados y evaluados técnicamente por el Estado.
- Promover la integración de los diversos programas de protección a la discapacidad, transformando el enfoque actual que traslada la ineficiencia del modelo burocrático estatal a quienes más necesitan, pasando a un enfoque centrado en el beneficiario.
- Avanzar en un plan global de formación de cuidadores, con fuerte participación de la sociedad civil. Uno de nuestros objetivos es crear, en el marco de lo dispuesto por la Ley 18.651, un programa de residencia asistida para personas con discapacidad que carezcan de apoyo familiar.

### 58. *Discapacidad y equinoterapia*

La equinoterapia resulta un instrumento útil para la rehabilitación en la mayoría de las deficiencias neuro-musculo-esqueléticas, especialmente en las relacionadas con el movimiento, las deficiencias psicomotoras y las deficiencias sensoriales. La actividad se ha desarrollado en los últimos años y hoy está regulada por el Decreto 480/008, del 10/10/2008.

La mayor parte de los centros de equinoterapia se encuentran en unidades militares bajo la dirección del CENAFRE (Centro Nacional y Fomento de la Rehabilitación Ecuestre). También hay algunos centros particulares. Debido a los pocos cupos para atención, existe un déficit importante en la llegada a los potenciales usuarios. Desde el gobierno estudiaremos medidas de apoyo y estímulo para ampliar el acceso a esta alternativa terapéutica.



# C

## POLÍTICAS DE GÉNERO

Concebimos al país integrado por personas que puedan gozar de todos sus derechos, con una calidad de vida adecuada, integración social y horizontes de superación personal y profesional. Esto vale para todas las personas, independientemente de su género (e independientemente también de su origen étnico, nivel socioeconómico, edad o religión).

Para nosotros, la diversidad es una oportunidad de enriquecimiento para todos los miembros de la sociedad. No queremos un Uruguay para algunos sino para todos. Y entre todos tenemos el desafío de construir una mejor convivencia, sin enfrentamientos ni excluidos.

Parte de la construcción de esa sociedad plural consiste en superar estereotipos y prejuicios que pueden tener efectos discriminatorios. Por eso es importante cultivar vínculos de respeto y reconocimiento en ámbitos tan diversos como el doméstico, el laboral, el educativo, el sanitario y el cultural.

Al mismo tiempo es esencial combatir todas las formas de violencia asociadas a este factor. Las cifras en nuestro país muestran que hay unas 40.000 denuncias al año por violencia de género (una cada 13 minutos). El año 2018 cerró con 31 homicidios de mujeres por su condición de tal, una cifra similar al año 2017. Las organizaciones que trabajan en el tema informan que cada año hay alrededor de 3.000 casos de crisis.

## ACCIONES A IMPULSAR

59. Sensibilización y capacitación sobre igualdad de género con igualdad de oportunidades y derechos, mediante acciones que promuevan un cambio cultural en la sociedad hacia la comprensión e integración de las personas de los distintos géneros. El sistema educativo, las políticas sociales y los medios de comunicación públicos son instrumentos de primera importancia en este sentido.

60. Fomento de la convivencia e integración, llevando adelante acciones en las que intervengan distintas organizaciones o personas, construyendo espacios de encuentro y acción colectiva.

61. Mejora de la seguridad ciudadana, procurando concientizar y dar respuesta a situaciones de violencia tanto en el ámbito privado, laboral, educativo, como en el espacio público. Campañas de erradicación del acoso callejero.

62. Combate frontal a la violencia basada en género, asegurando el real cumplimiento de la Ley N° 19.580 de Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género. En tal sentido, los instrumentos que entendemos necesario adecuar o desarrollar son los siguientes:

- Dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para la efectiva aplicación de los instrumentos consagrados en la de la Ley N° 19.580. En particular, realizar el seguimiento que asegure que el hombre abusador cumpla con el tratamiento dispuesto judicialmente y que, en caso de no hacerlo, se le aplique la figura de desacato.
- Extender el uso de las pulseras electrónicas en todo el país y centrar la prevención en el acosador, evitando la afectación de la vida normal de la mujer con la asignación de la custodia al acosador y no a su víctima.
- Ejercer una adecuada coordinación de la red de instituciones con competencia en el tema, asegurando que los servicios de respuesta tengan una cobertura de 24 horas al día los 365 días del año, con un dimensionamiento y capacidad de respuesta acorde a las situaciones límite.
- Sensibilización y capacitación permanente al personal de salud para que identifique situaciones de violencia de género o abuso infantil, accionando los mecanismos de contención y respuestas disponibles.
- Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de larga trayectoria en el tema, aprovechando la información, experiencia y aspectos metodológicos que puedan mejorar las acciones impulsadas desde el ámbito público.

63. Campañas de concientización y acciones integrales para la erradicación de la trata, abuso y explotación sexual en todos sus niveles, pero con especial atención en mujeres, niños, niñas y adolescentes.

64. Fomento de la autonomía económica o patrimonial. Desarrollo de políticas en pro de la equidad salarial. Impulso a talleres de capacitación e instancias de trabajo para la inserción real en empleo de calidad de las mujeres jefas de hogar, personas trans, afrodescendientes, víctimas de violencia de género, etc. Coordinación con organizaciones de la

sociedad civil y organismos públicos para fomentar el desarrollo de micro y medianas empresarias.

65. En coordinación con ANEP, promoveremos un programa orientado a promover la incorporación de habilidades STEMS (ciencia, tecnología, ingenierías y matemática, según su sigla en inglés) en niñas y adolescentes, y crearemos estímulos para aumentar la matrícula de mujeres en carreras tecnológicas. Entre otras cosas, crearemos un Sistema de Mentoría de Mujeres Profesionales o Técnicas que compartan su experiencia en escuelas y liceos, y a de acompañamiento a quienes se inicien en ese camino.

66. Campañas de visibilización y promoción de mujeres en la ciencia y tecnología.

67. Gestión y transparencia. Se invitará a representantes de diferentes colectivos a participar en las acciones de diseño, aplicación, evaluación y rediseño de políticas públicas en este terreno.



# D

## **PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES ESPECÍFICOS**

Nos proponemos desarrollar (o fortalecer cuando ya existen) un conjunto de programas dirigidos a grupos que han sufrido situaciones de postergación histórica o que hoy enfrentan situaciones de vulnerabilidad. Entre ellos se incluirán los siguientes:

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 68. Programa de apoyo a afrodescendientes

La alta correlación entre afrodescendencia y pobreza sigue siendo uno de los grandes problemas de la sociedad uruguaya. Si bien ha habido avances y existen normas aprobadas y vigentes, todavía queda mucho camino para recorrer. Nos proponemos desarrollar un programa que incluya, entre otras, las siguientes acciones:

- Aplicación efectiva de los regímenes de cuotas para acceso laboral al Estado y otros mecanismos de acción afirmativa vigentes (Ley N° 19.122).
- Creación de una comisión, con participación de ANEP y el MEC, que formule un conjunto de recomendaciones sobre cómo tratar el tema de la esclavitud y de la afrodescendencia en los programas y manuales de estudio de la educación primaria y media.
- Declarar al puerto de Montevideo sitio de memoria del tráfico de esclavos en el Río de la Plata.
- Fortalecimiento de las actividades programadas en el marco del *Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes (2015-2024)*. Creación de un grupo de trabajo en el que participarán el MIDES y representantes de la sociedad civil para fijar una agenda para los años 2020-2024, con establecimiento de metas específicas.
- Visibilizar la realidad de vida de las mujeres afro mediante acciones de comunicación específicamente diseñadas para este fin.
- Creación de una *Red de afrodescendientes referentes* (equivalente a la *Red de jóvenes referentes* descrita en la sección correspondiente) que fomente el ejercicio del liderazgo positivo. Existen muchas personas afrodescendientes que, por características o trayectoria personal, cumplen un rol de referencia en sus comunidades, y pueden cumplirlo en otras comunidades con las que entren en contacto. No son necesariamente famosos ni siempre tienen grandes logros que mostrar, pero inspiran a las personas de su mismo origen y facilitan cambios actitudinales. Nos proponemos hacer un trabajo sistemático para que esa clase de interacción se multiplique en el territorio.

### 69. Víctimas de delitos violentos

La atención a las víctimas del delito ha sido uno de los grandes déficits de los gobiernos del Frente Amplio. Si bien la Ley N° 19.039 crea una pensión en determinadas situaciones, los efectos psicológicos, emocionales y físicos de una experiencia tan traumática no han recibido la atención que merecen, especialmente cuando las víctimas provienen de contextos socioeconómicos vulnerables. Nos proponemos fortalecer y expandir la red de atención y contención a esta población, en una acción coordinada entre el MIDES, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública y los gobiernos departamentales.

### 70. Programa contra la discriminación por orientación sexual

Se creará una mesa interinstitucional (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud Pública, Interior y otros) para evaluar y corregir las situaciones de discriminación y las desigualdades generadas por la condición sexual de la personas. Se trabajará especialmente en la igualdad e inserción laboral, salud y seguridad. Se desarrollarán campañas de sensibilización para que la sociedad respete la diversidad de orientaciones y definiciones sexuales. Se trabajará en un plan integral de convivencia a ser asumido por todo el Estado, para contribuir a configurar una sociedad respetuosa, tolerante e integrada.

### 71. Medio rural y desarraigo

En el marco de una defensa global de la ruralidad (cuyos aspectos productivos fueron presentados en la sección dedicada al agro) nos proponemos impulsar un conjunto de líneas de apoyo a la familia rural, con el objetivo de mejorar su calidad de vida, ampliar su horizonte de oportunidades y resignificar la condición de residente en el medio rural. Este



programa se apoyará en el uso de las nuevas tecnologías, en la articulación con el sistema educativo y en la aplicación de una política específica a ser desarrollada por el MIDES en coordinación con los gobiernos departamentales. Acciones como el fortalecimiento de las escuelas de alternancia, la creación de un Bachillerato Rural a Distancia o la implementación de rondas sanitarias o la capacitación de agentes de salud comunitarios (estas dos últimas tareas en coordinación con el MSP) formarán parte de la agenda.

#### *72. Programa Todos Bajo Techo, para personas en situación de calle*

Amparado por la legislación y normativa vigentes, este programa será obligatorio para los ciudadanos que se encuentren en situación de calle. El objetivo será identificar, acompañar, proteger y reorientar a quienes se encuentran en esta condición.

El MIDES, con el apoyo del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Vivienda, llevará adelante un plan orientado a recomponer sus vínculos y reinsertarse en un entorno de convivencia digno. Esto significará asegurar espacio de pernocte, la asistencia cotidiana a un centro diurno con apoyo especializado y el seguimiento personal luego de superada la situación de calle.

El programa tendrá carácter transitorio y se llevará adelante con el apoyo técnico de asistentes sociales y psicólogos, que establecerán los plazos y una agenda personalizada para cada caso. Para el seguimiento posterior se organizará una red de acompañamiento, con el apoyo del programa de referentes comunitarios.

Las situaciones que evidencien persistencia, más allá de los esfuerzos desarrollados por el programa, serán analizadas en el marco de las disposiciones legales en vigencia.

#### *73. Apoyo a familias de personas privadas de libertad y a liberados*

En coordinación con el Ministerio del Interior, se desarrollará una línea de apoyo a familias que tengan algún miembro menor o mayor de edad en situación de privación de libertad. El objetivo general será reducir el impacto de esas situaciones sobre la vida del núcleo familiar, prevenir la estigmatización y desalentar la emulación (y la consiguiente reproducción de los comportamientos delictivos) en otros integrantes de la familia. Para desarrollar esta tarea, y tal como se indicó en la sección correspondiente a seguridad ciudadana, se reestablecerá la Oficina de atención a la familia en la órbita del Servicio Penitenciario, con una filial en cada unidad penitenciaria. Complementariamente, el MIDES desarrollará una línea de trabajo que incluya visitas al hogar familiar e interacción con la comunidad local.

En forma complementaria, y en coordinación con el Ministerio del Interior e INEFOP, se desarrollará un programa de capacitación laboral que facilite la reincorporación de los liberados. Ese programa empezará a ejecutarse dentro de los establecimientos penitenciarios y continuará, bajo la forma de acompañamiento y asesoramiento, en los meses siguientes a la liberación. También se ofrecerá asesoramiento y apoyo a los empleadores que acepten tomar a un liberado.

#### *74. Inmigrantes*

Por primera vez en mucho tiempo, Uruguay vuelve a atraer a una masa significativa de inmigrantes. Como país construido por gente que llegó de lejos, tenemos el deber de recibirlos como iguales, cuidando sus derechos, reclamando responsabilidades, e integrándolos de manera responsable. Nos proponemos desarrollar, entre otras, las siguientes acciones:

- Campañas de comunicación que presenten a la inmigración como hecho positivo desde lo cultural (más diversidad), desde lo económico (más consumo) y desde lo previsional (más aportes al sistema de seguridad social), al tiempo que fomenten una actitud de integración y respeto hacia su identidad.
- Se deberán ejercer controles sobre los procesos de inmigración y de inserción laboral, para evitar desequilibrios y un justo trato para todas las partes. No puede haber peor resultado que la inmigración genere supuestos justificativos para encontrar enemigos de nuestro desarrollo o culpables de nuestros problemas.
- Tal como se afirmó en otro capítulo, seremos inflexibles con quienes lucran con las necesidades de esta población que viene buscando un nuevo comienzo en nuestro país. Tal como se indicó en la sección referida a relaciones internacionales, fortaleceremos políticas públicas capaces de combatir los flagelos que amenazan

a las personas en contexto de movilidad, como la trata de personas, dando mejores soluciones que faciliten una plena inserción al país. Esto exige el trabajo coordinado entre ministerios (MRREE, MEF, MIDES, MTSS, MI) y otras dependencias públicas y privadas (gobiernos departamentales, ANV, INEFOP, Uruguay XXI, ME-VIR, etc.). En el ámbito regional, Uruguay impulsará la aprobación de Protocolos y/o Acuerdos que permitan encauzar estos temas de forma más coordinada.



# E

## SALUD

Uruguay gasta más del 9 % del PBI en salud. Se trata de una cifra muy alta, comparable a la que gastan los países escandinavos. Con ese volumen de gasto, todos los uruguayos deberían estar accediendo a una salud de primer nivel. Pero no es eso lo que ocurre. La conclusión, una vez más, es que se está gastando mucho pero se está gastando mal. Hay múltiples ineficiencias en la gestión, que generan demoras, listas de espera y dificultades graves para acceder a ciertos tratamientos. Hay una alarmante ausencia de controles y transparencia con respecto al cumplimiento de normas éticas, administrativas y legales. La falta de integración real del sistema (a más de 10 años de implantado) castiga a muchos usuarios, especialmente en el interior. Hay muchos problemas de gestión, distribución y capacitación de recursos humanos. Hay un déficit creciente que amenaza a los prestadores privados, y una mala asignación de recursos presupuestales: apenas el 3% se destina a inversiones, lo que explica las graves insuficiencias en infraestructura en general, y en particular en el Primer Nivel de Atención.

Una parte muy importante de las dificultades se concentran en ASSE. Esto es un problema serio, porque ASSE es el principal prestador del SNIS. En la actualidad atiende aproximadamente a 1.300.000 usuarios, con una dotación de personal que supera los 25.000 vínculos laborales. El gasto total de ASSE casi se triplicó en el período 2005-2017 (pasó de \$ 11.526 millones en 2004 a \$33.056 millones en 2017, todo expresado a valores de 2017). Sin embargo, sus graves disfuncionalidades no se resolvieron.

Los problemas del Sistema Nacional Integrado de Salud no están en los principios que lo rigen (universalización, fortalecimiento de la medicina preventiva, complementación de servicios, canasta mínima de prestaciones garantizadas, subsidio de la demanda). Esos principios son compartibles y nosotros les hemos dado nuestro apoyo. El problema es que, cuando se mira el conjunto, se percibe una notoria distancia entre los principios fundadores y el funcionamiento real del sistema. Se habló de crear un sistema nacional, pero sigue habiendo una gran concentración de profesionales en Montevideo y Área Metropolitana, mientras hay graves insuficiencias en el interior. Se habló de fortalecer el Primer Nivel de Atención, pero el desarrollo de la estrategia de Atención Primaria de Salud es débil. No se ha conseguido jerarquizar el trabajo del médico de familia, ni el del enfermero comunitario. Se habló de crear un sistema integrado, pero la integración de servicios apenas existe en el interior y ni siquiera se ha logrado hacerla funcionar en relación al Hospital de Clínicas.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 75. Fortalecer el rol de rectoría del Ministerio de Salud Pública para un sistema integrado y de calidad

Nos proponemos devolverle efectivamente al MSP el rol rector y de policía sanitaria que le daba la Ley N°9.202, y posteriormente la Ley N°18.211. Para eso es necesario que se concentre en algunas tareas específicas:

- Mejoramiento del sistema de información en salud, mediante la incorporación intensiva de TIC. Si bien ha habido avances, las demoras en la instalación de la historia clínica electrónica obligan al MSP a utilizar información recabada de cada uno de los prestadores. Un uso más intensivo de la historia clínica electrónica nacional (HCEN) permitirá “observar” directamente lo que ocurre sin necesidad de pedir información ni auditar. Todo esto puede hacerse garantizando la privacidad y confidencialidad de los datos personales de los usuarios.
- Fijación de metas asistenciales efectivas, que favorezcan el desarrollo del sistema sin desestabilizar a los prestadores, y control igualmente efectivo de su cumplimiento, tanto en el subsector privado como en el público.
- Utilización de la historia clínica electrónica para el estudio de necesidades locales, enfermedades prevalentes, etc., como manera de adecuar el gasto a diferentes realidades específicas, mejorando la relación costo/efectividad.
- Desarrollar un programa de acompañamiento y certificación de la calidad asistencial, con la finalidad de asegurar la eficacia, efectividad y eficiencia básicas en las prestaciones y servicios de salud.
- Crear un Instituto Nacional de Salud Pública, en la órbita del MSP y en acuerdo con las universidades del país, con la finalidad de contar con datos epidemiológicos a escala nacional.
- Adecuación progresiva del valor de la cápita tomando en consideración algunas variables clínicas de ajuste, permitiendo aproximarse de forma más adecuada al perfil de morbilidad del usuario. En la actualidad, la cápita sigue siendo únicamente ajustada por edad y sexo de la persona.

- Establecer un número de cápitales por debajo del cual se asignen recursos locales materiales y humanos en salud, como ser enfermería rural, partera rural, asistente social que establezcan redes asistenciales de Primer Nivel de Atención.
- Vincular la remuneración de los profesionales de la salud al cumplimiento de metas asistenciales, de las cápitales asignadas y del territorio a cargo.
- Transparentar la información hacia el usuario, estableciendo indicadores de niveles de calidad de servicio, y mínimos aceptables por debajo de los cuales el usuario puede cambiar de prestador.
- Optimizar los sistemas de contralor y auditoría de la asistencia y de la gestión en el Primer Nivel de Atención, tanto en relación a la calidad de las prestaciones, como a su costo/ eficiencia.
- Articular los programas de atención en el Primer Nivel de Atención con los programas sociales de implementación territorial (SOCAT del MIDES, etc.) así como con la comunidad organizada.
- Se pondrá especial foco en programas que atiendan las enfermedades más prevalentes así como la inclusión total de la salud bucal en las prestaciones sanitarias.
- Se profundizará en la atención durante las etapas finales de la vida, como los cuidados paliativos y la terapia del dolor.
- Declarar de interés general la promoción de la prevención del Accidente Cerebro Vascular (ACV) y favorecer el acceso de toda la población a la prevención, diagnóstico y tratamiento, asegurando que cualquiera sea el prestador de salud al que pertenezca la persona, se tendrá acceso a los procedimientos adecuados.
- Los programas de rehabilitación y reinserción de las personas luego de un evento de salud grave, serán especialmente atendidos con metas claras establecidas desde el MSP.

#### 76. *Mejoramiento de la calidad en el interior del país*

Pese a la vocación nacional del sistema de salud creado hace unas décadas, seguimos teniendo graves inequidades desde el punto de vista territorial. Básicamente, y más allá de algunas saludables excepciones locales, sigue habiendo un sistema de salud para el área metropolitana y otro para el resto del país. Esto es particularmente preocupante en lo que respecta al país rural, que plantea desafíos exigentes: cerca de 600.000 personas viven en localidades que no alcanzan los 5.000 habitantes.

De cara a esta situación, nos proponemos impulsar medidas como las siguientes:

- Coordinación asistencial con regionalización de la asistencia de Primer Nivel de Atención, concretando la complementación de servicios públicos y privados. sumando a los gobiernos departamentales (complementariedad interinstitucional).
- Establecer sistemas de referencia y contra referencia protocolizados a nivel nacional, al igual que los diversos procesos asistenciales y de gestión en el Primer Nivel de Atención. Esos instrumentos tendrán adaptaciones locales y regionales.
- Revisión de la forma de contratación en el sector público. Creación de un sistema de incentivos que favorezca de manera no compulsiva la radicación de profesionales de la salud en el interior.
- Realización de rondas sanitarias periódicas en zonas rurales y pequeños centros urbanos, con móviles equipados con ecógrafo, equipo de RX, mamógrafo, electrocardiógrafo, sillón odontológico, equipamiento para extracción y conservación de muestras de laboratorio, kits de tamizaje para patologías prevalentes, etc., con uso de la telemedicina.
- Instrumentación y expansión de estrategias de telemedicina y telesalud, orientadas a optimizar recursos y democratizar el acceso a especialistas.
- Creación de un sistema de urgencia y emergencia para las zonas rurales, que incluya la definición de puntos

de atención de urgencia, y la disponibilidad de medios de transporte aéreo para la evacuación y traslado.

- Vincular en forma sistematizada las unidades regionales de ASSE con los gobiernos departamentales, como estrategia de regionalización de la asistencia en el Primer Nivel de Atención.

#### 77. *Política de recursos humanos*

Uruguay cuenta actualmente con unos 16.000 médicos, unos 6.200 licenciados en enfermería, unos 24.000 auxiliares de enfermería y otros 20.000 profesionales distribuidos en otros rubros (licenciados en nutrición, obstetras, odontólogos, psicólogos, etc.). Estas cifras indican que tenemos un problema de planificación de recursos humanos. La tendencia internacional es que haya al menos un licenciado en enfermería por cada médico. Abundante evidencia indica que esa distribución disminuye las tasas de morbimortalidad al mismo tiempo que reduce el gasto. Para acercarnos a esa pauta, en Uruguay estarían faltando unos 10.000 licenciados en enfermería. Al mismo tiempo tenemos un déficit de profesionalización en muchos roles de gestión. A la luz de esta realidad, nos proponemos impulsar las siguientes acciones:

- Instalar equipos integrados de gestión sanitaria conformados por médicos, licenciados en enfermería y profesionales del área administrativo-financiera. Su tarea, para la que serán permanentemente capacitados, será la administración de los servicios de primer, segundo y tercer nivel de atención. Se apuntará a que quienes desempeñen estas funciones lo hagan en régimen de exclusividad.
- Puesta en marcha de un plan nacional de profesionalización de enfermería que nos ponga en condiciones de generar en 5 años entre 4.000 y 5.000 nuevos enfermeros de nivel universitario.
- Profesionalización de la carrera de funcionarios dedicados a aspectos de promoción, prevención y control.
- Promover el fortalecimiento integral de la epidemiología y la vigilancia epidemiológica con componente ambiental, mediante la formación y actualización de personal especializado.
- La fijación de cupos de residencia para las especialidades médicas y de enfermería debe ser un objeto de política pública y debe ser planificada por el MSP.
- Jerarquizar las especializaciones de Medicina Familiar y Enfermería Comunitaria, con el fin de ampliar el porcentaje de pacientes comprendidos a través de su cobertura.
- Facilitar los medios económicos y administrativos para la recertificación de profesionales.
- Efectiva aplicación de la normativa existente, y creación de nuevas normas, que establezcan claramente la incompatibilidad entre actividad asistencial y propiedad de empresas que ofrecen servicios de salud. Ha sido notoria en estos años la falta de control en esta materia, lo que ha llevado a múltiples conflictos de intereses.

#### 78. *Alta tecnología y tratamientos de alto costo*

El Fondo Nacional de Recursos sigue siendo un orgullo de nuestro país, como lo ha sido desde que se creó hace más de 40 años. Pero la constante evolución de la realidad obliga a introducir cambios en esta materia. Entre otras cosas, es necesario crear mecanismos de recambio en la inclusión y exclusión de prestaciones que sean ágiles, ajustados a rigor técnico y ético, y que mantengan el criterio imprescindible de incluir técnicas y fármacos de probada calidad y eficiencia. En función de estos objetivos, nos proponemos impulsar las siguientes acciones:

- Reformular el Fondo Nacional de Recursos, haciendo hincapié en la movilidad y adaptabilidad de sus prestaciones, en su financiamiento, en apuntar a aumentar ingresos y sobre todo en auditar y gestionar egresos de manera eficiente y sustentable.
- Desde el punto de vista institucional, nos proponemos separar el sector técnico del financiero del FNR, como forma de dar independencia y agilidad a las decisiones de recambio de prestaciones y creación de protocolos. Proponemos que el sector técnico pase a funcionar como una Agencia de Evaluación y Control de Medicamentos de Alto Precio y Técnicas Complejas, desconcentrada del MSP, que se dedicaría a las tareas de evaluación, control y autorización, con actualización periódica del Formulario terapéutico de Medicamentos (FTM) y el Plan Integral de Atención en Salud (PIAS).

- Promover una economía colaborativa regional (idealmente, en el marco del MERCOSUR) para compra de medicamentos de alto precio y productos médicos, de manera de abaratar los mismos. A su vez, centralizar las compras con criterio nacional e integrado, según la necesidades del país.

#### 79. *Adicciones y salud mental*

La salud mental, y particularmente el problema de las adicciones, son probablemente de los temas que exigen mayor interdisciplinariedad e intersectorialidad.

- Pondremos en marcha, en articulación entre el MIDES y el MSP, un Plan Nacional de Adicciones y Salud Mental, que será de carácter nacional (urbano y rural) e integrará actividades de difusión, prevención e intervención psicológica.
- Las políticas de prevención de consumo problemático deben incluir el consumo de alcohol por parte de los menores de edad, especialmente en el tramo entre 13 y 16 años.
- Se prestará especial atención a las problemáticas de la depresión, el consumo problemático de sustancias, abuso sexual, *bullying*, auto y heteroagresiones, e intentos de autoeliminación. Tal como se indicó al hablar de las políticas sociales dirigidas a los adolescentes y jóvenes, se priorizarán las acciones dirigidas a ese grupo específico (Medida 38 de este capítulo).



# F

## DEPORTE



El deporte ha dejado de ser visto como una simple actividad recreativa para ser considerado un componente básico del desarrollo humano y social. La actividad deportiva tiene efectos benéficos sobre la salud, favorece el normal desarrollo psicológico y emocional de las personas, transmite valores, crea vínculos, ayuda a construir comunidad, fortaleciendo el sentido de pertenencia y los lazos de solidaridad. Complementariamente, es una barrera eficaz contra el consumo de drogas y aleja a muchos adolescentes y jóvenes de la cultura del delito. Por todas estas razones, nos proponemos desarrollar una política de deportes con sentido social.

La UNESCO ha reconocido la relevancia social de la cultura física y el deporte, por lo que recomienda que los estados se responsabilicen de la elaboración de políticas en el área. Uruguay ha sido pionero en esta tarea, desde que en 1911 creó la Comisión Nacional de Educación Física. Pero aquel impulso no se sostuvo en el tiempo. En los últimos años, la inversión pública en políticas deportivas ha caído en relación al PBI. Contra lo que pudiera pensarse, esta disminución no constituye un ahorro. Las estadísticas internacionales dicen que, por cada dólar que se invierte en deporte, se ahorran al menos 8 en salud.

Los recursos destinados al sector deporte por parte de los gobiernos del Frente Amplio no han dado los resultados esperados, debido a la falta de coordinación a la hora de gestionar. Existen algunos planes de acción parcialmente ejecutados, pero no hay una orientación estratégica ni una adecuada integración de iniciativas. Los principales problemas a enfrentar son los siguientes:

- *Muy desigual desarrollo de la cultura física.* Si bien hay un número importante de uruguayos que realiza actividad física en forma personal o colectiva, amplias capas de la población no sólo se mantienen en el sedentarismo sino que no tienen conciencia de lo que eso significa en términos de impacto.
- *Muy baja coordinación entre las diferentes iniciativas orientadas a fomentar el deporte y la cultura física.* La coordinación de actividades entre el sector estatal y el sector privado es casi inexistente. Dentro del propio sector estatal hay poca coordinación entre, por ejemplo, lo que se hace en el marco de ANEP y las políticas desarrolladas por los gobiernos departamentales.
- *Muy baja coordinación en el diseño de políticas.* No existe suficiente articulación entre la política de deportes, la política de salud y las políticas sociales.
- *Sub-utilización de la capacidad instalada.* Uruguay hizo en el pasado un esfuerzo importante por construir plazas de deportes, parte de las cuales están hoy en mal estado de conservación y son utilizadas para otros fines. Tampoco se hace un aprovechamiento suficiente de algunas instalaciones privadas (por ejemplo, gimnasios construidos por clubes locales) que podrían utilizarse para programas de trabajo con financiamiento público.
- *Marco legal insuficiente y poco conocido.* El país cuenta desde hace algunos años con una Ley de Fomento del Deporte y de la Erradicación de la Violencia. Esa ley, de sólo 15 artículos, merecería ser revisada y mejorada. Pero también es importante sensibilizar a los diferentes actores para hacer un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece.
- *Escaso apoyo al deporte de alta competencia.* El deporte de alta competencia es caro y plantea dificultades a los países chicos. Pero también es una oportunidad para promocionar la imagen del país y genera modelos que pueden estimular el compromiso de la población con la cultura física. Considerando el PBI per capita que ha alcanzado el Uruguay, estamos apoyando poco este tipo de actividad.
- *Escaso apoyo a deportes especiales.* Existe una fuerte tendencia internacional a ver al deporte como un factor de primera importancia en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad. Sin embargo, el desarrollo de este aspecto ha sido hasta ahora claramente insuficiente.

Nosotros aspiramos a impulsar una *política nacional de deporte* que articule con las políticas sociales, sanitarias y educativas para fomentar hábitos de vida saludable, transmitir valores y construir lazos interpersonales. La práctica de deportes forma parte de la vida privada de las personas y, por lo tanto, es una actividad que debe fortalecerse por el camino de la voluntariedad. Es también una actividad frecuentemente impulsada por organizaciones no gubernamentales que cumplen una tarea importante y han acumulado mucha experiencia. Por eso asignamos al Estado un rol rector y regulador, pero no sustitutivo ni interventor. Su papel es diseñar e impulsar estrategias de corto, mediano y largo plazo que permitan sumar esfuerzos y movilizar la capacidad de iniciativa que existe en la sociedad. La tarea no es obligar, sino promover y estimular. Algunas medidas a impulsar son las siguientes.

## MEDIDAS A IMPULSAR:

### 80. Deporte y educación

Como sociedad debemos garantizar que todos los niños, jóvenes y adolescentes, independientemente de su procedencia social, económica, cultural o de su lugar de nacimiento, alcancen una educación deportiva de calidad que les permita contar con las herramientas que faciliten su integración al mundo del deporte, a la actividad física y a la recreación, contribuyendo al crecimiento de una sociedad saludable, equitativa e inclusiva. En el cumplimiento de este objetivo, la articulación con el sistema educativo juega un papel esencial.

- Buscaremos, en coordinación con ANEP y el MEC, avanzar en la sincronización de contenidos programáticos y una adecuada secuencia de objetivos pedagógicos, de modo de asegurar la continuidad de la educación física desde el nivel preescolar hasta el final de la enseñanza obligatoria.
- Impulsaremos la adopción de una concepción amplia de la educación física como materia curricular, que incluya la formación en estilos de vida saludables, hábitos de alimentación, higiene corporal y muscular, y prevención de enfermedades. En este marco se proporcionará información sobre los perjuicios de la mala nutrición, del consumo de alcohol, de tabaco, de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y otras adicciones. Se buscará complementar la actividad curricular con charlas informativas y otras actividades dirigidas a al núcleo familiar.
- Fomentaremos la creación de un programa de formación continua para docentes de educación física, que asegure el mantenimiento de la calidad y la actualización permanente a lo largo de su vida profesional.
- Nos proponemos compensar las deficiencias de escuelas y liceos en materia de instalaciones deportivas, mediante una política de convenios con clubes y otras instituciones cercanas que tengan capacidad ociosa durante el horario de clases.
- Impulsaremos acuerdos con los gobiernos departamentales, con el fin de orientar y coordinar políticas de deporte, maximizando recursos e infraestructura. En ese sentido procuraremos recuperar y equipar plazas de deportes que estén en estado de deterioro. Una vez recuperadas, y durante el horario de clases, se asignará prioridad de uso a las escuelas y liceos cercanos.
- Promoveremos las competencias estudiantiles a nivel inter-institucional, departamental y nacional, con el fin de estimular el arraigo en el centro educativo y promover los valores de respeto, trabajo en equipo, tolerancia, inclusión, lealtad, honestidad y esfuerzo personal y colectivo.
- Generaremos un programa de detección temprana de talentos, a partir de informes presentados por docentes de educación física. Para ello se incorporará un *software* que contenga los datos deportivos de los alumnos, datos de rendimiento físico, y juicios y evaluaciones de sus docentes directos.

### 81. Deporte infantil

En forma complementaria a lo que se haga desde la educación formal, nos proponemos crear una Organización Nacional del Deporte Infantil (ONDI), orientada a lograr que niñas, niños y jóvenes de todo el país puedan desarrollar habilidades deportivas en la mayor cantidad de deportes posibles, especialmente aquellos de equipo.

El modelo en el que nos inspiramos es el de la Organización Nacional de Fútbol Infantil (ONFI), hoy dependiente de la Secretaría Nacional del Deporte, que desde 1968 ejerce la rectoría del fútbol infantil para niñas y niños de entre 6 y 13 años de edad. ONFI nuclea actualmente a unas 7.000 niñas y unos 53.000 niños que juegan en 600 clubes distribuidos en 62 ligas regionales o departamentales. Complementariamente atiende a unos 10.000 menores de 5 años. Se trata de un modelo exitoso, que creció a partir de potenciar el uso de infraestructura ya existente y de generar una red que involucra a clubes, familias y organismos de gobierno.

Nuestra propuesta es transformar la actual ONFI en ONDI, manteniendo su estructura funcional y su dependencia jerárquica. El objetivo será incorporar a todos los demás deportes, enfatizando los aspectos sociales, educativos y recreativos de su práctica. Esto requerirá un plan de optimización de infraestructura (siempre siguiendo la lógica de aprovechar capacidad instalada) así como la realización de cursos de capacitación para dirigentes, orientadores técnicos, árbitros y padres. Los valores del juego limpio, de la integración social y de ausencia de discriminación deben presidir todas las

orientaciones de trabajo.

Para avanzar en esta dirección, en una primera etapa se dará prioridad a la construcción de canchas con uso multideportivo, que permitirán en un mismo espacio la práctica de deportes tales como fútbol infantil, rugby, hockey y hándbol. Estos espacios también son adecuados para la práctica de gimnasia artística, entrenamientos funcionales y otro tipo de actividades físicas y recreativas para todas las edades.

El apoyo de las diferentes federaciones será esencial para dar vida a este proyecto, por lo que se propone que tengan un representante en el Comité Ejecutivo de la nueva organización.

### *82. Deporte y familia*

Nos proponemos instrumentar dentro de ONDI un programa denominado Integrando la familia al deporte. Su objetivo será partir de las actividades físicas y deportivas realizadas por los niños y jóvenes, como primer paso a la expansión de una práctica deportiva que incluya a los adultos y adultos mayores. Este programa se diseñará y ejecutará en coordinación con el MIDES, el Ministerio de Salud Pública y los gobiernos departamentales, lo que permitirá la firma de convenios de cooperación interinstitucional para hacer uso de instalaciones que estén en manos de cualquiera de estas dependencias.

Esta estrategia tiene una proyección social difícil de igualar por ninguna otra red de carácter público o privado, ya que junto a estas niñas y niños, están sus padres, abuelos, otros familiares y amigos, lo que implica un gran efecto multiplicador tanto a nivel local como regional.

El impacto no sólo será social sino también económico, dado que la movilización de un gran número de personas para realizar actividades deportivas tiene un efecto dinamizador sobre el transporte, el consumo de alimentos, la compra de equipamiento deportivo, el alojamiento y otros rubros.

El proyecto ONDI tiene su continuidad natural en las edades siguientes bajo la red de OFI y las demás federaciones deportivas, de manera de prolongar los efectos hacia la población joven y la práctica de competencia.

### *83. Enfoque social de deporte*

La creación de ONDI y su expansión hacia los núcleos familiares son parte de una lógica general que nos proponemos impulsar, que responde a lo que suele llamarse *enfoque social del deporte*. Más allá de la práctica deportiva en sí y de sus efectos inmediatos sobre la salud física y mental en los individuos, el deporte es un instrumento formidable para alcanzar objetivos que tradicionalmente se han asignado a las políticas sociales. La prevención de adicciones y del delito, el combate al aislamiento y la depresión, el fortalecimiento de la autoestima, la integración social, el sentido de pertenencia y la afirmación del valor de cada proyecto de vida, pueden verse reforzados y estimulados mediante la práctica de deportes y la incorporación a comunidades locales que se conforman en torno a esta actividad. También es posible transmitir valores y generar sentido de responsabilidad, lo que facilita el camino para otros logros, como asegurar la continuidad del trayecto educativo de los niños y jóvenes. Nos proponemos adoptar este enfoque como orientación general de nuestra política de deportes, lo que supone entre otras cosas:

- Diseñar la política de deportes en estrecha cooperación y diálogo con otras dependencias públicas, como el MIDES, ANEP, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura, y los programas sociales de los gobiernos departamentales.
- Elaborar un sistema de condicionalidades que abra oportunidades a la práctica de deportes siempre y cuando se cumplan ciertas exigencias, como la asistencia permanente y controlada a un centro de estudios. Como herramienta para combatir la desafiliación educativa, exigiremos como condición para la práctica federada de cualquier deporte antes de los 18 años, así como para firmar contratos de carácter profesional, la asistencia regular y controlada a un instituto de educación formal.
- Avanzar hacia una formulación de metas y una evaluación de resultados que contemple en forma integrada lo hecho por un conjunto de dependencias públicas, a fin de obtener una evaluación real de la relación entre los recursos invertidos y los logros obtenidos.

### *84. Creación del Centro Integral de Recuperación de Adicciones (CIDERA)*

En el marco de esta concepción centrada en el significado social del deporte, nos proponemos crear un ámbito

institucional destinado a la recuperación de personas afectadas por el consumo problemático de sustancias a partir de la práctica del deporte, la actividad física y la recreación.

La creación de este centro requerirá una base física adecuada de aproximadamente 5.000 metros cuadrados (media manzana). El objetivo es servirse de algunos de los muchos predios ociosos que son propiedad del Estado, como forma de no generar costos innecesarios a los contribuyentes. Sobre esa base física deberá construirse una infraestructura que cumpla con los requisitos que hagan posible una efectiva recuperación. El financiamiento se asegurará a través de la Junta Nacional de Drogas, o mediante recursos obtenidos por la incautación al narcotráfico.

Los pacientes podrán llegar al CIDERA para internarse, o bien para recibir atención ambulatoria. En cualquiera de los dos casos, serán atendidos por un equipo interdisciplinario que incluirá médicos, psicólogos, psiquiatras, asistentes sociales, enfermeros, docentes de Educación Física, nutricionistas, recreadores, etc.. Una manera de abatir los costos de funcionamiento consistirá en convertir al CIDERA en lugar de práctica para estudiantes próximos a terminar su carrera en educación física, medicina, recreación u otras disciplinas pertinentes. Dada la metodología a utilizar, también se contará con el apoyo y la orientación de ex pacientes que hayan concluido un tratamiento exitoso.

La actividad deportiva, de educación física y de recreación proporcionarán al internado impulsos motivacionales para derivar su pensamiento hacia actividades sanas, integradoras, alejándolo del entorno mental en que se encontraba previamente a su internación. Estas actividades, asociadas a cronogramas de sana competencia entre internados, entre internados y familiares, o con internados con otras instituciones similares, le generarán constantes expectativas de diversión, superación, encuentro e integración, así como contribuirá a mejorar su condición física y mental. La experiencia internacional confirma la eficacia de este tipo de abordaje.

Este proyecto deberá tomarse como piloto para extenderlo más tarde al interior de la República, con intervención del gobierno nacional y los gobiernos departamentales.

#### *85. Deporte de alto rendimiento*

Nos proponemos impulsar una línea de apoyo al deporte de alto rendimiento, como manera de mejorar la visibilidad del país en las competencias internacionales y generar una cultura de excelencia que permee a todos quienes realizan alguna forma de actividad deportiva. Otros objetivos igualmente importantes serán la incorporación de la mujer al deporte de alta competición y la generación de infraestructura que pueda ser aprovechada por personas con discapacidad.

- En el plano institucional, nos proponemos crear un Consejo Superior de Deportes que dependerá de la Secretaría Nacional del Deporte. Sus principales tareas consistirán en clasificar las instalaciones y programas deportivos, fijar normas para su mejoramiento, y ser el órgano rector en la identificación, desarrollo y seguimiento de nuevos talentos deportivos.
- Una de las tareas del Consejo será impulsar el desarrollo de Programas de Alto rendimiento, dirigidos a deportistas que participen o aspiren a participar en competiciones de alto nivel. En el marco de estos programas también se realizará investigación científica deportiva, en coordinación con dependencias públicas e instituciones privadas que entiendan en la materia.
- Los Programas de Alto Rendimiento requerirán la existencia de Centros de Alto Rendimiento (CARs), que cuenten con instalaciones, servicios y medios técnicos adecuados. Nuestra estrategia no consistirá en construir desde cero estos Centros, ya que son caros (el costo de cada uno oscila entre los 30 y los 50 millones de dólares, más mantenimiento) y el país ya cuenta con muy buenos complejos, tanto en Montevideo como en el interior (los más notorios son el Complejo Celeste en el caso del fútbol, el CEFUBB en el caso del básquetbol y el Estadio Charrúa en el caso del rugby y el fútbol femenino). La estrategia consistirá entonces en promover el mejoramiento y mejor aprovechamiento de la capacidad instalada. El reducido número de deportistas de alta competición que hay en el país no genera presiones de crecimiento a corto plazo.
- Una de las tareas del Consejo será protocolizar las condiciones y exigencias cuyo cumplimiento permitirá reconocer a un complejo deportivo como una CAR. Entre otras, deben poder albergar a deportistas durante períodos relativamente prolongados, ofrecerles equipamiento y tecnología adecuados para un entrenamiento de alta exigencia y contar con las condiciones necesarias para realizar estudios científicos.
- La descentralización será uno de los ejes de este proyecto, no sólo como manera de promover la justicia territorial sino también de combatir el desarraigo del deportista. La red de CARs deberá tener una misma

metodología de trabajo, de modo de facilitar que un mismo atleta pueda cumplir diferentes etapas de su entrenamiento en CARs ubicados en diferentes lugares del territorio.

- Una vez que la red de CARs esté debidamente fortalecida, se creará un Plan Nacional de Becas Deportivas, que premie la excelencia y facilite el acceso de jóvenes talentos a los Programas de Alto Rendimiento. También se trabajará en forma coordinada con los países y organismos internacionales especializados en Alto Rendimiento, desarrollando convenios de cooperación e intercambio de técnicos y deportistas.
- Se promoverá un acercamiento entre el deportista de alto rendimiento y la comunidad a los efectos de que sea un estímulo positivo para los niños, y para toda la sociedad a través de los valores que genera el deporte. Se promoverán charlas y talleres, narrando sus experiencias.

### *Otras medidas de apoyo al deporte*

86. Mediante cambios en los procedimientos, se tenderá a mejorar y agilizar los trámites administrativos para la solicitud de apoyo económico ante la Secretaría Nacional del Deporte (SND) y para la solicitud de declaración de proyectos promovidos ante la comisión COMPRODE al amparo de la Ley N° 18.833 (Ley de Fomento del Deporte y su reglamentación).

87. En la medida en que lo permita la situación fiscal, se procurará profundizar en los incentivos previstos en la Ley de Fomento del Deporte (Ley N° 18.833) y su reglamentación (Decreto 308/015), de forma tal de que impliquen un real beneficio a las instituciones deportivas.

88. En la medida en que la situación fiscal lo permita, promoveremos una revisión de las tarifas públicas aplicables a las instituciones deportivas. Por ejemplo, no parece lógico que OSE les cobre tarifa comercial a instituciones sin fines de lucro que cumplen un rol insustituible en el desarrollo de nuestra sociedad y la construcción de valores.

89. Seguridad en espectáculos deportivos. Actualmente existen diversas normas de diferente jerarquía que regulan la violencia y la seguridad en espectáculos deportivos (Ley N° 17.951, Código Penal, Decreto 387/016). Nos proponemos unificar la normativa dentro de un Capítulo específico en la Ley integral del Deporte. Se analizará un endurecimiento de las prohibiciones de ingreso a quienes, participen en disturbios o incidentes en ocasión de un espectáculo. A efectos de fijar la pena se tendrá en cuenta la gravedad del incidente y los antecedentes de los involucrados. Dentro de las competencias asignadas por Ley a la Policía, estará la de velar por la seguridad tanto dentro como fuera de los escenarios deportivos, trabajando para ello en cooperación con las diversas asociaciones e instituciones. No concebimos una Policía Nacional que rehúse a cumplir cometidos tan básicos como garantizar en su totalidad el normal desarrollo de los espectáculos deportivos.

90. Buscaremos vías de apoyo al sector ecuestre, que constituye una actividad importante para el deporte en Uruguay. En relación al Raid, se analizará la posibilidad de articular opciones de capacitación para los trabajadores de dicho sector y de cumplir con el sistema de identificación de equinos previsto en el Decreto 177/010. También se analizarán medidas orientadas a fomentar el desarrollo del turf, entre las que se incluirá la plena incorporación del SINT (Sistema Integrado Nacional del Turf), que le da a la actividad sentido de pertenencia nacional, y la búsqueda de acuerdos regionales que permitan abaratar costos de traslado, tarifas y aranceles, de manera estimular la competencia de caballos nacionales fuera de fronteras. El turf genera miles de puestos de trabajo en todo el país, incluyendo cuidadores, jockeys, capataces, peones, vareadores, herreros, veterinarios, empleados de establecimientos de cría, de agencias de recepción de apuestas, etc.



# G

## VIVIENDA

La Reforma Tributaria de 2007 cambió la forma de financiar el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVU) creado por la Ley de Vivienda 13.728. Como resultado, la inversión pública en vivienda ha caído en estos años. Hoy el FNVU está en el orden de U\$S 260 millones/año (0,4% del PBI), mientras que si se hubiera aplicado el criterio anterior estaría en unos U\$S 370 millones/año. Esa caída representa muchos ladrillos menos, debido al paralelo incremento del costo de la construcción.

Este menor compromiso del Estado, sumado a los escasos logros de algunos de los programas ejecutados en estos años, como el Plan Juntos o el programa de Vivienda Social, explica el grave déficit habitacional que existe actualmente. Las estimaciones más confiables informan que hoy están haciendo falta unas 70.000 nuevas viviendas (unas 20.000 más que la cifra que surge del censo de 2011). Si a este déficit acumulado se agrega la demanda esperable en el próximo quinquenio, de aquí al año 2025 se estaría generando un déficit de unas 87.500 viviendas.

Este déficit es una de las causas del aumento del número de asentamientos, que (según un informe de *Techo* a febrero de 2019) pasaron de 589 en 2011, con una población total de unas 165.000 personas, a 656 este año, con una población total de 200.000 personas distribuidas en 60.000 hogares.

En el primer gobierno del Frente Amplio, la inoperancia estatal en materia de vivienda se justificó invocando una necesaria reforma institucional. En los dos gobiernos siguientes, la ineficacia está claramente vinculada a problemas de gestión e insuficiencia de recursos, además de que en el arsenal de instrumentos que maneja el MVOTMA, quedaron fuera los más pobres.

La política de vivienda, en tanto elemento central del sistema urbano- habitacional, estará articulada con las demás estrategias de bienestar, en el marco del desarrollo urbano y la integración social, y se fundará en las siguientes orientaciones estratégicas:

- Cumplir el mandato constitucional de asegurar el acceso a vivienda decorosa a todos los habitantes de la República, ya sea mediante adquisición, alquiler o usufructo.
- Priorizar a los más carenciados y vulnerables.
- Promover y estimular la inversión privada para el logro de esos fines.
- Integrar siempre las dimensiones física y social en la ejecución de los planes de vivienda, empezando por la auto-organización de los participantes, la identificación de líderes comunitarios y la promoción de la auto-gestión.
- Promover el involucramiento de los beneficiarios (ahorro previo, trabajo directo en las obras, ayuda mutua).
- Aplicar subsidios explícitos a la demanda, considerando las posibilidades y la situación socio-económica, y exigir el pago de los costos no subsidiados considerando ajustes a lo largo del tiempo.
- Integrar a organizaciones no gubernamentales con experiencia de trabajo social y ejecución de planes de vivienda.
- Favorecer la integración territorial, de manera de evitar las fragmentaciones generadoras de sub-culturas.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 91. Medidas urgentes

Dada la situación de verdadera emergencia que se viven en relación a la vivienda, entendemos necesario aprobar un paquete de primeras medidas durante el año 2020. Como mínimo, deberán incluirse las siguientes:

- Ampliar el ámbito de actuación del MEVIR, a efectos de que pueda participar en la regularización de asentamientos en entornos urbanos.
- Tomar medidas para bajar rápidamente el costo de la construcción pública (por ejemplo, aprobación de sistemas constructivos no tradicionales).

- Firmar convenios con organizaciones que tengan experiencia y puedan apoyar programas para soluciones habitacionales de urgencia.

### 92. *Cambios institucionales y rediseño de instrumentos*

El sistema público de vivienda tiene una estructura institucional adecuada para cubrir el espectro completo de la demanda. Sin embargo, hay que introducir cambios para mejorar su eficiencia y para asegurar que los recursos lleguen al público objetivo. Entre esos cambios se cuentan los siguientes:

- Hace falta eliminar superposiciones y redefinir algunas competencias entre las diferentes agencias que conforman el sistema (DINAVI, ANV, BHU, MEVIR, PMB). También hace falta dar al sector la jerarquía que merece en el tejido institucional.
- El Fondo de Garantía y Subsidio de Alquileres debe ser mejorado para que avance hacia mayores niveles de transparencia y profesionalismo, tanto el otorgamiento de garantías como en la adjudicación de subsidios. Hay que definir criterios técnicos contrastables y públicos para el otorgamiento y debe definirse una política de control de la morosidad.
- Hay que hacer un uso más sistemático de un instrumento potencialmente poderoso, que son los convenios con los gobiernos departamentales. Hay una buena disponibilidad de terrenos que no está siendo aprovechada.
- Deben profundizarse los mecanismos de promoción de Sistemas Constructivos no Tradicionales, incluyendo adecuaciones legales y normativas que favorezcan su desarrollo.
- Debe revisarse la Ley N° 18.795, mal llamada de “vivienda de interés social”, sus decretos reglamentarios y resoluciones del MVOTMA.

### 93. *Regularización de asentamientos*

El objetivo de esta política es llegar tendencialmente a una situación de “asentamiento cero” en un horizonte de 10 años. Dada la complejidad de la situación, este objetivo sólo puede ser alcanzable impulsando una batería de acciones en forma simultánea:

- Tomar medidas inmediatas para desalentar o impedir la formación de nuevos asentamientos. Esta es una práctica que ha sido frecuentemente estimulada por operadores del partido de gobierno.
- Rever la asignación presupuestal del Plan de Mejoramiento de Barrios (PMB) e introducir mejoras en la gestión del proyecto, de manera de acelerar los tiempos de ejecución. A estos efectos, renegociar las condiciones con el BID.
- Agilizar los realojos urgentes mediante el uso de diferentes alternativas: compra de vivienda usada (*vouchers*), canasta de materiales para autoconstrucción, garantía y subsidio de alquileres, intervención de organizaciones con experiencia en soluciones de urgencia.
- Elaborar protocolos de regularización en conjunto con el MIDES, y actuar conjuntamente en el territorio mientras esos procesos se cumplen, con activa participación de las mesas territoriales.
- Desarrollar infraestructura alternativa diseñada con voluntad de inclusión social y mejora de la convivencia (espacios comunitarios y deportivos, centros barriales, etc.). Coordinar el proceso de apropiación de esos espacios con organizaciones civiles actuantes en la zona.
- Definir un conjunto de prestaciones básicas que deben ser aseguradas a los beneficiarios, incluyendo infraestructura vial, saneamiento, agua potable por cañería y conexión regular a la red de energía eléctrica, dando participación a los gobiernos departamentales mediante convenios con objetivos y plazos claramente acordados.
- Promover la urgente aprobación del marco legal que permita regularizar la titulación de los ocupantes.



#### 94. Promoción de la ayuda mutua y la autoconstrucción

El modelo MEVIR ha demostrado ser muy exitoso en combinar la exoneración de impuestos con la autoconstrucción. Para dar mayor impulso a esta experiencia, se extenderá el área de acción de MEVIR, de manera de incluir los centros urbanos, y se incorporará al Plan Juntos, que hoy no tiene una ubicación ni objetivos estratégicos claros. Una eventual Dirección de Construcción por Ayuda Mutua Urbana, que surgiría de esta combinación, podría participar en el esfuerzo de regularización de asentamientos con recursos propios (no del BID) y con operativa de institución pública no estatal

#### 95. Reducir los costos de construcción de la obra pública

Construir en Uruguay es caro, y también es caro para el Estado. Dado que la capacidad de subsidiar el precio final es limitada (hoy se ubica en el entorno del 25%), el único camino transitable para mejorar esta situación es reducir los costos de construcción. Para avanzar en esta dirección nos proponemos:

- Construir a través de instituciones públicas no estatales, según el modelo MEVIR. Históricamente, estas soluciones han demostrado ser más eficientes.
- Crear condiciones para aumentar el peso de la mano de obra benévola y autoconstrucción.
- En la medida en que sea compatible con la situación fiscal, aumentar las exoneraciones impositivas.
- Impulsar la aplicación de sistemas constructivos no tradicionales.
- Apelar al gran stock de terrenos, viviendas vacías e inmuebles en desuso que está en manos del Estado, para eliminar el costo de compra de tierra y sustituir parte de la construcción de vivienda nueva por reciclajes.

#### 96. Facilitar el acceso al crédito

El acceso a crédito para vivienda sigue siendo un problema para los sectores de ingresos bajos y medibajos. Algunas acciones pueden contribuir a modificar esta situación. Entre ellas:

- Facilitar el acceso a créditos para la compra de vivienda única a través del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH). Además de dotar de más recursos al Fondo, es posible introducir cambios en las reglas que amplíen su público potencial. Por ejemplo, puede establecerse que, en los casos en los que la situación del solicitante lo amerite, pueda prescindirse del ahorro previo y extender el plazo de repago.
- *Programa Vivienda Digna*. Nos proponemos otorgar créditos menores con exoneraciones impositivas para reformas o ampliaciones edilicias en viviendas que carezcan de saneamiento, o en las que se viva en condiciones de hacinamiento. Se establecería un tope de U\$S 10.000, a reintegrar en plazos de 3 a 10 años, según franja de ingresos. Se aplicarían subsidios de hasta el 50% en casos de mayor vulnerabilidad.

#### 97. Facilitar el acceso a vivienda alquilada

Muchos uruguayos cuentan con ingresos suficientes para pagar un alquiler, pero no pueden ofrecer las garantías que se piden en el mercado. Algunas acciones pueden contribuir a solucionar este problema:

- Fortalecer el programa de Garantía de Alquileres del actual MVOTMA, dotándolo de 3,5 millones suplementarios por año (aproximadamente 700 garantías y 100 subsidios anuales).
- Aprobar en el Parlamento el proyecto de ley presentado en 2010 por el senador Luis Lacalle Pou, que hace posible el alquiler de inmuebles sin garantía y con un proceso abreviado de desalojo inmediato.

#### 98. Cooperativas de Vivienda

La construcción de soluciones habitacionales a partir de este instrumento es positivo para el sistema habitacional. Pero últimamente han surgido dificultades que afectan su desarrollo y sustentabilidad. Entre las causas de estas dificultades están los cambios en las tasas de interés y la dificultad de acceder a nuevas carteras de tierras.

Nos proponemos seguir impulsando la construcción de viviendas a partir del modelo cooperativo. Para darle

nuevo impulso crearemos un grupo de trabajo con representantes de Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Vivienda, para analizar lo concerniente a las tasas de interés de los préstamos en curso de pago, así como para estudiar diferentes opciones que permitan agilizar el acceso a la tierra.



# V.

## APOSTAR AL CONOCIMIENTO Y LA CULTURA

Lo habitual en los programas de gobierno es que se hable de tecnología en un capítulo específico, o en el capítulo dedicado a la actividad productiva. Nosotros también lo hicimos, al dedicar una sección al desarrollo de las TIC. Pero, además, hemos querido empezar hablando de tecnología en el capítulo dedicado a la educación y la cultura.

Es una elección que hemos hecho a conciencia, porque el significado de la evolución tecnológica va hoy mucho más allá de sus impactos sobre la actividad productiva o sobre las actividades de investigación y desarrollo. La evolución tecnológica está cambiando nuestras maneras de vivir, de comunicarnos, de entender al mundo. Y eso exige un enorme esfuerzo de nuestra parte, que consiste básicamente en un cambio de mentalidad. Sólo si vemos lo que está pasando en su radical novedad podremos prepararnos para aprovechar individual y colectivamente las oportunidades que nos ofrecerá el futuro.



# A

## LA CULTURA TECNOLÓGICA COMO DESAFÍO

El mundo está inmerso en una revolución digital que lleva más de 60 años, desde la aparición de las primeras computadoras. En los últimos tiempos, estos cambios se han acelerado y se han profundizado, generando impactos cada vez mayores sobre nuestras formas de vida. Se suele decir que estamos ante un cambio de época, impulsada por la tecnología digital.

Hoy estamos ingresando en un momento de inmensas transformaciones, producidas por la convergencia de tecnologías tales como *BigData*, Internet de las cosas, *Blockchain*, inteligencia artificial, impresoras 3D, *Cloud Computing*, robótica, computación cuántica, nanotecnología, *Edge Computing*, etc. Estos cambios se están produciendo en todos los países y en todas las áreas de actividad, generando un efecto acumulado como no habíamos visto antes en la historia.

El mundo físico está cada día más entrelazado con el digital. Un ejemplo es la tendencia mundial a avanzar hacia ciudades inteligentes, que no sólo son ciudades con muchos sensores sino ciudades donde todas las cosas están inter-relacionadas (es decir, los objetos se comunican entre sí). Otro ejemplo es la práctica de la medicina. Ya se están usando representaciones digitales de las relaciones entre las enfermedades, las causas, los medicamentos y los tratamientos, formando una red de vínculos que ayudan a tomar decisiones. Y en poco tiempo se habrán extendido las operaciones quirúrgicas a distancia.

Ponerse a tono con esta evolución exige actuar de manera simultánea en tres frentes: hace falta tener respuestas hacia los ciudadanos, hacia el Estado y hacia las empresas.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### *En relación a los ciudadanos*

Hoy no alcanza con difundir habilidades digitales. Se necesita comprender que lo que está en curso es un cambio de vida, una revolución que, en última instancia, implica una nueva cultura. Lograr que esa nueva cultura llegue a todos los uruguayos implica asegurar el acceso a las destrezas digitales, que son las capacidades y el deseo de utilizar las tecnologías digitales para obtener mejores resultados en nuestro ámbito de acción. Las destrezas no suelen ser innatas. Se las adquiere luego de un proceso que requiere tiempo, medios tecnológicos y un encuadre adecuado. Por eso es necesario desarrollar programas específicos al respecto. Algunos de los que nos proponemos impulsar son los siguientes:

#### 1. *Capacitación laboral en TIC*

Tal como se indicó en la sección referida a relaciones laborales, nos proponemos capacitar en programación y destrezas digitales a trabajadores inscriptos en programas de reconversión laboral. Estas capacitaciones deben articular con las necesidades de sectores estratégicos, para lo que será necesario crear canales de información que funcionen con fluidez y agilidad. El objetivo principal es que los participantes se puedan re-insertar en sectores que están demandando trabajadores con destrezas digitales. Esto no solo implica incorporarse al sector de las TIC, sino participar en la transformación digital de servicios y negocios en todas las industrias y sectores. Parte de esas capacitaciones podrán impartirse *on line*.

#### 2. *Tic, contenidos digitales y educación*

Las políticas de impulso a una nueva cultura digital deben estar estrechamente ligadas a la política educativa. Aquí se enumeran algunas acciones que nos proponemos impulsar en este campo:

- En coordinación con las autoridades de ANEP, impulsaremos la inclusión de la programación y pensamiento computacional como materia básica en primaria y educación media, potenciándola con la pedagogía en base a proyectos.
- En coordinación con el Plan Ceibal, estimularemos el uso de recursos educativos para el autoaprendizaje, a ser usados tanto dentro del aula como fuera de ella. El uso intensivo del *e-learning* dará a los alumnos la posibilidad de auto-regular el tiempo y el nivel de profundidad que darán a su propia formación, especialmente (aunque no sólo) en nuevas tecnologías.
- En coordinación con ANEP, el Plan Ceibal y los gobiernos departamentales, nos proponemos instalar sitios distribuidos en diferentes regiones del país, que centralicen talleres de robótica, sensores para Internet de las cosas e impresoras 3D ("FabLabs", o talleres de fabricación digital). Esos talleres podrán ser utilizados por los estudiantes de la educación básica, pero también por ciudadanos que aspiren a desarrollar nuevos productos

o nuevos diseños (por ejemplo, artistas, artesanos y diseñadores industriales). El uso de estos talleres en coordinación con ANEP podrá servir como estímulo para la formación en habilidades STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por su sigla en inglés). Fomentaremos el apoyo privado a estas iniciativas.

- Impulsaremos la extensión a la educación universitaria del modelo de uso de las TIC “uno a uno” (un educando, un computador), tomando como referencia experiencias como las de la Universidad Tecnológica (UTEC) y las prácticas de “trae tu propio dispositivo” (BYOD por sus siglas en inglés).
- Promoveremos la creación de ecosistemas de múltiples partes interesadas (*Multistakeholder*), a fin de generar espacios de intercambio, crecimiento conjunto y búsqueda de soluciones a problemas educativos. Esos espacios permitirán la interacción de docentes, investigadores y expertos provenientes de distintos contextos institucionales.
- Impulsaremos, en coordinación con la ANII, la creación de un programa de captación y retención de talentos, orientado a favorecer la radicación en el país de uruguayos con muy altos niveles de calificación en nuevas tecnologías y saberes conexos.
- Fortaleceremos la enseñanza del inglés desde primaria hasta la universidad, como parte de la formación transversal necesaria para enfrentar los desafíos de esta nueva sociedad digital. Se facilitará el acceso a personas de todas las edades, para que todos puedan entender y comunicarse en esta lengua que es universal.
- En coordinación con ANEP, promoveremos un programa orientado a promover la incorporación de habilidades STEMS en niñas y adolescentes, y crearemos estímulos para aumentar la matrícula de mujeres en carreras tecnológicas. Entre otras cosas, crearemos un Sistema de Mentoría de Mujeres Profesionales o Técnicas que compartan su experiencia en escuelas y liceos, y den acompañamiento a quienes se inicien en ese camino. (Este punto ya fue mencionado en el capítulo social).

### 3. Capacitación en testeo y programación utilizando software público

El catálogo de software público tiene hoy unas 20 aplicaciones, algunas sencillas y otras más complejas. El propósito es que los asistentes a estas capacitaciones aprendan a testear utilizando esos instrumentos. Con ello no sólo se logra que esas personas aprendan a programar partiendo de una aplicación (adquiriendo la práctica de mantenimiento evolutivo) sino que se logra generar un proceso adicional de testeo a la comunidad y así mejorar las soluciones existentes. También contribuye a difundir el concepto de software público y expandir su uso. Hay una tendencia mundial a que los ciudadanos participen en la generación de códigos de software para el uso común. Esta capacitación puede ofrecerse on line a habitantes de todo el país.

### 4. Comunidades digitales

Se trata de organizar comunidades enfocadas en la resolución de un problema concreto. Por ejemplo, desarrollar huertas digitales que incluyan el uso de sensores de clima o de otros procesos, simulación de la luz solar, análisis de ecosistemas biológicos, riego automatizado, aplicación de compost y/o lixiviados producidos del procesamiento de restos orgánicos, etc. Los sistemas informáticos necesarios para cumplir esas tareas pueden ser desarrollados por una comunidad que incluya productores, estudiantes de bachilleratos tecnológicos, docentes y estudiantes de la UTEC o de otras universidades. Proyectos de este tipo permitirán combinar la adquisición de destrezas con mejoras en la productividad, reducción de costos, protección del medio ambiente y fortalecimiento de las comunidades locales. Todo eso deja efectos que van más allá de la resolución del problema específico, colocando a los participantes en mejores condiciones para enfrentar otros desafíos. La idea puede aplicarse a la forestación, lechería, logística, hospedaje, herrería, carpintería, electricidad, sanitaria, medio ambiente, salud, cuidados, tránsito y muchos temas más. Nuestro objetivo es crear 100 comunidades de este tipo a lo largo del quinquenio, a partir de una coordinación que incluya al MEC, ANEP, MIEM, MGAP, LATU, el sistema universitario, los gobiernos departamentales y diferentes actores privados.

## En relación al Estado

Tal como señalamos en el primer capítulo de este Programa, nos proponemos servirnos de las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia de la estructura estatal, generar experiencias de contacto más amigables para los ciudadanos, reducir los tiempos de los trámites y los costos burocráticos asociados a ellos. Las promesas que se habían hecho en

este sentido han sido muy insuficientemente cumplidas hasta el presente. Aquí detallamos algunas iniciativas específicas:

#### *5. Ventanilla única*

Los ciudadanos tiene que poder acceder a toda la información pública y sus servicios asociados desde un único punto de contacto, sea tanto digital como físico. La necesidad de navegar entre diferentes oficinas o portales es una actividad que desalienta o desorienta a una parte significativa de los usuarios. Si bien este objetivo ha sido declarado, hasta ahora estamos lejos de haber logrado su cumplimiento. Para conseguirlo no sólo hacen falta desarrollos informáticos, sino una adecuada capacitación de los funcionarios del Estado.

#### *6. Trámite Electrónico*

El objetivo de poder hacer el 100% de los trámites en línea ha quedado como una promesa incumplida y circunscripta a la Administración Central. Ciertamente ha habido avances, pero todavía falta mucho tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. La digitalización de los trámites debe ser vista como una oportunidad para hacer una re-ingeniería de todos los procesos del Estado, generando los controles adecuados, aumentando la transparencia y logrando una mayor eficiencia. Nos proponemos optimizar los 100 trámites más utilizados por la ciudadanía, como primer paso para luego ir optimizando el resto.

#### *7. Donación de soluciones creadas por el Estado*

Uruguay tiene una tradición de donar soluciones tecnológicas creadas por el Estado. Uno de los primeros ejemplos fue el sistema Lucía de la Aduana, que fue donado en el año 2002 a la Aduana de Costa Rica. Recientemente se han donado módulos a Colombia y se ha agregado la VUCE a República Dominicana. Hoy disponemos de otras soluciones que muchos países necesitan, como el Sistema Nacional de Información Ganadera, la Sede Digital de Catastro, el GRP del Estado, el Sistema de Notificaciones Electrónicas, los sistemas de fiscalización de la DGI y el BPS, la firma electrónica, o el sistema de facturación electrónica de la DGI. Concretar estas donaciones trae varios beneficios: suman a la cuenta como país donante, se aprende de otros, se mejoran las prácticas realizadas en nuestro país y se potencia el desarrollo de *software* nacional.

#### *8. Universalización de los Sistemas de Gestión del Estado (GRP)*

Uruguay viene haciendo un esfuerzo de implementación de los GRP en varias dependencias de la Administración Central. Esta tarea es importante para mejorar la gestión y la calidad del gasto público. El objetivo debería ser no sólo extenderlo a la Administración Central sino a todos los organismos del Estado. Esto permite que se consolide información de gestión en tiempo real para que se tomen mejores decisiones, así como aumentar la transparencia en la gestión y facilitar el trabajo de los órganos de contralor.

#### *9. Infraestructura de Datos Espaciales*

Desde el año 1995 se viene mejorando la Infraestructura de Datos Espaciales o georreferenciados. Hoy es necesario usarla de manera intensiva, para generar nuevos servicios y soluciones por parte del Estado, pero también abriendo su acceso a los ciudadanos. Es importante comenzar a tener datos abiertos en tiempo real, por ejemplo sobre cortes de rutas, obras, desvíos, embotellamientos, ordenamiento de tránsito, actividades especiales, etc. Todo esto debe ser hecho en el marco de una coordinación público-privado, con el objetivo de asegurar un funcionamiento más eficiente de la sociedad en su conjunto.

#### *10. Vehículos del Estado*

El Estado cuenta con una flota de miles de vehículos, buena parte de los cuales tienen bajas tasas de utilización. Se podría tener una flota estatal mucho menor si fuera gestionada con una aplicación donde los usuarios puedan hacer una solicitud en tiempo real o en forma agendada. Además de todos los beneficios en términos de ahorro, este sistema contribuiría a la transparencia y a un uso más responsable de los vehículos del Estado.

#### *11. Desafíos*

En el mundo se utiliza cada vez más el mecanismo de los desafíos para solucionar problemas. Si incorporamos este método, el Estado podría lanzar un desafío por año, con una retribución monetaria atractiva, que tenga como propósito aportar nuevas soluciones a algunos de los asuntos centrales del país. Por ejemplo, combatir la contaminación del agua



mediante el uso de sensores estáticos, BigData, drones acuáticos y modelos predictivos. Se trata de movilizar los recursos creativos de la sociedad para encontrar soluciones a problemas que son de todos.

#### 12. *Establecimientos educativos y recolección de datos*

La ciencia de datos se ha vuelto un factor crucial para el desarrollo de las sociedades. Por eso es esencial sensibilizar y familiarizar a las nuevas generaciones respecto del tema. Nuestra propuesta es servirnos de la red de escuelas, liceos y escuelas técnicas para incorporarlos a tareas de recolección de datos que sean de utilidad para quienes desempeñan diversas actividades. Por ejemplo, los establecimientos educativos pueden contar con sensores de medio ambiente para detectar contaminación aérea, de fluidos o sonora. Los datos de estos dispositivos podrían ser utilizados para proyectos educativos, pero a su vez podrían ser aportados como datos abiertos a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Quienes hagan uso de esos datos podrían entrar en contacto con los centros educativos para explicar a los alumnos el uso que están haciendo de ellos. Complementariamente, esta clase de experiencias podrían incorporarse a la formación y capacitación docente. Nos proponemos concretar cinco experiencias de este tipo en cada uno de cuatro sectores diferentes (agro, tránsito, medio ambiente, meteorología).

### *En relación a las empresas*

En el país se ha desarrollado un ecosistema de empresas de tecnologías de la información con una excelente performance a nivel internacional. Este sector genera empleo y ofrece trabajos de calidad, muy bien remunerados. Esta industria no tiene techo, por lo que es importante estimularla a crecer a tasas mucho más altas que las que ha desarrollado en los últimos años.

#### 13. *Apoyo a la actualización tecnológica*

Necesitamos empresas que estén a la vanguardia. Por eso, y en la medida en que lo permita la situación fiscal, facilitaremos la construcción de un fondo de reconversión tecnológica que proporcione préstamos adaptados a las condiciones del sector, donde la mayor parte de los activos son intangibles. El fondo se construirá usando fuentes de financiación externas y el Sistema Nacional de Garantías.

#### 14. *Apoyo a la internacionalización*

En el país existen programas como *ProExport*, que han sido pensados para PYMEs de otros sectores de actividad y, en consecuencia, no se adaptan a las particularidades del sector de TIC. Trabajaremos en coordinación con Cancillería para poner en marcha un programa de trabajo específico. Buscaremos que en algunas embajadas estratégicas haya personal especialmente capacitado para apoyar a las empresas exportadoras. También aspiramos, en la medida en que la situación fiscal lo permita, a crear un fondo de apoyo a proyectos bien detallados y con un proceso de evaluación estricto, incluyendo de manera muy especial las mediciones de impacto.

#### 15. *Ley de Promoción del Sector TIC*

El sector de Tecnologías de la Información cuenta con un apoyo gubernamental del año 2002. Es necesario contar con una nueva ley de promoción que no esté basada en la exoneración, sino en la devolución de impuestos en función de metas y resultados concretos, como es hoy la Ley de Promoción de Inversiones. Se trabajará en coordinación con la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información y otros actores, para elaborar una nueva norma que contribuya a relanzar el crecimiento del sector.

#### 16. *Nueva institucionalidad*

En la Ley creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), del año 2008, se prevé que el Poder Ejecutivo, a través del Gabinete Ministerial de la Innovación, tenga competencia en la fijación de los lineamientos políticos y estratégicos en materia de CTI. Sin embargo, es ampliamente reconocido por los diferentes actores del sistema que dicho gabinete no ha sido una estructura eficaz para liderar las políticas de CTI. De hecho, hace unos años que no funciona. Es necesario avanzar hacia una nueva institucionalidad que asegure una coordinación eficaz de las diferentes agencias públicas que intervienen en el área (MIEM, MEC, ANII, LATU, empresas públicas).

Esta nueva institucionalidad debe funcionar con la lógica de programas de I+D transversales que combinen

diferentes modalidades de financiamiento y apunten a generar dinámicas de transferencia multidireccionales. La política de ciencia y tecnología deberá definir las áreas estratégicas para cada período.

#### *17. Formación de recursos humanos*

El desarrollo de una industria asociada a las TIC es fuertemente dependiente de la existencia de recursos humanos que puedan desempeñar tareas de alta calificación. Esta es también una necesidad de muchos trabajadores que ven amenazados los puestos de trabajo tradicionales. Nos proponemos impulsar, en coordinación con INEFOP, UTU, UTEC, las organizaciones de trabajadores, las empresas y las cámaras empresariales, programas de capacitación especialmente dirigidos a aquellas personas cuyos trabajos empiezan a ser sustituidos o automatizados. Se utilizarán sistemas de capacitación a distancia (en línea, *e-learning*) y actividades presenciales para adultos centradas en el desarrollo de habilidades en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (las denominadas habilidades STEM por su sigla en inglés).

#### *18. Creación de redes*

Promoveremos un conjunto de medidas, acuerdos, normativa y programas específicos que faciliten el trabajo en red y el uso compartido de información laboratorios de investigación y tecnológicos. Buscaremos el trabajo en conjunto entre públicos y privados, academia, empresas y sociedad civil. Pondremos el foco a corto plazo en la industria agroalimentaria y ganadera, trabajando fundamentalmente con biotecnología e inteligencia artificial, en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y en una agricultura amigable con el medio ambiente.



# B

## EDUCACIÓN

La educación uruguaya está en problemas, y eso significa que toda la sociedad tiene un inmenso desafío. Si no conseguimos revertir las tendencias de los últimos años, corremos el riesgo de consolidar una realidad de fractura y exclusión, donde sólo unos pocos tendrán auténticas oportunidades.

Nuestra enseñanza primaria está teniendo grandes dificultades para asegurar aprendizajes de calidad en todos los alumnos. Los problemas que existen no son consecuencia de la falta de recursos ni de la superpoblación (de hecho, la cantidad de alumnos bajó en unos 50.000), sino de malas políticas como el “pase social”. También influyó una pésima reforma de la formación docente, que redujo casi a la mitad los egresos anuales de Magisterio.

En la educación media las cosas están peor. Las pruebas PISA, entre otras mediciones, han mostrado una y otra vez que la mitad de los estudiantes de Secundaria y UTU no están haciendo los aprendizajes necesarios para tener oportunidades en la vida. Y mientras otros países latinoamericanos mejoran, nosotros estamos estancados.

Pero los aprendizajes insuficientes de los que siguen en el sistema son solo una parte del problema. A ellos se suma el abandono de miles de alumnos, cuando todavía están lejos de cumplir el período legal de educación obligatoria. En este aspecto estamos entre los peores del continente. Mientras en Chile el 85% de los jóvenes de 20 años terminó Bachillerato, en Uruguay lo hace del 40%. A esto se agrega un problema de equidad: los que más pronto abandonan, y los que menos aprenden, son los más pobres.

También en el caso de la educación media, las principales causas de los problemas están bien identificadas. Entre ellas se cuentan la inadecuación curricular, el mal funcionamiento de los centros de estudio (fomentado por reglas como las de elección de horas) y la crisis de la formación docente, que tiene tasas de abandono gigantescas y ofrece una formación de calidad muy irregular.

Al no haberse enfrentado estos problemas de fondo, están quedando incumplidas todas las promesas: no se llegó al 6% del PBI en gasto educativo, ni al 1% en investigación y desarrollo, ni al 100% de jóvenes de 17 años matriculados, ni al 75% de tasa de egreso en la educación media. No hubo nada parecido a un cambio de ADN en la educación. Se gastó más dinero que nunca, pero los resultados han sido muy magros.

Felizmente, no todo son malas noticias. Por una parte, en la sociedad uruguaya hay una conciencia muy extendida de que estamos en problemas y tenemos que cambiar. Hoy existe una muy amplia coalición para el cambio educativo, que reúne a gente de diferentes convicciones políticas y de diferentes trayectorias profesionales. Por otra parte, existe una gran convergencia de propuestas. Algunas de ellas provienen de los partidos de oposición. Otras son planteadas por organizaciones de la sociedad civil, como *eduy21*.

Nosotros estamos en diálogo con todos ellos y participamos activamente la construcción de acuerdos. Por eso, y más allá de matices, compartimos las grandes orientaciones presentadas en el *Libro Abierto* de *eduy21*. En particular estamos de acuerdo con:

- Definir un nuevo marco curricular que abarque la educación desde 3 a 18 años, y que incluya la educación por competencias.
- Fortalecer al MEC como institución rectora de la política educativa nacional.
- Modificar la gobernanza de ANEP.
- Modificar la Ley de Educación vigente.
- Dar mayor protagonismo al centro educativo como escenario de la vida educativa.
- Reformar la formación docente, avanzando hacia un modelo con diversidad de instituciones formadoras.
- Articular las políticas educativas con las políticas sociales de inclusión.

Los acuerdos a los que hemos llegado crean las condiciones para una política de Estado que se sustente en una amplia base política, técnica y social. Nuestras propuestas se inscriben en ese marco. Tenemos ideas y orientaciones claras, pero también tenemos voluntad de diálogo y de entendimiento.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 19. *Reforma urgente de la Ley de Educación*

Nos proponemos incluir en la Ley de Urgente Consideración que presentaremos al iniciar el gobierno un conjunto de modificaciones a la Ley General de Educación N°18.437. Entre ellas se incluirán las siguientes:

- Rediseño de la gobernanza de ANEP, incluyendo en el CODICEN a los directores generales de los consejos desconcentrados.
- Eliminación de la representación docente en los consejos de ANEP (arts. 58 y 65). La enseñanza es un asunto ciudadano y debe ser gobernada por los representantes de los ciudadanos.
- Eliminación de la exigencia de 10 años de experiencia en la educación pública para integrar órganos de gobierno de ANEP (arts. 58 y 65). La endogamia no es la solución a los problemas de nuestra enseñanza.
- Reformulación del concepto de libertad de cátedra incluido en el art. 11.
- Eliminación de la obligación de convocar al Congreso Nacional de Educación (que pasaría a ser optativa).
- Ajustar las formulaciones de cometidos incluidas en los arts. 51, 53, 59, 63, 64 y 67.
- Modificación del inciso L del artículo 63, trasladando al MEC la potestad de revalidar títulos extranjeros de formación docente.
- Eliminar las numerosas inconstitucionalidades que figuran en el texto.
- Introducir los cambios que se han vuelto necesarios a partir de la creación de la UTEC.
- Simplificar y mejorar la calidad de la redacción general, ajustando el texto a las buenas prácticas legislativas.

### 20. *Fortalecimiento del poder ciudadano*

Nos proponemos separar la función *rectora* de la educación (fijar metas nacionales, asignar recursos, evaluar resultados), que debe ser realizada por el MEC bajo control del Parlamento, de la organización de la *provisión* de los servicios educativos (que es la tarea privativa de ANEP). Esta distinción es compatible con el art. 202 de la Constitución y se ve reforzada por la descripción de tareas que corresponden al MEC en la última Ley de Educación (art. 51 de la Ley 18.437). El respeto de la autonomía es compatible con un mayor control ciudadano sobre las orientaciones estratégicas o metas nacionales en materia educativa.

Nos proponemos recorrer varios caminos para alcanzar este objetivo.

Uno de ellos será la aprobación de partidas presupuestales con destinos específicos, lo que da al Parlamento un mayor protagonismo a la hora de definir el uso de los recursos destinados a la enseñanza. Existen antecedentes de este tipo de práctica como, por ejemplo, los que aparecen en la Ley de N° 16.170, arts. 612 y 613.

Otro camino consistirá en aumentar el peso del MEC como agente financiador de programas específicos, asignándole partidas que serán liberadas a ANEP en el marco de compromisos de gestión evaluables. Existen muchos antecedentes de este tipo de participación por parte del Poder Ejecutivo, incluyendo programas creados por los gobiernos del Frente Amplio, como el Programa Maestros Comunitarios y el Programa Formación Profesional Básica (co-financiados por ANEP y el MIDES), el Programa Compromiso Educativo (que incluye un programa de becas financiado por el MEC), y el Plan Ceibal, que funciona principalmente con recursos provistos por Presidencia de la República.

Un camino complementario consistirá en la creación de nuevos instrumentos, como el Compromiso de Política Educativa Nacional: un documento que describa los lineamientos y metas de política educativa para el quinquenio, a ser suscrito por quienes aspiren a obtener la venia del Senado para ocupar un cargo en el CODICEN.

## 21. Política de fortalecimiento de centros

En el marco de una visión que impulsaremos que tiene como uno de sus ejes el respeto de la libertad de educar, promoveremos una política de fortalecimiento de los centros educativos como escenario crucial para el logro de aprendizajes de calidad para todos. Esa política incluirá, entre otras las siguientes acciones:

- Modificación inmediata del régimen de elección de cargos en Secundaria, según las líneas definidas en la propuesta presentada por el senador Luis Lacalle Pou en marzo de 2015.
- Elaboración de un nuevo estatuto docente. Durante un período de transición, los actuales docentes podrán elegir entre acogerse al nuevo Estatuto o seguir en el actual. Quienes ingresen a la carrera docente, lo harán en el nuevo marco.
- Fortalecimiento del papel de los directores de centro. Se otorgará a los directores la capacidad de seleccionar a los miembros de su cuerpo docente mediante procedimientos fundados. Se tomarán las previsiones necesarias para aplicar esta medida en forma gradual y respetuosa de los derechos adquiridos.
- Mínimo de tres años de permanencia en un mismo establecimiento para los directores en efectividad, y de dos años para los directores que no ocupen cargos efectivos.
- Reducción de la cantidad de años de docencia que se exigen como requisito para poder aspirar a una dirección (las exigencias actuales son excesivas en términos comparados)
- Aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los propios centros, en un régimen de rendición de cuentas *ex post*.
- Reforma de la formación para directores, profundizando la formación para la gestión y el liderazgo educativo.
- Dar una mayor autonomía (educativa y de gestión) a los centros públicos respecto del CODICEN y sus Consejos desconcentrados, y adecuar la regulación estatal de la educación privada a los límites establecidos por el artículo 68 de la Constitución de la República.
- Renovación del sistema de inspecciones, sustituyendo las actuales inspecciones de asignatura y de centro por un régimen de auditoría pedagógico-organizacional, a cargo de un equipo multidisciplinario (integrado por pedagogos, expertos en gestión, especialistas en arquitectura educativa, etc.) que se instale durante una semana en un establecimiento y evalúe todos los aspectos de su funcionamiento (incluyendo entrevistas con alumnos, padres y egresados). Al cabo de la semana, el equipo de auditoría hará una devolución al conjunto de la comunidad educativa (dirección, docentes, funcionarios). De allí sale un plan de mejora que será el punto de referencia para una auditoría futura. La sustitución del antiguo régimen de inspecciones por el nuevo se hará en forma progresiva.

## 22. Política de fortalecimiento docente

Un amplio consenso internacional señala que los docentes (y especialmente los docentes de aula) son el factor individualmente más importante para lograr una enseñanza de calidad. Para avanzar en este terreno necesitamos hacer tres cosas: asegurar una formación docente de calidad, mejorar las condiciones de ejercicio de la función docente (lo que incluye el salario, pero va más allá de eso), e incorporar a la función docente a gente que hoy no está dedicándose a esa tarea. En este marco, nos comprometemos a impulsar las siguientes medidas:

- Elaboración de una ley sustitutiva del proyecto de creación de la Universidad de la Educación (UNED), que otorgue rango universitario a la formación docente e integre los esfuerzos que hoy se realizan tanto en el sector público como en el privado. La formación docente de nivel universitario debe abarcar desde los docentes de educación inicial hasta los de bachillerato, en todas las ramas de la enseñanza que están a cargo de ANEP. Se elaborará un currículum mínimo a ser exigido a todas las instituciones que se dediquen a la formación docente, ya sea en el ámbito público o en el privado.
- Creación, en el ámbito del MEC, de un programa de becas para estudiantes de formación docente, que estarán condicionadas a la escolaridad y exigirán como contrapartida el compromiso de trabajar una mínima

cantidad de años en la docencia luego de haberse titulado.

- Diseño de una política de mejoramiento de los salarios docentes, condicionado a mejoras en términos de capacitación y desempeño. La antigüedad dejará de ser el principal factor determinante del monto de las remuneraciones. En las etapas avanzadas del proceso, y con la finalidad de estimular el trabajo en equipo, el desempeño a considerar no será únicamente el del docente individual sino el del centro de estudios en el que trabaja.
- Creación de un programa en la órbita del MEC que financie hasta 150 becas de excelencia dirigidas a docentes en actividad, con una lógica similar a la del Sistema Nacional de Investigadores. Los beneficiarios serán seleccionados mediante concurso de méritos, entre los que se valorarán especialmente las prácticas pedagógicas e institucionales innovadoras. En el caso de la enseñanza media, también contará como mérito el hecho de trabajar en un centro de estudios que tenga una baja tasa de deserción, o la haya bajado significativamente en los años anteriores. Como contrapartida a la beca, los beneficiarios desarrollarán tareas de apoyo a centros y a docentes, así como tutorías a docentes recién incorporados al sistema.
- Modificación y generalización del régimen de año sabático de perfeccionamiento docente. Podrán aspirar a este beneficio, cada seis años, los docentes efectivos con Grado 4 o superior. Durante el año sabático el docente seguirá percibiendo la totalidad del sueldo pero quedará liberado del dictado de clases. Como contrapartida deberá comprometerse a desarrollar un trabajo de investigación o de desarrollo institucional, bajo la supervisión de un tutor, o a cumplir un programa de formación de nivel universitario, ya sea dentro o fuera del país. El debido cumplimiento del plan de trabajo prometido será condición para poder acceder a otro año sabático seis años más tarde. Su incumplimiento eliminará ese derecho y tendrá un fuerte impacto negativo sobre la evaluación.
- Desarrollo de cursos de perfeccionamiento y especialización para docentes en actividad, acordes con las exigencias de cada subsistema (por ejemplo, especializaciones en segunda lengua, uso de TIC en procesos educativos, evaluación, resolución de conflictos, alumnos con capacidades diferentes). La participación en los cursos se realizará en tiempo remunerado. Los diplomas finales sólo se otorgarán tras haber aprobado una instancia de evaluación.
- Desarrollo de una política de reclutamiento de nuevos perfiles para la docencia de nivel medio, como política de corto plazo para atacar la carencia de docentes titulados, especialmente en algunas asignaturas y en algunas regiones del país. Para eso se apelará a personas con formación universitaria que estén dispuestas a incorporarse a la actividad docente en un régimen de tutoría y tras recibir una formación pedagógica básica. Se aspira a reclutar profesionales que han pasado el pico de máxima actividad y universitarios jóvenes con alto perfil de notas.
- Fortalecimiento de las Asambleas Técnico-Docentes como espacios de reflexión y discusión pedagógica. Se aprobarán partidas presupuestales para la contratación de especialistas nacionales y extranjeros que hagan aportes al trabajo de las ATDs, así como para la creación de una línea de publicaciones a ser gestionada por los propios docentes.
- Fortaleceremos el Programa de Bibliotecas Públicas de Formación, con el objetivo de asegurar el acceso equitativo, libre y gratuito de nuestros docentes en todo el país. Las Bibliotecas de Formación son un factor importante en el proceso de aprendizaje permanente. El constante desarrollo tecnológico y la generación de nuevos conocimientos requieren que las personas deban capacitarse en las diferentes etapas de su carrera. Las bibliotecas, además de ofrecer los conocimientos y contenidos en sus colecciones bibliográficas y no bibliográficas, asumen un nuevo rol de facilitadores en el acceso y uso de las fuentes de información y tecnología.

### 23. *Reforma curricular*

- Impulsaremos la elaboración y aprobación de un nuevo marco curricular que abarque la educación desde 3 a 18 años, que incluya la educación por competencias y procure el desarrollo de valores tales como la autonomía, la veracidad, la honestidad, la responsabilidad y la solidaridad. Ese marco curricular debe dar una continuidad lógica a la trayectoria de los alumnos y al tránsito entre niveles educativos, al tiempo que permita entender a los diferentes niveles como partes de un todo coherente.

- Impulsaremos el fortalecimiento de las habilidades STEM y promoveremos las iniciativas detalladas en la sección “Tic, contenidos digitales y educación”, sin perjuicio del desarrollo simultáneo de otras habilidades (comprensión lectora, expresión oral y escrita, etc.). La tecnología no es necesariamente sinónimo de educación, por lo que es necesario asegurar entornos de aprendizaje basados en tecnología que tengan al alumno como centro.
- Impulsaremos una malla curricular por créditos o en anillos pedagógicos, que permita adaptar los tiempos institucionales a las necesidades y ritmos de cada alumno. Es necesario aliviar la sobrecarga de contenidos curriculares en beneficio del aseguramiento de los aprendizajes fundamentales.
- Someteremos a revisión las Guías de Educación Sexual aprobadas por ANEP, con el fin de verificar el efectivo respeto de la laicidad y de los derechos de aquellos padres que han puesto objeciones al respecto.
- Tal como se especificó en el segundo capítulo, se incluirá el desarrollo de competencias emprendedoras como objetivo curricular. El diseño curricular de estos cursos se realizará en diálogo con el sector privado y con los programas académicos existentes en el sector universitario.
- Eliminación del “pase social” en primaria y de cualquier otro procedimiento formal o informal que tienda a disminuir artificialmente la repetición. En su lugar se instalará un régimen de promoción condicional no acumulable y un sistema de clases remediales en contra-turno para quienes sean promovidos en esas condiciones.
- Instrumentar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y las instituciones de educación terciaria, la prueba nacional de egreso de la enseñanza media, con la finalidad establecida en el punto 3 de la sección Evaluación Educativa del Documento de Acuerdo sobre Educación de mayo de 2010. Los estudiantes podrán presentarse a la prueba hasta con dos asignaturas pendientes. Si obtienen un puntaje de suficiencia, serán exonerados de rendir esas asignaturas. De este modo se crea un incentivo para que los estudiantes se preparen y rindan la prueba en condiciones adecuadas.
- Incorporar un programa piloto en el que se creen establecimientos que abarquen los seis años de Primaria y los tres del Ciclo Básico, en régimen de tiempo completo.
- Creación del *Bachillerato agrario a distancia* como forma de facilitar la permanencia de la familia en el medio rural. Este nuevo Bachillerato combinaría el uso de tecnologías para brindar educación a distancia con instancias presenciales, para las que se cubrirían los costos de traslado y alojamiento. El programa se organizaría en coordinación con los gobiernos departamentales.

#### 24. *Reforma institucional*

- Se fortalecerá al INEEd como agencia evaluadora independiente, se lo dotará de los recursos adecuados y se modificará su gobernanza, para evitar la actual bicefalía y asegurar el cumplimiento del principio de que quien presta el servicio no puede ser el mismo que evalúa.
- Mandatar por ley la participación permanente de Uruguay en las pruebas PISA. Realización de las gestiones pertinentes ante la OCDE para ampliar el tamaño de la muestra de estudiantes a los que se administra la prueba PISA, con el fin de generar conocimiento nuevo y más detallado sobre la distribución de los déficits de aprendizaje en el alumnado uruguayo.
- Se elaborará un proyecto de ley de una Agencia Nacional de Acreditación Universitaria. Es necesario poner fin a la situación actual, en la que Uruguay aparece como único país de la región que carece de una agencia de este tipo. La agencia acreditará programas y, en una etapa posterior, instituciones, tanto del ámbito público como del privado. Funcionará sobre una base de voluntariedad y aplicará los principios habituales de aseguramiento de la calidad, procedimientos estandarizados, evaluación de pares, mirada externa (participación de pares evaluadores extranjeros), proceso de mejora continua y difusión pública de resultados.
- Modificación de los incisos F y G del artículo 21 de la Ley N° 12.549 (Ley Orgánica de la Universidad de la República), trasladando al MEC, como es usual en el mundo democrático, las atribuciones para estudio, evaluación y reválida de títulos extranjeros.



## 25. *Ciudades universitarias*

El país cuenta hoy con varias ciudades fuera de Montevideo, donde se concentra una significativa actividad de enseñanza terciaria y universitaria, tanto pública como privada. Pero la descentralización de la oferta no alcanza por sí misma para compensar las fuertes desigualdades territoriales que siguen existiendo. En este sentido nos proponemos:

- Explorar soluciones que reduzcan los costos de alojamiento, con especial énfasis en los estudiantes beneficiarios de becas, en el marco del Plan de Vivienda Colectiva Temporal descrito en la sección dedicada a las generaciones jóvenes. Este camino se recorrerá en coordinación entre el Ministerio de Vivienda, los gobiernos departamentales y las instituciones universitarias, tomando como marco de referencia la ley 17.555, sobre “ciudad universitaria”, aprobada a iniciativa del Partido Nacional.
- Promover políticas integradas de espacios públicos, equipamientos y movilidad sostenible, vinculados a la red de residencias universitarias y localización de los centros de estudio.

## 26. *Discapacidad e inclusión educativa*

Este punto fue tratado en el capítulo anterior, en la sección correspondiente a personas con discapacidad.

## 27. *Deporte y educación*

Este punto fue tratado en el capítulo anterior, en la sección correspondiente a deporte.



# C

## CULTURA

El acceso a bienes culturales nos permite desarrollar nuestra sensibilidad, enriquecer nuestra comprensión del mundo, mejorar la calidad de nuestra convivencia y estimular un ejercicio más creativo de nuestra libertad. Por eso, *el primer objetivo de las políticas culturales debe consistir en ampliar ese acceso a todos los uruguayos*. Para lograrlo, hace falta superar muchas insuficiencias y generar un cambio de mentalidad.

Buena parte de la infraestructura cultural (por ejemplo, una proporción significativa de los museos) está en mal estado y funciona sin un propósito definido. Montevideo sigue concentrando una enorme proporción de los recursos, instalaciones y actividades. Áreas muy vitales de la vida cultural han recibido menos apoyo que otras más próximas a las preferencias del oficialismo. El manejo poco profesional de los mecanismos concursables ha generado una pérdida de legitimidad ante buena parte de los actores culturales. Las políticas de promoción de la cultura no tuvieron coordinación con las políticas educativas; de este modo se perdió la posibilidad de aprovechar al sistema educativo formal como herramienta para la promoción de la cultura, al tiempo que se perdía la oportunidad de apelar a las prácticas culturales para dar más atractivo a la educación formal.

También hay importantes fortalezas en las que apoyarse. Uruguay ha contado históricamente con una diversa e importante matriz cultural, cargada de valiosas acumulaciones. Hemos tenido y seguimos teniendo, en las distintas disciplinas, artistas reconocidos por su profesionalismo, calidad y trayectoria. Además, contamos con una importante red de recursos que pueden ser movilizados para impulsar políticas culturales. Entre ellos se cuentan: la alta escolarización de la población, la fuerte penetración de Internet, la existencia del SODRE con sus cuatro cuerpos estables, la existencia de diversos medios de comunicación (el Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional, SECAN) y de un importante acervo cultural en manos del Estado (por ejemplo, el Museo Nacional de Artes Visuales y sus más de 6500 obras).

Nosotros creemos que *la política cultural debe ser pluralista, amplia, integrada, abierta al exterior y ponderativa de nuestras mejores acumulaciones*. Por eso debe estar libre de todo sesgo político partidario, ideológico o dogmático. Nos interesa fomentar la excelencia de diferentes tradiciones y fomentar el acceso de personas con baja predisposición al consumo cultural, sin pretender dirigir sus opciones ni determinar sus preferencias.

## ACCIONES A IMPULSAR:

### 28. Reorganización institucional

La institucionalidad cultural es desordenada y difícil de comprender, tanto para los ciudadanos como para los propios actores culturales. Existen vacíos, superposiciones y disfuncionalidades. Hace falta adoptar una mirada de conjunto e intentar un reordenamiento global. Algunas de las acciones que nos proponemos impulsar en este terreno son las siguientes:

- Reestructura de la Dirección Nacional de Cultura del MEC, que deberá pasar a funcionar en cinco áreas: Música, Artes Escénicas, Letras y Publicaciones, Artes Plásticas y Visuales, y una nueva Coordinación de Actividades Culturales a ser creada en coordinación con los gobiernos departamentales, recogiendo y ampliando la experiencia del Departamento de Ciudadanía Cultural y de la Dirección de Programas Culturales. Esta reestructura, que debe ir acompañada de la consiguiente redistribución de funcionarios y contratación de técnicos idóneos, permitirá superar algunos desequilibrios actuales. Por ejemplo, hoy existe un Instituto Nacional de Artes Escénicas pero no existe nada equivalente para la música, pese a que ésta genera el 90% de la facturación de las industrias culturales.
- El programa Centros MEC será profundamente revisado. Hay que reducir burocracia, hacer un uso de recursos más eficientes y despolitizar la gestión. Se trabajará para que el programa funcione como un instrumento de descentralización. En ese marco es esencial fortalecer la coordinación con los gobiernos departamentales. Se realizará un análisis de impacto de la intervención y del uso de recursos, en especial durante el último período de gobierno.
- El SODRE funciona con un modelo obsoleto. Los valores que representa deben ser atendidos y su acción debe extenderse a todo el país. Su modelo de gestión debe ser actualizado, hace falta construir puentes con los actores culturales públicos y privados, y se deben diversificar sus fuentes de ingresos. Hace falta dotarlo de un Departamento de Finanzas y Captación de Fondos, y de un Departamento de Marketing y Comunicación (hoy existen al menos cuatro equipos de comunicación que funcionan sin coordinación entre ellos).
- Debe procurarse una relación fluida entre el MEC y el Consejo Directivo del SODRE, desde lo económico

hasta lo artístico, y rendir cuentas de los recursos que maneja, incluyendo mediciones de impacto que hoy no existen. Se necesita un diseño estratégico que permita llegar con la programación a toda la ciudadanía y convertir a los Auditorios en espacios sustentables. También debe estar en contacto con instituciones pares a nivel internacional y poder integrarse a sistemas de políticas culturales internacionales.

- Es necesario implantar en el SODRE una cultura de gestión orientada a la excelencia. La tarea empieza por la debida selección del personal técnico en todos los ámbitos del instituto. También hay que revisar la duplicación de cargos en los cuerpos estables en otras dependencias estatales con similar actividad artística.
- Hace falta potenciar el sistema de comunicación del SECAN, que hoy tiene mucha capacidad de llegada pero muy bajas audiencias. Se buscarán acuerdos con los medios privados de comunicación (no imponiendo sino promoviendo sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial) y se coordinará con ANEP y el sistema universitario, para generar formas de articulación con la acción educativa.

### 29. Fondos públicos

Hoy existe una diversidad de fondos públicos destinados a promover el arte y la cultura. Están los fondos de la Música (FONAM) y del Teatro (COFONTE). Está el Fondo Concursable para la Cultura creado por la ley N° 17.930 de diciembre de 2005. Están el Fondo de Estímulo a la Formación y Creación Artística (FEFCA) y los Fondos de Incentivo Cultural. En el caso del cine encontramos el FONA y el ICAU. Además hay diversos premios como el Premio Nacional de la Música o los Premios Nacionales de Literatura, entregados por la Dirección de Cultura del MEC, o los premios Figari otorgados por el Banco Central.

En este conjunto de instrumentos hay desequilibrios y contradicciones. Los métodos para tomar decisiones varían y no tienen los mismos niveles de legitimidad y reconocimiento. Los montos de los premios difieren, aun cuando son entregados por la misma repartición.

Nos proponemos definir una política global de apoyo a la actividad cultural que unifique procedimientos, diversifique las fuentes de financiamiento y dé garantías a todas las partes. Con el fin de democratizar el acceso, realizaremos campañas de difusión y actividades de formación (presenciales y *on line*) dirigidas a artistas que no tengan las destrezas necesarias para presentar propuestas y solicitudes de financiamiento. Nos proponemos diseñar un *código de ética* a ser suscrito por quienes participen en jurados y mecanismos de seguimiento mucho más minuciosos.

### 30. Plan MAB (Museos, Archivos y Bibliotecas)

Si bien ha habido avances en algunas áreas, el estado y formas de utilización de los museos, archivos y bibliotecas públicas no llegan ser satisfactorios. Esto es parte de lo que explica el bajo número de personas que visita estas instalaciones, excepto en ocasiones especiales como el Día del Patrimonio o la Noche de los Museos, valiosas en sí mismas pero insuficientes para revertir una tendencia. El MAB propone revertir este proceso con medidas como:

- Evaluación sistemática de la red de museos públicos y elaboración de una estrategia global que permita un mejor aprovechamiento y conservación de los acervos, una modernización de las plantas físicas y de las propuestas de exhibición.
- Reglamentar la ley que crea el Centro y Archivo del Diseño Gráfico, aprobada en agosto 2018. Otorgarle estatus de museo abierto al público.
- Aprovechamiento de inmuebles en desuso, propiedad del MEC o de gobiernos departamentales, para alojar y exponer tesoros patrimoniales que hoy no están en contacto con el público (por ejemplo, el depósito de vestuario de teatro y ópera del SODRE, parte fundamental del patrimonio teatral y musical del Uruguay). Con algunas de estas colecciones pueden organizarse muestras itinerantes, con el fin de descentralizar el acceso a bienes culturales en todo el país
- Definición de una política general de bibliotecas públicas que enfatice la orientación al usuario, la presencia en los barrios y el interior (para lo que es posible aprovechar los centros MEC) y el acondicionamiento de los espacios físicos a las características y necesidades de los usuarios.
- Reestructura profunda de la Biblioteca Nacional, que debe afirmar su carácter de biblioteca patrimonial y de archivo, orientada a atender investigadores.

- Mejor aprovechamiento de bibliotecas públicas subutilizadas, como la Biblioteca Central de Secundaria ubicada en el IAVA.
- Destinar fondos para la actualización tecnológica y mantenimiento operativo de los archivos del Estado.
- Actualización de los programas de formación para bibliotecarios y archivólogos, y apoyo a experiencias de formación en el área, como la emprendida por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.
- Fomentar la formación de Técnicos en Restauración.
- Actualización de la formación de archivólogos, que hoy está casi exclusivamente concentrada en el producto y no tanto en los usuarios e investigadores.
- Reordenación del sistema de archivos públicos, para evitar las dificultades de acceso y la superposición de archivos y de servicios.
- Digitalización general de los archivos.

### 31. *Plan de fomento de la lectura*

Nuestro país pasa por un momento de debilidad de los hábitos de lectura. En Uruguay se lee poco, especialmente libros. El problema es más serio en el interior que en Montevideo (la capital duplica la tasa de lectura). En los últimos años, la cultura oficial no promovió la difusión del libro y se dedicó a promover a un reducido grupo de autores nacionales (en general elegidos por razones de afinidad política) en lugar de poner en contacto a las nuevas generaciones con la riqueza y variedad de nuestras letras. Frente a esta situación, nos proponemos:

- Tal como se indicó más arriba, se creará en la Dirección de Cultura del MEC un área de Letras y Publicaciones, que recoja y supere la experiencia del antiguo Instituto Nacional del Libro.
- Lanzar un plan de promoción de la lectura que, tomando como base la experiencia ya acumulada en esta área, haga un uso combinado de los soportes tradicionales (papel) con los nuevos recursos tecnológicos para llegar a las personas, a las familias y a grupos específicos como los docentes.. Se reeditarán textos clásicos de las letras y el pensamiento uruguayo que se han vuelto de difícil acceso. Se desarrollará una política de difusión y estímulo (por ejemplo, a través de la Biblioteca Digital Ceibal, que es un recurso valioso hoy subutilizado).
- En coordinación con ANEP, se promoverá la inclusión de cursos sobre autores y cultura uruguaya en los programas de estudio.
- Se coordinará con la industria editorial un plan de promoción del libro.

### 32. *Descentralización: Plan Cultura Uruguay*

Gran parte de la oferta cultural sigue estando concentrada en Montevideo (y, más exactamente, en algunas áreas de la capital). Estamos diseñando un conjunto de acciones para revertir esa situación:

- En el ámbito de la plástica, organizaremos muestras itinerantes en el interior con parte del acervo que está en Montevideo (por ejemplo, obras del MNAV). Esas visitas se coordinarán con las autoridades educativas locales y con los responsables de los programas sociales de los gobiernos departamentales. Paralelamente se coordinará con los actores culturales locales, revalorizando el sentido de pertenencia y el proceso artístico.
- Se dotará al SODRE de una política de descentralización que incluirá un plan de traslado de elencos, no sólo con el fin de realizar espectáculos sino también para desarrollar talleres de sensibilización y formación, en articulación con el sistema educativo.
- Programas de visita a espacios urbanos de valor patrimonial en todo el país, también articulados con la educación formal y las políticas sociales. Apoyo a la Museografía Pública.
- Uso intensivo de Internet y utilización del SECAN.

- En un horizonte de 10 años, completar la remodelación de 30 salas teatrales en el interior y 10 en barrios de Montevideo, dotándolas de equipamientos acordes a sus características y necesidades.
- Crear una red nacional de espectáculos vinculados a esas salas, mediante una adecuada coordinación con las direcciones departamentales de Cultura.
- Promover la realización de eventos regionales, promovidos en forma simultánea por varios gobiernos departamentales.
- Política de aprovechamiento intensivo de salas del interior del país, mediante la creación de un circuito que incluya vínculos con el litoral argentino y el sur del Brasil.

### 33. *Cultura y educación*

Nos proponemos impulsar un plan de articulación entre la política educativa y las políticas culturales, cubriendo un vacío que ha sido muy visible en los últimos años. Para eso será esencial la coordinación con la ANEP, dado que el involucramiento de las autoridades educativas es esencial para revertir algunas situaciones (por ejemplo, que solo un 20 % de las escuelas cuentan con docentes de música). Algunas de las iniciativas a impulsar son las siguientes:

- Coordinación con ANEP para la inclusión de cursos sobre autores y cultura uruguaya en los programas de estudio (ya mencionado como parte del Plan de Fomento de la Lectura).
- Participación regular de alumnos de enseñanza primaria y media en los circuitos de Turismo Cultural (ver la sección correspondiente a Turismo).
- Incorporar a la Matriz de Responsabilidad Empresarial un conjunto de estímulos dirigidos a que empresas privadas aseguren la presencia periódica en las aulas de escritores, dramaturgos, músicos, escultores, pintores, etc. que trabajen junto a los alumnos, favoreciendo la interacción directa en el hacer.
- Se fomentará la cultura musical en los niños, ya que el aprendizaje musical estimula el pensamiento, favorece el desempeño en otras disciplinas y enriquece la propia formación. En coordinación con ANEP, se impulsarán programas que motiven la formación musical y el aprendizaje de instrumentos. Hay ejemplos de buenas prácticas en la región, como el de Cateura en Paraguay.
- Reconocimiento por parte del MEC de los programas de formación que existen dentro de SODRE. Los egresados de las Escuelas del SODRE no reciben ninguna titulación con validez internacional. Las EFAS deben ser reconocidas como instituciones terciarias no universitarias, de modo que sus diplomas tengan valor más allá del propio SODRE. A su vez, todas las áreas de formación deben potenciarse con mejores instalaciones, revisión de planes de estudio y más inversión.
- Impulsaremos, en coordinación entre el MEC e INEFOP, un área de estudio de *luthería* y formación de *luthiers*.
- Fomentaremos el estudio de instrumentos musicales ligados a nuestra tradición pero actualmente poco enseñados, como el bandoneón. En Argentina hay abundante experiencia en esta materia.
- Facilitar la incorporación al mercado de empleo de quienes han decidido formarse en el área de la cultura. Se debe tender a que las direcciones de cultura, museos, casas de cultura, paseos culturales, etc. sean ocupados por gestores culturales, bibliotecólogos, museólogos y guías especializados.

### 34. *Puente entre generaciones*

En nuestra sociedad hay un buen número de artistas de sólida trayectoria, herederos de un legado y depositarios de saberes técnicos valiosos. También hay nuevas generaciones de juventud con talento y voluntad creativa, que van recorriendo el camino hacia su propia madurez. Pero muchas veces faltan puentes entre esos dos mundos.

Nos proponemos crear un programa que cree lazos entre diferentes generaciones y asegure la transmisión de técnicas, rutinas y tradiciones. Se creará un registro de artistas de trayectoria que estén dispuestos a acompañar en calidad de mentores a artistas jóvenes que practiquen su misma disciplina. El acuerdo seguirá una lógica de mutua voluntariedad:

el joven elegirá a su mentor y el mentor deberá dar su aceptación. Luego acordarán un programa de trabajo de un año. El MEC pagará una cantidad mensual al artista de trayectoria. Para el joven, recibir esa formación será gratis. Cada artista de trayectoria podrá ser mentor de hasta un máximo de tres jóvenes en forma simultánea.

Al final del año cada una de las dos partes deberá presentar un informe de cierre, en el que evaluará a experiencia y el desempeño de su contraparte. El acuerdo podrá renovarse una vez.

### 35. *Cultura y actividad económica*

Entendemos a la vida cultural como una actividad integrada a la vida de la sociedad y a la propia actividad económica. El aporte que la actividad cultura a la actividad económica del país ya es significativo y puede serlo más, en línea con lo que son las tendencias internacionales. Por eso importa explicitar y analizar la cuenta satélite de la cultura.

Entre otras iniciativas, fomentaremos el *turismo cultural*, a través de la cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Turismo, los gobiernos departamentales y los operadores turísticos. El plan se construirá sobre el calendario de conmemoraciones y festividades, y apuntará a vincular la historia, el patrimonio y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. Se desarrollarán aplicaciones móviles para facilitar la tarea. Con este conjunto de iniciativas se aspira a generar un vínculo más reflexivo y más consciente con el entorno geográfico, al mismo tiempo que se fomenta el turismo interno y se generan oportunidades para artistas y otros agentes culturales (ver al respecto la sección dedicada a Turismo).

Apoyaremos los *clusters* editoriales, de música y del audiovisual, favoreciendo la articulación y el mejor aprovechamiento de oportunidades. Estimularemos las fábricas e industrias culturales, en coordinación con los gobiernos departamentales.

Como estrategia de generación de recursos para financiar estas iniciativas, concentraremos lo que hoy es un conjunto de acciones dispersas y con altos costos burocráticos en un régimen centralizado de devolución de impuestos para producciones extranjeras que decidan rodar en Uruguay y contratar mano de obra local. La idea se está aplicando en varios países como respuesta a la creciente búsqueda internacional de locaciones para filmar películas, cortos comerciales y series para televisión (algo que ocurre sólo de manera incipiente en nuestro país).

La llegada de una producción extranjera deja grandes beneficios: crece la demanda de alojamiento, servicios gastronómicos y transporte; hay empleo para personas que practican diversas profesiones y oficios (electricistas, carpinteros, modistas, iluminadores, peluqueros, tramoyistas, expertos en audio, maquilladores); se abren oportunidades bien remuneradas para artistas locales; se recaudan impuestos; se promocionan las bellezas naturales y los valores culturales del lugar, lo que frecuentemente tiene un impacto positivo sobre el turismo. Por esta razón, existe una creciente competencia para atraerlas.

Una de las herramientas más eficaces para generar ventajas competitivas es la devolución centralizada de impuestos. El productor extranjero paga sus contrataciones y sus gastos a través de una institución financiera de plaza, respetando toda la normativa vigente (impuestos, tasas, aportes a la seguridad social). Una vez concluido el rodaje, el Estado devuelve un porcentaje sobre el total. El porcentaje de devolución en varios países se ubica en el entorno del 10%. Colombia, el país que tiene la devolución más alta, retorna el 40%. Pero lo que ocurre en todo el mundo es que este beneficio genera ingresos que están muy por encima de la renuncia fiscal. Nuestra propuesta es instalar este régimen, en una acción coordinada entre el Ministerio de Educación y Cultura, la DGI y el BPS.

### 36. *Diplomacia cultural*

Muchos países se sirven de su producción artística y cultural para ganar visibilidad y respetabilidad a nivel internacional. La llamada “diplomacia cultural” está sólidamente instalada, por ejemplo, entre los países europeos. Uruguay cuenta con las condiciones necesarias para desarrollar una estrategia de este tipo. Sus artes escénicas viven un momento muy favorable. Su tradición pictórica está entre las más ricas y sólidas del continente. Un uso adecuado de estas fortalezas puede ayudar a posicionar al país como productor de calidad artística y cultural, afirmando su identidad y mostrándolo capaz de articular con las complejidades del mundo actual.

Esto requiere una coordinación entre las políticas culturales y la política exterior, de la que surja una estrategia global a ser ejecutada dentro y fuera del país (los agregados culturales deberán jugar aquí un rol esencial).

El éxito de una iniciativa de este tipo requiere involucrar a los propios artistas, galeristas, *marchands* de arte y al propio Estado.

### 37. *Ley del artista nacional*

Desde el año 1938, los músicos han realizado aportes previsionales en forma discontinua, a través de la Asociación Uruguaya de Músicos, AUDEM y de la Federación Uruguaya de Músicos, FUEDEM. En 1972 AUDEM deja de ser agente de retención del Banco de Previsión Social. A partir de 2008 existen las cooperativas COOPARTE, COOPAUDEM y VALORARTE, que gestionan las actividades de los artistas y oficios conexos, y eventualmente se utilizan como herramienta regulatoria en el marco de contrataciones artísticas.

Pero este marco es insuficiente y atenta contra la profesionalización y la estabilidad económica de quienes se dedican a la actividad artística. Lamentablemente, sólo parte del Estado y algunos gobiernos departamentales cumplen la reglamentación vigente. Es necesario corregir la Ley N° 18.834, sobre el Estatuto del Artista y Oficios Conexos, adaptándola a las condiciones actuales y extendiendo sus efectos.

### 38. *Derechos de Autor*

La Ley Haedo de 1937, sobre protección de los derechos de autor, creó las bases de una política pública en materia de incentivos a la producción literaria y artística. Su principio básico, vigente en todos los países que respetan la actividad cultural, es que los autores deben ser recompensados por la explotación de sus obras. Esto no sólo trae protección y justicia a los propios autores, sino que favorece la creatividad, el trabajo, la inversión, el crecimiento económico, la identidad nacional y la continuidad de las prácticas culturales.

Estamos a favor de la extensión del plazo de protección de los autores a 70 años y del fortalecimiento del Consejo de Derechos de Autor, que debe trabajar a favor de los derechos de los creadores, así como contribuir a la generación de recursos para financiar desarrollos culturales.

Hace falta introducir nuevas herramientas jurídicas que favorezcan la justa retribución a los creadores y la labor de las entidades de gestión colectiva de autores y artistas. De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, la protección de estos derechos debe compatibilizarse con el aseguramiento de las condiciones de viabilidad de las diferentes industrias culturales (por ejemplo, establecer tasas máximas que fijen un tope a lo que puede ser percibido por la comercialización de una misma obra por el conjunto de las asociaciones de gestión colectiva).

### 39. *Cultura para la convivencia*

La calidad de la convivencia se ha deteriorado en estos años. Contribuir a recuperarla es parte de la acción cultural en sentido amplio, y estímulo de hábitos positivos. Nos proponemos impulsar desde el MEC, en coordinación con el MIDES y los gobiernos departamentales, un plan que apunte a una mejor convivencia, promoviendo el respeto, la diversidad, la tolerancia, la amabilidad, y el cuidado de los lugares públicos. Sumando a este último punto la utilización de la Museografía Pública para enriquecer y valorar nuestros espacios de convivencia.

Parte de la estrategia consistirá en la difusión y reforzamiento de hábitos positivos. Para eso se utilizará el sistema de comunicación del SECAN, se coordinará con ANEP y se buscarán acuerdos con el sector privado.

Otra parte de la estrategia consistirá en servirse de la actividad cultural y artística para recuperar espacios de encuentro, generar inclusión y debilitar los ecosistemas urbanos en los que se reproduce la cultura de la violencia y el delito. Existen buenas prácticas a nivel internacional, como el Plan Nacional de Música para la Convivencia de Colombia, de las que se pueden extraer aprendizajes valiosos. La experiencia muestra, por ejemplo, los efectos positivos de una política de llevar escuelas de música a diversos centros poblados, motivando el aprendizaje individual y la participación grupal, por ejemplo, a través de coros.



# UNA VISIÓN DE CONJUNTO

I.	<u>Una gestión que cuide el dinero de todos</u>	<b>3</b>
	A. <u>UN MANEJO DE LA ECONOMÍA RESPONSABLE Y ORDENADO</u>	5
	B. <u>MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO</u>	8
	C. <u>EVOLUCIONAR HACIA UN ESTADO EFICIENTE</u>	12
	D. <u>DESCENTRALIZACIÓN</u>	20
II.	<u>Reactivar la producción y el empleo</u>	<b>23</b>
	A. <u>PROPUESTAS TRANSVERSALES</u>	25
	1. <u>Fomento a la actividad emprendedora</u>	26
	2. <u>Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas</u>	27
	3. <u>Reorientación de las políticas de inserción internacional del país</u>	29
	4. <u>Nuevo modelo de relaciones laborales</u>	33
	5. <u>Fortalecimiento de la infraestructura vial, ferroviaria y portuaria</u>	36
	6. <u>Gestión más eficiente de las empresas públicas</u>	43
	B. <u>PROPUESTAS SECTORIALES</u>	53
	1. <u>Agro</u>	54
	2. <u>Industria</u>	70
	3. <u>Turismo</u>	71
	4. <u>Libertad financiera</u>	73
III.	<u>Recuperar la convivencia</u>	<b>74</b>
	A. <u>SEGURIDAD CIUDADANA</u>	77
	B. <u>SEGURIDAD SOCIAL</u>	87
	C. <u>SEGURIDAD VIAL</u>	91
	D. <u>SEGURIDAD AMBIENTAL</u>	96
	E. <u>BIENESTAR ANIMAL Y TENENCIA RESPONSABLE</u>	105
	F. <u>DEFENSA NACIONAL</u>	110
IV.	<u>La integración social como tarea de todos</u>	<b>114</b>
	A. <u>POLÍTICAS SOCIALES</u>	116
	B. <u>PROTECCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</u>	128
	C. <u>POLÍTICAS DE GÉNERO</u>	132
	D. <u>PROGRAMAS DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES ESPECÍFICOS</u>	135
	E. <u>SALUD</u>	139
	F. <u>DEPORTE</u>	144
	G. <u>VIVIENDA</u>	150
V.	<u>Apostar al conocimiento y la cultura</u>	<b>155</b>
	A. <u>LA CULTURA TECNOLÓGICA COMO DESAFÍO</u>	157
	B. <u>EDUCACIÓN</u>	163
	C. <u>CULTURA</u>	170