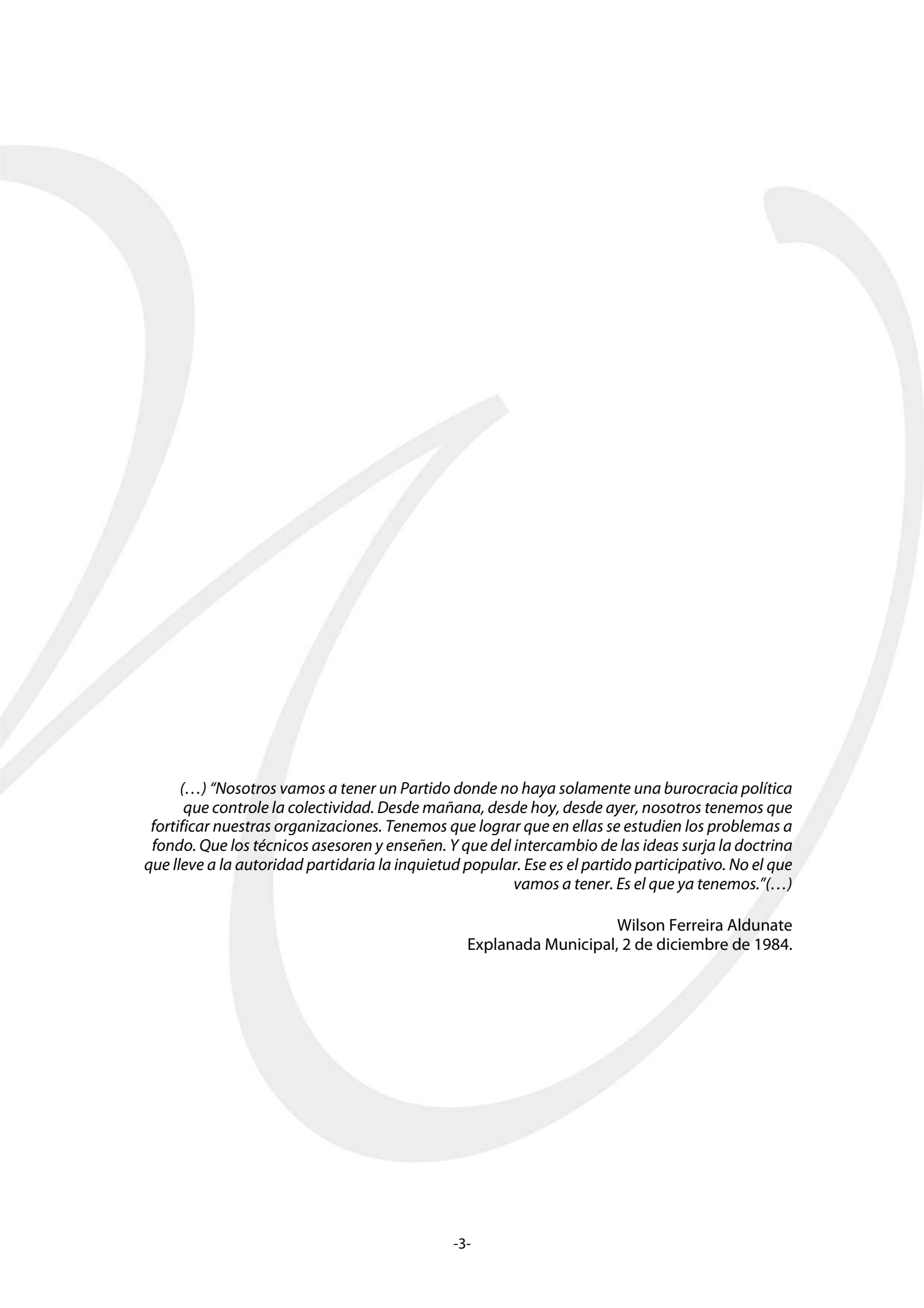


Lineamientos Estratégicos para un nuevo Uruguay



Lineamientos Estratégicos para un nuevo Uruguay

Diciembre de 2008



(...) "Nosotros vamos a tener un Partido donde no haya solamente una burocracia política que controle la colectividad. Desde mañana, desde hoy, desde ayer, nosotros tenemos que fortificar nuestras organizaciones. Tenemos que lograr que en ellas se estudien los problemas a fondo. Que los técnicos asesoren y enseñen. Y que del intercambio de las ideas surja la doctrina que lleve a la autoridad partidaria la inquietud popular. Ese es el partido participativo. No el que vamos a tener. Es el que ya tenemos."(...)

Wilson Ferreira Aldunate
Explanada Municipal, 2 de diciembre de 1984.



Sumario

Presentación	6
Capítulo I : A modo de diagnóstico	8
Capítulo II: Desarrollo económico	15
II. 1. La economía nacional	15
II. 2. La inserción internacional	21
II. 3. El financiamiento del desarrollo	24
II. 4. El financiamiento estatal	28
II. 5. Las relaciones laborales	32
II. 6. La infraestructura.....	34
II. 7. La ciencia, la tecnología y la innovación	39
Capítulo III: Desarrollo productivo	42
III. 1. El agro	42
III. 2. La industria	51
III. 3. El comercio y los servicios.....	58
III. 4. La energía	60
III. 5. Las telecomunicaciones.....	66
III. 6. El turismo.....	69
III. 7. El transporte	71
III. 8. El cooperativismo.....	74
III. 9. Los seguros	75
III. 10. El medio ambiente	75
Capítulo IV: Desarrollo social	80
IV. 1. La familia	80
IV. 2. La juventud	82
IV. 3. Las políticas de género	86
IV. 4. La educación.....	88
IV. 5. La protección social	98
IV. 6. La salud.....	105
IV. 7. La vivienda.....	110
IV. 8. La cultura.....	115
IV. 9. El deporte.....	117
Capítulo V: Desarrollo público	120
V. 1. El derecho y la justicia	120
V. 2. La seguridad pública.....	124
V. 3. La defensa nacional.....	135
V. 4. La descentralización.....	138
V. 5. La modernización del sector público	140
Capítulo V: Dos instrumentos estratégicos para el desarrollo	156
Reflexiones finales	158

Presentación

La Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate fue creada el 6 de marzo de 2008 como una usina de ideas para la acción, ofreciéndose a la sociedad uruguaya como un **instrumento de servicio al país**. Así surge de sus objetivos estatutarios, que no son coyunturales sino llamados a permanecer. Ellos son:

a) realizar, promover y patrocinar investigaciones y estudios académicos y técnico prácticos en política y economía, que permitan un mejor conocimiento de la realidad nacional e internacional;

b) formular, elaborar y diseñar propuestas, así como implementar programas y proyectos que aporten soluciones a cuestiones vinculadas al desarrollo humano sostenible y el fortalecimiento de la democracia; y

c) organizar conferencias, seminarios, foros, talleres y actividades académicas con la finalidad de crear ámbitos de análisis, intercambio y difusión de ideas sobre los antes mencionados aspectos en sus más diversas manifestaciones y amplitud.

En cumplimiento de estos objetivos, la Fundación ha realizado una amplia convocatoria a todos los compatriotas de buena voluntad a cooperar en la construcción de lineamientos y **propuestas de políticas públicas** en todas las áreas del quehacer nacional.

Aproximadamente un millar de personas han respondido con generosidad e ilusión a dicho llamado y han trabajado en más de 30 comisiones agrupadas en cuatro grandes áreas:

a) desarrollo económico (comprendiendo economía nacional, inserción internacional, ciencia, tecnología e innovación, relaciones laborales, infraestructura, financiamiento del desarrollo y financiamiento estatal);

b) desarrollo productivo (abarcando la agropecuaria, la industria, el comercio, los servicios, la energía, las telecomunicaciones, el transporte, el turismo, las cooperativas, los seguros, el medio ambiente);

c) desarrollo público (incluyendo derecho y justicia, seguridad pública, defensa nacional, descentralización, modernización del sector público y transparencia y probidad administrativa); y

d) desarrollo social (priorizando la familia, la juventud, el género, la educación, la salud, la protección social, la vivienda, la cultura y el deporte, entre otras).

A pocos meses de iniciada la labor, hemos querido dar a conocer los **lineamientos básicos** resultantes del trabajo emprendido, porque estamos convencidos de que no hay esfuerzos de largo plazo que no pasen por el mediano y corto plazo, máxime cuando los tiempos por venir imponen la elaboración de estrategias de gobernanza efectiva para el futuro.

Los mismos han sido construidos en base a una metodología previamente estructurada, consistente en la preparación de documentos de base por personas de alta calificación en la temática respectiva, seguidas de debates, discusiones, puestas en común y exposiciones de invitados especiales.

Muchos de estos aportes ya están publicados en la página WEB de la Fundación: www.fundacionwilsonferreira.org.

Aquí se presenta un resumen de las propuestas.

Por lo tanto, se trata de una primera aproximación que en modo alguno implica una obra acabada sino que simplemente exterioriza el compromiso de un grupo de uruguayos reunidos en torno a la Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate de seguir trabajando en el desafío de repensar al país como obra de todos.

Dr. Carlos E. Delpiazso
Presidente

CAPÍTULO I

A modo de diagnóstico

Al salir de la cárcel en 1984, Wilson Ferreira Aldunate, en su inolvidable Discurso de la Explanada, dijo: *“Si nosotros no somos capaces de asegurarle una vida digna y decorosa a tres millones de orientales, lo dije una vez y lo repito hoy, somos unos criminales...”*. Y convocó a la unidad de los uruguayos y a la gobernabilidad para enfrentar los problemas de fondo del país; convencido de que medio país, alternándose periódicamente en el poder con el otro medio país, no es el mejor instrumento para solucionar los problemas y desafíos estructurales que se le plantean al Uruguay.

El millar de técnicos que colabora con esta Fundación, que lleva su nombre, quiere brindar su aporte para que todos los uruguayos podamos tener una sociedad más justa y una mejor calidad de vida. Para ello, el esfuerzo realizado se orienta a impulsar en el Uruguay que vendrá, una mayor productividad, más empleo, mejor educación, menos pobreza y más seguridad en un marco de acción entre un Estado fuerte y un mercado dinámico.

Probemos con más unidad de los uruguayos

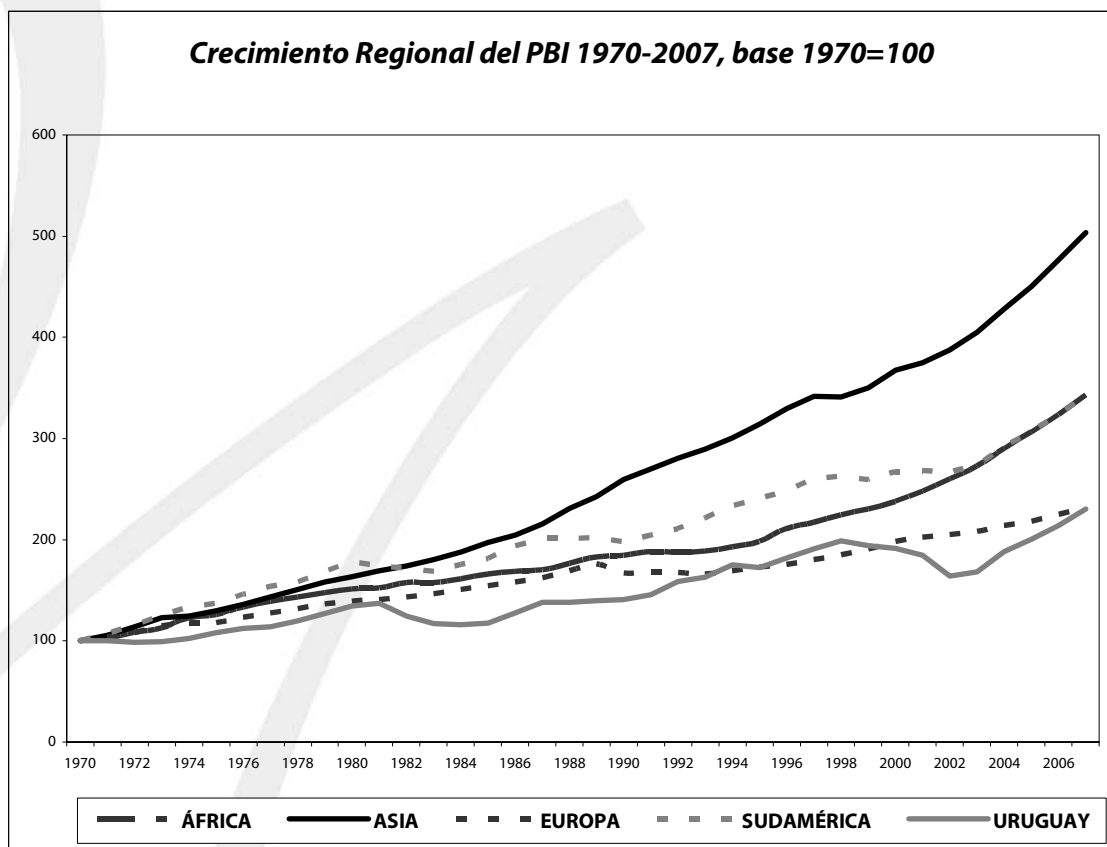
Los uruguayos ya hemos experimentado el Gobierno de cada uno de los partidos políticos y también los oscuros tiempos de la dictadura, que desde 1973 a 1985 actuó alejada de la participación ciudadana. Sin embargo, durante estos períodos, los principales problemas siguieron existiendo, algunos años más agravados, algunos otros menos, pero bajo la constante de un proceso de emigración de millares de jóvenes que buscaban y buscan un mejor destino en el exterior. En este contexto no es suficiente el cambio de personas, ni menos aún, la sustitución de unas promesas por otras. Desde la Fundación Wilson Ferreira nos planteamos la necesidad de impulsar una mayor unidad entre todos los orientales para lograr superar problemas seculares; una cooperación más definida y una mayor sinceridad y humildad, para encontrar respuestas a problemas estructurales del país que se arrastran de larga data y de los que somos todos – de alguna forma - un poco responsables.

Tenemos problemas de larga data ...y así crecemos poco

El Uruguay de hace un siglo tenía un nivel de vida superior al de la mayoría de los países europeos. Y muchos europeos emigraban hacia esta región, que les ofrecía oportunidades. Actualmente, nuestro nivel de vida es notoriamente inferior al de muchos países desarrollados, por lo que estimula la emigración de miles de uruguayos. Demográficamente hemos crecido muy poco, nuestra población se ha envejecido, y la brecha social ha avanzado agravándose con el transcurso de los años hacia una marginalidad y pobreza de naturaleza estructural. Nuestra convivencia ha alterado su tradicional relación y la inseguridad amenaza la vida de todos los uruguayos, en todo el territorio nacional.

Las razones de tan bajo crecimiento son muchas y a lo largo de un siglo las causas principales se relacionan y se potencian entre ellas, agravando la situación. Los

problemas en la producción y el desempleo generan pobreza, alimentan la delincuencia, aumentan el temor y la inseguridad, ocasionan gastos y desalientan la inversión, y por tanto, la productividad y la competitividad del país. La baja productividad genera dificultades al Estado para recaudar suficientes tributos que le permitan hacer frente a la prestación eficiente de los servicios fundamentales de salud, educación, protección social y seguridad pública y jurídica.

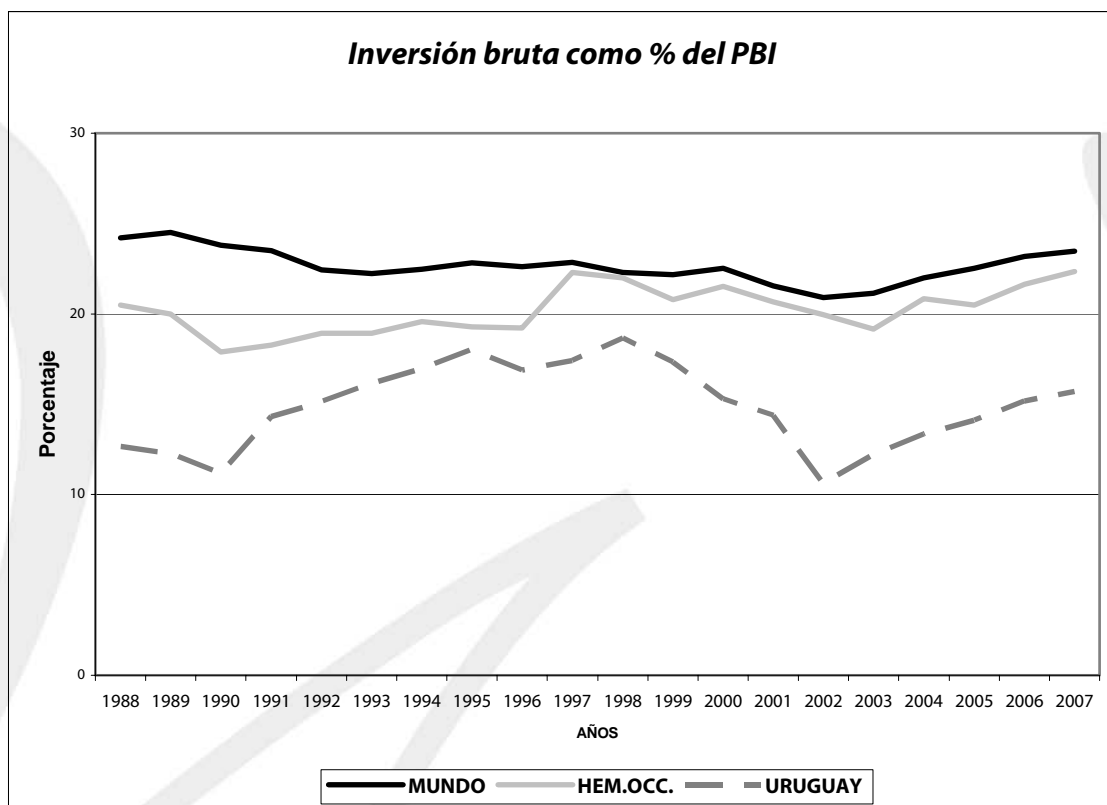


En este gráfico se ve la evolución del Producto Bruto Interno de Asia (la línea superior), de Sudamérica y de África (las dos siguientes) y finalmente la de Europa y Uruguay. Las líneas muestran una lenta evolución similar (sus poblaciones también crecen lentamente y ello es una de las razones), mientras que la que corresponde al Uruguay sufre fuertes fluctuaciones (la crisis de 1982 y la del 2002) debido a la volatilidad de su crecimiento.¹

Invertimos poco

Se invierte poco y por lo tanto, se crece poco. Veamos nuestra inversión y la del resto del mundo en los últimos treinta años.

¹ Datos de Naciones Unidas, División Estadísticas.



Chile invirtió en el año 2007 el 25,8% de su Producto Bruto. Uruguay, en pleno período de auge de demanda y de precios internacionales, invirtió sólo el 15,7%. Y se trata de inversión bruta, porque si descontamos la depreciación del capital invertido ya que hay que reponer lo que se gastó, que es del orden del 10% en Uruguay y del 8% en Chile, tenemos una inversión neta del 6% en Uruguay y del 18% en Chile. Ello no es suficiente para generar suficiente riqueza y suficientes empleos y suficientes esperanzas. Y la gente sigue emigrando, antes y ahora.²

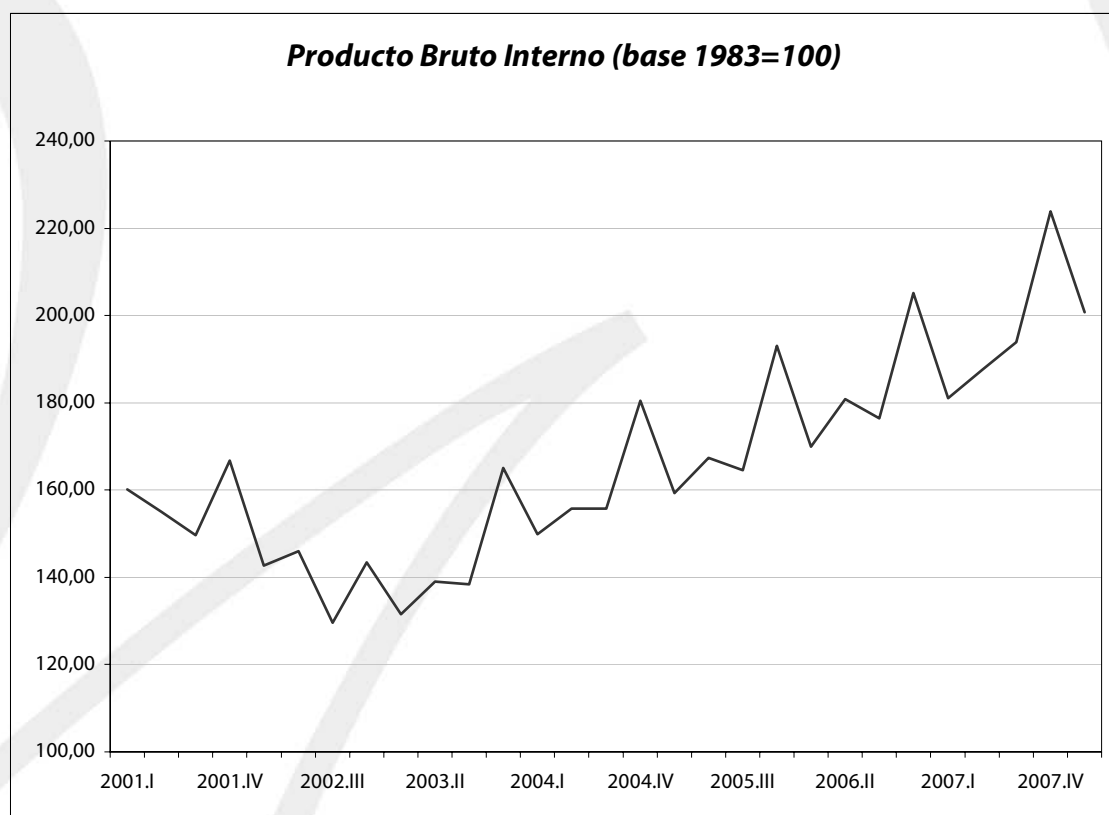
Debemos analizar adecuadamente la evolución del crecimiento del Producto Bruto de los últimos años. De ahí surge que el año que registra el mayor crecimiento fue el año 2004, un 11,8%, antes del cambio de gobierno, y el año en que se va a crecer menos va a ser el 2009, el último del Dr. Tabaré Vázquez, en el que se estima que crecerá entre el 1 y el 3%. Puede afirmarse que las fluctuaciones de estos años se deben más a la crisis del 2002, al efecto rebote sobre la economía posteriormente y a la dinámica de importantes variables de la economía y el comercio internacionales, que favorecieron al país.

La crisis internacional que atraviesa el mundo nos devuelve a la realidad, y la forma de encararla depende de las soluciones que los uruguayos encontremos entre todos; en la definición de políticas de Estado que se proyecten en el mediano plazo y en la difícil tarea de construir un modelo de país, que sin perjuicio de las diferencias lógicas del pluralismo político, sea el punto de referencia para fijar nuestros objetivos.

Es tiempo de dejar de lado el “cómodo escapismo” de buscar en los demás el origen y la causa de nuestras debilidades.

² Datos del Fondo Monetario Internacional y de los Bancos Centrales de Uruguay y de Chile.

Precisamente, es en materia de inversión donde debe centrarse uno de nuestros mayores esfuerzos. Para ello, miremos la evolución del Índice de Volumen Físico del PBI de acuerdo a las cifras oficiales del Banco Central, tomadas del último Informe de Cuentas Nacionales.



Luego de superar la crisis del 2002 estamos retomando la senda habitual del crecimiento, antes y después del cambio de gobierno, 2005. No ha habido un antes y después del cambio de gobierno. Y la tendencia del crecimiento secular es insuficiente, ahora y antes.

Más producción. Más empleo. Menos pobreza

Sin una mayor inversión física no aumentaremos sustancialmente la producción ni la productividad. Si no tenemos mayor producción no generaremos suficientes empleos ni podremos aumentar adecuadamente los salarios. Si no tenemos empleo ni salarios no podremos reducir sustancialmente la pobreza ni eliminar la indigencia. Tampoco podremos invertir adecuadamente en educación y salud ni tampoco en seguridad pública. Y seguiremos sangrando con la emigración y con la violencia de los delincuentes...

Necesitamos más y mejor inversión. Mejor, más eficiente, en especial en la calidad del empleo, en la calidad de la educación, en la calidad de la salud, en la eficiencia de la seguridad. Y también en la calidad de los programas de erradicación de la pobreza y la indigencia.

Y para mejor aprovechar la inversión y la mayor producción, e incluso para incrementarla, debemos tener una adecuada inserción en la región y en el mundo.

Mejor Estado

Necesitamos una mejor administración de los recursos públicos; en otras palabras, una mejor administración pública de los recursos que la población pone a disposición del Estado. El Estado debe consolidar su rol orientador, regulador y garante y debe rendir cuentas respecto de los recursos que detrae de los contribuyentes para financiar sus actividades. Tributos y tarifas públicas deben tener la debida transparencia; y en ese marco, el interés nacional debe prevalecer sobre los intereses corporativos, ajustándose a lo que la propia Constitución dispone respecto a que los funcionarios públicos están al servicio de la Nación y no la función al servicio del funcionario.

Se trata de tener un Estado fuerte, un sistema creíble e instituciones respetables. Y ello, en el marco de una visión integral que abarque todo el territorio nacional. Es necesario un Estado descentralizado, que acerque los servicios al ciudadano, aún en los puntos más lejanos del país, de modo que aquéllos estén en condiciones de calidad y eficiencia y ajustar la prestación de esos servicios a sus necesidades.

La inversión física es importante, pero insuficiente para alcanzar la prosperidad. Necesitamos inversión en capital, en capital físico y también en capital humano. Necesitamos más recursos para la educación y también necesitamos que esos recursos se administren bien, que se evalúe la educación y que los servicios docentes rindan cuenta de sus actividades, de sus resultados y de los recursos (llamados impuestos) que la gente les entrega a cambio de su actividad educativa y que esa evaluación impulse la mejora de su calidad. Necesitamos un mejor sistema educativo y para ello necesitamos algo más de recursos y administrar mucho mejor los que se tienen.

Sufrimos una traba cultural

El filósofo Pablo Da Silveira, en su excelente aporte sobre Educación³ señala:

“Nuestro principal obstáculo para cambiar no está en el tamaño de los problemas que debemos enfrentar ni en la falta de recursos, sino en nuestra inmensa capacidad para bloquearnos a nosotros mismos. En el terreno educativo como en muchas otras áreas, los uruguayos nos hemos revelado mucho más eficaces en frenar iniciativas que en impulsarlas. Somos muy buenos usando la máquina de impedir.”

El politólogo Juan Carlos Doyenart⁴ afirma:

“El Uruguay padece una serie de bloqueos que le impiden afrontar los nuevos desafíos y estos bloqueos no se verifican sólo en el campo económico sino, principalmente, en el cultural. La cultura del descreimiento, del no arriesgar, de la desesperanza, del creer que todo se quedó allá, en aquel estadio de Maracaná. Esa cultura que sólo puede pensar al país conducido por un Estado paternalista, un enorme paraguas debajo del cual todos nos cobijamos. La cultura de la seguridad del empleo público de por vida, del “no te metás” y del “más o menos”, así como la de responsabilizar al Otro por nuestros errores.

³ Ver Hacia una Política Educativa al servicio de los Ciudadanos.

⁴ Ver El Problema está en Nosotros, de Juan Carlos Doyenart, 2002.

La cultura del amiguismo, de la hipocresía y de la inmoralidad furtiva, del mal uso del poder y de la ideologización extrema de todos los temas”.

También desde el exterior hace mucho que nos señalan causas similares. El Premio Nobel de Economía, Paul Samuelson decía, en el Congreso Mundial de Economía de 1980:

*“De hecho, la mayoría de los países sudamericanos han caído mucho más abajo de sus potencialidades de posguerra para el desarrollo. La razón no parece limitarse a lo económico. No podemos explicar lo que sucedió recurriendo a la Ley de Malthus de los rendimientos decrecientes. No han existido cambios exógenos en la demanda mundial particularmente desfavorables para esa región del mundo. Su enfermedad, plantearía Schumpeter, es más política y sociológica que económica. **Tiene que ver con la crisis del consenso social, con los resultados de la lógica de la democracia populista.**” Y de inmediato concluía: “Es irónico que Uruguay haya sido llamado alguna vez la Suiza de América Latina”.*

Los uruguayos debemos reconocer que es más lo que nos une que lo que nos separa. Y una mejor cultura política, se logra con mayor madurez ciudadana la que se alcanza, fundamentalmente, a través de un sistema educativo moderno, equitativo e incluyente.

Necesitamos mejor educación

La educación y el empleo actúan en forma indisoluble. La desocupación estructural que sufre el país responde - básicamente - a la ausencia de formación, educación y especialización, por lo que, valores, conocimiento y superación hacen a una mejor calidad de la sociedad civil.

Sin una buena educación no hay buena cultura política. Sin cultura política no hay posibilidades de lograr acuerdos duraderos sobre los principales problemas nacionales. Sin cultura política no habrá honestidad administrativa. Sin honestidad y transparencia en la administración pública no habrá mejora permanente en los servicios públicos.

La educación debe incorporar calidad, contenido y continuidad. Y en particular, debe ser parte de un esfuerzo del país por transmitir conocimientos para estimular la superación del niño, del joven y del adulto, y no estimular la confrontación y el resentimiento.

Lo que anhelamos

Necesitamos muchas cosas y necesitamos a muchos individuos. Necesitamos a los mejores en cada especialidad, a los mejores de cada partido, a los mejores del Uruguay. Y ponernos de acuerdo entre todos.

Sin falsas promesas. Sin utopías. Nadie debe añorar institutos o sociedades que nunca existieron. Nadie debe sustituir la razón por algún dogmatismo pasajero.

Y nadie ni nada debe sustituir la libertad, la justicia y la equidad. Nada ni nadie nos va a impedir soñar con un Uruguay mejor, para todos, pero en especial para los jóvenes, para los niños.

Nuestro hilo conductor

En la Fundación tenemos diversidad de opiniones y tenemos un hilo conductor.

Concebimos al Uruguay como una sociedad políticamente plural, liberal y solidaria, con una economía de mercado, competitiva, abierta, orientada y regulada por el Estado – en lo que sea necesario - de acuerdo con políticas públicas adecuadas al servicio de la sociedad.

Entre otras, son funciones básicas del Estado la formulación y control de las reglas, la producción de bienes públicos, la consideración de las fallas del mercado y, en especial, la protección de los débiles y garantizar la adecuada distribución del ingreso. Debe haber un adecuado equilibrio entre lo público y lo privado en el marco del respeto a los derechos de las personas.

La definición de Uruguay como una “comunidad espiritual”, al decir de Wilson Ferreira Aldunate, resalta la necesidad de integrar a todos sus miembros a los bienes y servicios que el Uruguay puede ofrecer. No es justo que haya sectores de conciudadanos marginados del bienestar posible, generalmente debido a las circunstancias de su nacimiento. Es necesario integrarlos para el funcionamiento armónico de la sociedad uruguaya.

Y en esa dirección centenares de técnicos hemos hecho un esfuerzo de análisis colectivo, generado documentos y elaborado propuestas, la mayor parte de las cuales se resumen en este documento.

Que son aportes para la acción. Son un insumo para el país. Entre todos.

Una Esperanza

Porque a todos nos une la esperanza de superar estériles enfrentamientos de uruguayos contra uruguayos, la esperanza de poder lograr una unidad mayor que nuestras diferencias, la esperanza de poder lograr un destino mejor y una sociedad más justa, con más oportunidades, para todos nosotros, los uruguayos y nuestros hijos, dentro de nuestras fronteras.

CAPÍTULO II

Desarrollo económico

En este capítulo hemos resumido las principales propuestas que han elaborado los Grupos Técnicos correspondientes a la economía y al sector externo.

II. 1. La economía nacional

El punto de partida es la definición y seguimiento de una estrategia de desarrollo económico sustentable⁵

Apertura, mercado y políticas públicas

La iniciativa privada, actuando en mercados abiertos, en condiciones de competencia y con movilidad de factores es la opción de organización de las actividades económicas que genera una mejor asignación de recursos y consecuentemente mayor bienestar.

No obstante lo anterior, la iniciativa privada debe estar sujeta a orientaciones y regulaciones para preservar la sustentabilidad del crecimiento de la economía y atender a objetivos sociales.

Las orientaciones y regulaciones no deben ser una imposición del Estado a empresarios o trabajadores, sino el resultado de la búsqueda participativa de las soluciones e instrumentos que equilibren la preservación del crecimiento y la acumulación de capital, con el empleo, los salarios y el financiamiento de las políticas sociales.

En nuestra visión, el Estado tiene responsabilidades de tres tipos en relación al funcionamiento de la economía basado en la iniciativa privada.

- En primer lugar, su papel regulador en la defensa de la estabilidad macroeconómica, la defensa de la competencia, la protección de los consumidores y la preservación del medio ambiente. La libertad económica está sujeta a marcos o limitaciones. Lo importante es que la regulación se mantenga dentro de lo necesario para asegurar sus objetivos y no se traduzca en restricciones adicionales por la lentitud y la tendencia a la expansión de la burocracia.
- En segundo lugar, su papel orientador en el sentido de incentivar por diferentes medios, a las actividades que aportan mayor sustentabilidad al crecimiento, contribuyen a la actualización de la estructura económica y a objetivos sociales, fundamentalmente a la generación de empleo de calidad.

⁵ Extractado de "Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Economía", del Grupo Técnico de Economía Nacional

Se trata de definir y aplicar políticas transversales y estrategias sectoriales en la producción y comercialización de bienes y servicios, que se reflejarán en la introducción en el mercado de ciertos elementos -distorsionantes pero transitorios- para preservar el crecimiento futuro y la estabilidad global del empleo, y apoyar a ciertas categorías de empresas en su fase de iniciación y primer crecimiento (PYMES, microempresas, empresas resultantes de la formalización de actividades informales, o de ajustes en los recursos humanos del sector público). La orientación que imprima el Estado no debe alentar asignaciones ineficientes de recursos, ni actividades que dependan indefinidamente de incentivos o subsidios para mantenerse en el mercado.

- En tercer lugar, el Estado tiene responsabilidades de actuación sobre factores que inciden en la competitividad, viabilidad y condiciones de actuación de las empresas. Los principales son el desarrollo de la infraestructura física, la educación en lo que se refiere a la formación de recursos humanos calificados para atender la demanda de empleo, la seguridad, calidad y costo de los servicios básicos (energía y combustibles, telecomunicaciones, transporte) y la presión tributaria.

La intervención directa del Estado en la economía a través de las empresas públicas deberá ser analizada a la luz de la realidad nacional y no de la teoría, con la mira puesta en la seguridad, calidad y costo de los servicios básicos.

En su conjunto, la intervención del Estado en la economía debe apoyar el crecimiento del producto y la eficiencia y fortalecimiento de las empresas, en cuanto son las fuentes del empleo y de los recursos que financian el desarrollo social. Los condicionamientos que se impongan hoy a la actividad económica no deberían tener otra finalidad que su preservación futura.

Iniciativa privada, rentabilidad, riesgo y acumulación

La inversión, sea extranjera o nacional, es condición para el crecimiento sostenido de la economía y depende de la acumulación efectiva de capital, tanto físico como humano.

Es decir que la calidad del negocio y de la gestión empresarial, tienen que ser en el largo plazo suficientes para asegurar una rentabilidad razonable del capital, la realización de inversiones necesarias para mantener, expandir o diversificar el giro, y atender los salarios.

La rentabilidad de las empresas no puede lograrse en el largo plazo mediante salarios deprimidos, pero al mismo tiempo éstos tienen que reflejar las ganancias de productividad y las mejoras en el rendimiento del capital.

La madurez y la racionalidad en las negociaciones salariales son esenciales para que el salario sea el medio de asignación directa de la riqueza y no una fuente permanente de conflictos.

Escenario de crecimiento y rol del Estado

El crecimiento sostenido de la economía desde el año 2004 es el resultado de la convergencia de factores externos e internos, que se reflejaron en el comportamiento del comercio exterior, en bienes y en servicios, y el dinamismo del mercado interno, ambientado por el incremento de los salarios e ingresos de las familias y mejores expectativas sobre el futuro de la economía.

La persistencia del crecimiento de la economía más allá de las situaciones coyunturales del mercado global y regional, requiere de un escenario compuesto por los siguientes elementos:

1. Apertura de la economía en todos sus aspectos, regulada para administrar sus efectos sobre el empleo y la vulnerabilidad, y orientar transformaciones estructurales que den sustentabilidad al crecimiento de la economía.
2. Eficiencia y equidad del sistema tributario.
3. Concentración de la responsabilidad del Estado en la preservación de la estabilidad macroeconómica, la defensa de la competencia y de los consumidores, y preservación del medio ambiente.
4. Orientación de cambios en la producción y comercialización que contribuyan a la actualización permanente de la estructura económica, a la generación de empleo de calidad, y que aseguren la sustentabilidad de la economía mediante políticas transversales y estrategias sectoriales de incentivos a la producción y comercialización de bienes y servicios, y que asimismo faciliten la inserción externa.
5. Enfoque estratégico del desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos, con énfasis en la adaptación de las empresas públicas a la competencia, y en la actuación del Estado sobre los factores que inciden en la competitividad, viabilidad y condiciones de actuación de las empresas. Fundamentalmente la educación en lo que se refiere a la formación de recursos humanos calificados para atender la demanda de empleo, la presión tributaria y la eficiencia del Estado como instrumento al servicio de las políticas públicas.
6. Inserción externa orientada en función de los intereses nacionales, la sustentabilidad del crecimiento y la neutralización de los factores de vulnerabilidad.

En su conjunto estos elementos deben balancear la función del mercado y la libertad de empresa, con objetivos sociales y la búsqueda permanente de la sustentabilidad. La intervención del Estado en la economía debe apoyar el crecimiento del producto y la eficiencia y fortalecimiento de las empresas, en cuanto son las fuentes del empleo y de los recursos que financian el desarrollo social.

Como se señaló, el rol regulador se centra en la gestión macroeconómica, la defensa de la competencia, la protección de los consumidores y la protección ambiental.

La gestión macroeconómica necesariamente tendrá por objetivo mantener la estabilidad de la economía, jaqueada permanentemente por factores y eventos externos y domésticos.

En una economía de la dimensión de la uruguay, la apertura del mercado de bienes y servicios es tal vez la mejor forma de asegurar un nivel razonable de competencia. La apertura tiene como instrumentos aranceles de importación que promuevan la competencia, medidas de protección aceptadas internacionalmente contra prácticas desleales de comercio, y reglas que prevengan la formación de monopolios, el funcionamiento de carteles o la concentración de la actividad.

La protección de los consumidores se consigue básicamente con la apertura de la economía y la defensa de la competencia, pero también requiere normativas más específicas que protejan la salud, establezcan reglas de envasado y etiquetado, aseguren la transparencia de la información al consumidor, penalicen la publicidad engañosa y neutralicen los efectos de posiciones dominantes.

La protección ambiental no se reduce al respeto de la normativa internacional y al resguardo de la biodiversidad local. El uso y destino de determinados elementos, como la tierra y el agua, debe estar monitoreado o controlado para asegurar la disponibilidad futura y evitar que el aprovechamiento de ciertas coyunturas económicamente favorables, signifique limitaciones a mediano o largo plazo de usos alternativos.

El rol orientador del Estado debe promover la transformación y modernización de la economía, la sustentabilidad de las actividades económicas y la generación de empleo. El desarrollo de recursos naturales con soporte tecnológico y flexibilidad para adecuarse a las variaciones en la demanda y de servicios e industrias de clase mundial, son las tendencias que darán fortaleza a nuestra economía y reducirán su vulnerabilidad.

Los elementos que deberían ser promovidos incluyen, entre otros, la contribución al empleo, la inversión, el desarrollo de conocimiento y su incorporación a la producción y comercialización de bienes y servicios, la innovación, la adquisición de ventajas competitivas dinámicas y la sustentabilidad de los proyectos y actividades.

Los instrumentos de orientación son incentivos generales o sectoriales definidos en el marco de la formulación de políticas transversales y estrategias sectoriales, la estrategia de inserción externa y negociaciones internacionales sobre acceso a mercados, movilidad de factores, tecnología y propiedad intelectual.

El Estado debe promover la competitividad a través de factores que tengan efectos genuinos como el desarrollo de la infraestructura física, la disponibilidad y costos de los servicios básicos, la regulación del sistema financiero y la educación. Alrededor de estos factores se puede formar un marco para la gestión empresarial en la búsqueda de incrementar la productividad, mejorar el perfil de los recursos humanos, invertir en investigación y desarrollo, y mejorar las prácticas de comercialización.

Servicios básicos, desmonopolización y empresas públicas

La combinación entre los monopolios de servicios básicos en manos de las empresas públicas, su capacidad para manejar los sectores respectivos en función de sus intereses corporativos, y la debilidad de los Gobiernos para imponer políticas y estrategias y controlar la prestación de los servicios, constituyen un factor limitante del desarrollo nacional en áreas tan críticas como la energía, las telecomunicaciones y el suministro de agua potable y saneamiento.

Es necesario recuperar la responsabilidad de los gobiernos en la formulación de políticas, la planificación sectorial y el control de los operadores, estableciendo una clara diferenciación de roles entre el Poder Ejecutivo, las unidades reguladoras y los operadores comerciales e industriales.

Es necesario también abrir los sectores, mediante competencia horizontal o confrontación de intereses de tipo vertical, sustituyendo, en la medida de las posibilidades económicas y operativas, las actuales empresas con altos grados de integración vertical y territorial, por unidades de negocio diferenciadas por etapas de proceso o áreas de gestión territorial.

En particular en el sector energético, Uruguay presenta una alta vulnerabilidad asociada a la insuficiencia estructural para la generación de energía, la dependencia de las importaciones y los riesgos de concentración en fuentes - por las características de la matriz energética - y en proveedores.

La política energética es un componente esencial de la política de desarrollo nacional, y como tal debe responder a una visión integral y estratégica del Uruguay. No es una simple sumatoria de inversiones y operaciones que buscan solucionar las cuestiones de abastecimiento y de un ejercicio presupuestal o en el mejor de los casos en una perspectiva de mediano plazo. Es una responsabilidad del Gobierno, que en la actualidad no está siendo asumida.

El empleo como nexo entre la política social y la política económica

El éxito en la promoción y apoyo a la inversión y a la productividad, el fortalecimiento de las empresas y una estrategia de inserción externa que aumente el mercado disponible para bienes y servicios nacionales, son condiciones para mantener la demanda de empleo y mejorar los salarios en términos sustentables.

El empleo y el salario son el nexo entre el funcionamiento de la economía y las necesidades de la sociedad. Las políticas en materia de empleo y salario y la política económica tienen que ser consistentes entre sí, tanto en el plano global como sectorial.

Los cambios en la estructura productiva y la actualización tecnológica tienen efectos sobre la demanda y estabilidad del empleo. Los cambios estructurales en la producción de bienes y servicios, conducen normalmente a la expansión de algunos sectores, mientras que otros se contraen.

En general, estos cambios son previsibles y graduales, y la aplicación de políticas e instrumentos adecuados pueden neutralizar eventuales efectos negativos sobre la

demanda de empleo. La movilidad del factor humano entre sectores y empresas, y los programas específicos de formación y capacitación son la respuesta a estas fluctuaciones.

La demanda de empleo está también sujeta a variaciones estacionales, vinculadas a actividades de tipo zafra (como sucede con el turismo o ciertas tareas del sector agropecuario) o a grandes obras de infraestructura; y coyunturales que se producen por fenómenos cíclicos globales o sectoriales. Parte de estas oscilaciones son previsible y permitirían la aplicación de políticas e instrumentos para la prevención de los efectos de la pérdida de empleos en determinados sectores o para determinadas categorías de trabajadores.

En el caso del Uruguay existen varias "rigideces" que llevan a situaciones de insuficiencia y excedencia de recursos humanos. En especial, hay un porcentaje relevante de recursos humanos con baja calificación y escasa capacidad de adaptación y/o aprendizaje. Este es un factor de persistencia de desempleo y de depresión de los salarios de ciertas categorías de empleados. Las políticas públicas pueden atenuar los efectos sociales de esta distorsión, pero las soluciones genuinas y sustentables tienen que venir del sistema educativo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores planteamos la necesidad de una **política de empleo** basada en los siguientes principios:

1. Programas de capacitación y formación laboral, orientados a mejorar la calificación de los recursos humanos para adecuarse a la demanda de empleo y las exigencias de movilidad sectorial y entre categorías.
2. Incentivos excepcionales para facilitar las decisiones de las empresas de mantener o incorporar determinadas categorías de trabajadores, sin introducir distorsiones significativas en el mercado laboral.
3. Programas de "empleo social" de carácter transitorio y excepcional, focalizados especialmente a recursos humanos de baja calificación.
4. Un sistema de seguro de empleo, que subsidie transitoriamente a los desempleados y los ayude a obtener un nuevo empleo o recuperar el que perdieron.

Debe existir una coordinación efectiva entre la política de empleo y la política de educación, que asegure que ésta ponga el énfasis necesario en la formación de personas con condiciones para actuar positivamente en un mercado cambiante, competitivo y con exigencias crecientes de calificación.

El tratamiento de estos temas no puede quedar restringido a la órbita gubernamental, debería ser uno de los puntos principales y permanentes de las agendas de discusión y negociación entre empleadores y empleados y sus entidades representativas.

II. 2. La inserción internacional

1. La Política Exterior debe basarse en una definición estratégica con visión de mediano plazo. La discusión de aspectos puntuales – aunque importantes – no debe impulsar la toma de decisiones desvinculada del núcleo duro de su posición⁶.
2. El concepto de apertura refleja una realidad innegable que podrá ser administrada, pero no puede negarse que es el principal instrumento para aumentar la productividad de las economías nacionales.
3. La inserción externa a nivel multilateral, la integración y el MERCOSUR en especial a nivel regional, se definen como proyectos políticos que no deben confundirse con modelos de ideologización política. Para el Uruguay, la confrontación como estilo de relacionamiento es inviable y contradictoria con su tradicional Política Exterior. Principios y pragmatismos son compatibles si se manejan en el ámbito de una estrategia definida.
4. La integración y el MERCOSUR son escenarios insustituibles, derivados de nuestra realidad económica y, fundamentalmente, de la geopolítica. Sin embargo, el país debe redefinir su posicionamiento de acuerdo a los cambios que se producen dentro y fuera de la Región.

Una propuesta integral para la inserción económica del Uruguay en la región y en el mundo, debe contemplar todos los aspectos y todos los ámbitos involucrados y debe aportar solución tanto de sustancia como de método.

La formulación de la estrategia tiene dos pilares. Por una parte, el crecimiento basado en la inversión y la exportación de bienes y servicios y orientado al incremento del empleo, del ingreso distribuido y de la disponibilidad de recursos para apoyar los programas de tratamiento de la pobreza y la marginalidad. Por otra la sustentabilidad del crecimiento, que depende de la mejora continua de la productividad y la competitividad, de la adecuación de la estructura productiva de bienes y servicios, del fortalecimiento de las empresas, de la educación y de la atención de los demás factores de vulnerabilidad que afectan la economía uruguaya.

Estos dos pilares expresan los intereses sustantivos del Uruguay que deben estar presentes en todas las discusiones sobre inserción externa. Las posiciones en materia de integración regional, del MERCOSUR, de la participación en la OMC y en otros foros económicos multilaterales, y de negociaciones económicas con terceros países o bloques extra regionales deben priorizar las expectativas en materia de exportaciones de bienes y servicios, inversiones y atenuación de la vulnerabilidad de nuestra economía.

La inserción del Uruguay debe tener en cuenta tres niveles: el multilateral, el regional y el bilateral. El proceso de globalización atrae la discusión de temas vitales a escenarios más amplios que por mucho tiempo fueron privativos de la Política Nacional.

⁶ Extractado de “La Inserción Externa del Uruguay”, del Sen.. Dr. Sergio Abreu y de “Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Inserción Internacional”, del Grupo Técnico.

Participación en el MERCOSUR

Para el Uruguay el ámbito regional comprende la participación en el MERCOSUR, en la ALADI y en todos aquellos escenarios funcionales en la diversificación de mercados y productos en el marco de una estrategia definida.

Respecto del MERCOSUR, Uruguay debe apuntar a preservar la integridad de un proceso de integración que es político, económico y social, alcanzar un acuerdo sobre los instrumentos fundamentales y establecer una plataforma de partida, congruente con ese acuerdo, que responda a la capacidad de compromiso de los Estados Parte y a una visión equilibrada de sus intereses.

Para Uruguay la mejor configuración del MERCOSUR, como ya se ha señalado, es la recuperación de los objetivos y expectativas originales de formación de una unión aduanera y un mercado común, que constituyan el ámbito para la mejora de la competitividad y de las condiciones de inserción en la economía global, complementado por tratamientos efectivos de las asimetrías. Ello implica:

- Un esquema comercial y económico que sea respetado y creíble. Con énfasis en estos dos atributos.
- Mecanismos efectivos de consulta sobre gestión macroeconómica.
- Compromisos sobre incentivos a las inversiones que equilibren las posibilidades de captación de todos los Estados Parte.
- Política comercial efectiva que reconozca para los socios menores la posibilidad de negociar bilateralmente con terceros países, en el marco de negociaciones conjuntas – en forma de avances y/o complementos – o previa consulta con los demás socios.
- Preservación, mientras no entre en colisión con elementos esenciales de la política comercial común, de instrumentos para atenuar las asimetrías, como son el régimen de admisión temporaria, el régimen de zonas francas y demás instrumentos que nos permitan desarrollarnos como centro regional de servicios logísticos al transporte y el comercio.
- Institucionalidad con balance comunitario / gubernamental acorde con el nivel de compromisos aceptados por los socios y seguridad jurídica, mediante procedimientos expeditivos de “internalización” y efectividad en la solución de conflictos.

El abandono del MERCOSUR no es una opción para Uruguay, como no lo fue el quedar afuera del mismo cuando se constituyó. Lo que debe discutirse y definirse es cuál es el mejor MERCOSUR para Uruguay, dentro de las posibilidades de negociación que hoy pueden preverse, y cuales son los roles que puede jugar el MERCOSUR en la estrategia de inserción externa.

Las relaciones comerciales y económicas del Uruguay con el resto de la ALADI han sido tradicionalmente débiles, con la excepción de Chile y más recientemente de México. Sin embargo, esos mercados no dejan de ser una oportunidad de diversificación, tanto en el comercio de bienes y servicios como en la captación de inversiones.

Con Chile y México es conveniente profundizar la negociación de las condiciones de acceso a mercados para superar ciertas barreras, especialmente de tipo sanitario, y en el comercio de servicios. También pueden ser fuente de inversiones bajo modalidades que pueden servir para viabilizar proyectos de pequeñas y medianas

empresas uruguayas. Con Colombia, Ecuador y Perú, las posibilidades no son tan claras, pero deberían explorarse todas las posibilidades de diversificación.

En cuanto a las demás organizaciones regionales se debe tener en cuenta la importancia para el Uruguay de la mejora de la interconexión física y la integración energética. Una participación activa y constructiva en esas organizaciones es importante para la sensibilización de los países de la región sobre los problemas de vulnerabilidad que enfrenta la economía uruguaya.

Las Relaciones Bilaterales

De acuerdo con los resultados que se logren en una redefinición del MERCOSUR, Uruguay tiene dos opciones básicas para definir su estrategia de inserción externa.

Una de ellas mantendría a la integración regional a través del MERCOSUR, como plataforma de la inserción externa. La otra estaría asociada a la continuación del estancamiento y las indefiniciones en el MERCOSUR, y buscaría establecer un ámbito de seguridad y estabilidad de los vínculos económicos, al que concurrirían el MERCOSUR, las relaciones bilaterales con los países vecinos, la participación en el sistema multilateral y los acuerdos sobre comercio e inversiones con terceros países.

Será necesario definir y aplicar un nuevo enfoque de la política comercial, que preserve la apertura del mercado, y ponga más énfasis en los mercados de los países desarrollados y también en los grandes mercados en desarrollo (China, India) para captación de inversiones y tecnología, exportación de servicios y conocimiento, exportación de bienes agroindustriales, obtención de concesiones sobre productos intensivos en mano de obra y desarrollo de nichos de producción / comercialización, con los que se han establecido o pueden establecerse acuerdos de comercio y cooperación económica.

Los tratados de garantía de inversiones, los tratados de libre comercio o aun acuerdos limitados a ciertos bienes o aspectos puntuales, son instrumentos que ya hemos utilizado y podemos emplear más ampliamente, mientras se mantenga la indefinición del MERCOSUR. No hay impedimentos jurídicos exigibles para la negociación comercial con terceros. No hay lógica en una exigencia de disciplina estricta en esta área en ausencia de un programa efectivo para la formación de la unión aduanera y ante incumplimientos respecto al acceso a los mercados y el AEC.

Sin perjuicio de la participación en las negociaciones conjuntas que lleve adelante el MERCOSUR, Uruguay debe preparar y proyectar negociaciones con terceros países, buscando soluciones a la potencialidad de comercio que se da en sectores o productos relativamente específicos, acotados por las posibilidades de exportación de nuestro país. La instrumentación de estas posibilidades puede ser variada, pero debe tener en cuenta las condiciones establecidas por el artículo XXIV del GATT.

Uruguay debería establecer sus intereses específicos para negociar, al menos, con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón, China, Corea y Rusia, y analizar en forma sistemática las posibilidades que ofrecen otros mercados.

La participación en el Sistema Multilateral

Uruguay tiene pocas posibilidades de incidir en las decisiones de la OMC u otras organizaciones multilaterales. Tampoco va a tener un peso determinante en la formación de las posiciones conjuntas que adopten el MERCOSUR u otros bloques de países en esos foros.

Sin embargo, una participación activa en el ámbito multilateral y en la formación de las posiciones del MERCOSUR, es importante para prevenir los efectos, sobre nuestro comercio y economía, de las decisiones que se adopten en esos foros, y como proyección de imagen de país.

Todos los temas del país están relacionados a un proyecto estratégico. Por tanto, debe constituirse un equipo negociador interministerial e interdisciplinario centralizado en su gerenciamiento institucional y con capacidad de abordar variados y múltiples escenarios simultáneos. Dirigido por la visión política, pero trabajando coordinadamente, por encima de las sobrevivientes chacras institucionales. El Uruguay necesita tener por lo menos un equipo de 30 a 50 negociadores, que trabajen coordinadamente. Sin hilo conductor estratégico y sin respaldo técnico para defenderlo se pierde el rumbo y el respeto y la credibilidad dentro y fuera del país.

La Política Exterior de Estado se construye también con concesiones hacia adentro de todas las fuerzas políticas del país. La falta de mensaje claro o las divergencias hechas públicas no hacen otra cosa que aumentar la natural vulnerabilidad del país.

II. 3. El financiamiento del desarrollo

Por Desarrollo, a los efectos del financiamiento, consideraremos el progreso de una comunidad humana.⁷

Claves para alcanzar el desarrollo

1. El desarrollo de una comunidad humana supone su crecimiento tanto en términos materiales como en términos sociales (humanos) esto supone, mayor riqueza y mejor distribución de la misma.
2. La mayor riqueza se consigue con mayor inversión y con mejor y más justo comercio. En el caso uruguayo, el mayor comercio supone mayor apertura al mundo ya que, como es obvio, no puede haber desarrollo sustentado exclusivamente en un mercado doméstico de tan escasas dimensiones.
3. Saber aprovechar las condiciones favorables de la economía internacional como las que se vivieron en los últimos años, y crear aquellas que sean necesarias para captar y optimizar las oportunidades de mercado, comerciales y de intercambio.
4. Las inversiones requeridas en los aspectos materiales refieren a inversiones en actividades productivas (entre otros, maquinaria y equipamiento de última generación lo que supone incorporación de tecnología) que básicamente

⁷ Extractado de los "Aportes del Grupo Técnico de Financiamiento del Desarrollo"

corresponden al sector privado e inversiones en infraestructura de las cuales es básicamente responsable el sector público.

5. La mejor distribución de la riqueza en el mediano y largo plazo se sustenta fundamentalmente en mayor y mejor educación a toda la población, complementado con políticas que tiendan a descentralizar geográficamente la actividad económica. Dos elementos entre otros, esencialmente democratizadores en la igualdad de oportunidades para el conjunto de la población, además, obviamente, de la educación básica: la generalización del conocimiento de las TIC'S (Tecnologías de la Información y el conocimiento) y de idiomas (inglés y portugués).

Requerimientos

Algunos requerimientos a tener en cuenta para el desarrollo, los cuales se expresan en otras áreas de "Lineamientos Estratégicos":

- **Infraestructura**
 - Puertos, tanto fluviales como oceánicos.
 - Vías de transporte, carretero y ferroviario estratégico, vinculadas a los puertos y a las necesidades productivas y comerciales.
 - Energía, accesibilidad y costo competitivo.
- **Recursos humanos calificados**
 - Formación terciaria orientada al mercado.
 - Universalizar la educación necesaria. Desde la educación básica, la enseñanza de las TIC's e idiomas (inglés y portugués).
- **Actividad empresarial**
 - Atraer inversión extranjera directa.
 - Promover la incorporación de tecnología en la empresa nacional.
 - Fomentar la cultura empresarial a través de programas específicos dirigidos a emprendedores y/o potenciales emprendedores.
 - Fomento a la exportación: prefinanciación de exportaciones, devolución de impuestos.
- **Seguridad jurídica y reglas de juego adecuadas.**

Financiamiento

1. En un contexto cambiante a nivel internacional, como en el que vivimos, el financiamiento para el desarrollo sigue siendo uno de los temas ejes para un país como el nuestro, con un mercado doméstico de escasas dimensiones, de poca población y que por tanto no incide en el mercado internacional. Para ello se deberá contar con flexibilidad e innovación frente a los cambios que se vienen operando.

2. Las modalidades de financiamiento pueden ser muy diversas, lo importante es preguntarnos qué caminos queremos transitar para lograr el desarrollo del país en la medida que estos mecanismos de financiamiento se van transformando acompañando a un mundo en permanente proceso de cambio.
3. Es evidente que el país tiene que incrementar sus niveles de inversión si quiere lograr un desarrollo sustentable. Esos niveles han sido históricamente bajos (menos del 15% del PBI cuando se estima que para lograr un desarrollo sustentable hay que llegar a por lo menos 20 % y preferentemente un 25%).
4. Uruguay está al límite de lo que se considera una presión fiscal tolerable; en otros términos, no puede pensarse en subir impuestos para financiar el desarrollo.
5. Por el lado de la inversión privada una vía importante (quizás de las más importantes) es a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). En ese sentido, los esfuerzos por parte del Estado deben concentrarse en generar el ambiente apto para atraer la IED. La importancia de esta vía de financiamiento se refleja en que una sola empresa, Botnia, invirtió casi un 7% del PBI y se anuncia que Portucel, invertiría el doble.
6. Reglas de Juego claras, respetadas y estables:
 - Apertura comercial.
 - Libre circulación de capitales.
 - Seguridad jurídica.
 - Leyes laborales justas y equitativas para ambas partes
 - Sistema tributario razonable y en sintonía con el mundo
 - Promoción de inversiones (hay legislación, aunque está demostrado que esta es una condición subordinada a las otras; en otros términos, si el ambiente para hacer negocios en el país es adecuado, no serían necesarios tantos incentivos fiscales lo que pasaría a constituirse en una fuente de financiamiento).
 - Estado eficiente y ágil a la hora de aprobar trámites y evaluar proyectos.
 - Recursos humanos bien formados.
7. Con estas condiciones, no solo se atrae IED sino se crea el ambiente para la inversión privada doméstica, que es tan necesario incrementar.
8. Una variante de esto último y de creciente importancia lo constituyen las remesas de la emigración uruguaya. Es un tema a trabajar de forma de transformar ese flujo de recursos en fuente de financiamiento de actividades productivas y no meramente de gastos como, presumiblemente, lo es hoy en día.
9. El crédito bancario tradicional debe activarse, sobre todo, mejorar su accesibilidad a las PYMES implementando instrumentos como fondos de

garantía; facilitar y ampliar el uso del leasing flexibilizando las condiciones de acceso.

10. El Estado puede contribuir a través de programas de desarrollo que apunten a mejorar la actividad empresarial, que sean más competitivas, que incorporen mayor valor agregado y promoviendo la cultura empresarial y ante todo el espíritu emprendedor. Los estímulos deben procurar posicionar al sector productivo uruguayo a la vanguardia en materia tecnológica. Tengamos en cuenta que, pese al crecimiento experimentado por la economía uruguayo a partir del 2003, acompañado por el crecimiento de las exportaciones, la estructura productiva y de comercio exterior no varió sustancialmente. Aproximadamente el 70 % de nuestras exportaciones corresponden a bienes primarios o manufacturas de primera transformación con escaso valor agregado; casi un 50 % de las exportaciones se concentran en cuatro commodities (carne, cereales, lácteos y oleaginosos). Tan solo un 2 % de nuestras exportaciones responden a bienes con alta tecnología incorporada y alrededor de 7 % tienen tecnología media incorporada.
11. Para esto se puede recurrir al financiamiento de los organismos multilaterales de crédito o a la cooperación internacional. Si bien Uruguay, en su condición de país de renta media, tiene un acceso cada vez más restringido a estas fuentes de financiamiento, aún se beneficia de muy importantes recursos que no siempre son bien aprovechados.
12. En general los recursos que llegan al país a través de la cooperación no se conocen en su totalidad y se constata una generalizada superposición de esfuerzos en actividades similares que funcionan en forma autónoma sin la debida coordinación y complementación. Esta fuente de financiación, simplemente por la vía de una mejor gestión, aumentaría notablemente su eficacia. La cooperación internacional es un instrumento para el desarrollo, por lo tanto hay que evitar a toda costa dilapidar estos recursos, siempre escasos, en actividades inconexas y que no respondan a un plan rector.
13. Promover alianzas entre la comunidad científica y tecnológica nacional con la comunidad que lidera el conocimiento mundial y de ésta con la comunidad empresarial.
14. Desarrollo del Mercado de Capitales.
15. Vinculado también al mejor aprovechamiento de los fondos internacionales, resulta necesario dotar de mayor visibilidad y apoyo a las iniciativas que a nivel regional, en materia de integración y convergencia el país recibe por año; como es el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, un fondo de 100 millones de USD por año de los cuales, nuestro país recibe el 32%, dirigido a promover la convergencia estructural y la cohesión social de las regiones menos desarrolladas, en particular a través de programas y proyectos.

16. Generar las condiciones para que las AFAP'S puedan invertir sus fondos en proyectos altamente estratégicos (por ejemplo, infraestructura, energía) dentro de las garantías que el marco legal actual otorga.
17. Todo ello debe complementarse con la elaboración de indicadores de desarrollo que nos permitan medir adecuadamente el impacto de las políticas aplicadas.
18. Aquí hay un hilo conductor: desarrollo pensando en el mundo (comercio y turismo) requiere de actividad empresarial moderna; tecnología y recursos humanos calificados.
19. Se identifican las siguientes fuentes de financiamiento, además de los recursos propios:
 - Presupuesto nacional: economías en gastos corrientes y asignar prioridades en inversiones estratégicas.
 - Organismos multilaterales de crédito como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CAF (Corporación Andina de Fomento), BM (Banco Mundial) financiando, fundamentalmente, programas de infraestructura estratégica.
 - Cooperación internacional; requiere una gestión coordinada y eficiente
 - Inversión extranjera directa (IED).
 - Desarrollo de mercado de capitales doméstico capaz de captar ahorro público con fines productivos (incluye captación de fondos de las AFAP's; remesas etc.).
 - Crédito bancario tradicional; mejorar el acceso, en particular por parte de las PYMES generando instrumentos como, por ejemplo, fondos de garantía; ampliar y facilitar el acceso al leasing, etc.

II. 4. El financiamiento estatal

El sistema tributario es el instrumento que extrae recursos de la sociedad y de las empresas para financiar la gestión pública.

La demanda fiscal, es decir los recursos necesarios para asegurar el financiamiento del funcionamiento del Estado, de la inversión pública y de la aplicación de las políticas sociales y la política de desarrollo, es el elemento determinante de las necesidades de recaudación y consecuentemente de los niveles de los distintos tributos.

Bases Programáticas

La política fiscal debe contemplar dos situaciones.

En primer lugar, el mantenimiento del gasto público dentro de límites de sustentabilidad y un manejo anticíclico que permita estabilizar los egresos y preservar la demanda de bienes y servicios del sector público.

En segundo lugar, el nivel de la presión fiscal sobre las empresas y las personas condiciona sus decisiones económicas y funciona como un estímulo o desestímulo a la actividad económica. El punto de equilibrio entre los requerimientos financieros del sector público y el ahorro y la demanda privada, es la clave de la optimización del sistema tributario.

En este sentido se impone la necesidad de una verdadera política fiscal anticíclica. Las políticas fiscales anticíclicas generan ganancias en términos de bienestar, dado que estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos.

Para satisfacer el objetivo anterior se propone como alternativa fijar el "techo presupuestario" en función de la tasa de la evolución prevista para el producto potencial.

Imposición a la renta

Respecto de la **imposición a la renta** pueden compartirse las siguientes afirmaciones:

- **Primero:** el IRP era un tributo insustentable desde todo punto de vista como verdadero impuesto a los ingresos brutos.
- **Segundo:** el IRPF/IRAE/INR/IASS como compleja modalidad de imposición a la renta hoy vigente en nuestro país no está alineado a los pronunciamientos y consejos técnicos para América Latina. Como veremos seguidamente, sus grandes defectos sugieren una modificación sustancial.

No se comparte el **IRPF** dual por el cual las rentas del trabajo y las rentas del capital tienen un tratamiento diverso, en perjuicio de las rentas del trabajo y con una estructura de tipo "cedular", lo cual implica que los resultados de uno u otro factor no se compensan en cabeza del titular de ambas rentas. IRPF en el cual, además, las deducciones prácticamente no existen excepto algunos fictos muy restringidos, modalidad que atenta contra el principio de capacidad contributiva y la equidad.

En recientes pronunciamientos científicos se expresa que el "**impuesto dual**" (separación de la tributación de las rentas de capital de la tributación del resto de las rentas) como el actualmente vigente en Uruguay, sólo se explica en países cuyo sistema de seguridad social se financia por el impuesto a la renta y produce efectos no deseables sobre la "justicia tributaria". Por lo expresado, se sostiene textual y contundentemente que "**el impuesto dual no resulta recomendable en los sistemas latinoamericanos actuales**".⁸

⁸ Pronunciamiento de las XXIV Jornadas -Latinoamericanas de Derecho Tributario realizadas en Venezuela entre el 19 y el 24 de octubre de 2008, sobre el tema: "Los principios tributarios ante nuevas formas de imposición a la renta".

El **IRAE** es en principio el IRIC ampliado a todo tipo de actividad, pero en el cual - potenciando la tendencia verificable ya desde la vigencia del IRIC y todas sus posteriores modificaciones previas a la reforma tributaria - se ha legislado pensando en la evasión (ilícita) y la elusión (lícita) convirtiendo lo que debería ser un verdadero impuesto a la renta en un impuesto con deducciones acotadas (cualitativa y cuantitativamente) lo cual, junto a otros defectos, producen una verdadera desnaturalización del impuesto. No califica en su versión actual.

En recientes pronunciamientos científicos en la materia se recomienda para los países de América Latina, **alternativamente:**

- el **impuesto global y progresivo sobre la renta**, que requiere la gravabilidad de la renta neta (sin limitación de deducciones y con mecanismos de ajuste por inflación) con la posibilidad de incorporar el derecho - pero no la obligación - de optar por regímenes impositivos alternativos de naturaleza cedular, de estimación objetiva o de tributación en renta bruta, ●
- una relativamente nueva modalidad de impuesto a la renta, el "**impuesto lineal**" (flat tax) que es un impuesto proporcional sobre la renta neta (también sin limitación de deducciones y con mecanismos de ajuste por inflación) que puede permitir una simplificación del sistema tributario. Respecto de las personas físicas, el establecimiento de un mínimo no imponible significativo y de otras deducciones en la base permite no gravar a los sujetos sin capacidad contributiva y lograr un razonable grado de progresividad.⁹

El **IASS** no se sustenta desde ningún punto de vista. Es un tributo devengado en el pasado, en tiempo de cotización al sistema de seguridad social.¹⁰

Revisión del Sistema Tributario

Las exigencias que deben plantearse al sistema tributario son:

- *Que la presión tributaria se distribuya equitativamente según la capacidad de tributación efectiva de personas físicas y jurídicas.*
- *Que la presión tributaria no signifique un freno al crecimiento de la economía, la inversión y el desarrollo empresarial.*

La reforma tributaria reciente, debió apuntar a los objetivos anteriores. En la práctica, sin embargo, el IRPF no es un impuesto a la renta sino un impuesto a los ingresos, que los

⁹ Véase teoría al respecto en Hall y Rabushka, The flat tax. Hoover Institution Press. Sanford University, 1985. Sucesivamente han conformado su sistema tributario al impuesto lineal Letonia en 1997, Rusia en 2001, Ucrania y Eslovaquia en 2004, así como Georgia y Rumania en 2005. según Pasquale Pistone. Ponencia General a las XXIV Jornadas antes citadas.

¹⁰ Son perfectamente trasladables como comentario al IASS las palabras del Senador Dr. Sergio Abreu emitidas como miembro informante en minoría por el Partido Nacional en sesión del 12 de diciembre de 2006, en la que expresa - en lo fundamental - que la jubilación no es un ingreso por actividad productiva; se quita por vía legal lo dispuesto por la Constitución.

grava desde niveles muy bajos y la presión fiscal sobre empresas y personas, en términos generales, se mantiene.

La revisión futura del sistema tributario, entre otros, deberá considerar:

- 1. La derogación del actual IRPF por tratarse de un impuesto a los ingresos – renta bruta-.*
- 2. Derogación del IASS (Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social Ley 18.314).*
- 3. Transición hacia un verdadero impuesto a la renta con un mínimo no imponible sustancialmente mayor al actual y sin limitación de deducciones.*
- 4. La reducción progresiva general de las tasas de imposición al consumo a medida que lo permita el impacto de la crisis económico/ financiera internacional. Por ejemplo se podrían restituir algunas exoneraciones que se quitaron desde la reforma: suministro de agua para consumo familiar sin límite, leche saborizada y larga vida, enajenaciones de inmuebles (hoy se grava la primera enajenación), IVA en la salud. Asimismo existen una serie de exoneraciones a partir de la Reforma Tributaria que aun no han sido reglamentadas: servicios prestados por empresas dedicadas a aplicación de productos químicos, siembra y fertilización para la agricultura. Por último se propone la eliminación de actos gravados como ser: eliminación del IVA en la agregación de valor (reformas de inmuebles) que hacen las familias.*
- 5. Exoneración del IVA que incida directa o indirectamente en la canasta básica familiar, la cual comprenderá el reconocimiento del derecho a la deducción del IVA abonado a proveedores de bienes y servicios que integren directa o indirectamente el costo del bien o servicio exonerado.*
- 6. Dentro de un plan de convergencia hacia su total eliminación, se deberán revisar las exoneraciones tributarias y de aportes patronales eliminadas y/o modificadas por la Reforma Tributaria, estimulando la producción y la competitividad de bienes y servicios, sobre una base de racionalidad y equidad. Otro ejemplo en el Sector Agropecuario sería la modificación al alza del monto del ingreso y tope de hectáreas por los cuales se pasa a tributar en forma obligatoria el IRAE*
- 7. El mejoramiento del sistema de devolución de impuestos indirectos, considerando para ello el volumen exportador del sector de actividad y, fundamentalmente, el nivel de ocupación y estabilidad de la misma, simplificando trámites y proporcionando liquidez al beneficiario.*
- 8. Exigencia del cumplimiento estricto de los tratados internacionales vigentes y desarrollo de una política agresiva para la suscripción de tratados para evitar la doble o múltiple imposición.*
- 9. Continuar simplificando el sistema y mejorando su transparencia, y erradicar la tributación oculta a través de las tarifas de los servicios públicos y las transferencias de utilidades de las empresas públicas a rentas generales.*
- 10. Inmediata reglamentación del régimen de devolución de impuestos a turistas.*
- 11. Ejercer las facultades que la Ley 18.083 ha dado al Poder Ejecutivo para derogar el Fondo de Inspección Sanitaria (impuesto sobre la venta de carne).*

II. 5. Las relaciones laborales

No queremos enfrentamientos estériles, queremos progreso colectivo

Las relaciones colectivas de trabajo en Uruguay se han caracterizado por una modalidad conflictiva. Esta visión que supone que los actores de las relaciones laborales poseen intereses antagónicos y divergentes que solamente pueden expresarse a través de interacciones potencialmente conflictivas. Funciona en base a reivindicación-negociación-conflicto y bajo una lógica por la cual, lo que una parte gana necesariamente lo pierde la otra. Al mismo tiempo, el conflicto laboral pasa a ser una estrategia política de acumulación de fuerzas en el camino hacia la revolución socialista.¹¹

Para algunos actores sindicales, los empresarios son adversarios de clases a los que hay que derrotar a efectos de posibilitar finalmente una redención de la condición económica, humana y social de los trabajadores, en un mundo sin explotados ni explotadores. Para algunos actores empresariales, los sindicatos son un obstáculo a su libertad de iniciativa empresarial, a su poder de dirección, a su derecho de propiedad, y en definitiva, al correcto funcionamiento de la economía. Las consecuencias de tales extremos no han sido otras que haber convertido muchas veces el ámbito de las relaciones de trabajo en un terreno de lucha en donde se libra batalla tras batalla, sin importar finalmente las circunstancias de las empresas, ni el futuro de los trabajadores de las mismas.

La confrontación, por sí misma, no genera condiciones de empleo, ni produce cambios de fondo en el sistema laboral, ni asegura tampoco condiciones de desarrollo económico. Priorizar el conflicto como instancia esencial antes que la negociación y el entendimiento, elimina las condiciones mínimas y necesarias para el correcto funcionamiento de las empresas y ello, en definitiva atenta contra la producción y la capacidad de generación de nuevas empresas. Y obviamente, sin empresa, no se generan puestos de trabajo que permitan hacer crecer los niveles de empleo, especialmente de empleo de calidad.

Desde el punto de vista normativo, la característica sobresaliente de nuestro ordenamiento jurídico es la ausencia de regulación de las relaciones colectivas de trabajo. Si bien la Constitución de la República contiene normas muy precisas y expresos mandatos al legislador, éste generalmente se ha abstenido establecer los derechos y los deberes de los actores involucrados.

Una estrategia nacional de desarrollo requiere modificar el paradigma de las relaciones laborales, transitando hacia una modalidad cooperativa. En ésta se reconocen los intereses divergentes y antagónicos que pueden tener los actores de las relaciones laborales, pero se prioriza la búsqueda de aspectos en común, enfatizándose la necesidad de actuar bajo una lógica en donde no necesariamente lo que una parte gana, lo pierde la otra. Funciona en base a reivindicación- negociación – entendimiento.

}

¹¹ Extractado y redactado en base a "Confrontación y cooperación en relaciones laborales", aporte del Dr. Gerardo Cedrola

Cómo mejorar las relaciones laborales

El tránsito hacia una modalidad cooperativa de relaciones laborales tiene bases mínimas que deben cumplirse:

1. Certidumbre jurídica (qué cosas se pueden hacer, qué no se puede hacer y cuáles son las consecuencias de cada acción). La norma jurídica debe definir claramente un marco de acción que permita a cada uno de los actores sociales saber qué puede realizar y en particular que le permita al actor sindical desarrollar sus medidas de lucha pero con el establecimiento claro de un conjunto de reglas de juego que determinen a priori cuando un accionar gremial es lícito y por ende protegido por el derecho y cuando se convierte en ilícito por ser contrario al mismo. El ejercicio de los derechos no puede, en ninguna sociedad democrática, libre y civilizada, ser absoluto ni afectar derechos de los demás, ni transgredir límites razonables. Esta situación supone:
2. Regulación laboral individual que asegure los derechos de los trabajadores (que suele ser la parte más débil en muchas relaciones laborales).
3. Regulación de derechos laborales que respete, por un lado, los derechos de los empleadores, inclusive de su derecho de propiedad, reconociendo su poder de dirección y que es quien asume el riesgo de montar una empresa poniendo en juego capital y conocimiento, y por otro lado, los derechos de los trabajadores reconociendo su aporte y sus intereses legítimos.
4. La conducta de los actores que aseguren como mínimo:
 - a. Respeto y reconocimiento mutuo; las empresas no deben negar los derechos sindicales de sus trabajadores ni desarrollar prácticas tendientes a excluir a los mismos. De igual modo y en contrapartida, esto significa que en modo alguno las organizaciones sindicales pueden desconocer a la empresa.
 - b. Involucramiento a través de instancias de consulta, información y negociación; no restringir la interacción de los trabajadores al solo momento de la negociación colectiva.
 - c. Reconocimiento del rol central de la unidad de producción y su mantenimiento en cualquier esquema de negociación, para no atentar contra empresas y empleos.
 - d. Formas de gestión de los recursos humanos capaces de estimular a los trabajadores, profesionalizando su gestión.
 - e. Formas de resolución de conflictos eficaces focalizadas en la empresa.
5. El Estado tiene la responsabilidad de promover relaciones colectivas funcionales al desarrollo económico y humano, que reconozcan los derechos y obligaciones de todas las partes intervinientes, estableciendo reglas claras y expresas. El Estado, quien debería simplemente ordenar sus acciones en torno

de la preservación de orden público y del bien común, en no pocas ocasiones ha terminado tomando partido inclinándose por unos u otros actores, quebrando una línea de neutralidad.

6. El Estado debe tener un rol activo en generar las condiciones necesarias para relaciones laborales centradas en el interés común. Por esa razón no creemos en la abstención del Estado y dejar librado exclusivamente al mercado, por ejemplo, la fijación de salarios. Para ello plantearemos una nueva legislación de convenios colectivos que sustituya el anacrónico esquema de negociación por rama de actividad preceptivo que deriva de la ley de Consejos de Salarios que data de hace más de sesenta años, cuando la realidad productiva y la organización empresarial era otra.
7. En ese contexto, tal como ha señalado la Justicia, la práctica de las ocupaciones de lugares de trabajo constituye una conducta antijurídica. El derecho de huelga, el derecho de propiedad y el derecho a trabajar merecen la misma tutela jurídica y la norma de derecho debe establecer la necesaria compatibilización de los mismos.
8. La falta de calidad técnica que ha caracterizado la legislación dictada en este período impone la necesidad de revisar la solución dada en aspectos tales como tercerizaciones y licencias especiales con goce de sueldo. En cuanto al primer tema es necesario revisar la normativa a efectos de que empresarios que actúan con la debida diligencia no deban hacerse cargo de obligaciones derivadas de situaciones que están fuera de su control. En el segundo tema deberá reexaminarse la legislación de forma que no sea discriminatoria contra la contratación de jóvenes y que no perjudique a los pequeños emprendimientos.
9. Los actores políticos, sindicales y empresariales deben generar las condiciones que permitan el desarrollo económico y social, así como la generación de empleo de calidad, única forma de evitar la persistente tendencia emigratoria de nuestra población, especialmente la población en edad económicamente activa, en cuya formación la comunidad ha invertido recursos significativos y escasos.

II. 6. La infraestructura

Priorizar la inversión

Debe priorizarse en los Planes de Gobierno la asignación de recursos en inversión pública en infraestructura, como factor clave para el desarrollo integral del Uruguay, dotando a su territorio del adecuado stock y calidad de servicio de infraestructuras por encima de los umbrales mínimos de eficiencia y con la complementariedad necesaria entre las mismas, de manera de potenciar el equilibrio y la cohesión

territorial interna, así como la articulación y vertebración con el territorio regional del MERCOSUR.¹²

Esta priorización permitirá fortalecer la competitividad nacional y generar empleos y potenciará la participación activa en la red mundial y regional del comercio internacional que la nueva lógica territorial logística impone, eliminando el riesgo de quedar parcialmente excluidos de la misma.

Para ello se deberán impulsar programas de infraestructuras que sirvan al Uruguay pero también al espacio común del MERCOSUR, de manera de no accionar aisladamente sino integrados a la región y con la necesaria consistencia sistémica de los espacios nacionales y regionales, ya que el mundo globalizado ve a la región como una unidad de competencia.

Ingreso y egreso del territorio nacional

Fortalecer el ingreso y el egreso del territorio uruguayo dotando al mismo de un sistema amplio, disperso, diversificado, eficaz y flexible de varios nodos de entrada y salida del comercio internacional que, revierta la concentración actual existente en Montevideo y posibilite una mejor articulación del territorio nacional con el territorio regional del MERCOSUR, a través de los siguientes programas principales:

1. Fortalecimiento de los puertos de Paysandú, Fray Bentos y Nueva Palmira a través del mejoramiento de la infraestructura portuaria y extra portuaria que le permitan dar un adecuado servicio a las operaciones de exportación, importación y tránsito del comercio nacional e internacional.

Las principales acciones en infraestructura que se deberán tener en cuenta para esos puertos serán:

- i. *dragado y balizamiento del río Uruguay de manera de brindar en forma complementaria servicios portuarios las 24 horas al tráfico de buques de ultramar y de cabotaje,*
- ii. *ampliación y refuerzo de muelles, recintos terrestres, equipamientos e instalaciones,*

Las principales acciones a impulsar en infraestructura extra portuaria serán:

- iii. *reserva y compra de áreas urbanas para actividades relacionadas con los puertos y la logística que permitan que los mismos no queden sin el espacio físico adecuado y encerrados por las ciudades que los albergan, y sí puedan tener un adecuado y sostenido desarrollo,*
- iv. *dotar de adecuados accesos viales y férreos, y de zonas de transferencia y almacenaje, de manera de viabilizar la implementación eficiente del transporte inter y multimodal, y potenciar esos puertos como nodos inter y multimodales,*

¹² Extractado de "Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Infraestructura", aporte del Grupo Técnico de Infraestructura y de Acciones en Infraestructura, aporte del Moderador del Grupo.

2. Fortalecimiento de las ciudades de Rivera, Río Branco y Chuy como nodos claves de atracción del pasaje por el territorio nacional del transporte terrestre del corredor SP-BA-SC, a través del mejoramiento de las rutas viales y/o férreas que los conectan con Montevideo, Salto, Paysandú, Fray Bentos y Nueva Palmira y de la dotación de áreas e instalaciones que les permitan actuar con características de puertos secos y/o polos logísticos fronterizos.

Las principales acciones en infraestructura a tener en cuenta serán:

- i. *reconstrucción de los ramales ferroviarios Rivera-Montevideo, Río Branco-Montevideo y Fray Bentos-Montevideo, y construcción de ramal ferroviario a Nueva Palmira, para posibilitar el transporte inter y multimodal entre Montevideo y las ciudades de Rivera, Río Branco, Fray Bentos y Nueva Palmira,*
 - ii. *mejoramiento y/o ampliación de las rutas transversales N° 26 y N° 31, y N° 14 y nuevo puente sobre el Río Yaguarón en Río Branco, para mejorar la conexión entre la frontera con Brasil y la frontera con Argentina,*
 - iii. *reserva y compra de áreas urbanas en Rivera, Río Branco y Chuy para posibilitar las actividades logísticas y las operaciones de transferencia, de almacenaje y de distribución de carga.*
3. Apoyar la consolidación del eje inter-multimodal este "Montevideo – La Charqueada – Río Grande – San Pablo", fortaleciendo las conexiones terrestres entre el norte de Rocha y Treinta y Tres así como al futuro puerto privado uruguayo de La Charqueada, primero con el mejoramiento de las rutas N° 91, 17, 18, 19 y 15 y con la construcción de un puente en ruta N° 15 sobre el río Cebollatí, y más adelante con un ramal ferroviario a La Charqueada desde la línea Montevideo – Río Branco cuando la carga lo justifique. Este eje inter-multimodal permitirá unir Montevideo con San Pablo, conectando a Río Grande con La Charqueada a través del transporte fluvio-lacustre por la Laguna Merim y el canal San Gonzalo, para luego vía terrestre desde ambas alcanzar San Pablo y Montevideo respectivamente. Además, permitirá mejorar la conectividad de vastas áreas productivas, ciudades y pasos fronteras del este del país entre sí y con Montevideo, Río Grande y San Pablo.
 4. Mejorar el sistema de gestión, control y regulación en los pasos fronteras nacionales que haga ágil y eficiente el paso de los productos del comercio, y tienda a que la conexión terrestre de Brasil con Argentina a través del territorio uruguayo, no sea una conexión de doble paso frontera frente a una en la conexión directa entre esos dos grandes países, como forma de apoyar a que los flujos comerciales del eje SP-BA-SC pasen por el territorio nacional.

El Interior y las ciudades

Fortalecer las infraestructuras del sistema de ciudades del país, de manera de dotar al territorio nacional de una adecuada estructura urbana con infraestructura de avanzada que, permita integrarse al nuevo sistema de redes y flujos que la economía

y el comercio global imponen como nueva configuración geográfica para la región, a través de los siguientes programas principales:

1. Identificación y fortalecimiento de un sistema eficaz de redes de distribución y comunicación entre las ciudades conformando ejes de integración y desarrollo inter operativos, a través de la creación de interfases modales con categoría de plataformas y adecuados nodos de telecomunicaciones.
2. Potenciar la renovación de las diferentes infraestructuras urbanas, ante el riesgo que en los próximos 25 años muchas de ellas estarán obsoletas o su desgaste implicará costos operativos onerosos que, resultarán en pérdidas de actividad y competitividad.
3. Fortalecer la capacidad técnica y de planificación del sector público nacional y departamental de manera que el sector de infraestructuras sea gobernado estratégicamente y con la eficacia que exige la velocidad actual de la globalización económica y comercial.
4. Reestructurar el “territorio portuario” de la ciudad de Montevideo, incrementando las inversiones y las actividades en infraestructura y servicios marítimos en su espacio portuario como en el urbano, de manera de incursionar más intensamente en el negocio de la logística, combinando la prestación de los servicios convencionales de manipulación de carga, con centros de distribución, control de inventarios vía telemática y demás operaciones que agregan valor a la carga.

Como acciones primarias estratégicas a ser encaradas se encuentran:

- i. *el traslado de la base y del apostadero naval,*
 - ii. *la construcción del puerto pesquero de Capurro,*
 - iii. *el traslado de las instalaciones de reparaciones navales,*
 - iv. *la extensión del área portuaria hacia la zona de la central Batlle en un período de no más de 10 años,*
 - v. *mejoramiento del sistema de accesos terrestres al puerto posibilitando el desarrollo de un eficiente inter-multimodalismo,*
 - vi. *previsión y reserva de espacio urbano para actividades logísticas y de servicios marítimos que potencien la ciudad-puerto Montevideo como nodo regional del comercio global.*
5. Fortalecer los territorios turísticos costeros con la ampliación de la capacidad de las infraestructuras y la mejora de la gestión de los servicios de agua potable, saneamiento, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, suministro de energía eléctrica y telecomunicaciones, de manera de adecuarse a la mayor demanda internacional, volverse más competitivos y posicionarse en la región con la imagen de sitio con mejor calidad de funcionamiento.

El transporte de carga

Disminuir el costo y el tiempo del transporte de carga en la red de rutas nacionales y departamentales mejorando el nivel de servicio de las mismas a través de cuatro programas principales:

1. Incremento de la longitud de pavimentación de rutas nacionales disminuyendo la longitud de rutas de pavimento con tosca que implican un mayor costo de operación y tiempos de traslados,
2. Incremento del refuerzo, de la reconstrucción y del mantenimiento extraordinario de los pavimentos de la red de rutas nacionales para adecuarse en el corto plazo al mayor tráfico y pesos de la carga de la producción agrícola y forestal y evitar así la caída del nivel de servicio con el mayor costo de operación resultante,
3. Incremento de la inversión en la reconstrucción y mantenimiento de la caminería rural que sirve a las zonas de mayor tráfico de camiones en las áreas productivas consideradas estratégicas como la lechería, la forestación y la agrícola-ganadera, de manera de alcanzar menores costos operativos y tiempos de traslados, así como "transitabilidad" en todo tiempo,
4. Incremento de la adecuación de trazados de rutas nacionales, de remodelación de puentes y de señalización vial de manera de disminuir los accidentes de tránsito.

Importantes proyectos de infraestructura

Impulsar grandes proyectos de infraestructuras que sirvan al país y al MERCOSUR, dejando de lado el temor existente hacia los mismos en algunos ámbitos gubernamentales que permitan transformar al territorio uruguayo en actor clave para la región en la nueva configuración geográfica de redes y flujos que el proceso de globalización mundial impone con celeridad, posicionándose en relación a sus vecinos como la "distancia más económica" que la logística competitiva de la región requiere.

Algunos de estos grandes proyectos serían:

1. Puerto de aguas profundas en la costa atlántica. Aunque el Uruguay por sí sólo no posee carga propia que justifique su construcción, el mismo debe ser encarado con perspectiva de 20-30 años y como una infraestructura de servicio al MERCOSUR y complementaria a otros puertos de los países vecinos. Debe ser una infraestructura de integración y proponerse así a los países vecinos por la diplomacia uruguaya, luego de lograr acuerdos con la población involucrada.
2. Incrementar la disponibilidad de energía eléctrica a través de una mayor interconexión con los vecinos y del incremento de la capacidad de generación nacional a través de otras fuentes como la nuclear, eólica, gas etc., que también pueda ser usada por los países vecinos (Nota: Ver aportes del Grupo Técnico de Energía)

3. Impulsar en el corto plazo una mayor inversión en infraestructura de avanzada en telecomunicaciones y telemática que amplíen la cobertura en el país y doten a los diferentes organismos relacionados con el comercio internacional y a las ciudades, de sistemas modernos de comunicación, de manera que el territorio nacional pueda desarrollar y viabilizar la logística competitiva que la nueva configuración de redes y flujos globales exige (Nota: Ver aportes del Grupo Técnico de Telecomunicaciones con un desarrollo completo).
4. Fortalecer y adecuar el sistema de regulación y entes reguladores que permitan impulsar nuevamente la participación privada en construcción y gestión de infraestructuras que hagan posible reforzar los recursos públicos asignados a infraestructura, revirtiendo la situación de rezago en que nos encontramos.
5. Rebajar las tarifas de uso de las diferentes infraestructuras en relación con los vecinos, de manera de hacer al territorio nacional un territorio económico y competitivo, con posibilidades de instalación de mayor cantidad de actividades logísticas globales. Esto deberá ir acompañado con la necesaria correspondencia entre el soporte físico y las necesidades de los procesos de Distribución Física Internacional (DFI), así como la adecuación del sistema aduanero, sus normas y sus regulaciones a los requerimientos de dicha Distribución.
6. Impulsar el transporte multimodal a través de la creación y adecuación de las normas que lo viabilicen y estructuren adecuadamente a las exigencias de eficiencia interna y externa que la globalización impone al transporte y al comercio.

II. 7. La ciencia, la tecnología y la innovación

Ciencia, Tecnología e Innovación (C.T.I.), es un área donde se ubica una de las causas de la baja tasa de inversión secular que presenta el Uruguay y que se ha señalado como un problema básico en el Capítulo "A modo de Diagnóstico".

Es, por ende, una cuestión muy importante.¹³

Superar la lentitud

El Uruguay ha invertido escasamente en C.T.I., en el orden del 0,3 o 0,4% del PBI siendo una propuesta razonable, en una primera etapa, el 1%.¹⁴

La inserción del Uruguay en un mundo globalizado en el marco de una economía de mercado con tasas de crecimiento sostenibles, aprovechando mejor los períodos de auge como los que hubo hasta mediados del 2008, requiere un mayor impulso en innovación.

¹³ Una referencia ineludible es el Diagnóstico elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre Ciencia y Tecnología, 2005, por un calificado grupo de técnicos uruguayos.

¹⁴ Extractado de Aportes Técnicos en Ciencia, Tecnología e Innovación.

Se necesita un esfuerzo sistemático en la materia para un uso eficiente de esa masa de recursos. No sólo es asignar recursos, es administrarlos bien, efectuar evaluación de las acciones y rendir cuentas, como debería suceder en la educación pública y cualquier otra área donde se administran recursos públicos.

También se requiere una adecuada coordinación con la estrategia de inserción regional e internacional, la política comercial y económica, la promoción de las inversiones nacionales y extranjeras, los programas sociales y de preservación del medioambiente, las transformaciones en la infraestructura, las políticas de vivienda y los imprescindibles cambios en la educación a todos sus niveles.¹⁵

Una breve reseña de lo hecho en el área en estos años:

- Uno de los cinco ejes del Programa del Actual Gobierno fue el Uruguay Innovador y el 14 abril de 2005 creó, por Decreto, el Gabinete Ministerial de la Innovación cuyo principal objetivo fue “elaborar un Plan Estratégico Nacional para la articulación del conjunto de políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación”
- Tres años y medio después se carece de un Plan Estratégico Nacional y sólo hay un documento genérico de lineamientos en la materia.
- Se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en 2006 pero se mantuvieron otros organismos superponiendo competencias.
- No se aprovechó la rica experiencia del Programa de Ciencia y Tecnología CONICYT-BID y del Programa de Desarrollo Tecnológico (MEC/BID),
- No se procedió con la necesaria amplitud de miras, la apertura académica y la pluralidad de opiniones.

Se comparten muchos lineamientos pero no se está de acuerdo ni con el sectarismo ni con la lentitud con que se avanza en el área. El Uruguay necesita otro ritmo para efectuar cambios.

Acciones

En esta como en tantas materias se debe actuar sin exclusivismos políticos, sin sectarismos y con la más amplia base posible, mediante acuerdos de largo plazo.

1. La empresa privada es donde más efecto pueden tener políticas de apoyo a la innovación y es necesario incentivar la incorporación de tecnología tanto como se necesita incrementar el empleo productivo. Los incentivos fiscales deben mantenerse y acrecentarse, evaluando periódicamente su impacto positivo.
2. También deben mejorarse los procedimientos existentes de protección a las innovaciones, aminorando la elevada incertidumbre que – de por si – tienen.
3. Los recursos asignados a esta área generan importantes externalidades por lo que deben extremarse los esfuerzos conjuntos de privados y públicos, de empresas y academia.

¹⁵ Ver, al respecto, La Ciencia y Tecnología sin rumbo, análisis de la Secretaría de Asuntos Sociales del Partido Nacional.

4. Se necesita un amplio sistema nacional de posgrados y un importante sistema de becas para estudios en el exterior, lo que conlleva a atender el tema de la reinserción laboral de los especialistas.
5. Simultáneamente se debe aprovechar muy bien la importante cantidad de expertos uruguayos radicados en el exterior y su experiencia.
6. Se necesitan más programas de investigación y una mejor adaptación de tecnologías del exterior a nuestras características en Uruguay, en especial, para una mejor captación de inversiones del exterior.
7. Se deben mejorar sustancialmente las redes de información existentes sobre investigadores e investigaciones.
8. Se deben propiciar nuevos y apoyar los parques tecnológicos e incubadoras de empresas.
9. Deben apoyarse los programas de fomento de empresarios, especialmente a nivel de los jóvenes.
10. Tienen que extenderse las experiencias de conglomerados (clusters)
11. Debe tomarse como ejemplo la experiencia del Instituto Pasteur.
12. Es necesario propiciar la figura del investigador y del empresario innovador, especialmente mediante la difusión pública de las numerosas experiencias positivas existentes.

CAPÍTULO III

Desarrollo productivo

En este capítulo hemos resumido las principales propuestas que han elaborado los Grupos Técnicos correspondientes a los sectores productivos.

III. 1. El agro

El campo es esencial para el país. El desafío es superar los ciclos de crecimiento y caída del producto que hasta ahora han caracterizado el comportamiento de la economía uruguaya y alcanzar finalmente el crecimiento sostenido en el largo plazo.

Para ello se necesitan Políticas de Estado¹⁶ enmarcadas en premisas básicas:

1. Las políticas sectoriales para el agro, son necesarias y deben ser jerarquizadas en su formulación y en el diseño de sus instrumentos y en la aplicación de los mismos; deberán estar en línea con las políticas macroeconómicas, de desarrollo económico y social del país y las de carácter comercial. Son el marco orientador, regulador y promotor de un sector agropecuario, agroalimentario, agroindustrial, complejo y heterogéneo en sí mismo, pero al mismo tiempo clave para el crecimiento económico del país.
2. El aumento del comercio no es un fin en sí mismo, es una estrategia para apuntalar en forma sostenida el crecimiento y el desarrollo del país.
3. El crecimiento y desarrollo del sector agropecuario nacional, se basa ineludiblemente en su inserción internacional y en la apertura de la economía uruguaya al mundo.
4. La especialización productiva histórica y actual del Uruguay se basa en un uso intenso de sus recursos naturales.
5. La nueva agricultura se extiende mucho más allá de las porteras de los establecimientos agropecuarios y la frontera tradicional entre los sectores económicos se desdibuja en procesos complejos.
6. Es necesaria una adecuada correlación entre la competitividad de las empresas con la competitividad de los territorios. En la medida que aparecen nuevas oportunidades para nuevos productos, nuevas formas de producción, nuevos procesos y nuevas localizaciones productivas, comienza a tener - especialmente en nuestros países, con carencias en materia de infraestructura y desarrollo institucional - importancia el contexto de inversión local. Inversión tanto en la generación de capital humano, social, físico y económico.

¹⁶ Ver "Políticas de Estado para el Sector Agropecuario", aporte del Ing. Álvaro Ramos.

La calidad de las instituciones, el buen gobierno, las buenas prácticas administrativas que eviten la corrupción y que generen confianza económica, regulaciones modernas y creíbles, pasan a ser elementos claves en la capacidad competitiva de las empresas de una localidad o región. La atracción de inversiones y capitales depende de ello.

Políticas generales

Se plantean como políticas generales¹⁷ del sector:

1. Establecer una POLITICA AGRARIA, claramente definida, jerarquizada en el contexto nacional, coordinada con las políticas macroeconómicas, comerciales, sociales y culturales del país, y basada en el concepto del desarrollo sostenible.
2. Definir a la POLITICA AGRARIA como un marco orientador, regulador y promotor del sector agropecuario, en sus diversas manifestaciones;
3. Profundizar la VOCACIÓN EXPORTADORA del país, sin perjuicio del mercado interno (que por su escasa dimensión en ocasiones impide un desarrollo general);
4. Otorgar el marco para el INCREMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA, tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos; certificaciones sanitarias y de buenas prácticas; calidad; trazabilidad e inocuidad alimentaria.
5. Mantener y ampliar el "STATUS" SANITARIO logrado en materia zoo y fitosanitaria.
6. Resaltar la condición de "PAÍS NATURAL", ofreciendo todas las certezas sobre las características de su producción.
7. Apoyar la PEQUEÑA AGRICULTURA O PRODUCCIÓN AGRÍCOLA FAMILIAR, con una política específica, que reconozca las diferencias en materia de acceso a las oportunidades de desarrollo y calidad de vida.
8. Impulsar la INTEGRACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL para la conformación de cadenas de valor.

Política Institucional

1. Jerarquización del MGAP, redefiniendo sus objetivos fundamentales, fortaleciendo sus recursos humanos y aprovechando el conocimiento y las experiencias acumuladas, capacitando permanentemente a sus técnicos, formando especialistas, promoviendo la cooperación técnica internacional, actualizando el equipamiento tecnológico, eliminando las inequidades salariales y estableciendo sistemas objetivos de incentivos

¹⁷ Ver "Aportes para una definición de Lineamientos Programáticos en el Agro", del Grupo Técnico.

2. Reforma estructural e institucional del Instituto Nacional de Colonización, actualizando el marco jurídico, reformando su gestión y dotándolo de los recursos necesarios para dejar de ser un organismo “repartidor de tierras” y cumplir su objetivo de colonización.
3. En materia de los Institutos Públicos No Estatales (IPNE):
4. El MGAP debe dar lineamientos políticos claros a sus delegados y desarrollar la capacidad para coordinar entre sí y los distintos IPNE.
5. Evitar que los IPNE y el propio MGAP dupliquen trabajos sobre un mismo sector o sobre los mismos agentes o procesos.
6. Los espacios de coordinación no solo deben abarcar a los decisores políticos del MGAP y sus delegados en los IPNE, es necesario generar otros espacios de interacción que vinculen a los niveles técnicos.
7. Los presupuestos de los IPNE deben estar directamente vinculados a los resultados que se esperen.
8. Los IPNE deben desarrollar capacidades propias para programar, gestionar y evaluar sus acciones, fundamentalmente en el seguimiento, evaluación y estimación del impacto de sus acciones.
9. Es necesario revisar y redefinir el rol del IPA (Plan Agropecuario), ya que su estructura y presupuesto distan bastante de las funciones que se definieron cuando su creación.
10. Transformar a la JUNAGRA (Granja) en una institución pública no estatal, fortaleciendo su funcionamiento democrático, representativo y su idoneidad técnica profesional. Debe constituirse en el espacio de discusión, diseño y evaluación de las políticas y sus instrumentos para la granja.
11. No modificar la estructura del INAVI (Vitivinicultura) y generar ámbitos de participación para aquellas asociaciones o grupos de productores que no se encuentren representados.

Ganadería y Lechería

1. En términos generales es necesaria, una gestión de calidad en valores y excelencia que vele por la preservación y fortalecimiento de las condiciones actuales de funcionamiento – tecnológicas, productivas, económicas y comerciales – invirtiendo en todos los aspectos que perfeccionen y expandan las capacidades competitivas del conglomerado cárnico.
2. Respetar las condiciones de mercado interno libre, sin intervención estatal en la formación de los precios ni en el acceso a los factores de producción.
3. Se deben fortalecer en el Comercio Exterior los instrumentos de política comercial, para el mantenimiento y profundización de los mercados, y el

- análisis de las ventajas y desventajas de las demandas (acción publico-privada) en apoyo de las negociaciones a nivel regional e internacional.
4. Fortalecer las organizaciones sectoriales con objetivos convergentes, con plazos definidos y con racionalidad económica.
 5. Adecuación progresiva de los instrumentos de registro y seguimiento de la trazabilidad y de certificación de productos y procesos.
 6. Fomento y estímulo a los agentes productivos, mediante la capacitación y los instrumentos destinados a promover la inversión permanente (públicos y privados).
 7. Promoción de las modalidades asociativas que otorguen fortalezas competitivas para los pequeños y medianos productores, con mayor participación de los servicios locales (electrificación, caminería, campos de apoyo, etc.).
 8. Facilidades para la composición de cadenas de negocios “campo-industria-comercio”, en el marco de normas y protocolos de actualización periódica.
 9. Incremento del monto gravado con IMEBA, revisión del 1% del impuesto municipal, aumento del número de rubros deducibles por inversión en el IRAE.
 10. Facilidades para la articulación y complementación con Agricultura y Forestación, como estrategia de cohesión competitiva sobre los recursos.
 11. Inversión en sistemas de seguridad rural y previsión del abigeato y otros delitos contra la producción y los ciudadanos.
 12. Perfeccionar las competencias institucionales y las capacidades de los productores a fin de que los recursos naturales mantengan su calidad y empleo. Profundizar el estudio de los aspectos vinculados con el cambio climático, y su incidencia en el subsector.
 13. Disposición de instrumentos específicos de promoción; educación; facilidades asociativas; fortalecimiento de servicios próximos, etc.
 14. Impulso de instrumentos financieros (fideicomiso; fondos de inversión, etc.), organizacionales, y tecnológicos afines a la naturaleza de la actividad ganadera y lechera.
 1. 15. Políticas de acceso a la tierra y a campos de uso común para pequeños productores ganaderos y lecheros (INC).
 15. Debe fortalecerse la Dirección General de Servicios Ganaderos incorporando personal, en especial, el técnico, solucionar sus problemas presupuestales, equiparlo con adecuada tecnología e independizarla desde el punto de vista técnico, mediante competencias desconcentradas o delegadas.

Agricultura

1. Establecer una política certera, clara y no burocrática acerca de los organismos genéticamente modificados (OMG's), con la premisa que los mismos son una gran herramienta para aumentar la productividad, conservar los recursos naturales y reducir costos, asegurando paralelamente las garantías para minimizar cualquier riesgo.
2. Fomentar los sistemas integrados de producción de granos para la alimentación, suplementación del ganado de carne y lechero, como así, para la terminación de novillos para faena.
3. Propiciar las alianzas estratégicas entre agricultores, productores lecheros y ganaderos, y las industrias lácteas y frigoríficas, para producir y distribuir suplementos ensilados.
4. Controlar la aplicación de todas las medidas de conservación de suelos y aguas, para que el desarrollo agrícola sea sostenible. Profundizar la investigación sobre modelos de producción que procuren el menor impacto sobre los recursos naturales.
5. Fortalecer los recursos humanos, financieros y tecnológicos de la Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP, a efectos de otorgarle la máxima capacidad para el cumplimiento de sus cometidos en materia de sanidad vegetal y agrícola, certificaciones de calidad e inocuidad.
6. Reforzar los sistemas asociativos, especialmente las cooperativas agrícolas de servicios a la producción y comercialización. Que atiendan las necesidades en tecnología, insumos, servicios financieros, servicios de secado, almacenaje y comercialización.
7. Diseñar nuevas fuentes financieras que se ajusten mejor a las capacidades y posibilidades de las empresas.
8. Desarrollo de productos que permitan el acceso a financiamiento extra bancario vía análisis de factibilidad de proyectos, facilitando la realización de inversiones en el sector, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (Figuras tales, como el fideicomiso, warrants, pool de siembra, fondos de inversión, etc.).
9. El Estado deberá desarrollar un fuerte esquema de difusión y promoción de instrumentos de financiamiento, sin perder de vista su rol de regulador y supervisor del sistema, así como la promoción de políticas de fomento para el sector agropecuario que complementen a los mismos.
10. Intensificar el rol de las áreas y/o entidades estatales específicas que tengan ingerencia en la materia, y su vinculación con otros integrantes institucionales de la cadena.
11. En materia de seguros agropecuarios:

- a. Crear (ampliar) un seguro que abarque a la mayoría de las producciones provenientes del sector.
 - b. Creación de un Fondo de Emergencia Climática, con financiamiento público y del propio sector involucrado o asegurado.
12. El "biodiesel" es no solo un combustible de origen vegetal si no una puerta abierta al desarrollo comercial. Potenciar una política Estatal que controle, dirija y potencie este tipo de energía es verdaderamente un desafío que enfrentará el próximo gobierno; las ventajas que generará al sector agropecuario este tipo de energía merecen un marco normativo adecuado al uso razonable de este recurso.
13. Focalizar en programas específicos a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca proyectos agropecuarios para pequeños y medianos productores, dada las barreras adicionales que enfrentan los proyectos de pequeña escala (costos de transacción elevados y la dimensión reducida en la comercialización de certificados en los mercados de capitales internacionales), que los hacen menos atractivos.

Recursos Naturales Renovables

1. Fortalecer a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR) a fin de que tenga las condiciones para cumplir cabalmente con las tareas de promoción y control del uso y manejo que se realice de los recursos naturales renovables, señalando con evidencia técnica y científica de respaldo las malas prácticas ambientales.
2. Revisar en forma permanente las normas que regulan el uso de los RNR, adaptándolas a los resultados de las investigaciones a los cambios tecnológicos y recomendando los correctivos correspondientes a través de audiencias públicas.
3. Buscar la coordinación de los distintos organismos que se ocupan de los Recursos Naturales Renovables para evitar la superposición de áreas con el costo en recursos humanos y materiales que significa.
4. Actualizar y fiscalizar las normas existentes sobre el uso racional del recurso suelo.
5. Promover el uso racional del agua con fines agropecuarios, fomentando el uso de prácticas que eviten la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.
6. Promover y fomentar prácticas tendientes a la previsión de sequías e inundaciones.

7. Continuar con la Política de conservación del monte nativo, iniciada a principios de la década del 90, mejorando las capacidades de contralor y líneas de investigación que apunten al mayor conocimiento y aprovechamiento de las especies que componen el monte nativo. Se deberá prestar especial atención al estado y evolución de los palmares.
8. Realizar un inventario de las especies que integran la fauna autóctona y sus niveles poblacionales. Seguimiento permanente de las evoluciones poblacionales a fin de determinar el manejo específico para cada una, teniendo en cuenta el auge del turismo en base a la caza de especies autóctonas e introducidas.
9. Fortalecer la fiscalización y cumplimiento de las normas de caza y pesca y de manejo del monte nativo.

Granja, Citricultura y otras actividades vinculadas

1. Controlar el aumento de los costos dependientes directa o indirectamente del Estado, como ser la presión fiscal, combustibles y energía. Aplicar una tasa del 0% de IVA al consumo de energía eléctrica en sistemas de riego, plantas de packing, cámaras de conservación de frutas y hortalizas y a los productores rurales avícolas.
2. Estimular la aplicación de tecnología para mejorar la competitividad tanto en el mercado interno como en los regionales. Aprovechar la experiencia del PRENADER, para desarrollar una segunda etapa que permita la implementación del riego en todas las unidades productivas y para ejecutar las medidas que eviten la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.
3. Reformular el sistema de aportes al BPS, a efectos de ajustar las fechas de pago a la sazonalidad de la producción
4. Ampliar los beneficios en salud (DISSE) para que no se convierta en un impedimento para la incorporación de mano de obra.
5. El recurso capital es la mayor restricción que tiene la producción granjera familiar, para superar esa limitación se trabajará en dos sentidos:
 - 5.1. A través de la JUNAGRA, desarrollar un programa de capitalización de organizaciones de pequeños productores a partir de planes de negocios, que les permita acceder al mercado de capital, a fin de financiar sus inversiones prediales o de comercialización e integrarse en centrales de servicio y mercadeo.
 - 5.2. Establecer en acuerdo con el BROU y bancos privados, programas de crédito a largo plazo para inversiones prediales, multiprediales, equipamiento, manejo post-cosecha, acondicionamiento y mercadeo.
6. Definir parámetros de calidad para los diferentes productos, protocolos de buenas prácticas y mecanismos de certificación e identificación varietal de los

- productos, estimulando la conformación de centrales de comercialización de primer o segundo grado integradas por productores o asociaciones de estos.
7. Otorgar un plazo adecuado para preparar al sector ante la nueva competencia lo que requiere alguna postergación del ingreso de frutas, hortalizas y vinos, en el marco del Tratado de Libre Comercio con Chile.
 8. Establecer las bases y condiciones de una política industrial para el sector, que promueva la integración de cadenas de valor.
 9. Transformar a la Junta Nacional de la Granja en una institución pública no estatal, fortaleciendo su funcionamiento democrático y representativo, como así, su idoneidad técnica y profesional. Deberá constituirse en el espacio de discusión, elaboración y evaluación de las políticas públicas y sus instrumentos para la granja.
 10. Mantener la actual estructura del INAVI, mejorando y fortaleciendo la representatividad del sector privado.
 11. Completar la reconversión vitícola iniciada en la década de los 80. Asistir a la pequeña producción para que pueda integrarse a las cadenas ya existentes con su producción, con capacidad negociadora equilibrada y materias primas adecuadas a las exigencias de las empresas procesadoras y de los mercados.
 12. Incrementar el esfuerzo conjunto público y privado para la penetración y consolidación de los vinos en los distintos mercados estableciendo una estrategia de "inteligencia comercial".
 13. Dotar a la JUNAGRA de instrumentos para apoyar a los pequeños productores porcinos en materia de incorporación de tecnología y aumento de la productividad, utilizando formas asociativas para la compra de los componentes de la alimentación, reservas de grano y forrajes, mejora genética y comercialización.
 14. El MGAP, debido a la debilidad y dispersión de los productores porcinos, debe tener una actitud activa para equilibrar las condiciones de negociación de contratos y/o alianzas estratégicas entre empresas a mediano plazo, para asegurar un abastecimiento de materia prima conforme a la calidad de la carne que demanda la industria.
 15. Fomentar y apoyar programas que permitan a los productores avícolas y porcinos autoabastecerse de granos para la alimentación de los planteles.
 16. Revisar las regulaciones laborales y los aspectos del sistema tributario que estén afectando la competitividad de la citricultura.
 17. Mejorar la gestión y la capacidad tecnológica de los servicios públicos responsables del control y certificación sanitaria, de la aplicación de buenas prácticas y de inocuidad.
 18. Conservar y mejorar el status sanitario, a efectos de mantener y ampliar los mercados externos.

Recursos Acuáticos

1. Formulación de una Ley de Pesca (que incluya planes de desarrollo, investigación, comercialización, etc.)
2. Promoción de la Pesca Artesanal (provisión de herramientas básicas, capacitación, etc.)
3. Desarrollo de la Acuicultura (estímulo a nuevas variedades locales y extranjeras de valor agregado, canales de comercialización propios, etc.)

Actividades transversales

1. Implementar Sistemas de Gestión de recursos que contemplen: Ecosistema y Productividad; Seguridad alimentaria e inocuidad para alcanzar mayores estándares de calidad y competitividad; Cadenas de Alimentos y valor adquirido; Análisis de Riesgo y Sistemas; Búsqueda de acuerdos de exportación y nuevos mercados; Detección de índices de abundancia relativa y capacidad de porte; Investigación y concreción de nuevos mercados internacionales para la exportación de productos primarios, secundarios y terciarios con alto valor agregado; Revalorizar el alto potencial de la base uruguaya Antártica; Incrementar e iniciar Programas para el uso energético, medicinal y farmacológico de los Recursos Acuáticos; Mejorar la explotación de los recursos del Acuífero Guaraní y sus potencialidades futuras.
2. Desarrollo de Nuevas Técnicas en el Área Educativa y oficios, contemplando: Formación en diversas áreas a corto y mediano plazo; Compromiso Empresarial; Responsabilidad y Licencia Social y Acuerdos de cooperación internacional para construcción de capacidades.

Forestación

1. Elaborar y ejecutar en forma urgente una estrategia en materia de infraestructura de transporte, con la participación, tanto en la elaboración como en el financiamiento de las obras, del sector privado.
2. Profundizar el manejo de esquemas de silvopastoreo, otorgando prioridad a la investigación sobre el mismo.
3. Impulsar la formación y capacitación de mano de obra, para el trabajo en los montes, aserraderos y en los servicios.
4. Exigir y controlar el cumplimiento de todas las medidas en materia de prevención de incendios, dotando a la Dirección General Forestal de los recursos humanos y materiales necesarios.
5. Promocionar todas aquellas iniciativas, a través del estado, que se enmarquen en lo establecido en el Protocolo de Kyoto.
6. Acentuar los mecanismos de certificación ambiental y de buenas prácticas.

7. Favorecer con desgravaciones fiscales y créditos a largo plazo a las empresas forestales dispuestas a invertir en co-generación de energía eléctrica con la utilización de la bio-masa resultante de los residuos del bosque.
8. Establecer un régimen de estímulos fiscales para las pequeñas y medianas empresas que realicen procesos avanzados de la madera y que se radiquen en el interior.

III. 2. La industria

El enfoque global de la propuesta requiere de dos pasos fundamentales: una visión compartida de la sociedad a la que se aspira y se quiere llegar, y la construcción de instituciones y procesos que hagan posible dicha visión. Esto último es posible en base a un enfoque sistémico, conformado por una institucionalidad fuerte y cohesionada, una política macroeconómica que garantice la estabilidad, una integración productiva basada en cadenas de valor y un conjunto coherente de políticas activas que fortalezcan la competitividad.¹⁸

Para esto es esencial tener presente las siguientes premisas básicas:

- El sector industrial es absolutamente indispensable para el desarrollo productivo de la sociedad.
- Es un factor esencial en la generación de empleo, de valor agregado y de posibilidades de crecimiento hacia el exterior.
- Es imposible un desarrollo industrial aislado, por lo que se parte de la premisa de que habrá que coordinarlo e interrelacionarlo con muchos otros aspectos del desarrollo de un país.
- Se considera que ese desarrollo necesariamente va a estar vinculado al incremento sostenido de la productividad, por un lado, y a una adecuada inserción en el marco internacional, por el otro.

Es a partir de estas premisas que se entiende imprescindible que el gobierno establezca las condiciones necesarias que faciliten el desarrollo de una plataforma competitiva en el país, para lo cual, a su vez, deberá liderar un proceso que involucre:

- Una visión o proyecto movilizador adoptado por la sociedad.
- Políticas para mejorar la competitividad del país como receptor de inversiones nacionales e internacionales.
- Políticas para favorecer el desarrollo de los negocios en los mercados locales.
- Políticas agresivas de inserción internacional, en especial desde el punto de vista comercial.
- Correcciones logísticas: infraestructura (principalmente energía, como desarrollo del transporte multimodal; importan también las Telecomunicaciones.
- Políticas científico-tecnológicas en I+D (investigación y desarrollo) que faculten un mayor desarrollo de actividades en materia de CTI (ciencia tecnología e innovación); el porcentaje que representan las mismas en el PBI

¹⁸ Extractado de "Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Industria", del Grupo Técnico de Industria y otros Aportes de Técnicos.

ha sido sumamente bajo, situándose por debajo de la región y lejos de las economías desarrolladas.

- Políticas de fuerte inversión en el desarrollo de sus recursos humanos.
- Políticas para asegurarse que el dinamismo económico se traduzca en mejores condiciones de vida para la población.

Visión

Uruguay tiene necesariamente que encarar una estrategia de este tipo, pues a pesar de haber sufrido una importante pérdida de peso relativo en la región y en el mundo, posee muchas de las condiciones que le permitirían alcanzar niveles de desarrollo muy superiores a los registrados hasta la fecha.

Esta visión tiene que consolidarse en un marco-país caracterizado por: estabilidad (jurídica, económica, política, social), transparencia en la gestión, una favorable disposición a ofrecer a las empresas un adecuado clima de negocios, el impulso a la innovación y el emprendimiento, y un incuestionable liderazgo que pueda transmitir a la sociedad los propósitos de esta visión para que la misma la haga suya.

La visión de un Uruguay competitivo internacionalmente, que genere oportunidades para todos sus ciudadanos en el marco del desarrollo social, sólo se logra a partir de un enfoque sistémico, conformado por:

- Una Institucionalidad fuerte y cohesionada.
- Política microeconómica adecuada con equilibrio en materia de riesgos microeconómicos constituidos principalmente en torno a los derechos de propiedad, protección a los inversores y costos de cumplimiento de contratos. Adecuar presión impositiva e impuestos.
- Una política macroeconómica que garantice la estabilidad (balance externo y fiscal, sistema financiero, riesgo cambiario y distribución del ingreso).
- Un conjunto de políticas activas que fortalezcan la competitividad macroeconómica.
- Establecer medidas en torno a las fallas de mercado: nuevas actividades de exportación, autodescubrimiento de éstas, información acerca de nuevas actividades, como externalidades de coordinación entre instituciones y organismos, coordinaciones público/privadas.
- Una integración productiva basada en cadenas de valor.
- Financiamiento de actividades (problemas de acceso, costo, rapidez de desembolsos en proyectos, presencia marginal del mercado de capitales, etc.).

Política industrial nacional

1. Definir e implantar acciones orientadas desde el Estado, a través de programas específicos que faculden la adopción de instrumentos para generar iniciativas empresariales de innovación de productos, modernización industrial, calidad y productividad, exportación de nuevos productos y servicios, descubrimiento de mercados, desarrollos individuales para PYMES, como también para emprendimientos de negocio en forma asociativa, (clusters, redes horizontales y verticales) y la promoción de exportación de ambas modalidades empresariales.

2. Desarrollar el sector industrial en todo el territorio nacional, para lo cual es esencial establecer un mapeo industrial nacional:
3. Identificar los principales centros donde la actividad y la deslocalización han provocado una merma en la actividad y desempleo.
4. Determinar y establecer polos de desarrollo prioritarios, de modo de establecer políticas e instrumentos que reorienten la actividad en todo el territorio nacional.
5. Adoptar criterios de descentralización que faculten las oportunidades de actividad y empleo calificado en todo el territorio nacional.
6. Es fundamental la coordinación entre los diversos organismos e instituciones: quienes planifican e implementan las políticas (MIEM, MEF, MTSS, Intendencias), establecen condiciones para el desarrollo (MTOPE, MVOTMA, MTSS, planificando políticas de empleo y servicios básicos: telefonía, electrificación, servicios de agua y saneamiento), brindan asistencia técnica, realizan investigación tales como la ANII, INAVI, INIA, LATU, Universidades (debe existir mayor aproximación entre centros de investigación y necesidades industriales), brindan información, ayudan a promocionar productos y servicios en el exterior (Uruguay XXI, LATU), como promueven su competitividad (INAC, LATU) y efectúan controles.

Instrumentos

Fomentar el uso de los instrumentos empleados para promover la competitividad nacional y la inversión, que refieren a:

1. Régimen de promoción de inversiones:
 - i. Ley de Inversiones N° 16.906 y decretos reglamentarios (el más reciente, Decreto 455/007, que establece medidas para la promoción de proyectos de inversión, así como beneficios asociados en particular a la exoneración de un porcentaje del IRAE, los cuales dependen del monto de la inversión, como de su potencialidad en referencia a las variables: empleo, innovación tecnológica, localización, etc.), como las modificaciones incluidas en la Reforma Tributaria. Beneficios especiales para la importación de bienes de capital, informática, etc.
2. Régimen de promoción de exportaciones:
 - i. Los instrumentos más empleados han sido: régimen de admisión temporaria, devolución de impuestos a las exportaciones, régimen de financiación de exportaciones, programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas, programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa, régimen de Zonas Francas.

3. Implementación de Parques Tecnológicos: La Corporación Nacional para el Desarrollo puede desarrollar parques industriales (ej. Pando emprendimiento en sector farmacéutico, alimentario y ambiental); los Gobiernos Departamentales pueden también instaurar parques industriales en su Departamento.
4. Financiamiento específico: PYMES (se han desarrollado líneas de crédito en BROU) y la figura del Fideicomiso (instrumento que ha sido poco empleado).
5. Capacitación en innovación y desarrollo. Ha de tener una mayor relevancia y se ha de tener especial cuidado en no duplicar competencias entre organismos.

Institucionalidad fuerte y cohesionada

1. Fortalecer y reforzar las instituciones fundamentales de la democracia participativa y las que contribuyen a la racionalidad macroeconómica, así como el "capital social", ya que constituyen un determinante fundamental del desempeño de una sociedad.
2. Fortalecimiento de las instituciones que promuevan la calidad de los mercados de factores y la infraestructura necesaria para su funcionamiento, como por ejemplo, el funcionamiento del mercado de trabajo, la calidad y profundidad del sistema financiero y del mercado de capitales, la infraestructura física, la seguridad y el funcionamiento de la Justicia.
3. Creación y fortalecimiento de las Instituciones que fomenten la innovación, principal vía hacia la mejora de la productividad y en consecuencia hacia una mayor competitividad y calidad de vida, entendiendo la innovación en un sentido amplio, buscando una adecuada organización social de los flujos de conocimiento en el interior de la empresa y en las redes sociales de colaboración.

Política macroeconómica que garantice la estabilidad

1. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para lograr un Uruguay más competitivo, dado que al reducir la volatilidad y la incertidumbre, facilita el planeamiento de largo plazo, aspecto imprescindible para que los recursos productivos se movilicen a los sectores potencialmente dinámicos de la economía.
2. Pero la política macro por si sola no es suficiente para lograr una economía competitiva y con niveles crecientes de desarrollo económico y social. Se requiere mejorar sustancialmente la capacidad microeconómica.

Integración productiva basada en cadenas de valor

1. Generación de mecanismos de competencia en los mercados de carácter cooperativo, en función de alianzas estratégicas de proveedores, competidores y clientes, procurando una mayor participación a través de procesos productivos y de marketing integrales e inteligentes, donde se impulse la innovación y el aprendizaje permanente.
2. Implementación de un sentido económico caracterizado por la flexibilidad, velocidad de respuesta, pensamiento global y capacidad de persistencia.
3. Desarrollar acciones y políticas en cada nivel (región, país) con un enfoque de capacidad sistémica a lo largo del eje empresa-rama productiva-sector industrial-economía nacional, a los efectos de elevar las capacidades de un sector determinado.
4. Implementación de un modelo de negocio basado en un sistema integral de cadenas de valor, buscando maximizar la eficiencia operativa al interior de cada eslabón de la cadena.
5. Generar una fluida y acoplada relación entre eslabones de la cadena de valor, teniendo siempre presente que la demanda -principalmente la demanda externa-, es la que condiciona totalmente el funcionamiento de los encadenamientos productivos.
6. Propiciar "sistemas integrados de cadenas de valor", donde los requerimientos de mercado, sean el detonante para que los actores de la cadena interactuando coordinadamente desde: la innovación, la cadena de abastecimiento, la manufactura, la logística y distribución, y el marketing generen un modelo de negocio, que desarrolle eficientemente el sistema de las 5 "C": haciendo el producto Correcto, en la cantidad Correcta, entregando en el tiempo Correcto, en el lugar Correcto y al precio Correcto.
7. Promover industrias de bienes intermedios que pueden ser proveedores de empresas internacionales y así pasar a integrar cadenas de valor que trascienden las fronteras del país. Esta estrategia permite que el país gane escala participando en cadenas productivas de países más grandes.

Políticas activas que fortalezcan la competitividad.

Cooperación público privada

1. Instrumentación de ámbitos de encuentro que podrían denominarse mesas sectoriales de valor, donde se traten simultáneamente las problemáticas de los diferentes planos que impactan a lo largo de la cadena de valor, correspondiéndole al Estado un rol de promotor, facilitador y articulador del desarrollo de la competitividad, siendo el sector privado el actor y gestor fundamental de la misma.

2. Creación del marco propicio para un entorno favorable donde se puedan debatir diferentes alternativas, procurando lograr una visión compartida de sus distintos componentes.
3. Optimización de las relaciones entre los actores estratégicos, dinamizando su voluntad y capacidad de cooperación, a fin de producir efectos sinérgicos y uniformizar criterios de conducción a veces dispersos.
4. Analizar y entender adecuadamente el mundo nacional e internacional, y generar los mecanismos que permitan una mejor inserción.
5. Establecer políticas consensuadas de mediano y largo plazo, en detrimento de un exagerado cortoplacismo.
6. Maximizar la utilización de los recursos existentes de forma eficiente y eficaz; sean estos recursos: naturales, físicos, humanos, tecnológicos, económicos-financieros, políticos, diplomáticos, culturales.
7. Generar un espíritu de colaboración en cada cadena, como forma de afrontar con solidez los desafíos de este mundo globalizado y cambiante.

Innovación

1. Desarrollar una cultura sistemática de innovación en los ámbitos público y privado.
2. Alinear la investigación e innovación con las necesidades de la demanda.
3. Apoyar la transferencia de tecnología a las empresas, asegurando adecuados canales de comunicación entre los actores del sistema de ciencia y tecnología y el sector empresarial.
4. Establecer programas orientados a fomentar la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las empresas por el impacto en la productividad de las mismas.
5. Desarrollar estrategias de cooperación regional, MERCOSUR, establecer una red regional, como también acuerdos con instituciones internacionales especializadas, teniendo especial cuidado en que los modelos deben de adaptarse a los requerimientos y necesidades nacionales.

Desarrollo empresarial

1. Creación de programas de extensión de la cultura emprendedora en toda la sociedad.
2. Fomentar la colaboración inter empresarial, la formación de procesos asociativos, sean clusters, redes empresariales, consorcios de exportación, entre otros, que posibiliten aumentar las capacidades competitivas y la presencia activa en los mercados internacionales.

3. Desarrollar programas de apoyo al desarrollo de iniciativas cluster a nivel de pequeñas y medianas empresas del interior del país.
4. Reforzar y consolidar mecanismos e instrumentos de financiación, para apoyar el surgimiento y crecimiento de proyectos competitivos de las empresas.
5. Consolidar una cultura de cooperación entre empleadores y trabajadores con el objetivo de desarrollo de las unidades productivas.
6. Establecer programas de apoyo a la internacionalización de las empresas, contribuyendo a que no sólo las grandes empresas, sino también las PYMES puedan acceder adecuadamente a los mercados exteriores.

Institucionalidad

1. Conformar una institucionalidad que apoye y soporte el desarrollo productivo en el marco de un esquema sistémico de la competitividad. Se trata de desarrollar la institucionalidad, básicamente, a nivel meso económico.
2. Revisión de las funciones y actividades específicas, actualización de procedimientos de acuerdo a las nuevas y cambiantes realidades, complementado esto con la dotación de herramientas modernas e indispensables para cumplir su labor eficientemente.
3. Capacitación permanente del personal, fomentando una vocación de servicio a veces latente y no debidamente estimulada, que se traduzca en un orgullo funcional y de pertenencia de la institución, lo que jerarquiza la función.

Mercados

1. Incrementar la dinámica de comercialización de la producción del país bajo distintas formas y destinos, tanto en el mercado interno como en el externo, aumentando las posibilidades de que se visualice a Uruguay como una plaza atractiva para invertir en actividades productivas.
2. Posicionamiento de Uruguay como fuente de productos de calidad y excelencia, ya sea en la elaboración de bienes como en la prestación de servicios.
3. Desarrollar una política de atracción de la inversión extranjera que identifique todo aquello que las compañías exigen para radicarse y que fundamentalmente se sintetizan en: mano de obra muy calificada, fuerza laborable adaptable, excelencia profesional, atractiva política tributaria, instituciones de alta calidad educativa (básica y superior), comodidades (cultura, recreación, centros de compras), seguridad jurídica y pública efectivas, suministro de energía confiable y al menor costo posible, instituciones tecnológicas de excelencia (técnicamente compatibles con sus necesidades), comunicación acorde a la época actual, incentivos que generen

ventajas respecto a otros países, buena infraestructura logística y ambiente de negocios propicio respaldado fuertemente por las gremiales empresariales.

4. Desarrollo de una política de apoyo a la inserción internacional de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas empresas, mediante un conjunto de medidas coordinadas que apunten a cubrir las necesidades de financiamiento, promoción, acceso a mercados, desarrollo de la innovación.
5. Desarrollar un sistema de información precisa y oportuna tanto dentro del sector privado como público, punto clave en el proceso de decisiones de los diferentes agentes que forman la sociedad y tienen interacción en el mercado.
6. Generar espacios de integración y cooperación en la región.

III. 3. El comercio y los servicios

El Sector Comercio y Servicios, por el cual fluye el intercambio vital del país, está integrado por un amplio conjunto de subsectores que incluyen: Comercio por mayor y menor; Restaurantes y Hoteles, Transporte y Comunicaciones (incluye logística), Servicios financieros y seguros, servicios prestados a las empresas, servicios comunales, sociales y personales. El Sector representa el 51% del Producto Bruto Interno (aproximadamente U\$S 12.000 millones).

En este aporte se presentan algunas medidas y acciones para diversas actividades de interés económico general sin perjuicio de su consideración en otras secciones.

Comercio Interior

La política de comercio interior, implica la adopción de medidas tendientes a:

- Fomentar, reglamentar y controlar la actividad, establecer regímenes especiales (facultar el desarrollo de los sectores que enfrentan mayores barreras y en particular de las PYMES),
- Velar por la defensa del consumidor y de la calidad del comercio y servicio prestado (derecho de información acerca del servicio, del prestador, de precios, de seguros y garantías del servicio, como empleo discrecional de datos personales del cliente), localización de grandes establecimientos comerciales.
- Reglamentar la operativa, formas de pago (tarjetas, acuerdos comerciales, rango de intereses de financiación y de mora), trámites y procedimientos administrativos.

Comercio Exterior

La política de comercio exterior, a la cual se hiciera referencia en el punto Inserción Internacional, implica el desarrollo de relaciones bilaterales, regionales y

multilaterales, las cuales deben incluir medidas de promoción y defensa comercial, pautas y acuerdos arancelarios, regímenes comerciales de importación, exportación y zonas francas, etc.

De la consulta a diferentes sectores, se han relevado propuestas de sus gremiales con énfasis en las que incrementan la calidad de vida de la población y en los Servicios con mayores posibilidades de exportación e incorporación de valor agregado.

Exportación

1. Elaboración de una Agenda Nacional de Exportación, que se adopte como Política Nacional en la materia, incluyendo Plan Estratégico, Mapas Estratégicos y Lineamientos de Gestión.
2. Facilitar el acceso a determinados mercados mediante acuerdos bilaterales de carácter comercial o que eviten doble imposición o que estipulen protección y promoción de inversión, etc.
3. Posicionamiento claro de la marca país y de su oferta en la estrategia de inserción internacional.
4. Apoyar la especialización en productos que generen el mayor valor agregado en el país y promuevan la innovación tecnológica.
5. Apoyo Gubernamental para la investigación de mercados externos en coordinación con los sectores privados.
6. Estimular la Certificación en Calidad.
7. Estimular la trazabilidad de los productos en toda la cadena.
8. Propender a un Tipo de Cambio competitivo con los países de ofertas de exportación similares y con aquellos a los que exportamos.
9. Reintegro adecuado de Impuestos como el IVA a los insumos y disminución del IRAE.
10. Incentivos fiscales a las buenas prácticas de exportación y, en especial, a la ocupación de mayor cantidad de mano de obra.
11. Identificación de los factores críticos que afectan en su conjunto la competitividad del país y propender a su superación.

Importación

1. Procurar la mayor celeridad y transparencia en la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).
2. Implementar un régimen de dedicación exclusiva (similar al de la DGI), adecuación de la plantilla y de las remuneraciones.

3. Reforzar y especializar las fiscalías y los jueces aduaneros y modificar y agilizar sus trámites.
4. Reducir los excesivos “canales rojos”, es decir los de mayor control, en base a las medidas anteriores y a la aplicación de criterios más adecuados.
5. Extender y armonizar horarios en todos los eslabones de la cadena de comercio exterior (DNA, ANP, Agencias, operadores, terminales, transportistas, oficinas del Estado involucradas, bancos, importadores, exportadores).
6. Disminuir los costos de introducción y salida de mercaderías.
7. Mejorar la calidad de los servicios de las terminales que aún no han llegado al nivel requerido.
8. Plantear el problema de las disposiciones de países vecinos que enlentecen el despacho de los barcos y discriminan el uso de nuestros puertos.
9. Fomentar los tránsitos.

Zonas Francas

1. Jerarquizar el Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio.
2. Simplificar la gestión de los contratos de usuarios de Zonas Francas.
3. Convertir el Control de entrada y salida de mercaderías de Zonas Francas en un modelo de gestión totalmente informatizado.
4. Mejorar la normativa de Zonas Francas reconociendo las diferentes naturalezas de negocios que se pueden realizar en ellas.

III. 4. La energía

El suministro de energía es un factor esencial en el desarrollo de la actividad humana, siendo un insumo fundamental en la actividad productiva y económica, clave en la ecuación de competitividad de dichos sectores. Debe constituir un factor dinamizador de la economía nacional y no representar un riesgo para su crecimiento.¹⁹

Son necesarias Políticas de Estado de mediano y largo plazo, definiendo un plan de corto plazo, dado el período de maduración que el desarrollo de la planificación operativa, financiera y la implementación de los proyectos conlleva en el sector energético.

¹⁹ Extractado de “Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Energía”, de “Alternativas para la Expansión de la Generación Eléctrica” y de “Contexto Energético Regional” y “Alternativas para Uruguay”

Bases Programáticas

1. La política energética debe considerar tres aspectos básicos: la seguridad de suministro (diversificación de la matriz energética y de suministradores), eficiencia económica y cuidado del medioambiente. Se debe establecer cuándo y dónde son necesarias las inversiones.
2. Desarrollar una política de largo plazo que propenda a la diversificación de la matriz energética, a la eficiencia en su generación y utilización y que facilite la penetración de tecnologías emergentes, a través de proyectos más respetuosos con el medio ambiente, como la investigación y desarrollo tecnológico en el área, que asimismo se traduzca en economías tarifarias, asociadas a precios energéticos razonables.
3. Definición de escenarios considerando las previsiones de crecimiento económico, la incidencia macroeconómica sobre el mismo, la disposición y acceso a los recursos, la evolución de éstos en el mercado, la influencia de las distintas políticas que se adopten con respecto al medio ambiente, la incorporación de nuevas tecnologías y la investigación y desarrollo en dicha materia, de modo de asegurar el abastecimiento y el desarrollo sostenible, con criterios de eficiencia económica.
4. Diversificar la matriz energética requiere acciones concretas las que deben implicar la garantía de suministro, acceso a los recursos, reducir la dependencia con el exterior incorporando fuentes autóctonas y lograr precios energéticos justos.

Política Institucional

1. Las políticas de planificación y decisión energética en Uruguay competen al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería; estas deben implicar estrategias y previsiones de mediano y largo plazo. En tal sentido es necesario fortalecer la Dirección Nac. De Energía y T. N., dotándola de los recursos y herramientas necesarias para la capacitación de sus recursos humanos y el desarrollo de programas en el área, así como de una mayor independencia técnica y eficacia en su gestión.
2. Fortalecer y jerarquizar el organismo regulador, para que su actuación implique una mayor independencia técnica y que en los hechos queden sometidos a la jerarquía de la Unidad Reguladora todos los actores, incluyendo las empresas estatales.
3. Fortalecer y jerarquizar a ADME (Administración del Mercado Eléctrico), para la mayor independencia técnica y eficacia en su gestión, de modo de facilitar el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista.

Sector Eléctrico

1. Expandir la generación centralizada de base en el sector eléctrico:
 - i. Generación hidráulica: desarrollar proyectos cuyo costo de generación esté por debajo de la unidad térmica de menor

costo variable.

- ii. Generación térmica: Gas Natural (Ciclos combinados, cogeneración) y evaluación del Carbón.
- iii. Prospectiva nuclear: Analizar el concepto de viabilidad desde varios ángulos: el técnico, el jurídico, el político, el económico, el ambiental y el social, con amplia participación ciudadana.

La mayor parte de los proyectos hidroeléctricos de menor costo unitario de generación son binacionales, relacionados con un mejor aprovechamiento del río Uruguay y de las Unidades Hidrogeneradoras de la Represa de Salto Grande.

2. Asegurar la financiación de un fondo de reposición de activos para Salto Grande, tal como fue previsto desde el anteproyecto de la obra, y aprobado en su momento en el Plan Empresarial de la C.T.M. Salto Grande.
3. Establecer un plan de corto plazo hasta contar con una nueva central de generación de base; en tal sentido algunas acciones a llevar a cabo pueden implicar la adopción de medidas tales como la Generación Distribuida, una mayor incorporación del gas natural (a través de LNGRV o swaps) y su utilización en las centrales existentes, desarrollo de la cogeneración en la industria con suministro a la red y el uso más eficiente y racional de la energía.
4. La Generación Distribuida, a partir de energías renovables no convencionales puede contribuir a dinamizar el mercado eléctrico en el corto a mediano plazo, lo cual permite descentralizar la generación, incorporando nuevas fuentes autóctonas, realizando emprendimientos en zonas hoy poco pobladas, otorgando a la producción agrícola y forestal mayor valor agregado, intensificando el empleo de mano de obra local y calificando la misma.
5. La implantación de estas fuentes puede implicar el beneficio de mecanismos de mercado para la comercialización de derechos de emisión (certificados verdes) que pueden mejorar el retorno de su inversión a través de su comercialización en los fondos de carbono.
6. Conformar un programa nacional administrado por el MIEM, para el desarrollo e implantación de pequeños emprendimientos PYMES en el sector de generación de energías renovables de modo de facilitar su inserción e incentivar la industria local en materia de equipamientos y componentes nacionales para las mismas.
7. Establecer la coordinación del MGAP con el MIEM a los efectos de facilitar el desarrollo de proyectos agropecuarios de PYMES, asociados al sector energético.
8. Incentivar emprendimientos de Generadores Distribuidos, a través de incentivos para la incorporación de un mayor Componente Nacional de tecnologías e industrias: Gasógenos de Cámaras torsionales, calderas, tuberías, Ciclos Combinados, aspas de molinos, góndolas de molinos, torres,

desarrollo de Electrónica de Potencia, Inversores, Compensación Estática, acumuladores solares, etc.

9. Se debe aplicar en su totalidad la Ley del Marco Regulatorio del Mercado Eléctrico. El sector de generación podrá alcanzar mayor dinamismo cuando la ley 16.832 de 17 de junio de 1997 sea aplicada en toda su extensión, facultando emprendimientos públicos, privados y mixtos.
10. Determinar los Peajes de Distribución y definición de los peajes de transmisión, dada la definición transitoria de los mismos por el término de 4 años.

Sector Transporte

1. Migrar del transporte en base a petróleo a un mix que incluya aplicaciones en base a energía eléctrica.
2. Incorporar criterios de integración en la adopción de medidas en la planificación del parque automotor, coordinando políticas para el sector del transporte, junto con su interacción con otras políticas energéticas, industriales, económicas, ambientales, fomentando la incorporación de vehículos con menor impacto de contaminación ambiental.
3. En materia de Biocombustibles la ley 18.195 del 14 de Noviembre de 2007 tiene por objeto el fomento y regulación de la producción, comercialización y utilización de agro combustibles. Sin embargo no está siendo contemplado lo relativo al biodiesel a partir del sebo vacuno.
4. Incentivar el desarrollo tecnológico en biocombustibles de 2ª generación a partir de los residuos industriales de la madera, es decir la forestación energética.
5. Implementar la producción de diesel con bajo contenido de azufre; Proyecto de desulfurización.
6. Desarrollar la investigación y aplicación de nuevos vectores energéticos: el hidrógeno.
7. Continuar con la Prospectiva de exploración y explotación de hidrocarburos, Ronda Uruguay 2009. Determinar potencialidades y factibilidad económica.

Eficiencia Energética

1. En materia de Eficiencia Energética se requiere instaurar mecanismos que promuevan el uso racional de la energía, abordar en profundidad temas como la reglamentación de la nueva edificación, vehículos de transporte y maquinarias e instalaciones industriales, así como perfeccionar la comercialización de electrodomésticos y gasodomésticos de mayor eficiencia energética.

2. Establecer políticas duraderas para la inserción y mantenimiento del “valor” de la Eficiencia Energética en la sociedad.
3. Fijar el año límite en que el total de los electrodomésticos que se comercialicen deban tener el etiquetado de Eficiencia Energética.
4. Perfeccionar el “Ambiente Comercial” de la Eficiencia Energética.
5. Fomentar el rendimiento energético en nuevas edificaciones. Propiciar la definición de normas técnicas y la certificación de Edificaciones por consumos máximos permitidos del tipo kWh/m².
6. Impulsar edificaciones nuevas eficientes: calefacción por bombas de calor, luminosidad, agua caliente precalentada con acumuladores solares, calefactores a leña de hogar cerrado que son mucho más eficientes que las de hogar abierto, acondicionamiento térmico de las envolventes, etc.
7. Fomentar el precalentamiento solar de agua en edificios, y grandes complejos habitacionales, cuarteles, clubes sociales y deportivos, hoteles, etc., con el fin de reducir los consumos de calefones y/o calderas.
8. Habilitar la posibilidad de emisión de “Bonos de Eficiencia Energética” domésticos comercializables.
9. Desarrollar proyectos de reducción de pérdidas y eficiencia en los procesos productivos, potenciando en particular, las responsabilidades de las entidades y organismos estatales, en la adopción rápida de medidas en las actividades y servicios que presta. El Estado, a través de sus organizaciones e instituciones, debe cumplir un rol protagónico y de ejemplo en materia de ahorro energético y eficiencia de los procesos productivos (en particular ANCAP, UTE, OSE).
10. Propiciar programas para las inversiones empresariales en proyectos de ahorro y eficiencia energética, definiendo políticas industriales con clara señal, estableciendo incentivos para la adopción de las mismas.
11. Incentivar los procesos de Co-generación en industrias nuevas y ya instaladas, lo que disminuye los costos de conexión a la red por encontrarse, en general, en ubicaciones con capacidad ociosa instalada de transporte de Energía.
12. Analizar la reutilización del agua termal como energía térmica, calefacción de invernáculos, cámaras de siembra, reaprovisionamiento de complejos termales. Evaluación de préstamos preferentes a través de un programa conjunto del MIEM, MGAP y el BROU para su implementación a pequeños y medianos productores.
13. Elaborar normativas técnicas sobre eficiencia y ahorro energético para el alumbrado público.
14. Asesoramiento a Intendencias y MTOP, para la instalación de “Alumbrado Público Eficiente”, en donde se reduzca hasta un 40% la Energía consumida y

aumenta la vida útil de las luminarias con la disminución de los costos de mantenimiento.

15. Sustituir lámparas de semáforos por lámparas electrónicas con mucho menor consumo (80% menos) y mayor vida útil.
16. Elaborar un manual de eficiencia energética y consumo responsable para uso escolar y difusión del mismo a través de las instituciones educativas públicas y privadas.
17. Impulsar las anteriores medidas en el más breve plazo posible a efectos de cubrir rápidamente el vacío legal y facultar la adopción de medidas y desarrollos en pro del ahorro, economía y eficiencia energética.
18. Definir Políticas y Medidas que armonicen el bienestar con el debido cuidado del medio ambiente, principalmente con relación a los contaminantes convencionales provenientes de la generación térmica a partir de combustibles fósiles y el refino.

Programa Regional

1. Pautar objetivos a largo plazo para la integración energética nacional basados en un sólido proceso de integración, que permita a través de la complementariedad de sinergias, la seguridad de suministro regional.
2. Potenciar el desarrollo de Infraestructuras de interconexión y el mejor aprovechamiento de las existentes para el mercado interior del gas y la electricidad en la región.
3. Establecer bases y principios propendiendo en el largo plazo a la adopción de medidas en el MERCOSUR que converjan hacia la implantación de un mercado spot regional.
4. Impulsar una política regional en el seno del MERCOSUR dirigida al desarrollo de actividades de Investigación y Desarrollo tecnológico que involucre tanto al sector público como al privado. Propiciar un plan estratégico de tecnología energética.
5. Fomentar el desarrollo de la cadena de producción industrial en la logística de las energías renovables no convencionales, a través de su incorporación en la propuesta CMC/DEC 12/08 Programa de Integración Productiva del MERCOSUR a través del FOCEM y en la CMC/DEC 22/07 y CMC/ 13/08 Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas.
6. Propiciar el establecimiento de un Fondo de carbono regional.

III. 5. Las telecomunicaciones

El sector contribuye en forma sustancial a la productividad y crecimiento del Uruguay, al desarrollo de la actividad productiva y de servicios, así como a la comunicación y esparcimiento de su población.²⁰

La realidad de la globalización implica economías interconectadas, deslocalización productiva, oportunidades de trabajo relacionadas con las TICs (tecnologías de la información y de la comunicación), evolución del teletrabajo, innovación, lo cual hace imprescindible promover el desarrollo del sector, la utilización de los nuevos servicios como el acceso a los mismos y su asequibilidad y tarifas razonables.

Bases Programáticas

Para lo cual es necesario adoptar las siguientes políticas y acciones en el sector:

1. Facilitar y potenciar las inversiones en materia de telecomunicaciones, revisando y actualizando el marco jurídico y normativo, revisando políticas que se puedan estar aplicando y que resultan en barreras arancelarias o sobrecostos de acuerdo a normativas.
2. Trabajar a nivel de MERCOSUR, tanto en la parte técnica como de negocios para que pueda haber más integración regional con las ventajas del bloque.
3. Actualizar el marco normativo de las telecomunicaciones, adecuándolo a los vertiginosos avances tecnológicos y a los nuevos servicios, en especial, a la convergencia de servicios y otras oportunidades técnicas, acompañando los desarrollos que se generan en el mundo.
4. Implementar acciones dirigidas a la mayor penetración y acceso en la población de INTERNET, como de nuevos servicios, sin descuidar el sector de la población que no pueda acceder a los mismos.

Política Institucional

Fortalecer y jerarquizar las instituciones de formulación de políticas, contralor y regulación, para la mayor independencia técnica y eficacia en su gestión y generar la credibilidad y confianza necesaria en el mercado así como la defensa del consumidor:

1. Dotar al Ministerio de Industria Energía y Minería, en su "Dirección Nacional de Telecomunicaciones" del personal necesario, tanto técnico como de dirección y los recursos correspondientes, para que pueda cumplir con su cometido de generación de las macro políticas imprescindibles en el sector.
2. Potenciar el funcionamiento del organismo regulador (URSEC) dándole la independencia financiera y técnica necesaria para su gestión, generando los marcos jurídicos necesarios para su gestión y facilitándole personal,

²⁰ Extractado de "Telecomunicaciones". "Un pacto por la apertura y el crecimiento", del Dr. Graziano Pascale y otros Aportes Técnicos.

capacitación y equipamiento de última generación que permita cumplir su rol de contralor de este mercado tan dinámico. Así la URSEC podrá tener el reconocimiento y apoyo del mercado en general, que hoy no tiene, y generará que el mercado y la sociedad vuelvan a confiar en el organismo regulador.

3. Fortalecer la participación de Uruguay en el MERCOSUR en materia de Telecomunicaciones para lograr las normativas regionales fundamentales para el desarrollo armónico y dinámico de ellas en la región.

Redes y servicios de telecomunicación

1. Generar las mejores condiciones de infraestructura de Telecomunicaciones para la Interconexión Global y, de esa manera, posicionar al Uruguay en el plano internacional y regional como un país atractivo para invertir en negocios importantes de volúmenes de datos.
2. Fortalecer a ANTEL para que pueda desarrollarse, en las mejores condiciones, en este mercado altamente dinámico y competitivo y que mejore su condición de empresa competitiva y eficiente en el mercado global.
3. Dotar a ANTEL de un marco jurídico conveniente que le permita desarrollar acciones y negocios acordes a los desafíos de este mercado altamente dinámico y competitivo, dado que la situación actual le dificulta competir en forma eficiente con empresas de gran tamaño.
4. Generar las condiciones para un mejoramiento inmediato y sustancial de la conectividad a nivel local y nacional. Es muy importante, para potenciar la Sociedad del Conocimiento, la disminución de la Brecha Digital, el desarrollo de nuestras PYMES con una mayor competitividad en mercados globalizados, etc., el contar con nuevas y eficientes redes para tanto el acceso como el transporte de datos, con calidad adecuada y precios competitivos.
5. Dada la realidad de nuestro país y que una de nuestras reconocidas fortalezas es la de desarrollos de software y aplicaciones para fuera de fronteras, es indispensable contar con una fuerte y eficiente conectividad global para que la distancia no sea una barrera sino que podamos entrar sin restricciones y en excelentes condiciones de infraestructura, a la generación de negocios globales y virtuales.
6. Fomentar la atracción de emprendimientos que desarrollen negocios para atender requerimientos internacionales como call-centers, desarrollos on-line de software y aplicativos. Esto pondría a nuestras empresas en una inmejorable posición competitiva y sería una importante fuente de generación de empleo.

Acceso al servicio

1. Adoptar medidas para atender colectivos con necesidades especiales: servicios de información, aparatos telefónicos y adaptación de teléfonos públicos para personas con discapacidades físicas. Inclusión del servicio de telefonía para discapacitados en el concepto de acceso universal del servicio.

2. Profundizar en programas que faculten la integración a la cultura social de INTERNET y el acceso a esta herramienta, como puerta a la información, conocimiento y trabajo.
3. Orientar programas que faculten la mayor penetración de esta tecnología y sus aplicaciones en el área rural y en los sectores de la población más desfavorecidos.
4. No olvidar las cosas simples, entre tanto progreso tecnológico: guías telefónicas alfabéticas y de calles, en papel, para los que no usan INTERNET o un servicio eficiente de atención telefónica.

Radiodifusión

Revisar y actualizar la Ley de Radiodifusión Comunitaria para que a la vez de consagrar la existencia y derechos de las emisiones de carácter comunitario, como se está realizando en todo el mundo, se den las garantías y el marco normativo necesario para que la Radiodifusión Comercial siga cumpliendo con su rol de Servicio Público y no sea objeto de competencia desleal.

Servicio Postal

El Correo históricamente ha constituido un medio de comunicación en la sociedad. La forma más tradicional, la correspondencia, ha cedido espacio frente a otras alternativas como INTERNET, el teléfono y el fax. Otras modalidades del servicio la encomienda postal, el servicio expreso, el electrónico y modalidades mixtas (electrónico y entrega física, como los servicios financieros (giros postales) ofrecen oportunidades de mercado que deben ir evolucionando con los nuevos requerimientos del cliente y la tecnología.

El régimen del servicio prestado por la ANC establece algunas exenciones tarifarias en su prestación (servicio oficial y algunos servicios de interés social).

El servicio de universalidad establecido para la prestación básica (comprende la admisión, el procesamiento, el transporte y la distribución de envíos o productos postales sin valor agregado hasta 2 kg), es financiado a través de una tasa que se aplica a todos los envíos realizados por los operadores postales (a excepción de los comprendidos bajo este régimen), Ley N° 17.930 de 19/dic/2005 y decreto reglamentario N° 459/07, siendo el fondo administrado por la URSEC.

En la actualidad la reformulación y adaptación del servicio a las nuevas exigencias tecnológicas y de mercado, es fundamental y puede implicar alternativas de interés como eslabón en la logística del comercio a través de INTERNET y el desarrollo de servicios multiproducto.

Medidas y acciones para el sector:

1. La prestación del servicio debe implicar necesariamente una convergencia de los siguientes factores: acceso al servicio, precio, calidad, seguridad, tiempo, adaptación tecnológica y logística del proceso.

2. Orientar la gestión de la operación a la calidad del servicio, el desarrollo tecnológico, la contabilidad analítica, el acceso a los servicios y la formación de los recursos humanos.
3. Desarrollar proyectos que faculten la incorporación de nuevas estrategias comerciales (comercio electrónico, exportaciones por medio del Correo).

Defensa del consumidor

Dado el dinamismo, progreso tecnológico y crecimiento exponencial de servicios de Telecomunicaciones, se deben establecer y potenciar claramente políticas de defensa del consumidor y acordar políticas de acceso ordenado a los nuevos servicios de manera de no entrar en una carrera detrás de la tecnología, olvidando al cliente que está detrás de su uso.

No debemos dejar de contemplar la realidad de una gran parte de la población que no accederá en el corto tiempo a los nuevos servicios de telecomunicaciones. No todos van a tener acceso a Internet o lo querrán usar con todo su potencial. También tenemos que tener claro que habrá muchos que no accederán a los servicios de última generación de celulares como la T.V, en el celular o la capacidad de datos, pero que usarán los servicios básicos de voz que son los que justifican los teléfonos. Se debe impulsar las nuevas tecnologías y, a la vez, también contemplar a una gran parte de la población que no podrá acceder a ellas en un corto tiempo.

III. 6. El turismo

Bases Programáticas

1. Incrementar la participación del Ministerio de Turismo en las decisiones gubernamentales que, incluso indirectamente, puedan comprometer la estabilidad del mercado y sus operadores²¹.
2. Reexaminar adecuadamente el concepto de turista, a los efectos de definir si alcanza a situaciones o fenómenos hasta ahora excluidos de este régimen.
3. Regular los roles y responsabilidades de los operadores en atención a la naturaleza de sus servicios y minimizando los requisitos y trámites burocráticos.
4. Establecer los fines y alcances de un programa de turismo social de modo que satisfaga sus importantes objetivos sin distorsionar el mercado.
5. Establecer reglas de comercialización de servicios y formas de pago en atención a las nuevas tecnologías. Es necesario dar un marco de seguridad en materia de medios de pago, evitando los fraudes con la utilización de dichos instrumentos como ha sucedido en el pasado.

²¹ Extractado de Análisis de base para el desarrollo de líneas de acción estatal en el área turística, del Dr. Miguel Pezzutti

6. Instaurar ámbitos administrativos ágiles de solución de controversias. Las multas no satisfacen sino a las arcas de Estado y deben sustituirse con procedimientos que fomenten el acuerdo entre operadores o éstos y turistas, para solucionar el conflicto en sus causas.

Acciones

1. Revisar la Ley de Turismo, redefiniendo el rol del Estado, los Gobiernos Departamentales y las autoridades locales, así como el de corredores inmobiliarios.
2. Crear un Comité Interministerial para el Turismo, donde se coordinen las políticas del sector con visión primordialmente enfocada en este fenómeno.
3. Revisar la Ley de Ordenamiento Territorial, eliminando los aspectos de la misma que afectan contra el ordenamiento constitucional y la seguridad de las inversiones en el país.
4. Institucionalizar por vía legal el CONATUR, incorporando en su seno a todos los actores relevantes, consultores en la materia, y técnicos de las reparticiones estatales involucradas, garantía de la *gobernanza*.
5. Fomentar el Turismo Rural, como forma de creación de puestos genuinos de trabajo.
6. Propender a la mayor profesionalización de los operadores y prestadores de servicios. En este sentido debe protegerse decididamente el nivel de rentabilidad de las actividades productivas vinculadas al turismo ya que no hay profesionalidad posible cuando se ejerce una actividad en el umbral de la rentabilidad o la pérdida.
7. Propender al trabajo todo el año en el Turismo, sin perjuicio de estructurar mecanismos flexibles de empleo que garanticen la posibilidad de atender la estacionalidad en el marco del respeto de los derechos de los trabajadores.
8. Manejar tarifas de servicios públicos que permitan ayudar a atenuar la estacionalidad manteniendo infraestructura en estado operativo.
9. Favorecer nuevas estructuras de contratación administrativa con contenido asociativo para la promoción de actividades con financiación mixta. Más aún, podría analizarse la creación de un Fondo de Inversión para proyectos turísticos, a modo de incubadora de proyectos.
10. Adoptar una política agresiva de promoción del mercado uruguayo en coordinación con los gobiernos y organismos públicos - estatales o no - de los países vecinos para generar un destino conjunto – MERCOSUR - mediante los incentivos de naturaleza comercial y económica que correspondan reconociendo la fortaleza y atractivo de nuestros vecinos como generadores de este canal de comercialización.

11. Profundizar la coordinación con los Gobiernos Departamentales y autoridades locales como verdaderos hacedores de políticas públicas de fuerte impacto directo en sus comunidades. Turismo y descentralización van de la mano en la actividad del Estado, porque los particulares han hecho de aquél un fenómeno de micro empresas con alta incidencia en los medios locales.
12. Reglamentar el régimen de devolución de IVA a los turistas.

III. 7. El transporte

El sistema de transporte, integrado por la operación, la infraestructura, los servicios y la logística, debe alcanzar un adecuado desarrollo y funcionalidad que permita no sólo la movilidad y el comercio interno, sino también, haga posible el crecimiento del comercio internacional.²²

En orden a las grandes líneas de las políticas sectoriales, corresponde afirmar que debe fortalecerse el carácter de políticas de Estado de las políticas de transporte, en sus diversos modos y modalidades, asegurándose una planificación estratégica sectorial, que solvete la necesaria continuidad más allá de los episodios gubernamentales, sin perjuicio de las inevitables inflexiones que toda administración tiene derecho a perseguir.

De esta condición de política de Estado se deriva la necesidad de coherencia y unidad en la actuación de los diferentes órganos públicos intervinientes en todos los niveles, sean departamentales, urbanos o nacionales.

1. La descoordinación es uno de los principales problemas que afectan a la prestación del transporte en régimen de servicio público.
2. El sistema de infraestructura, carente de revisión y pobre en inversiones en mantenimiento, recuperación y actualización, está asistiendo a la superación de su capacidad por la demanda actual del sistema de transporte al punto que no puede soportar las exigencias de los nuevos tiempos.
3. Un sistema de transporte eficiente, complementado e integrado, tenderá a que cada modo se concentre y sirva en aquellos tráficos para los que está mejor preparado, de manera de incrementar los impactos positivos en lo económico, social, ambiental y en la integración territorial.

En tal sentido, se consideran objetivos y propuestas relevantes para alcanzar el desarrollo del sector:

Sistema Nacional de Transporte Sostenible

1. Consolidar el rol rector del MTOP, al frente de un verdadero y real Sistema Nacional de Transporte Sostenible (SNTS), sin perjuicio de las autonomías territoriales o funcionales.

²² Extractado de los Aportes del Grupo Técnico de Transporte

2. Considerar el régimen de actuación del Instituto Planificación del Transporte y la Infraestructura, redefiniendo el mismo, como unidad desconcentrada o persona pública no estatal.
3. Mejorar, a través del Instituto, el sistema de información básica (estadística, física, económica) que permita una adecuada planificación y toma de decisiones en el sector transporte.
4. Proyectar y someter al Poder Legislativo una ley para la consolidación del sistema nacional de transporte, la Ley Nacional de Transporte Sostenible, que comprenda integralmente todos los modos y medios de transporte, con una concepción moderna, en bien del usuario y que distinga claramente los derechos y deberes de los diferentes actores del sistema, procurando precisar las fronteras de actuación pública y privada.
5. Determinar con claridad, el área metropolitana y sobre todo el marco jurídico de prestación de servicios, compatibilizando las políticas de transporte de la Intendencia de Montevideo, con las del denominado transporte suburbano para evitar la eventual competencia desleal, desviación de mercados y diferentes tarifas para el usuario.

Transporte Multimodal

1. Fortalecer institucionalmente el sistema de transporte, reformando y adecuando los marcos legales y regulatorios que aseguren en el territorio nacional el suministro de servicios de transporte inter-multimodal local e internacional con óptima fiabilidad, accesibilidad, conectividad y velocidad de intercambio.
2. Lograr la eficacia y eficiencia del sistema, fortaleciendo la integración y la complementación de los diferentes modos y propiciando la igualdad concurrencial de todos los modos.
3. Mejorar y ampliar la infraestructura de los diferentes modos, de manera de lograr una red de transporte con un soporte físico que viabilice las operaciones de un moderno transporte inter-multimodal que reduzca sustancialmente la relación espacio-tiempo-costos y permita una oferta de servicios de transporte acorde a las exigencias de la distribución física del comercio internacional.
4. Mejorar y reforzar la calidad y seguridad del transporte terrestre carretero, actualmente operando en extensos tramos de carreteras con trazados inseguros e inadecuados a los tipos de vehículos actuales y a las velocidades y capacidades de carga que pueden desarrollar.
5. Impulsar programas de mediano plazo orientados a elevar los estándares de diseños de la red que une los principales centros urbanos, acordes a la evolución del tránsito y aquellos corredores que nos vinculan con las principales ciudades del MERCOSUR.

Innovar en la financiación de las inversiones sectoriales

1. En el sistema de concesión vigente se produce el fenómeno de concentración de contratos en la Corporación Vial, debiéndose dar más participación al sector privado asociado al Estado, donde se compartan riesgos.
2. Involucrar a inversores privados.
3. Regular los sistemas de manera de introducir elementos de competencia y defensa de los usuarios.
4. Establecer un sistema justo y eficiente de cargas a los usuarios. Diseñar un sistema de tarifas que permita el equilibrio y la adecuada asignación de cargos entre los distintos modos que haga posible el desarrollo de los mismos en los segmentos para los que están mejor preparados.
5. A nivel urbano, analizar la viabilidad de utilizar el sistema del Peaje Sombra.

Modos

1. Potenciar la complementariedad de los distintos modos para el transporte de carga, en particular el ferrocarril, incrementando el nivel de integración intermodal del sistema de transporte.
2. El volumen de producción forestal y agrícola- ganadera que debe movilizarse desde los centros de producción se ha incrementado sustancialmente, lo cual hace necesario potenciar el transporte ferroviario en el Uruguay y la región.
3. Posibilitar la circulación de trenes de pasajeros en la región, lo cual permitirá elevar y mantener la calidad de la infraestructura ferroviaria con sus consecuencias de expansión social e integración cultural, manteniendo la ecuación económica de los servicios.
4. Equilibrar y vincular los distintos modos de transporte: agilizar el transporte y modernizar los servicios.
5. Impulsar el desarrollo del transporte fluvial y de cabotaje y su integración con los otros modos de transporte.
6. Estudiar la factibilidad de un Aeropuerto "hub" que permita captar cargas en la región.
7. Realizar un seguimiento adecuado del transporte aéreo.

Fuertes Alternativas de Energía en el Transporte

1. Reconciliar el crecimiento del transporte con el medio ambiente y la eficiencia energética.
2. Emplear modos alternativos de energía en el transporte como los biocarburantes, vehículos eléctricos híbridos y transporte eléctrico.

3. Estimular la demanda de nuevos vehículos que funcionan con energías de sustitución y menos emisiones.
4. Crear un marco normativo para los combustibles de sustitución.

Servicio a los Usuarios

1. Patrocinar la mejora en la seguridad: armonización y coherencia en materia de señalización; mejora de la seguridad de las infraestructuras; fomento de nuevas tecnologías al servicio de la seguridad vial; mejora de la calidad de las carreteras; mayor formación a los conductores; inspección técnica de los vehículos; campañas de seguridad vial; automóviles más seguros; control del cumplimiento de las normas de seguridad; mejora las condiciones de circulación a nivel urbano.
2. El MTOP y las Direcciones de Tránsito de los Gobiernos Departamentales, deberán generar más instancias de planificación estratégica, con participación de empresarios y técnicos del sector privado, como forma de asegurar la coordinación general del sector.

III. 8. El cooperativismo

1. La reciente Ley General de Cooperativas, N° 18.407 de 24 de octubre de 2008 y su reglamentación acarrearán innovaciones en el funcionamiento del sistema. Los efectos de estas innovaciones (regulando el funcionamiento societario, el régimen económico-financiero, centralizando su contralor en la Auditoría Interna de la Nación) deberán tener suficiente seguimiento y evaluación. Una gestión bien enfocada del nuevo instituto INACOOB en las mejoras que el sector necesita es esencial para asegurar políticas estatales efectivas de fomento del cooperativismo.²³
2. Se estimulará la implementación de un Plan de Desarrollo del sistema cooperativo que promueva de manera prioritaria la integración económica del movimiento y las condiciones de competitividad de las empresas cooperativas en el mercado, favoreciendo las innovaciones en áreas como desarrollo humano, tecnología y acceso a recursos financieros.
3. Se promoverá la adecuación de capacidades de la Auditoría Interna de la Nación respecto de las nuevas funciones de contralor surgidas de la Ley General, asegurando recursos para la constitución de un departamento especializado de cooperativas en el organismo. Se dará especial atención al cumplimiento de normas que aseguren la naturaleza genuinamente cooperativa y social de las organizaciones y a la relación de beneficios y cargos comparados con el mercado, para mantener las exoneraciones correspondientes.
4. Se considera de importancia el fomento a la educación en valores cooperativos, debiendo perfeccionarse su inclusión en los programas

²³ Extractado de Aportes del Grupo Técnico de Cooperativas

educativos e instrumentar de manera más efectiva su práctica. Se facilitará el intercambio entre el sistema cooperativo y las instituciones educativas a los efectos de enriquecer la experiencia de la formación de dirigentes, técnicos y socios.

5. Se promoverá la creación de cooperativas escolares, así como la creación de cooperativas de jóvenes para el desarrollo temprano de oficios y capacidades empresariales.

III. 9. Los seguros

1. Integrar la Comisión Honoraria creada por la Ley de Desmonopolización de Seguros, N° 16.426 de 14/oct/993 y utilizarla como ámbito de encuentro de los actores del sector y de impulso para mejorar la normativa del sector.²⁴
2. Fomentar en la actividad exportadora, en especial de las PYME, la contratación del Seguro de Crédito a la exportación, como cobertura de riesgos de incumplimientos.
3. Ampliar y facilitar a los productores agropecuarios las propuestas de seguros que apoyan su actividad, primordial para la economía del país, intensificando accesos remotos por Internet para trámites y para información y otorgando descuentos por no uso del seguro.
4. Planificar una política de prevención de accidentes de tránsito y laborales, partiendo de la implantación completa de una base de datos nacional de accidentes que permita realizar estudios reales de la situación y potencie la actividades y normas establecidas por las Ley de Prevención y de Tránsito N° 16.585 y 18.191.
5. Implantar – sin más postergaciones - un único Registro de Conductores y de Infractores para todo el país, conectado con todos los organismos interesados a través de un web service.
6. Intensificar la prevención de accidentes laborales, en especial, en la construcción, estimulando fiscalmente a quienes invierten en prevención.
7. Actualizar la legislación en materia de actividad aseguradora.

III. 10. El medio ambiente

El concepto de Desarrollo Sostenible (DS), involucra y afirma los derechos de las generaciones futuras.²⁵ El derecho a un medio sano y ecológicamente equilibrado es una dimensión primaria del derecho a la Vida.

Las opciones fundamentales de las políticas nacionales de protección ambiental, deben atender a valores fundamentales, tales como:

²⁴ Extractado de Aportes del Grupo Técnico de Seguros

²⁵ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Medio Ambiente, del Grupo Técnico de Medio Ambiente.

Valores básicos a sostener

- La Persona Humana en armonía y el Derecho a la vida como principio y fin.
- Una opción de política pública legítima es servir al objetivo de armonizar el proyecto humano con el equilibrio de los ecosistemas.
- El derecho de la Nación Oriental al desarrollo sostenible (DS).
- Es un problema político central el de la conservación y gestión de recursos naturales, incluidos los temas capitales de biodiversidad, y la biotecnología, y cambio climático.
- Fortalecimiento del papel de la industria, el comercio y las inversiones directas en la aplicación de las políticas ambientales y de las agendas ambientales y de ordenamiento territorial, involucrando a los actores empresariales, laborales y de consumidores. Programas de producción limpia son campos de especial importancia, en este sentido. Paralelamente y como contrapartida necesaria es preciso desarrollar políticas de consumo y post consumo sostenibles. Todo ello deberá suponer un rol activo del empresariado asumiendo compromisos concretos.
- Protección del Ambiente y Ordenamiento Territorial como políticas públicas y sociales, reafirmando su condición de Políticas de Estado.

Ello debe explicitarse al comienzo de cada gestión de Gobierno, en un documento expreso, que contenga los compromisos del mismo en estas materias.

Pasar de las Normas a las Acciones

Trabajar por cerrar la brecha entre la letra de las normas y de las proclamaciones políticas y la realidad de las acciones y prácticas de los actores públicos como idea estratégica para el primer lustro de gobierno y en mérito a ello:

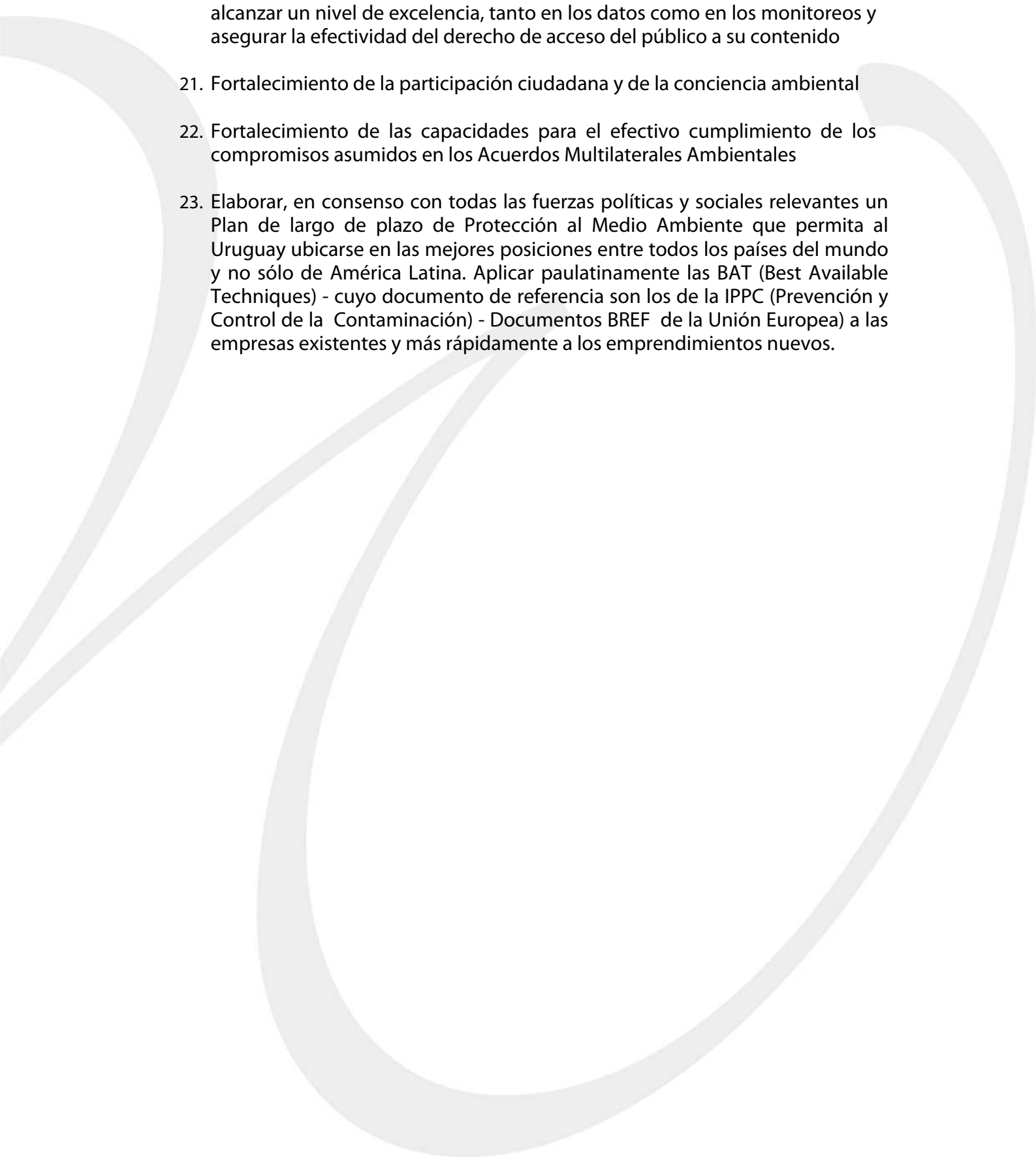
- Revisar la normativa ambiental a la luz de la experiencia de dos décadas de aplicación por el MVOTMA y corregir los errores de la Ley de Ordenamiento N° 18.308.
- Asegurar el cumplimiento y efectividad de la normativa ambiental, desarrollo sostenible y de ordenamiento territorial, adoptando sin demora, y en su caso, revisando, parámetros de calidad ambiental en materias tales como agua, suelo, aire y demás
- Asegurar el cumplimiento, efectividad e implementación nacional de los Acuerdos Internacionales y Declaraciones a las que el país ha adherido.
- Generar una Propuesta para la gestión de los recursos naturales compartidos a nivel regional y de la Cuenca del Plata, profundizando los mecanismos de solución de controversias y de delimitación de mecanismos para el ordenamiento integrado de áreas fronterizas.

- Establecer un Programa de Coordinación de la Gestión Integrada del Estado a través del funcionamiento del Gabinete de Desarrollo Sostenible.
- Establecer un Programa para la Delegación Progresiva de cometidos de gestión del Desarrollo Sostenible y ambiental en los Gobiernos Departamentales en los términos de la Ley General de Protección del Ambiente.
- Establecer un Programa de participación pública, acceso a la información y acceso a la Justicia en materia de Desarrollo Sostenible e identificación de cometidos específicos a atribuir al Ministerio Público.
- Establecer un Programa para trabajar en la normativa sobre responsabilidad por daño ambiental en sus aspectos sustanciales y procesales.

Acciones

1. A nivel instrumental, cada uno de los objetivos expuestos, debe encararse sobre las ideas directrices de:
2. Reforzar los recursos humanos, económicos y tecnológicos de la Dirección Nacional del Medio Ambiente (DINAMA), a efectos de que esté en condiciones de aplicar efectivamente sus competencias y deberes. En forma similar se plantea en Agro, la necesidad de “Fortalecer a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables”. En todos los casos los trámites de habilitación deben ser razonablemente breves, para no perjudicar proyectos de inversión de interés para el país y ambientalmente apropiados.
3. Afirmar el fortalecimiento institucional de los organismos públicos intervinientes transectorialmente, eliminando superposiciones y duplicaciones, con una visión estratégica común del desarrollo del país y la capacidad técnica actualizada a nivel internacional.
4. Mejorar la gestión coordinada e integrada en el sector público, superando la fragmentación actual e incrementar la participación del sector privado
5. Construir consensos amplios, tanto en la esfera política como social, desterrando las prácticas excluyentes, preservando a las políticas ambientales como Políticas de Estado.
6. Fortalecer los programas educacionales y de buenas prácticas, apuntando a la excelencia y cuando fuere menester a facilitar la renovación y/ o reconversión industrial y tecnológica. El esfuerzo educacional debe darse a tres niveles:
7. A nivel del público consumidor para favorecer la creación de conciencia ambiental, minimizar consumos materiales perjudiciales y favorecer los productos amigables con el medio ambiente

8. A nivel técnico-profesional, a través de programas de formación de recursos humanos sobre temas ambientales, la formación en el exterior y el intercambio con Instituciones Extranjeras
9. A nivel juvenil, mediante la participación activa de los jóvenes en la protección del medio ambiente
10. Generar herramientas efectivas para la aplicación de la política de aguas, encarando frontalmente el problema de contaminación, en estrecha vinculación con las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano con énfasis en la región metropolitana y costera
11. Fortalecer el vínculo con las políticas energéticas de eficiencia y desarrollo de fuentes renovables, con énfasis particular en comenzar el proceso de liberación de la dependencia de los combustibles fósiles
12. Encarar la coordinación especial de la planificación del sistema de transporte, en todas sus etapas y aspectos, incluidos los impactos urbanísticos, territoriales y específicamente ambientales del mismo
13. Actuar efectiva y coordinadamente en materia de eliminación y disminución en la generación de residuos, estimulando el reciclaje y el uso de elementos reciclables o biodegradables. Analizar la situación actual de carencia a nivel país de sitios de disposición final de residuos que cumplan con las pautas técnicas apropiadas y ampliar su cantidad.
14. Crear el Instituto Nacional de la Biodiversidad como instrumento para la ejecución de las políticas sobre diversidad biológica y la mejor integración del sector privado y la academia. Es, además, el mejor medio para fomentar la innovación en sistemas productivos más sustentables en agricultura, ganadería, pesca, forestación, industria, energía y aprovechamiento de la costa (Ver secciones de Agro, Industria, Energía y Turismo)
15. Mejoramiento de los procesos de evaluación de impacto ambiental e incorporación de la evaluación ambiental estratégica
16. Mejoramiento de los procesos y prácticas de control industrial, expandiendo el sistema de auditorías y certificaciones de calidad de procesos, mejorando la coordinación con LATU y UNIT y otras entidades de certificación.
17. Conservación de la calidad ambiental del país, definiendo líneas de base en agua, aire y suelo y los correspondientes parámetros e índices, fortaleciendo la imagen y condición del Uruguay Natural, de gran importancia para la competitividad internacional. Una línea de trabajo interesante es la promoción de la producción orgánica.
18. Profundizar y acelerar la implementación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
19. Ampliar la cobertura del servicio de saneamiento en todo el país

- 
20. Mejoramiento del sistema de información ambiental y territorial, hasta alcanzar un nivel de excelencia, tanto en los datos como en los monitoreos y asegurar la efectividad del derecho de acceso del público a su contenido
 21. Fortalecimiento de la participación ciudadana y de la conciencia ambiental
 22. Fortalecimiento de las capacidades para el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos Multilaterales Ambientales
 23. Elaborar, en consenso con todas las fuerzas políticas y sociales relevantes un Plan de largo de plazo de Protección al Medio Ambiente que permita al Uruguay ubicarse en las mejores posiciones entre todos los países del mundo y no sólo de América Latina. Aplicar paulatinamente las BAT (Best Available Techniques) - cuyo documento de referencia son los de la IPPC (Prevención y Control de la Contaminación) - Documentos BREF de la Unión Europea) a las empresas existentes y más rápidamente a los emprendimientos nuevos.

CAPÍTULO IV

Desarrollo social

En este capítulo hemos resumido las principales propuestas que han elaborado los Grupos Técnicos correspondientes a los sectores sociales.

IV. 1. La familia

Bases Programáticas

- Rescatar los valores de convivencia, de tolerancia, de los afectos, de la amistad, de la familia de origen, de la familia de elección, forma parte de la comunidad espiritual que define a nuestro país como nación, como lo describió Wilson, con absoluta precisión²⁶.
- Para la Fundación el tema de la ética y de los valores es fundamental y también está presente en este tema, ya desde el diseño y formulación de las políticas sociales públicas.
- La propuesta social en esencia no apunta exclusivamente a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos que no logran hacerlo a través de su propio esfuerzo, sino que se orienta al logro de adecuados niveles de realización personal y de una justa redistribución del poder social, en situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad, donde confluyen tanto la desigualdad económica como la desigualdad social.
- La sustitución de los ciudadanos por indigentes, de las personas por pobres, en el discurso del gobierno, está marcando que la exclusión también pasa por el lenguaje y que es así como este gobierno actúa. Para la Fundación todos son ciudadanos y por lo tanto sujetos de derecho y también responsables de cumplir con sus obligaciones. No habrá dádivas, sino cumplimiento de derechos y no habrá tampoco exclusiones a nivel alguno.
- De acuerdo a lo que establece nuestra Constitución, la familia es la unidad básica de la sociedad: *Artículo 40.- La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.*
- A pesar de los múltiples cambios verificados en la sociedad que han modificado en parte sus funciones, la familia sigue ofreciendo un marco de apoyo espiritual, afectivo, económico y material, esencial para el desarrollo de sus integrantes y continúa, además, siendo un medio esencial para el mantenimiento y la transmisión de valores y principios, así como de una identidad cultural propia.
- Las familias hoy en Uruguay, al igual que en otros países, encuentran diversos niveles de dificultad en adaptar sus roles, funciones, y referentes a las profundas y rápidas transformaciones del mundo laboral, cultural, educacional y social.

²⁶ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Familia, del Grupo Técnico de Familia

- La evolución de las variables estadísticas vinculadas a la familia son reveladoras de la transformación que hay en Uruguay y en el mundo.²⁷
- La temprana institucionalización de los niños desde los primeros meses de vida, la expulsión de los ancianos al perder su autonomía, la oferta de servicios alternativos de cuidados para los enfermos, entre otras realidades actuales, cuestionan algunos roles familiares que se han perdido como son el de agente socializador, de contención de sus miembros, de referente afectivo, de cuidado de sus enfermos y de los más vulnerables.

Acciones

1. Universalización del bienestar espiritual y material de todos los uruguayos. Reducción de la pobreza y eliminación de la indigencia.
2. Redefinición de las políticas sociales centrándolas en las personas, en las familias. La población objetivo de las PPSS son para los ciudadanos como sujetos de derecho, no como objeto de dádivas o privilegios sin contrapartida alguna.
3. Priorización de los Derechos Sociales como Derechos Humanos. Las políticas sociales como pleno ejercicio de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos en una nueva dinámica de relacionamiento entre los que ejercitan sus derechos y los que aportan para el cumplimiento de los mismos. Políticas sociales en cumplimiento de derechos y por lo tanto de empoderamiento de los ciudadanos.
4. Búsqueda y consolidación de la cohesión social. La definición de la naturaleza de las políticas sociales será determinante para consolidar o desvirtuar la actual situación de enfrentamiento entre quienes aportan para políticas asistencialistas que en nada modifican la realidad y los destinatarios de dichas acciones gubernamentales.
5. Igualdad de acceso a las oportunidades a partir del instrumento de la equidad y de acciones afirmativas que permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de todas y todos los uruguayos.
6. Incorporación de la perspectiva de ciclo de vida como eje de una política social orientada a la plena integración de todas y todos a lo largo de su vida.
7. Incorporación de la dimensión familiar desde el diseño y formulación de las políticas sociales, conjuntamente con la dimensión etaria y la dimensión de género procurando que se incluyan acciones afirmativas que equilibren aquellas situaciones de desigualdad que no se corrigen sino a partir de un mecanismo específico que así lo determine.

²⁷ Véase al respecto Diagnóstico de la Familia en el Uruguay, aporte de Técnicos de la Fundación

IV. 2. La juventud

En el Uruguay, los principales excluidos son niños y jóvenes. Entre la población de 0 a 4 años el porcentaje de personas pobres es el 46.6% y entre las personas de 15 a 29 años es de 28.1%, es decir que 3 de cada 10 jóvenes uruguayos son pobres.

Mayor cabida de los Jóvenes en la Institucionalidad²⁸

1. Fortalecer la Institucionalidad de las políticas de juventud y la legitimación de las mismas como políticas públicas interagenciales e interministeriales.

Es necesario avanzar en la legitimación de las políticas públicas, es decir que nuevamente la temática se haga presente en la Agenda Pública, logrando sacar la imagen negativa de los jóvenes, potenciando y dando a conocer lo propositivo, lo positivo. Las políticas debieran estar en cada uno de los sectores del gobierno nacional y de los gobiernos municipales, de forma armoniosamente articuladas.

2. Elaborar el Plan Integral de Juventud y apoyar la realización de Planes Departamentales de Jóvenes, como fuera diseñado e impulsado al crearse el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).
3. Fortalecimiento (Refundación) del INJU como rector e impulsor de políticas públicas, y políticas de estado en los diferentes Ministerios e Instituciones públicas y privadas.

El Instituto Nacional de la Juventud, como referente ineludible de los jóvenes y de las Instituciones que trabajan con y para los jóvenes. De forma abierta, transparente y plural, con cabida para todos y para todas. Impulsando que en cada uno de los Ministerios y Programas estatales se generen políticas específicas para los jóvenes.

Empleo, Pobreza e Integración

1. Ley de promoción del empleo Juvenil. Creación de un sistema real de estímulos al empresariado en la contratación de jóvenes por primera vez.
2. Potenciar los Programas existentes de Becas y Pasantías Juveniles, tanto en empresas del sector privado como público.
3. Ampliación de cobertura del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: PROJOVEN. Capacitación a jóvenes de bajos recursos como forma de equiparar sus posibilidades de acceso al mercado laboral, a través de cursos cortos, con nexos entre el mercado laboral y la formación (pasantías), con apoyo alimenticio y de traslado apoyado con seguimiento técnico.
4. Incorporación de un cupo de jóvenes en la plantilla de ingreso de los funcionarios públicos. No basada en engrosar la plantilla del Estado, sino de promover una renovación generacional a medida que se van produciendo las vacantes.

²⁸ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Juventud, del Grupo Técnico de Juventud.

5. Jóvenes emprendedores. Avanzar en el diseño y ejecución de políticas públicas tendientes al impulso de programas generadores de empleo genuino, como por ej. los de Endeavor, Cámara Junior, Asociación de Jóvenes Empresarios (AJE), etc. potenciando la cultura emprendedora en todo el país.

Educación

1. Centros educativos: espacios de referencia para los jóvenes y sus familias. Promover los Centros de educación como un lugar de encuentro, de esparcimiento, de realización de actividades deportivas, culturales, de educación no formal para los jóvenes los fines de semana y, en aquellos casos que exista disponibilidad edilicia, a contrahorario.
2. Educación técnica para el desarrollo local Ampliar y desarrollar las tecnicaturas que brinda la U.T.U. de acuerdo a programas regionales de acuerdo a las necesidades locales, de forma de potenciar "polos de desarrollo local"
3. Programas de apoyo a la alimentación en el Ciclo básico. Así como para los escolares funcionan los programas de complementación alimentaria y de apoyo, cuando el adolescente pasa al sistema de educación media, este apoyo se ve interrumpido. La inclusión de esta política podría significar un cambio en la retención de los/as jóvenes en el Centro educativo, en particular aquellos de sectores más desfavorecidos.
4. Facilidades de transporte Interior-Montevideo. Programa por el cual a los jóvenes que se encuentren en Montevideo estudiando, se les realice un descuento del 50% en los horarios de menor asistencia de viajeros, en coordinación con las Agencias de Transporte interdepartamental y el Ministerio de Transporte.
5. Difusión directa de posibilidades educativas. Ferias de difusión y orientación con el objetivo de facilitar la difusión de las ofertas educativas públicas y privadas. Dar la máxima visibilidad a los cursos Universitarios y/o terciarios de forma que el joven conozca el amplio y variado abanico de posibilidades que se ofrecen, más allá de las carreras clásicas.
6. Difusión escrita. Guías gratuitas de información de todas las ofertas educativas
7. Difusión por INTERNET. Espacio web de difusión y consulta para jóvenes
8. Difusión de información general. Servicios de jóvenes para jóvenes dirigidos básicamente, pero no excluyente, a los del Interior del país que se trasladan a Montevideo para estudiar. En el cual se informe sobre actividades, trámites, ómnibus, salidas, puntos de contacto, de encuentros, etc.
9. Becas. Fomento, acompañamiento y seguimiento de estudiantes becarios del Interior en Montevideo, a través de una mayor presencia de los actuales equipos multidisciplinares. Complementariamente se propone dar publicidad periódica de todos los beneficiarios del sistema de becas. Es

necesario analizar y proponer medidas específicas que permitan adaptar y mejorar el sistema actual de becas.

10. Educación Universitaria. La demanda histórica nuestra ha sido la descentralización de carreras universitarias o la creación de polos regionales educativos. Se ha avanzado. En este sentido se deberá analizar el tipo de oferta educativa a trasladar. Sin lugar a dudas éste es uno de los temas claves para romper con el macrocefalismo montevideano y para promover políticas de retención de los jóvenes en el interior del país.
11. Impulsar la formación a distancia utilizando las tecnologías de la información (TICs) y otros servicios que el Estado y/o los Municipios tienen cuentan (por ejemplo los CASI, Centros de Acceso a la Sociedad de la Información) para impartir las clases teóricas de determinadas carreras, lo que facilite la posibilidad de permanecer en su localidad.

Integración de Jóvenes que no estudian ni trabajan

1. Fomentar grupos de educación media con profesores que voluntariamente elijan participar en esta modalidad, con programas abiertos, y metodologías de enseñanza aprendizaje dinámicas y participativas.
2. Elaborar programas específicos de capacitación laboral orientada al empleo
3. Ambas actividades con un fuerte componente de adquisición de habilidades sociales y de promoción de valores a partir del cual se trabaje en los derechos pero también en las responsabilidades. Sumado a ello con actividades de recreación, tiempo libre y deporte.

Migración

1. Programa Retorno de investigadores y científicos jóvenes. Diseñar un Plan de Retorno de profesionales altamente calificados a través de la Agencia Nacional de Innovación, proporcionándoles los medios necesarios para que puedan desarrollar sus investigaciones y aplicar su formación en nuestro país.
2. Programa Retorno joven. Generar un Programa que identifique y conecta a los uruguayos jóvenes en el exterior y genere redes. Al principio analizando los motivos de su partida y luego incentivándolos para su regreso.

Nota: toda la política migratoria debe necesariamente estar vinculada a un Proyecto país generador de OPORTUNIDADES en particular para los y las jóvenes.

Salud

1. Programas de educación para la salud. Incluir dentro del sistema educativo formal, desde la escuela, la educación para la salud, que incluya la prevención de adicciones y también educación para la sexualidad y para la afectividad. Ello es una estrategia de prevenir embarazos no deseados.

2. Carné de salud adolescente. En el cual puede encontrarse toda la historia clínica pero además con posibilidades de incluir una formación de prevención de adicciones, y de enfermedades de transmisión sexual. El mismo será obligatorio anualmente a partir del tercer año de educación media.
3. Contar con clínicas de atención a los y las jóvenes con problemas de drogas, en especial las "duras". Detección, atención y seguimiento de quienes puedan involucrarse en el tema de drogas. Se debe contar con las suficientes clínicas para quienes se encuentran en una situación desesperante y ni el estado ni las mutualistas privadas cuentan con servicios especializados y suficientes para la atención y rehabilitación de los mismos.
4. Acceso Universal de la salud, con especial énfasis en el medio rural. Implementar un Plan en el cual en particular los y las jóvenes del medio rural puedan acceder a la asistencia, incluyendo la odontológica

Vivienda

1. Asegurar a los jóvenes el acceso a fondos de garantías de alquileres que les permitan acceder a la vivienda.
2. Soluciones habitacionales promotoras de integración y cohesión social (Agencia Nacional de Vivienda). Analizar la posibilidad de "recuperar" inmuebles dentro de las zonas urbanas para ensayar planes que involucren a jóvenes de diferentes situaciones socio económicas.
3. Análisis y regulación de la situación de las pensiones en Montevideo, para estudiantes del interior.
4. La generación y/o ampliación de capacidad de los Hogares estudiantiles también en el Interior para chicos y chicas del Interior de los departamentos en la capital de éstos.
5. Asegurar la Ciudad Universitaria para facilitar el acceso a estudiantes del Interior.

Más Participación y Oportunidades

1. Consejo Nacional de la Juventud y Consejos Departamentales. Promover el rol de los Consejos de Juventud, como forma de incluir las propuestas de los y las jóvenes en las políticas juveniles, a través de sus organizaciones juveniles, sus organizaciones sociales y políticas. El Consejo sería la "contraparte" natural de las políticas de juventud impulsadas desde la esfera gubernamental.
2. Red de Casas Jóvenes. Espacios para la participación, para la promoción de actividades de educación no formal, cultura, tiempo libre, recreación, para ser un lugar de encuentro.

3. Programa de Voluntariado. Utilizar las potencialidades que tienen los jóvenes y su apoyo a las causas sociales, medioambientales, en fin a todo lo que hace a la contribución en el bienestar del otro (ver caso de Un techo por mi país).
4. Fondos de oportunidades para grupos juveniles y asociaciones. Apuntar a la responsabilidad social del empresariado para generar, con fondos provenientes de empresas públicas y privadas y participación de ellas, un Fondo concursable a partir del cual, con pequeños montos de no más de US\$ 2.000, los jóvenes puedan presentar propuestas relacionadas con actividades de integración social y cultural.

IV. 3. Las políticas de género

Uruguay, como en tantas otras temáticas, fue pionero en la materia con la Ley 10.783 de 18/sep/1946, denominada "Ley de Derechos Civiles de la Mujer".²⁹

En ese año 1946 se inician las acciones de Naciones Unidas con la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, es a partir de 1972 cuando se asume un papel activo y efectivo en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, cuando se decide declarar un año internacional de la mujer y éste se concreta en el año 1975.

Tanto en el trabajo productivo, cuanto en el comunitario como en las decisiones de más alto nivel, las mujeres han sido relegadas de la participación y no se reconoce aún la directa y fundamental importancia que éstas revisten en la economía. La desigualdad persistente entre hombres y mujeres lleva a la sociedad a un menor nivel de productividad y, por último, a un menor nivel de crecimiento económico.

Bases Programáticas

1. Fortalecimiento de la institucionalidad de género, en especial, a través del Instituto Nacional de las Mujeres.
2. Revisión de la legislación de forma de dotar de mayor protección a la mujer y los niños en materia de violencia doméstica y abuso sexual.
3. Incorporación de las normas internacionales sobre trata de personas y desarrollo de una legislación nacional acorde que permita la represión efectiva de este delito.
4. Promoción del empleo favoreciendo la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo, con énfasis en aquéllos vinculados con las tecnologías de la información y la comunicación.
5. Promoción de la toma de conciencia sobre el problema del acoso sexual en el trabajo y sus consecuencias.

²⁹ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Género, de la Dra. Laura Nahabetián.

6. Desarrollo de acciones positivas para corregir las desigualdades de hecho.
7. Fomentar la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones.
8. Desarrollo de acciones positivas tendientes a evitar la discriminación de género a nivel escolar y liceal.
9. Desarrollo de estrategias tendientes al fomento de una participación equilibrada de hombres y mujeres en la vida familiar y profesional.

Acciones

1. Tratamiento de la violencia intrafamiliar como un tema de seguridad ciudadana, complementado con el apoyo social a sus víctimas para poder superar la situación.
2. Revisión de la legislación para incorporar al acoso sexual como delito.
3. Revisión de la legislación de forma de establecer un cupo mínimo para la participación de la mujer en las directivas sindicales de acuerdo al porcentaje de trabajadoras existentes en el sindicato. El 50% de los cargos públicos se deberán ejercer por parte de mujeres.
4. Formulación de una política educativa que contenga un enfoque de género, tanto a nivel de niños y adolescentes como de docentes.
5. Apoyo para la creación de institutos de formación y capacitación de mujeres líderes de organizaciones sociales en desarrollo de habilidades políticas y ejercicio del poder.
6. Incentivos tributarios a las empresas que desarrollen programas que faciliten el mejor cumplimiento por parte de sus trabajadores de las responsabilidades familiares, así como flexibilicen los horarios para permitir cumplirlas.
7. Desarrollo de campañas de promoción de la importancia de la igualdad de género en los procesos de profundización de la democracia, promoviendo la necesidad de establecer responsabilidades familiares compartidas de forma tal de facilitar esta participación.

IV. 4. La educación

La siguiente es una exposición resumida de los Principios Orientadores para definir una política educativa nacional³⁰

Bases Programáticas

El país necesita una política al servicio de todos los ciudadanos. Una política nacional (y no una política partidista), capaz de alentar una visión de estado, con sustentabilidad en el tiempo, evitando la situación actual donde cada administración deshace lo que hicieron las anteriores, no permitiendo que fructifique ningún esfuerzo de largo aliento.

Uno de los primeros esfuerzos de las autoridades deberá estar dirigido a lograr un acuerdo nacional en torno a un plan estratégico de calidad y equidad educativa.

Nuestra concepción destaca la centralidad de los ciudadanos en la decisión de la política educativa, a través de la dirección de los poderes públicos representativos y de la rendición de cuentas a la sociedad y a los padres de los resultados en términos de aprendizaje, calidad y democratización del sistema.

En el centro de atención del sistema deben estar prioritariamente los alumnos y sus familias, sin sacrificar los intereses primordiales de estos a intereses corporativos de ninguna clase. Los dueños de la educación son los ciudadanos (sin exclusiones). Y a los ciudadanos nos representan los poderes públicos y sus integrantes constituidos por el voto popular, quienes deben rendir cuentas a sus representados por los resultados de sus decisiones y de su gestión.

Libertad de enseñanza y diversidad pedagógica.

Este principio constitucional debe ser respetado por todo gobierno nacional en la plenitud de su expresión. No se deberá obstaculizar la libertad de los padres de elegir los establecimientos y propuestas educativas de su preferencia.

La libertad de enseñanza, tanto a nivel oficial como privado, debe ser comprendida como la posibilidad de impulsar espacios de innovación y diversidad pedagógica en el sistema educativo nacional, requisito de su desarrollo y dinamismo, sin perjuicio de un núcleo básico de principios y valores comunes compartidos y de exigencias de acreditación de calidad de las propuestas.

Autonomía y laicidad.

La autonomía del sistema educativo está garantizada constitucionalmente y deberá ser respetada integralmente como un principio orientado a preservar los criterios técnicos y evitar la instrumentalización partidaria de la educación.

³⁰ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Educación, del Grupo Técnico de Educación.

En el mismo sentido, la laicidad busca preservar en la relación pedagógica entre docente y alumno la autonomía e integridad de la conciencia moral y cívica de los educandos.

La asimetría de autoridad, de poder y de saber del docente sobre el alumno en la educación básica, requiere de aquel un tratamiento integral, imparcial y crítico de los temas sometidos a controversia, cuestiones en las que deberá evitar una toma de partido que inhiba en el alumno la construcción autónoma de sus propios criterios de juicio y de valor.

Estos dos principios de autonomía y laicidad son vulnerados por el proyecto de ley de educación del Poder Ejecutivo del actual gobierno, por lo que deberá ser rechazado categóricamente.

Formación integral de la persona, educación en valores y convivencia.

La actual administración anuló toda formación sistemática en valores y con ello ha agudizado la fragilidad de las instituciones educativas en cuanto al clima de convivencia.

Una educación integral de la persona y de la ciudadanía democrática, desde la tradición humanística de la educación uruguaya, requiere atender lo que refiere a la construcción de una personalidad con sólidas disposiciones éticas y una ciudadanía democrática asentada en los valores universales y en el reconocimiento de la dignidad y derechos de cada persona que consagra nuestra Constitución y las declaraciones de Derechos Humanos.

Igualdad de oportunidades y equidad educativa.

Las sociedades democráticas persiguen el objetivo de amortiguar las diferencias en el punto de partida (de origen socio-cultural y otros) para el logro de un umbral mínimo de igualdad de oportunidades, de modo que cada miembro de las nuevas generaciones tenga una posibilidad real de insertarse en la sociedad y mejorar sus expectativas de una vida digna, evitando que la enseñanza se convierta en un instrumento de reproducción de las desigualdades de origen.

El umbral mínimo de objetivos de una política educativa debería comprender el garantizar que cada miembro de las nuevas generaciones pueda llegar a desempeñarse en la vida adulta, como una persona moralmente autónoma, como un ciudadano ilustrado y responsable y ser un agente económico independiente. Uruguay está lejos de lograr este umbral mínimo para todos y en ese sentido las promesas de equidad de nuestro sistema público no se cumplen.

El logro de una mayor inclusión social supondrá democratizar no sólo el acceso al sistema sino los egresos con aprendizajes de calidad. Ello requiere el cumplimiento armónico de los principios de equidad y calidad. La extensión de las escuelas de tiempo completo es una importante herramienta para ello.

Intervenciones importantes/oportunas en las primeras etapas del desarrollo pueden compensar y neutralizar los posibles efectos negativos de condiciones y características negativas de base. Esto debe darse con anterioridad a que tenga lugar

el aprendizaje. Es decir, previo al ingreso en el ciclo escolar. Habrá entonces que buscar formas de intervenir en esta etapa crítica del desarrollo ampliando el horizonte de nuestras políticas a otros tipos de procesos que tienen lugar al margen de la institución escolar. Por ejemplo, alternativas bien pensadas frente a las ausencias o fallas familiares. Proteger a la infancia implica proteger al hogar donde residen los niños.

Las desventajas de muchos niños se inician muy pronto en sus vidas debido a los acontecimientos que les rodearon. Niños que ingresan a la escuela en condiciones deficitarias de salud y nutrición. Habrá entonces que buscar formas de intervenir en esta etapa crítica del desarrollo integrando programas de apoyo nutricional y de salud con programas de estimulación cognitiva.

Los niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias, termina afectando a una de las instituciones más reconocidas de integración social como son las instituciones educativas. Debemos señalar que de acuerdo a los contextos educativos de las escuelas de primaria, el 65% de las mismas desarrolla sus tareas en contextos desfavorables. Es decir que la escuela primaria está llevando adelante sus postulados en los contextos que presentan los mayores niveles de dificultad social, hecho que incide notoriamente en su desempeño, al punto que presentan los mayores niveles de repetición y de abandono intermitente.

Por otro lado, la enseñanza secundaria presenta uno de los niveles de deserción más altos de los países de la región, constituyendo un gravísimo problema que se debe encarar. Estos problemas que se presentan a nivel educativo afectan el futuro de los niños y adolescentes, en la medida en que su escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo; además de afectar también sensiblemente la calidad y los niveles de sus procesos de integración social.

Todo el esfuerzo de la sociedad en su conjunto, no será suficiente si no se encararan acciones dirigidas concretamente a los niños, las niñas, los adolescentes y jóvenes, intentando compensar los déficit nutricionales, intelectuales, afectivos y de socialización que se han ido generado y cuya reversión por esta vía, solo arroja resultados significativos en el mediano plazo. Pero si actuamos únicamente en este nivel, que desde siempre se ha visualizado como lo más urgente, continuaremos dando una respuesta meramente paliativa que será contrarrestada sistemáticamente desde el ámbito familiar y vecinal.

Calidad educativa.

Muchas veces se olvida una idea básica: los sistemas educativos existen para que los alumnos aprendan. Lo que define la calidad de un sistema educativo es la calidad, relevancia y pertinencia de los aprendizajes efectivos adquiridos por los alumnos.

Los miembros de las nuevas generaciones necesitan incorporar los conocimientos y destrezas que les permitan cumplir sus proyectos personales e integrarse a la cooperación social. La sociedad necesita que sus miembros se preparen para contribuir al buen funcionamiento de las instituciones y a la generación de riqueza.

El que olvida ambas necesidades condena a sus nuevos conciudadanos a una vida sin oportunidades y condena a su sociedad al conflicto y a la pobreza. Pero el tema no recibe en nuestro país la atención que merece.

Varios protagonistas del debate educativo parecen creer que el logro de la calidad educativa deriva de que haya dinero, suficientes edificios y alumnos presentes en las aulas. Otros agregan autonomía y cogobierno. Si estas condiciones se cumplen, parecería que los buenos aprendizajes van a surgir espontáneamente. Pero la realidad es más compleja. El dinero, los edificios escolares, los planteles docentes, la cantidad de horas de clase dictadas pueden ser condiciones necesarias, pero no son condiciones suficientes para que se produzcan aprendizajes de calidad.

Para que esto ocurra, entre otras cosas, se deberá cambiar el eje de la propuesta pedagógica, introducir un cambio de mirada. Pasar de un enfoque centrado en la enseñanza del docente, a un enfoque centrado en los aprendizajes que efectivamente realiza el alumno, de los contenidos de la asignatura a las competencias y resultados de aprendizaje logrados por el estudiante. El sujeto que aprende se convierte en el centro del proceso y esto afecta la manera de encauzar las actividades y la organización del conocimiento, que pasa a ser regido por las metas a alcanzar por el estudiante.

Rendición de cuentas.

Si lo que importa es lograr aprendizajes de calidad para la mayor cantidad posible de alumnos, necesitamos mecanismos que nos permitan evaluar regularmente los resultados de nuestros esfuerzos y, eventualmente, introducir medidas correctivas.

Estos mecanismos de rendición de cuentas deben ser de dos tipos. La rendición de cuentas interna (cada institución debe rendir cuentas por sus resultados a los padres de sus alumnos y al sistema educativo del que forma parte) y rendición de cuentas externa (los responsables de las políticas educativas deben rendir cuenta de los resultados de las mismas ante la sociedad en su conjunto y ante el Parlamento).

Esto supone desarrollar en el sistema educativo una extendida cultura de autoevaluación institucional y establecer agencias públicas, técnicamente autónomas, de acreditación de la calidad educativa. Si estos mecanismos funcionan adecuadamente, los ciudadanos podremos mantener un control razonable sobre lo que ocurre en la enseñanza.

Descentralización y autonomía de gestión de los centros educativos

Postulamos la necesidad de una revisión radical del modelo tradicional de gestión del sistema educativo, que se configuró históricamente sobre un paradigma centralizador y verticalista, burocrático y homogeneizador.

Este modelo debería ser sustituido por una concepción descentralizadora que otorgue grados crecientes de autonomía de gestión a los institutos de enseñanza y, por lo tanto, espacios para la diversidad pedagógica y la contextualización, así como para configurar un proyecto pedagógico institucional propio.

El concepto central de este nuevo paradigma es que la buena educación la hace la buena institución (escuela, liceo, etc) Supone una traslación del eje de la innovación: desde las instancias centrales y jerárquicas del sistema a los centros de enseñanza, desde los planes y programas a la gestión del currículo en cada unidad académica o establecimiento.

Este cambio de perspectiva no supone desdibujar las responsabilidades del Estado y de las instancias centrales de autoridad del sistema, las que son reubicados en un rol fundamentalmente orientador y regulador de las políticas educativas.

La socialización en torno a valores comunes, un núcleo básico curricular y políticas de equidad y calidad, serán reafirmados como grandes objetivos de la educación pública por cuyo cumplimiento deberán velar las autoridades. Sin embargo, integración social y cultural no deben confundirse con homogeneidad, que anula la riqueza creativa y el pluralismo y no atiende a la diversidad de necesidades diferenciales y de circunstancias locales.

La descentralización de la gestión no engendra por sí sola una dinámica innovadora. Para que ello acontezca se requiere de unos estímulos y de unos apoyos específicos, que capaciten internamente al centro escolar para ser agente de su transformación, proceso del que debe participar toda la comunidad educativa del mismo.

La administración pública deberá negociar y acordar un proyecto pedagógico con cada centro educativo.

Es de importancia crear una cultura de evaluación con estudios e investigaciones sistemáticas y longitudinales a nivel general del sistema y de autoevaluación en cada centro.

El éxito de esta modalidad de gestión institucional requiere de directores con liderazgo pedagógico; conformar equipos de trabajo estables, evitando la rotación de directores y docentes, la calificación profesional de los recursos docentes del centro así como el desarrollo de un sentido de pertenencia por la asignación de paquetes horarios en un solo centro, la reducción del número de docentes por grupo de clase y el aumento de su frecuencia o carga horaria semanal.

Efectividad Educativa

Los indicadores más importantes que diferencian las prácticas educativas efectivas de las inefectivas vienen dados por el nivel de aprendizaje de los alumnos y por la pertinencia y relevancia de lo que se enseña y se aprende. Tanto como el porcentaje de egresados por nivel educativo debe importar las condiciones en las que egresan. En otras palabras, importa no sólo poder completar un ciclo educativo sino, y fundamentalmente, poder completarlo habiendo adquirido conocimientos y competencias relevantes.

Es fundamental ejercer un monitoreo sostenido de los indicadores de aprendizaje y seguir a los alumnos a lo largo del tiempo. Proponemos reafirmar la importancia de la rendición de cuentas y la medición de resultados, controlar y evaluar de manera permanente, y ampliamente difundir los resultados de la educación.

Los docentes son el corazón de los procesos de mejora educativa. Es necesario avanzar hacia un sistema integral de implementación de mejores prácticas de enseñanza que jerarquice la función y capacitación docente y la vincule con necesarios cambios a nivel del centro educativo (la escuela, el liceo) y el salón de clase. Hay que introducir dinamismo y estímulos a la función pública docente y concebir esquemas efectivos de incentivos (económicos y no económicos) que sean coherentes, consistentes, y suficientes para impulsar la superación y reconocer el buen desempeño. Estos esquemas tienen que ser considerados justos por los actores a quienes están dirigidos. El principio rector es entender y aceptar que mejora aquello que se evalúa, se compara, se reconoce y se recompensa.

Cuestiones importantes a nivel micro; es decir, el sitio donde se prestan los servicios educativos (el centro educativo, el salón de clase) y las metodologías de enseñanza/aprendizaje, son las que harán en gran parte la diferencia. La mejora de la calidad educativa es un proceso que se desarrolla o muere en el aula. No siempre existen pautas de intervención que sirvan para aplicar a todos los alumnos por igual (universales). Lo que es bueno para un alumno no necesariamente lo es para otro. Las variaciones entre los distintos alumnos, aún entre aquellos con similar condición de necesidad educativa, no son menores. Se requiere una mejor y mayor comprensión de los procesos educativos y la práctica educativa incorporando muy especialmente el resultado de las últimas décadas de investigación cognitiva y pedagógica.

Tenemos que permitirnos ensayar nuevas y distintas propuestas pedagógicas y modalidades de enseñanza / aprendizaje con potencial de impacto en los logros de aprendizaje de los alumnos, ofrecer instrucción y apoyo individualizados a los alumnos que tienen dificultades de aprendizaje o están en situación de riesgo, concebir diferentes propuestas de secuenciación y ordenación de contenidos, concebir criterios efectivos de fijación de exigencias, y decididamente confrontar resultados.

Un umbral mínimo de igualdad de oportunidades, de modo que cada miembro de las nuevas generaciones tenga una posibilidad real de insertarse en la sociedad y mejorar sus expectativas de una vida digna, evitando que la enseñanza se convierta en un instrumento de reproducción de las desigualdades de origen.

En general, se debería partir de una misma (o similar) expectativa respecto de contenidos y aprendizajes básicos de enseñanza para todos los alumnos de una misma edad o grado educativo. Más allá de este currículo básico, la diferenciación curricular y pedagógica para atender las diferencias existentes entre distintos grupos de alumnos y para maximizar posibilidades en el desarrollo de talentos y dotaciones personales, ha de ser bien vista. Este parece ser un camino ineludible si queremos un sistema educativo concebido para atender las necesidades de aprendizaje de un estudiantado más heterogéneo.

Atender la diversidad de necesidades

Enfrentar la diversidad de las necesidades de aprendizaje de los alumnos y reducir las brechas en su desempeño representan desafíos formidables para todos los países. La gestión de la diversidad pasó a convertirse en el gran desafío de nuestro sistema educativo. Hay que generar escuelas de tiempo completo, liceos incluyentes,

capaces de atender a una diversidad de necesidades. El verdadero desafío que tenemos por delante está en concebir entornos más eficaces para la enseñanza / aprendizaje, y definir que intervenciones tienen un mejor y mayor potencial de impacto en lo educativo y en el desarrollo integral del alumno y cómo efectivamente instrumentar estas acciones.

Es necesario avanzar hacia un sistema educativo centrado en el alumno, replanteando la tarea educativa y poniendo énfasis en lo pedagógico y en las estrategias que hacen posible los procesos de aprendizaje en el marco de un proyecto pedagógico institucional que sea diseñado y sentido como propio por todos los miembros de la comunidad educativa.

Apoyo técnico-pedagógico especializado

Concebir un sistema de prestación descentralizada de servicios a los docentes y a los alumnos y sus familias, desarrollando una red preferencial de proveedores de "servicios externos" adheridos al centro educativo. Bajo esta modalidad, mediante una derivación concreta que deberá contar con la autorización del centro educativo, los docentes o los alumnos y sus familias accederían a la atención de profesionales que integren una posible red de proveedores de servicios en convenio con Educación Primaria y Educación Secundaria para, por ejemplo, realizar tareas de orientación, diagnóstico, evaluación, e intervención focalizada en la línea de la psicología, la neuropsicología, la psicopedagogía, y la psiquiatría. Estos esfuerzos preventivos que se brindarían mediante proveedores externos, actuarían de complemento a las intervenciones tradicionales que suelen desempeñar las instituciones educativas.

Programa de Tutorías Individuales a los Alumnos

Para la atención especial a los alumnos que más lo necesitan mediante el desarrollo de funciones de tutoría, que sean complementarias a las actividades educativas formales. Todo niño en situación de desventaja y con necesidades educativas especiales tendría un tutor asignado. Este tutor se convierte así en referente para todo lo relacionado con este niño.

Cobertura: Alumnos de la educación primaria y la educación secundaria pública de bajo rendimiento y/o con necesidades educativas especiales. El Programa tiene que concebirse para brindar servicios sólo cuando sea necesario, pero siempre que sea necesario.

Propósito: ofrecer instrucción y apoyo individualizados a los alumnos que tienen dificultades de aprendizaje o están en situación de riesgo, compensar las carencias originadas por el contexto socio-familiar y las carencias de origen psico-biológico con impacto en la capacidad para el aprendizaje. Seguimiento del alumno y atención personalizada con objeto de transformar los hábitos académicos, motivar al alumno, generar conocimientos y destrezas de aprendizaje y producir cambios en la calidad académica de los alumnos. Será necesario generar actividades (seminarios, cursos, etc.) para la capacitación de tutores y un programa de seguimiento y evaluación de los tutores.

Escuelas como centro de articulación de las políticas sociales

Hay que explorar la posibilidad de la escuela pública abierta todos los días del año como agente principal de la interacción y promoción de valores de la comunidad, como epicentro de las políticas sociales, de modo que coadyuve a cumplir las funciones alimenticias, sanitarias y de contención familiar.

La integración social de los excluidos requiere nuevos instrumentos para su obtención.

Principales desafíos de la Educación Superior

1. Promoción y aseguramiento de la calidad

Para promover la calidad de las instituciones de educación superior y su oferta educativa, resulta necesario crear una agencia de acreditación, que mediante procedimientos basados en la autoevaluación de las instituciones y la evaluación externa por pares expertos, de acuerdo a estándares exigentes previamente definidos, permita dar garantía a los estudiantes y a la sociedad en general, que los estudios recibidos cumplen con niveles adecuados de calidad.

2. Financiamiento y problemas de equidad en la Educación Superior

En términos de equidad es mucho lo que el país debe avanzar en materia de acceso a la educación superior. Por un lado, el tránsito entre la educación media superior y la universidad se encuentra fuertemente obstaculizado por los niveles de deserción y rezago en la educación secundaria. Por otro, la concentración de estudios en Montevideo sigue siendo una limitación para el acceso a los estudios universitarios por parte de estudiantes del interior. Finalmente, también se observan fuertes problemas en materia de deserción y rezago de los estudiantes que accedieron a las instituciones universitarias, especialmente en el primer año.

Nuevos esquemas de financiamiento de la educación superior deberán ser implementados para asegurar en el largo plazo la sustentabilidad y equidad del sistema, atendiendo al aumento de la demanda y los límites del presupuesto nacional. Deberán asegurarse mecanismos de financiamiento asociados al logro de metas de materia de calidad y equidad, mediante un uso eficiente y responsable de los recursos públicos.

Asimismo deberán diseñarse instrumentos de política que permitan que todo estudiante que haya culminado secundaria no quede excluido de la educación superior por razones geográficas o económicas. Para ello, se rediseñarán los mecanismos de becas a estudiantes, las que estarán condicionadas a desempeños curriculares exitosos.

3. Rol de la Educación Superior en la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i)

Uruguay, para ingresar con éxito a la sociedad del conocimiento, precisa cada vez más que las instituciones universitarias contribuyan a los procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

Una primera dimensión refiere a la necesaria vinculación entre las instituciones universitarias y los sectores productivos. Para ello resulta necesario disponer de mecanismos de estímulo para la colaboración de las universidades con otros organismos de investigación y las empresas tanto industriales como de servicios. Por un lado, resulta necesario que las universidades conozcan las demandas de los sectores productivos, tanto en materia de investigación y desarrollo, como de perfiles de recursos humanos para sus empresas.

Una experiencia en la que Uruguay se debe embarcar es la del diseño de los perfiles de egresos de los profesionales universitarios de acuerdo a competencias definidas conjuntamente con actores del mundo productivo.

Asimismo se deberá mejorar en la capacidad de las instituciones para transferir el conocimiento y las tecnologías de manera tal de aprovechar todos sus beneficios económicos y sociales. Para ello, será imprescindible incrementar los mecanismos de financiamiento para el fomento de la investigación con impacto en la economía y la sociedad.

La oferta de postgrado cumple un papel importante en los procesos de (I+D+i). Deberá promoverse la ampliación de la oferta actual de postgrados universitarios y en particular deberán crearse mecanismos permanentes de becas para estudios de postgrado especialmente a nivel doctoral, tanto en el país como en el extranjero con cláusulas de retorno.

4. Internacionalización de la Educación Superior

En la sociedad contemporánea, las universidades son actores relevantes en los procesos de inserción internacional de los países. La movilidad de docentes, graduados y estudiantes, contribuye a mejorar la formación académica de los involucrados y a crear instituciones más abiertas a la cambiante realidad internacional. Uruguay ha comenzado a insertarse en esta ola internacional y según datos recientes figura en los primeros lugares de Iberoamérica en materia de movilidad estudiantil. De todos modos, deberá diseñarse una estrategia para el fomento de la internacionalización universitaria de acuerdo a las necesidades del país, fomentando la movilidad académica de estudiantes, graduados y docentes, y promoviendo la suscripción de acuerdos internacionales para el reconocimiento de estudios y títulos.

Asimismo, deberá incluirse en la nueva regulación de la educación superior, la fijación de estándares exigentes de calidad para las ofertas transnacionales y los estudios a distancia. Se promoverán los acuerdos entre instituciones universitarias nacionales y extranjeras de calidad para el dictado de programas académicos conjuntos.

5. Conducción y coordinación de la Educación Superior en un escenario de expansión

El sistema universitario uruguayo debe trabajar en la definición de una estrategia común hacia el mediano plazo entre los actores del sistema (el Ministerio de Educación, la Universidad de la República, las instituciones universitarias

privadas, y las otras instituciones públicas con oferta terciaria). A partir de la diversidad de misiones y prioridades de las instituciones, deberá procurarse la definición de instancias de conducción del sistema dotadas de efectiva gobernabilidad.

Para ello resulta necesaria la aprobación de una ley de educación superior que, por un lado instaure mecanismos de coordinación de la educación superior de acuerdo al mandato constitucional y por otro establezca los mecanismos para crear nuevas instituciones, tanto estatales como privadas en el ámbito de la educación superior.

En este sentido, una nueva institucionalidad debería prever un rol más activo del Ministerio de Educación y Cultura en materia de conducción y articulación de políticas educativas, que sobre la base del respeto de las autonomías utilice mecanismos de incentivos para la mejora de la oferta de las instituciones. Son comunes en el mundo la utilización de contratos por resultados que permita el uso de recursos incrementales en función de políticas presentadas y aprobadas en el Parlamento.

Asimismo, resulta imprescindible la instalación de un mecanismo para la creación de nuevas instituciones universitarias y terciarias en el sector estatal. En todo el mundo existe una pluralidad de instituciones creadas por el Estado, algunas que ofrecen un amplio abanico de carreras, otras especializadas, muchas veces con foco local, las que conectan por convenios, pero cada una con identidad.

La educación superior uruguaya se encuentra en proceso de expansión. Pero debe evitarse la masificación, y para ello la respuesta es la diversificación del sistema asegurando la calidad de la oferta. El país ha demorado demasiado su proceso de diversificación institucional, y por ello tenemos la desgracia de las aulas masificadas en la Universidad de la República. Por ello, no admite la menor demora la creación de la Universidad del Norte, sobre la base de la oferta actualmente existente en la Regional Norte (Salto y Paysandú fundamentalmente). En la medida que se abra la posibilidad de creación de nuevas instituciones universitarias y terciarias, el problema de la masificación seguramente se mitigará.

La creación de nuevas institucionalidades en el nivel superior, no debe circunscribirse exclusivamente al modelo de universidad tradicional. La existencia de una pluralidad de instituciones de carácter politécnico, terciario o en el formato de instituto universitario, vinculados en red, no solamente ampliará la oferta disponible de formación, sino que movilizará recursos de formación hoy subutilizados.

6. La imprescindible reforma de la Universidad de la República

A cincuenta años de aprobada la Ley Orgánica de la Universidad de la República, resulta imprescindible encarar procesos de reforma tanto en su organización de gobierno como en su estructura académica.

Una nueva Ley Orgánica deberá establecer una nueva arquitectura de conducción de la institución, con órganos que permitan gobernarla con eficacia,

priorizando las discusiones de políticas universitaria y aliviando la carga de gestión cotidiana. Una nueva organización de la conducción universitaria permitirá definir con claridad los objetivos institucionales, la definición de metas mensurables y a partir de allí, habilitar la distinción entre las responsabilidades de gobierno y las de gestión.

En materia de estructura académica, deberá priorizarse la conformación de planteles académicos de alta dedicación, con asignación horaria para actividades de investigación, y horas dedicadas a la atención de estudiantes fuera del horario de clase.

Asimismo resulta imprescindible flexibilizar la oferta curricular, con estructuras de créditos, nuevas modalidades de cursado incluyendo la educación semi-presencial.

IV. 5. La protección social

La protección de los sectores de la sociedad más necesitados de atención debe alcanzarse a través de programas de inclusión y promoción, programas sustitutivos de actividad y otros acordes a los requerimientos del siglo XXI.

Programas de inclusión y promoción social

Los más recientes estudios, indican que, siguiendo en general la evolución económica, a partir del retorno a la democracia y hasta 1999, puede identificarse un marcado descenso de la población por debajo de la denominada Línea de Pobreza (del 40,3% al 15,3%). Ese descenso fue hasta entonces prácticamente constante. A partir del año 2000 comienza a revertirse la tendencia, hasta alcanzar un máximo en el año 2004 (32,6%). A partir de entonces, en línea con el crecimiento económico, se da un quiebre en la tendencia, iniciándose un proceso de descenso (25,2% para el año 2006, 21% actualmente)³¹.

Nuestro país ha sido exitoso en alcanzar altas esperanzas de vida y en evitar la pobreza en su población mayor, con guarismos comparables a los países con mayor desarrollo humano y económico. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la situación de la infancia y juventud, con todo lo que ello significa en términos de compromiso futuro y fractura social, particularmente cuando no estamos ante un hecho nuevo, sino ante una tendencia de largo plazo de no menos de tres décadas. Este es el gran desafío social del presente y futuro.

El desafío básico no ha de estar en asalar la exclusión social (indemnizar a los excluidos) mediante "ingresos de subsistencia", sino en procurar políticas adecuadas para favorecer y facilitar la inclusión social para que dichos subsidios no sean de duración indeterminada (cuando no subsidios manipulados con fines políticos) y terminen reforzando la cultura de la dependencia crónica. La Educación y el Empleo son básicos para ello.

³¹ Extractado de Aportes para la definición de Políticas de Inclusión Social, del Grupo Técnico de Protección Social.

Es necesario crear un nuevo sistema de políticas de infancia, adolescencia y juventud, y de inclusión social de los mismos, en base a determinados lineamientos, y a dichos efectos se propone:

1. Fortalecer la Coordinadora Nacional de la Educación como espacio consultivo (no vinculante), ámbito privilegiado de articulación de las políticas educativas, y a dichos efectos debe incorporar al INAU, al Instituto de Formación Profesional, a representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que desarrollan programas de educación no formal, y representantes de los demás actores vinculados a la temática educativa.

En este mismo sentido, se deben generar ámbitos de articulación territorial entre los servicios públicos de gestión estatal y privada y las OSC que implementan políticas educativas, con vistas a una mayor complementación en los servicios y a desarrollar iniciativas compartidas.

2. Incrementar en calidad, cobertura y recursos a los programas dirigidos a la niñez y adolescencia, cuando la mayoría de los niños/as y adolescentes están en situación de pobreza y no son alcanzados por políticas sociales específicas. Se trata de incrementar el gasto general en educación formal y no formal. En concreto, se propone como primer medida el universalizar el Plan CAIF para todos los niños de 0 a 3 años del país, dando prioridad en sus planes de desarrollo a los contextos en situación de riesgo social.
3. Ampliar la propuesta educativa para estos compatriotas:
 - a. Para adolescentes entre los 12 y 15 años que no estudian, que hayan culminado la escuela y sin posibilidades de cursar el ciclo básico formal. Comprende al 5% de los adolescentes del país.
 - b. Para los jóvenes entre 15 y 19 años que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo (10% de los jóvenes de esa edad), alternativas de Ciclo Básico combinados con salida laboral.
 - c. Para los adultos: incrementar la oferta de escuelas, liceos y centros profesionales, tanto estatales como privados.
4. Avanzar hacia un sistema de prestación descentralizada de servicios a los alumnos y sus familias, desarrollando una red preferencial de "servicios externos", adheridos o anexos a los centros educativos, para realizar por ej. tareas de psico – educación, educativas puntuales – cursos de recuperación, de apoyo -, grupos para adolescentes con conductas adictivas de grado moderado, de orientación vocacional o laboral, grupos motivacionales, de apoyo familiar, etc. Se trata de crear y adaptar centros educativos a escala humana, con las condiciones que faciliten la personalización de las relaciones con los educandos y sus familias, en orden a conformar comunidades educativas capaces de formular proyectos integrales. Que los centros educativos sean lugares de referencia en la comunidad, con integración a la misma, y lugares de contención y canalización de las distintas inquietudes.

Es decir, los centros educativos están llamados a jugar nuevamente un rol de inclusión y promoción social.

La propuesta de inclusión y promoción social se basa en una estrategia de descentralización y territorialización de la gestión de programas sociales. En este nuevo enfoque las políticas sociales pasarán a ser coordinadas y aplicadas sobre unidades micro-territoriales con centro educativo de la zona.

En la escuela se radicarán un conjunto de servicios sociales, de recreación y ofertas de cursos no formales e informales dirigidos a los jóvenes y adultos para mejorar la calidad de vida, hábitos higiénicos y alimenticios, prevención y promoción de salud, apoyos psicopedagógicos, defensa del medio ambiente, así como capacitaciones en programas de empleabilidad, que mejoren las oportunidades laborales y los emprendimientos productivos de los miembros de las familias.

5. Promover una mayor descentralización del sistema educativo, que permita que cada centro pueda ofrecer propuestas diferentes, conforme a las distintas realidades locales, desarrollando identidades que se plasmarán en su proyecto educativo, sin desconocer la función rectora y reguladora de las enseñanzas asumida por las autoridades del gobierno de la educación. Esto implica una propuesta curricular básica con aptitudes, habilidades y contenidos mínimos comunes, un espacio para que cada centro educativo determine lo propio según las características de los educandos y el contexto en el que está la institución, de modo que las propuestas tengan que ver con la vida presente y futura de los educandos.
6. Profundizar el apoyo a los sectores más vulnerables, mediante la profundización de políticas sociales, subsidios y prestaciones económicas, con el compromiso comunitario de que niños, niñas, adolescentes y jóvenes, no abandonen el sistema educativo.

El programa clásico de transferencias monetarias es el de asignaciones familiares, creado en 1943. A partir de sucesivas modificaciones operadas a partir de 1999, 2004, 2005 y 2007, este programa se ha desligado del mercado formal de trabajo en cuanto a la generación de derechos, transformándose en un programa de mayor focalización.

Desde siempre este programa se ha evaluado positivamente desde una perspectiva distributiva, lo que se ha visto acentuado con las modificaciones referidas.

Este programa deberá constituir un factor de apoyo a los hogares con menores, en situación de carencia y vulnerabilidad. Sin embargo, es necesario destacar dos aspectos. El primero, la transferencia deberá estar asociada – como antaño- al cumplimiento de ciertos deberes, tales como escolarización y atención sanitaria, controles que en la actualidad no se cumplen, o si se cumplen no se es lo suficientemente exigente con los mismos. El segundo aspecto a destacar refiere a la necesaria integración de este programa con la política de inclusión y promoción social centrada en los centros educativos; de lo contrario, los esfuerzos no superarían las limitaciones propias de las políticas asistencialistas.

7. Promover en los centros educativos, como parte de su propuesta educativa, fundamentos y experiencias de servicio solidario y voluntariado social. Corresponde destacar el enorme valor que tiene la pedagogía de la solidaridad, a través de las experiencias de aprendizaje-servicio, experiencias vitales para la formación de ciudadanos solidarios y participativos que constituyen una forma eficiente con la que se está respondiendo a las necesidades del paradigma educativo en Latinoamérica y claramente definido como la educación a la solidaridad.
8. Ofrecer a los jóvenes de zonas rurales facilidades para que puedan completar los estudios de enseñanza media y terciaria, o cursos de formación profesional.
9. Promover la educación no formal de adultos, especialmente la vinculada a los requerimientos del mundo del trabajo (formación profesional, para la gestión de microempresas), estableciendo vías de reconocimiento y reincorporación a la educación formal, apoyada en legislación antidiscriminatoria y protectora del trabajador de mayor edad y procedimientos de retiro progresivo o parcial.
10. Diversificar la oferta de viviendas a fin de cubrir la demanda de los estratos de la población más necesitados. Se hace imprescindible impulsar programas dirigidos a la población pasiva, a grupos de ingreso medio-bajo, y a grupos rurales carenciados (fundamentalmente continuar con el programa rural MEVIR), así como de integración de asentamientos irregulares.

Programas sustitutos de ingresos de actividad³²

La reforma previsional vigente desde el año 1996 consagró un modelo de cobertura mixto, el cual debe mantenerse y mejorarse de acuerdo a los resultados de once años de vigencia.

1. Introducción de modalidades de retiro parcial

En nuestro país existe alguna alternativa de retiro parcial para los casos de pluriempleo con distintos sectores de afiliación previsional. Por ejemplo, es el caso de quienes tienen simultáneamente actividad civil y de industria y comercio, pueden cesar en una y seguir en la otra (con particularidades si se trata de docentes); así como en el caso de pluriactividad con afiliación a diferentes organismos. Sin embargo, la razón de ser de esa compatibilidad entre trabajo y retiro –dentro del propio ámbito del BPS– se debe a razones totalmente superadas. Se originaron en las hoy inexistentes tres Cajas de Jubilaciones que se unificaron en el actual BPS, con un único fondo, hace tres décadas.

³² Extractado de Aportes para la definición de Programas sustitutos de ingresos de actividad, del Grupo Técnico de Protección Social.

2. Prima por edad

Redefinir la denominada “prima por edad”, como prestación hábil para compensar a determinada edad a los pasivos por los crecientes gastos de salud y cuidados personales.

3. Capacitación de jóvenes

Implementar diversos sistemas de incentivos para la educación y formación profesional de los jóvenes, a los efectos de su inserción en el ámbito laboral, como mecanismo para priorizar la inteligencia y preparación en materia laboral y así crear puestos de trabajo con mayor capacitación y valor agregado y, en consecuencia, mejor remunerados.

4. Fortalecimiento del régimen de asignaciones familiares

Se entiende que el régimen de asignaciones familiares es el que más focaliza la asistencia estatal a la niñez en los sectores más cadenciados. En este sentido, se tenderá a ampliar el número de beneficiarios y fortalecer los controles a los efectos de vincular las prestaciones a la educación y la salud.

5. Ajustes al segundo pilar (ahorro) de la reforma de 1996

Al respecto se propone:

La creación de un Fondo de Cotización Fija para aquellos afiliados próximos a configurar casual jubilatoria, a los efectos que el capital acumulado no sufra variaciones al final de su vida laboral, que puedan repercutir negativamente en el monto de la renta vitalicia a percibir.

Determinar que las reservas técnicas de las empresas aseguradoras, que son las que pagan las rentas vitalicias del segundo pilar del régimen mixto, al igual que el fondo previsional de las AFAPs, constituyan un patrimonio inembargable y autónomo.

Habilitar la creación por parte de las AFAPs de un Fondo en el cual se pueda destinar un porcentaje del mismo a inversiones en el extranjero, en determinadas condiciones (en mercados formales, con calificación obligatoria de riesgo, y con garantías y controles suficientes). Este fondo sería optativo para los afiliados. La realidad indica que en el país no existen opciones de inversión suficientes para dichos fondos que cumplan con los requisitos de diversificación, seguridad y rentabilidad.

En cuanto al ámbito subjetivo del régimen de ahorro individual se entiende conveniente analizar la posibilidad de habilitar el ahorro previsional a personas que no estén afiliadas obligatoriamente al Banco de Previsión Social, o que su trabajo no esté comprendido en ningún régimen previsional como ser el trabajo familiar no remunerado (“jubilación de amas de casa”)

Adecuación de la normativa que rige a las empresas aseguradoras, y a estos efectos, aprobar mecanismos para evitar el descalce de moneda y publicitar las

tablas de expectativa de vida aplicadas, así como los intereses sobre el capital objeto de renta

6. Inclusión previsional: generación de derechos contributivos

Las personas con menor nivel educativo formal son las más vulnerables, tanto en lo relativo al desempleo como al informalismo.

Para estos colectivos, así como para las micro, pequeñas y medianas empresas, existen barreras a la formalización, ligadas fundamentalmente a aspectos del financiamiento de la seguridad social, lo que constituye uno de los costos centrales.

En el actual contexto del Sistema Nacional Integrado de Salud, se entiende conveniente dar la cobertura integral al pequeño empresario formalizado, suprimiendo a su respecto el gravamen que significa el complemento de cuota mutual.

7. Aspectos Institucionales

Se deben fortalecer los aspectos de regulación, supervisión y diseño de políticas de seguridad social, que abarquen todos los organismos actuantes (BPS, Cajas Paraestatales, Servicios de Retiros) así como también los Fondos Complementarios de Seguridad Social y Seguros Convencionales de Salud. El Gobierno debe tener una visión totalizadora del sistema, y en ese sentido debe adecuar su misión reguladora y de diseño de la seguridad social de nuestro país. En esta línea de acción, se deberá fortalecer la Dirección de la Seguridad Social del MTSS o crear otro organismo que desarrolle esa imprescindible actividad.

8. Vivienda

Potenciar e incentivar las inversiones en viviendas para pasivos, destinando los fondos existentes para lograr soluciones habitacionales adecuadas para los mismos ya sea en usufructo, arrendamiento o cualquier otra modalidad.

Las políticas de vivienda en el actual período de gobierno han sido casi inexistentes, siendo un gran fracaso el Plan Quinquenal de Viviendas que se propuso. De este fracaso no han estado ausentes los pasivos.

Otras políticas de protección social para el siglo XXI

1. El desafío del cuidado de los ancianos

No todas las familias podrán solucionar por sí mismas la cuestión de la atención de sus ancianos, ya sean dependientes o autónomos. En consecuencia, las familias deberán contar con más apoyo que en la actualidad, y esta función debe ser asumida por los servicios sociales y las redes de solidaridad y cuidados en las comunidades locales.

2. Atención a la discapacidad

Nuestro país carece del marco jurídico y reglamentario adecuado que atienda esta problemática. Las iniciativas en la atención a la discapacidad se reducen a algunas prestaciones de carácter económico y de salud que financia principalmente el BPS.

Es imprescindible generar una propuesta que articule aspectos que hacen a la asistencia en salud y al desarrollo del potencial intelectual del discapacitado, a partir de centros educativos especializados o mediante una adecuada inserción en la enseñanza formal.

A ello se debe agregar de manera coordinada, bajo un enfoque técnico especializado, el apoyo económico a la familia del discapacitado. Apoyo éste destinado a solventar actividades que permitan el desahogo en la atención cotidiana de sus mayores o curadores, la inserción del discapacitado en su medio social y la promoción de programas de cobertura destinados a lograr la condición de ser autoválido, reconociendo las circunstancias particulares de cada individuo.

3. Riesgos de corto plazo

Los riesgos de corto plazo refieren a la cobertura de (a) riesgos profesionales – accidentes de trabajo y enfermedades profesionales- (b) desempleo, (c) las prestaciones monetarias y asistenciales de salud y (d) el subsidio por maternidad.

Riesgos de trabajo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Tradicionalmente se ha planteado la inconveniencia de que estén gestionados bajo forma de seguro comercial. Al respecto se entiende conveniente analizar el funcionamiento de esta rama de seguros, cuyo monopolio se mantiene, desde el punto de vista de su sustentabilidad actuarial e impacto en el costo de la actividad productiva. Sin perjuicio de ello, corresponde insistir en las acciones preventivas como principal política en materia de riesgos profesionales. A efectos de estimular las políticas de prevención y conciliar el interés de los trabajadores y empresarios tanto a nivel individual como colectivo, es necesario introducir cambios en la normativa que favorezcan el compromiso con dichas políticas.

Empleo

En materia de empleo, la prioridad no puede ser otra que la generación de empleo genuino que haga efectivo el derecho de todos al trabajo y a una justa remuneración, con énfasis en las oportunidades laborales para la juventud. La experiencia internacional registra una tendencia hacia políticas que estimulan el incremento de la participación en la fuerza laboral de trabajadores maduros, fomentando incluso la permanencia en actividad luego de alcanzar edades normales de retiro. Muchas veces ello ha ido acompañado de legislación antidiscriminatoria y protectora del trabajador de mayor edad y procedimientos de retiro progresivo o parcial. En cualquier escenario, es fundamental priorizar la formación profesional, de carácter permanente, acompasada a los cambios del mundo laboral. Sin perjuicio de ello, en ciertas circunstancias de trabajadores de mayor edad, sin casual jubilatoria, corresponde analizar alternativas de cobertura de desempleo de características diferentes a las vigentes, tanto en lo relativo al

lapso de cobertura como a su financiamiento, con el objetivo de evitar situaciones reales de infraprotección, modificando la normativa vigente en la materia.

Salud

- Ver la sección siguiente
- **Actividades riesgosas**
Se impone a su vez una revisión del sistema de actividades riesgosas. La bonificación de servicios vigente privilegia la compensación de condiciones inadecuadas de trabajo y la propensión a ciertas enfermedades, mediante una jubilación anticipada, pero no propicia la modificación de las propias condiciones de riesgo.

Subsidios

- En cuanto a los subsidios destinados a sustituir ingresos de actividad, los mismos son el resultado de una yuxtaposición de normas, entendiéndose conveniente reexaminar la disparidad de montos máximos de prestaciones existente. Esa disparidad va desde un monto máximo de 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones en el caso de enfermedad, hasta la ausencia de monto máximo en el caso de maternidad, con situaciones intermedias como la del subsidio por desempleo.
- Todos los programas destinados a la cobertura de los riesgos de corto plazo, con la excepción de la asistencia sanitaria y riesgos profesionales, son no contributivos y financiados por transferencias de rentas generales. No obstante, desde el punto de vista del financiamiento, se entiende necesario que cada programa tenga su propio fondo aun cuando sean no contributivos.

IV. 6. La salud

Bases Programáticas

En primer lugar es bueno recordar que la reforma del sistema de salud uruguayo articulado en torno a un seguro obligatorio y a la creación de un Fondo financiador que introduzca transparencia y control del Estado al gasto en salud, es una idea y una preocupación social del Partido Nacional desde hace mucho tiempo. La "Concertación Nacional Programática" en 1984 se proponía un sistema nacional único de salud que debía tener una orientación preventiva y de contenido humanístico y estar inspirado en el concepto de atención primaria de la salud. En el Frente Amplio mayoritariamente se apostaba a un Servicio Único Estatal de Salud que procuraba poner todo el sistema bajo control del estado.

En 1986, a iniciativa de Wilson Ferreira, un grupo de técnicos formuló un proyecto de Sistema Nacional de Salud, presentado al Parlamento en julio de ese año.

Posteriormente, en 1987, a iniciativa de representantes del Partido Nacional en el M.S.P., se aprobó dentro de la ley 15.903 la creación de "Administración de Servicios de Salud del Estado" (ASSE), pensada inicialmente como un organismo

descentralizado, pero finalmente el Poder Ejecutivo de la época resolvió que quedara como una dependencia desconcentrada del Ministerio de Salud Pública.

La descentralización institucional quedó entonces a medio camino.

La reforma de la salud aprobada recientemente tiene aspectos positivos y negativos³³.

En especial se destaca:

- a) la falta de un acuerdo político compromete la viabilidad a mediano y largo plazo del proyecto.
- b) no se debe prometer lo que se sabe que no se podrá cumplir.
- c) existe el peligro de la expropiación de hecho de la medicina privada

Acciones

Las principales líneas de acción nacional en salud son:

1. Revisión crítica y analítica del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con el objetivo de reformular su estructura, postulados y contenidos hacia una genuina estructura eficaz, eficiente y factible, capaz de generar la mejor cobertura y calidad posible en atención de salud a los uruguayos.
2. Reorientar y reestructurar las acciones y cometidos en una nueva Coordinación Nacional de Sistemas de Salud del Uruguay, a la cual se llegará progresivamente en sustitución de lo que se hubiera implementado del SNIS.
3. Construir la propuesta de la nueva Coordinación Nacional de Sistemas de Salud del Uruguay, en base y con fundamento en:
 - a. Fortalecer la función rectora del MSP. Dotar al MSP de los recursos materiales y humanos necesarios para el correcto cumplimiento de sus cometidos esenciales desde el punto de vista normativo, programático y de control sanitario y epidemiológico.
 - b. Concretar en los hechos la ley de descentralización de ASSE implementando una efectiva descentralización interna del organismo, que permita una amplia autonomía de gestión a nivel departamental y de los grandes hospitales de referencia nacional en lo referente a recursos humanos, materiales y financieros
 - c. Revisar la integración y las potestades de la Junta Nacional de Salud. Definir con las instituciones un nuevo modelo de contrato que respete la independencia de las mismas en aspectos estratégicos de gestión empresarial controlando el cumplimiento de los objetivos sanitarios

³³ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Salud, del Grupo Técnico de Salud.

asistenciales y preventivos pactados, concentrando inicialmente el esfuerzo en pocas metas de mucha relevancia y alto impacto.

- d. Incentivar y promover activamente los mecanismos de coordinación y articulación intra e intersectoriales previstos para optimizar la oferta y ordenar la demanda.
- e. Criterio descentralizador de implementación departamental de Sistemas Departamentales de Salud, que generen la interacción equilibrada de público – privado, departamental – nacional, preventivo – asistencial e intersectorial – intersubsectorial.
- f. Fortalecimiento del nivel nacional de la Coordinación Nacional de Sistemas de Salud del Uruguay en la Dirección de ASSE, para fomentar e implementar técnica y financieramente un organismo de genuina y eficaz gestión y conducción nacional.

Una nueva infraestructura pública

1. Se debe estudiar formas de financiamiento que permitan en el mediano plazo poner la infraestructura edilicia de ASSE en el nivel imprescindible para poder dar una atención médica acorde con el siglo XXI y capaz de poder competir con posibilidades con la del subsector privado.
2. En Montevideo es absolutamente imprescindible la construcción de un nuevo hospital general de agudos que atienda la demanda de la zona este de la ciudad y que sea la referencia de tercer nivel de la zona este del país, ya que el viejo hospital Pasteur se cae a pedazos.
3. Se debe realizar un relevamiento de la infraestructura edilicia del interior del país y diseñar un plan director de obras que tenga un orden de prioridades en el corto, mediano y largo plazo basado en criterios de descentralización y regionalización capaces de optimizar la capacidad de respuesta asistencial de cada región sanitaria en que se divida el país
4. Definición e implementación de políticas realistas de coordinación y complementación tecnológica entre el subsector público y privado que habiliten el acceso de todos los uruguayos a toda la tecnología existente en el territorio nacional

Un financiamiento realista y transparente

1. Revisar el sistema de financiamiento asegurando la sustentabilidad y la transparencia del Sistema, garantizando la competencia leal entre los prestadores y que no haya subsidios solapados ni manejos discrecionales del dinero del FONASA.
2. Instrumentar mecanismos que permitan un correcto cálculo de las cápitas de manera que permitan a las IAMC poder hacer frente a su deuda financiera y prever el impacto de los ciclos económicos negativos.

3. Asegurar el uso eficiente de los recursos a través de la implantación de sistemas de información que permita conocer los costos reales de la atención en los prestadores públicos y privados para cada grupo de edad y sexo, permitiendo así una justa fijación de los precios de las cuotas de salud
4. Apelar a mecanismos que incentiven la competencia por la excelencia en el servicio como estímulo para la eficiencia de las instituciones y la mejora de la satisfacción de los usuarios.
5. Dar verdadera libertad de elección a los ciudadanos garantizando la limpia competencia en base a la excelencia del servicio brindado, eliminando el "corralito" y publicando información sobre los resultados alcanzados por las instituciones y los costos de los tiques y órdenes, para que los beneficiarios cuenten con elementos válidos para ejercitar sus derechos.
6. Combatir el informalismo, la evasión y el uso indebido de recursos públicos por parte de actores privados como mecanismos de competencia espurios
7. Evaluar y corregir eventuales desequilibrios introducidos por los cambios en la forma de pago.
8. Otorgar incentivos económicos transparentes y explícitos a los prestadores que cumplan con metas asistenciales alineadas con la estrategia del cambio de modelo de atención
9. Eliminar trabas burocráticas para el funcionamiento de las instituciones y controles no justificados, que pueden generar tratos discriminatorios.
10. Profundizar la política de reducción de órdenes y tiques racionalizando su uso, reduciendo su monto y eliminando aquellas que generan mayores distorsiones sanitarias. Asegurando que el copago cumpla exclusivamente con la función primigenia para la que fue pensada: evitar el abuso por parte de usuarios inescrupulosos o funcionarios irresponsables.

Deuda pendiente en la Salud Pública

Desde siempre el área de la Salud Pública, ha sido la opción pospuesta de la Salud del Uruguay y su renovación depende de:

1. Creación, integración y contratación de una masa crítica de recursos humanos aptos para planificar, organizar, ejecutar, supervisar y evaluar lo que se actúe en la Salud Pública nacional, a niveles operativos, medios, profesionales, gerenciales, contemplando nivel nacional y departamentales
2. Fortalecimiento y dotación de recursos humanos, edilicios, materiales y financieros a la Escuela de Sanidad "Dr.J.Scosería", como instancia superior de capacitación de los recursos humanos de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP) y las Intendencias Municipales de todo el país con el objetivo de constituir una Escuela Nacional de Salud Pública en la órbita del MSP en busca del perfil de recurso humano (profesional, técnico y auxiliar) apto y coherente con la reforma propuesta

3. Regionalización del país, en concordancia con la regionalización económico-productiva que para el país se determine
4. Instrumentación de un sistema coordinado constituido por un nivel nacional, funcionando en el MSP, a nivel de la DIGESA, con coordinación a otros Ministerios, y por los niveles departamentales integrados e integrando al MSP y las Intendencias Municipales, junto al espectro institucional departamental involucrado y relacionado, coordinados en sus respectivas regiones
5. Desarrollo pleno de las capacidades departamentales, debidamente organizadas, con recursos humanos institucional y regularmente incorporados
6. Desarrollo de la vigilancia epidemiológica con verdadero perfil de información para la acción, conteniendo componentes de vigilancia en enfermedades transmisibles y no transmisibles, ambiental, ocupacional y nutricional
7. Desarrollo de programas prioritarios en materia de promoción de salud y de prevención y control de enfermedades, capaces de articular acciones departamentales y regionales
8. Generación de genuinas interconexiones subregionales (MERCOSUR), regionales y globales en apoyo a las acciones y planes que en materia de Salud Pública se propongan
9. Implementación de un plan gerencial de abastecimientos en recursos farmacológicos, biológicos y diagnósticos que permita planificar necesidades en situaciones basales o de emergencia
10. Integración al Sistema Nacional de Desastres como aporte del sector salud al mismo en materia de planificación y gerencia
11. Prioridad a intervenciones de salud dirigidas a brindar prevención y atención a niños y jóvenes; cuidado de la salud del grupo familiar; y continuidad de acciones dando cobertura al ciclo vital del individuo
12. Conjunción de objetivos con el desarrollo del área científico-tecnológica
13. Apelar a una visión sistémica intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria de la Salud Pública del Uruguay.

Los sistemas de salud no son creados por una ley, aunque las leyes pueden iniciar y orientar su construcción, su formulación y su materialización. Lo cierto es que su creación supone un verdadero proceso. La ley recientemente aprobada en el Uruguay sólo marca una dirección y un camino.

Los órganos planteados para presidir su construcción en el futuro inmediato han sido objeto de numerosas críticas, muchas de las cuales compartimos por pensar que están bien fundamentadas, pero creemos que el debate constructivo puede contribuir en forma altamente positiva para encontrar el necesario punto de

equilibrio entre los diferentes protagonistas institucionales del sector, para que los cambios futuros permitan el perfeccionamiento del sistema y no su demolición o sustitución “in totum” por otro nuevo.

IV. 7. La vivienda

Bases Programáticas³⁴

1. Implementar un modelo de ciudades amigables, con la instrumentación de políticas económicas, sanitarias y sociales integradoras.
2. Fomento de la participación estatal, privada y comunitaria en las políticas de vivienda. Estimular a los diferentes actores individuales y colectivos para diseñar una amplia red de colaboración en la búsqueda de las soluciones habitacionales, en forma descentralizada e integral.
3. Propender a la elaboración de proyectos de entidades intermedias públicas o privadas, promoviendo la obtención de recursos de diversas fuentes, con los correspondientes respaldos de calidad técnica y viabilidad económica.
4. Posibilitar el acceso de toda la población y en especial los sectores de bajos recursos a una vivienda sostenible
5. Propiciar instrumentos de autogestión y sustentabilidad de los proyectos con el fin de construir prototipos de vivienda autónomos y sostenibles.
6. Protección de los sectores en estado de vulnerabilidad (hogares con problemas de violencia doméstica, mujeres, jóvenes y ancianos), deteniendo y revirtiendo el proceso de segregación social.
7. Tender a una mayor integración social facilitando el acceso equitativo a los servicios a los efectos de mejorar y dignificar la calidad de vida.
8. Proteger el patrimonio de la familia en cuanto a la propiedad de sus viviendas.
9. Regulación adecuada del sistema de transferencias o subsidios delimitado a sectores claramente identificados.
10. Regular en forma razonable la propiedad de bienes inutilizados, tendiendo a desestimular la especulación.
11. Rediseño de las políticas de tierras urbanas y suburbanas, en especial de propiedad estatal.
12. Implementación de políticas conexas sociales, educativas, de seguridad ciudadana con el fin de promover barrios integrados y amigables.

³⁴ Extractado de Aportes para una definición de Lineamientos Programáticos en Vivienda, del Grupo Técnico de Vivienda y otros Aportes de Técnicos.

13. Rediseñar las políticas y posibilitar los financiamientos de espacios públicos, iluminación, aceras y mobiliario básico urbano.

Acciones

1. Ordenamiento Territorial y Normativa

- a. Sustitución de la Ley 18.308 y reestudio de la problemática del reordenamiento territorial a los efectos de dotar al país de un Plan Nacional de Gestión Territorial Integrado, en colaboración con los Gobiernos Departamentales, a partir de los principios y derechos fundamentales del ordenamiento constitucional.
- b. Actualización de la Ley Nacional de Vivienda 13.728, introduciendo criterios modernos de vivienda sostenible, autogestionada e integrada a comunidades saludables.
- c. Restablecer un Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, supervisado por los interesados.
- d. Resolver por vía legal la situación dominial de conjuntos habitacionales construidos por el Estado con problemas de tipo jurídico, por ejemplo, de titulación.
- e. Resolver por vía legal la situación de obras inconclusas, en especial, las torres en zonas turísticas.

2. Trámites

- a. Simplificación de trámites para los proyectos de regularizaciones de propiedades, los sistemas de aportes a la seguridad social y unificación de criterios eficientes de autorizaciones municipales de construcción.

3. Transferencias y subsidios

- a. Racionalizar los sistemas de subsidios a los efectos de que los mismos sean transparentes limitándolos a los sectores de población de bajos recursos.
- b. Evitar la cultura del no pago, generando contraprestaciones y compromisos de los adjudicatarios, a los efectos de evitar las inconducentes e ineficaces políticas asistencialistas. En caso necesario, aplicar subsidios.
- c. Establecer exoneraciones tributarias a viviendas de interés social.

4. Créditos

- a. Facilitar a las familias de ingresos medios el acceso a los sistemas de financiación privados, asociaciones de ahorro, cooperativas de viviendas a los efectos de acceder a los créditos para la construcción de viviendas propias o refacción de viviendas usadas, con el objetivo de incentivar soluciones que no requieran utilización de nuevos suelos alejados de los servicios públicos básicos.
- b. Otorgar a los sectores sociales desfavorecidos a través del asesoramiento técnico, capacitación y créditos blandos, las condiciones mínimas de iniciar procesos de adquisición de viviendas sostenibles, mediante la creación de centros regionales de asesoramiento.
- c. Redefinir la asistencia a las Cooperativas de Vivienda, en acuerdo con ellas, mediante la selección de créditos concursables, en función de

calificaciones previas de los proyectos, con el objeto mejorar la eficiencia del sistema.

5. Tierras

- a. Crear Carteras de Tierras Urbanas destinada a programas habitacionales, especialmente para sectores de ingresos inferiores a UR 25.

6. Asentamientos

- a. Redefinir y potenciar los programas de regularización y erradicación de asentamientos, asignándole la importancia que tiene como problema de exclusión social y coordinándolo con otros programas.
- b. Establecer programas de autoconstrucción asistida en lotes urbanizados (de la cartera de tierra generada) para familias con capacidad para construir su propia vivienda.
- c. Restablecer el programa de Núcleos Básicos Evolutivos, en acuerdo con sus interesados, mejorando aspectos constructivos y creando las condiciones para el crecimiento de los mismos. Estudiar participación del sector privado en estos programas.
- d. Restablecer el programa de Post Obra de Núcleos Básicos Evolutivos.
- e. Implementar un programa de VIVIENDAS PROTEGIDAS, a los efectos de detener el pronunciado proceso de exclusión y segregación
- f. En coordinación con los Gobiernos Departamentales, Universidad de la República, organizaciones cooperativas y no gubernamentales, implementar programas integrales, a los efectos de implantar BARRIOS AMIGABLES, atendiendo razones urbanísticas, sociales, laborales, y sanitarias, con el apoyo técnico de equipos multidisciplinarios, comprometiendo a cada una de las comunidades con el trabajo y desarrollo de los planes, priorizando la autogestión.
- g. Planificación, manejo y gestión de asentamientos tomando en cuenta prioritariamente el acceso a los servicios básicos (agua, energía, recolección de residuos, caminería, iluminación y acceso a servicios sanitarios), en las áreas urbanas y suburbanas de todas las ciudades, con el propósito de crear entornos amigables.
- h. Dotar a las Intendencias Municipales de herramientas técnicas de apoyo a las organizaciones intermedias a efectos de incentivar la creación de proyectos integrados en apoyo a las comunidades excluidas.
- i. Diseñar modelos de participación comunitaria con compromisos firmes de autogestión y contraprestaciones, con el objetivo de evitar planes de asistencialismos ineficaces.
- j. Implantar planes de acción coordinados a efectos de evitar el hacinamiento dado por los tamaños reducidos de viviendas mediante planes de salud especiales (enfermedades físico-psíquicas), de fomento de condiciones laborales autosustentables y participativas, como así también la posibilidad de dotar de espacios de recreación y/o centros de barrios dirigidos y supervisados por las Intendencias Municipales.

7. Cooperativas de vivienda

- a. Estimular los planes de las cooperativas de viviendas de ayuda mutua o de ahorro previo, sobre la base del autofinanciamiento.
- b. Facilitar equipos multidisciplinarios de asesoramiento a las cooperativas.
- c. Implantar sistemas de subsidios mediante el sistema de fondos concursables, en función de la excelencia de los proyectos presentados por las cooperativas.
- d. Incentivar la creación de redes de apoyo técnicos a los grupos comunitarios que deseen construir y administrar sus propios proyectos constructivos.
- e. Celebrar acuerdos tripartitos entre el Estado, las Cooperativas y las Entidades Financieras) a efectos de disminuir los riesgos financieros asumidos en las operaciones, mediante la modalidad de avales hipotecarios por parte del Estado.
- f. Simplificar los trámites burocráticos y abaratar los costos de formación de nuevas entidades cooperativas.
- g. Involucrar a todos los actores a los efectos de lograr efectos sinérgicos a partir de los casos positivos de autogestión en la construcción, administración y conservación de las soluciones habitacionales.

8. Alquileres

- a. Unificar las soluciones existentes de garantías de alquileres (MVOTMA y MEF) a efectos de darle agilidad y transparencias a los respaldos estatales.
- b. Ampliar el alcance del sistema de garantías de alquileres para contemplar la situación especial de las parejas jóvenes y de los estudiantes del Interior.
- c. Implementar sistemas mínimos de coordinación con organizaciones no gubernamentales relacionadas a la temática.
- d. Estudiar un sistema amplio de subsidios directos para el pago de alquileres, destinado a familias de bajos ingresos.

Programas Especiales

I. Mujer

- a. Implementar sistemas de ayuda mutua y autogestión, con subsidios claramente establecidos, en los casos de mujeres jefas de hogares, y/ o víctimas de violencia doméstica, mediante la implantación de programas integrados de apoyo, facilitando el acceso a un sistema de viviendas protegidas a las segundas.

II. Juventud

- a. Implementar una BOLSA DE VIVIENDA a través de los Gobiernos Departamentales, y el Instituto de la Juventud, con el objetivo de reinsertar jóvenes en situaciones de riesgo, mediante programas conjuntos que atiendan las necesidades, básicas de vivienda y además afectivas, físicas y laborales, mediante experiencias pilotos de viviendas autogestionadas por los residentes.
- b. Implementar una red coordinada con las Universidades y los gobiernos departamentales y las comunidades correspondientes, con

el fin de erigir en todos los departamentos viviendas universitarias, a los efectos de posibilitar la movilidad de estudiantes en todo el territorio nacional, con el fin de democratizar la enseñanza universitaria en todos sus planos.

III. Personas con capacidades diferentes y tercera edad

- a. Implementar planes tendientes a evitar la exclusión y la segregación con la participación de las entidades públicas, privadas, y las comunidades respectivas. Potenciar los planes del BPS-MVOTMA.

IV. Militares, policías, maestros

- a. Formular planes de asistencia en la organización de modelos cooperativos asistidos técnicamente, con el objetivo de evitar la exclusión de dichos sectores y erradicarlos de zonas conflictivas, otorgando los subsidios correspondientes a tales efectos.

V. Servicios básicos

- a. Implementar sistemas transparentes de subsidios para los casos de aquellos grupos poblacionales, que tengan limitados el acceso a los servicios básicos (energía, agua, saneamiento, salud).
- b. Implementar en el Interior del país la conexión obligatoria y efectiva de todas las viviendas a los servicios sanitarios de agua potable y saneamiento, mediante costos razonables y la aplicación de exoneraciones y subsidios transparentes.

VI. Vivienda rural

- a. Revitalización de los planes de MEVIR, agregándoles programas de seguimiento de las adjudicaciones.
- b. Desarrollar planes de integración de las comunidades beneficiadas, tendientes al desarrollo educativo, cultural y laboral, con especial atención a la formación integral de niños y jóvenes.

VII. Simplificación Institucional

- a. Evaluar sus costos y simplificar la excesiva trama institucional que representan el Banco Hipotecario del Uruguay, la Agencia Nacional de Vivienda y el Ministerio de Vivienda, destinando las economías a los planes habitacionales.

IV. 8. La cultura

El acceso a la cultura es un derecho equivalente en importancia a los derechos de acceso a la educación, la salud o la vivienda. La participación en la vida cultural del país, como espectador y/o como creador, hace al desarrollo humano personal y social³⁵.

Por ello se considera que las políticas culturales deben ocupar un lugar preponderante en el conjunto de las políticas públicas. Se conjugan en ello la importancia del acceso a la cultura como derecho ciudadano, su potencial como recurso de integración y promoción social, la significación creciente que las industrias culturales tienen en la vida económica, y la importancia de corresponder al patrimonio acumulado por el país en este campo, contribuyendo a su conocimiento, continuidad y enriquecimiento.

Las políticas culturales, más allá de sus especificidades, propias de las disciplinas y géneros que deben abarcar, deben pues tomar en cuenta, en su formulación, los principios señalados. En ese sentido puede afirmarse que el punto de partida de quienes las elaboren, formulen y ejerzan es, como diría Wilson, "*un compromiso con la gente*".

Se entiende la cultura en un sentido moderno y amplio, como creación y construcción individual y colectiva, comprendida y respetada en su dimensión temporal histórica, que implica la responsabilidad de su crítica, actualización y adaptación a los desafíos y necesidades cambiantes.

Es el ejercicio mismo de la creación cultural lo que debe interesarle promover a un gobierno, más que calificar y ponderar de manera inmediata y subjetiva sus resultados. No obstante ello, es tarea necesaria de la política cultural promover el ejercicio crítico como instrumento de decantación y valoración de los productos culturales.

El papel del Estado es fundamental en materia de promoción, difusión e incluso de subsidio a la creación y construcción cultural, teniendo muy claro las dificultades propias de un mercado limitado en materia de tamaño y capacidad de consumo.

Sin embargo, el Estado no debe ser un actor central en materia de producción de cultura, y mucho menos un legitimador oficial de posturas y modalidades creativas. Su rol debe ser el de un facilitador y promotor, capaz de permitir que las creaciones individuales y colectivas de los distintos actores culturales independientes, logren desarrollarse y fluir sin dificultades.

El sistema público de cuerpos estables como la Orquesta Sinfónica, el Coro o el Cuerpo de Baile del SODRE, constituyen ámbitos de enorme acumulación de experiencia, siendo unidades a preservar y a potenciar, pero es necesario reconocer también, que los mismos necesitan reformulaciones que permitan explicar su rol socio-cultural.

³⁵ Extractado de Aportes para la definición de Propuestas en Cultura, del Grupo Técnico de Cultura

El sistema de gestión de las políticas culturales del gobierno central requiere cambios de carácter institucional para aumentar su eficiencia y eficacia. La Dirección de Cultura del M. E. C., como cuerpo central de orientación y centro neurálgico en la toma de decisiones, demanda fortalecimiento institucional y presupuestal.

La Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación debe transformarse hacia un modelo alternativo que le permita un funcionamiento más fluido y eficiente, en razón de su importancia y jerarquía cultural.

El desarrollo de las políticas culturales del gobierno central demanda un plan de racionalización y coordinación muy estrecha con distintos organismos del Estado que están en directa o indirecta relación con la materia cultural:

- a) Secretarías Ministeriales: Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - en particular con estas dos últimas Direcciones -, Ministerio de Salud Pública y OPP.
- b) Empresas estatales y servicios descentralizados.
- c) Intendencias Municipales, en particular con las Direcciones de cultura y turismo, así como con las Comisiones locales de patrimonio cultural.

Es necesario establecer un programa de trabajo y acción coordinada con empresas, organizaciones no gubernamentales y distintas universidades del país, tanto públicas como privadas.

El programa antedicho requiere, a los efectos de un adecuado trabajo con todos estos actores públicos, privados y comunitarios, la creación de una Unidad de Coordinación Interna (UCI), dentro de la D. N. Cultura del MEC, como instrumento facilitador de la mencionada gestión.

La cultura se convierte, cada vez más, en un actor relevante de la economía, contribuyendo a la generación de recursos y moviendo cifras crecientes dentro del conjunto de factores productivos. Debe desecharse por tanto, por anacrónica, la idea de que invertir en cultura es "poner dinero en saco roto".

Sin embargo, esta inversión no puede estar atada a una mirada cortoplacista y pragmática, que busca resultados inmediatos a partir de dudosos o excluyentes instrumentos de medición: afluencia de público, entradas vendidas, etc. La valoración del aporte de la cultura en sus más diversas dimensiones sólo debe medirse en términos de beneficios sociales y de impacto en la formación y socialización de las nuevas generaciones de jóvenes uruguayos.

Debido a la necesidad de evaluar los resultados de las políticas culturales en tiempos de larga duración, es que éstas deben ser siempre políticas de Estado y no el resultado de improvisaciones y sellos partidarios. En este sentido, se considera necesario dar continuidad a algunos proyectos propuestos en la actual administración, aunque estableciendo los ajustes necesarios para su buena y adecuada instrumentación.

Se estima necesario generar amplios espacios de discusión en torno a las políticas a desarrollar, convocando con amplitud a los diversos actores que acreditan actividad continuada en el campo de la cultura, independientemente de filiaciones ideológicas o de perspectivas.

IV. 9. El deporte

El Deporte se ha convertido en un fenómeno social del cual el Estado no puede ni debe estar alejado ³⁶.

Política Institucional

1. El Estado Uruguayo debe tener una Política de Estado sobre Deportes, que trascienda y perdure mas allá de quien "circunstanacialmente" ocupe el poder político, con reglas claras y bases sólidas
2. Para desarrollar esta Política se deberá instrumentar una Ley del Deporte que provea un marco legal encaminado a la regulación, ordenación de las actividades deportivas, protección del Deporte y de los deportistas de toda forma de explotación y a estimular las acciones organizativas y de promoción desarrolladas por las instituciones vinculadas al Deporte.
3. Se convocará a los actores de reconocido prestigio en el mundo del Deporte a participar de la elaboración de esta Ley y a comprometerse en la participación y la cogestión de esta Política.

Deportes para todos

4. El país necesita una Política de Estado que genere las condiciones para que la población toda pueda acceder a la práctica de actividades físicas y recreativas, porque la cultura física es un derecho más de las personas que lo habitan.
5. La programación general de la enseñanza debe incluir la educación física y la practica del deporte como materia obligatoria en todos los niveles del Sistema Educativo. Asimismo se deberá organizar conjuntamente con la ANEP, los Institutos Privados, la Universidad y el INAU, más competencias deportivas a todos los niveles y con el apoyo de las Federaciones y Asociaciones Deportivas.
6. Generar programas de Educación Física específicos para adultos que combatan el sedentarismo y muy especialmente para aquellos que por razones laborales realizan esfuerzos físicos en diferentes sectores productivos del país.
7. Atender las necesidades de los adultos mayores en lo que refiere a los aspectos físicos y recreativos que permitan su mejor inclusión en la sociedad.
8. El Estado deberá fomentar e instrumentar por todos los medios la práctica del deporte por las personas con capacidades diferentes a fin de contribuir a su plena integración social.
9. Fomentar y tutelar los aspectos educativos, recreativos y socializadores del deporte, que contribuyan a la prevención de las conductas antisociales en

³⁶ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Deportes, del Grupo Técnico de Deportes

general y a la reinserción de aquellos que están al margen de la sociedad. En particular, para la prevención de los males de las drogas.

10. En nuestro país la Comisión Nacional de Educación Física fue creada en 1911 y el Comité Olímpico Uruguayo en 1923. En 1924 llega el primer ORO Olímpico para nuestro Fútbol. La creación de las Plazas de Deportes a partir de 1916 fue uno de los mejores ejemplos de la decisión del Estado en cuanto a asumir la responsabilidad sobre la cultura física, siendo aquellas motores indispensables del comienzo de un desarrollo pujante que tuvo la actividad deportiva nacional. Es prioritario que vuelvan a serlo.

Deporte de Competencia

11. Un capítulo especial para el Estado debe ser el Deporte de Alto Nivel por el estímulo que supone para el fomento del deporte base y por su función representativa de Uruguay en las competiciones deportivas internacionales.

Los deportistas más destacados en las diferentes disciplinas serán incorporados en un Centro de Alto Rendimiento, donde se les preparará para competir en el ámbito internacional y se les proveerá de los mejores docentes en cada disciplina, y de un cuerpo médico que aplique los avances científicos y tecnológicos en el área que desarrolla el deportista de alto nivel.

12. Se desarrollarán programas de becas para el desarrollo de la actividad deportiva, los que tendrán como finalidad incentivar y apoyar al desarrollo de aquellos deportistas que tengan posibilidades de destacarse dentro de su disciplina deportiva a los efectos de representar internacionalmente al país, actuando conjuntamente con las Federaciones y Asociaciones Deportivas, el Comité Olímpico Uruguayo y la Confederación Uruguaya de Deportes.
13. Desterrar la violencia en todas sus manifestaciones de los espectáculos deportivos generando el ámbito propicio y apuntando a que todos los involucrados sean conscientes de la importancia de ello y colaboren con las autoridades competentes para que así sea.
14. Deberán ser necesarios el control y la fiscalización del deporte profesional con un espíritu componedor de los distintos estamentos deportivos, preservando criterios legales, de salud, educación, conducta y cristalinidad.
15. Se promoverá la creación de los "Juegos Nacionales" con participación de todas las Federaciones y Asociaciones Deportivas como forma de desarrollar el deporte de competencia y hacerlo llegar de forma directa como espectáculo a toda la población.
16. Es necesario que se impulsen políticas que apoyen a las Federaciones y Asociaciones Deportivas a desarrollar competencias deportivas internacionales en nuestro país.-

Recursos Económicos

1. El país necesita una Política de Estado que promueva la creación de recursos económicos para el deporte y que no se desvíen aquellos que ya existen.
2. Como forma de financiamiento de las actividades deportivas a todos los niveles se debería analizar la Lotería Deportiva.
3. Definir un marco jurídico que propicie y facilite aportes financieros para actividades deportivas, como exenciones impositivas para aquellas empresas privadas que aporten con fines de fomento del deporte,; ello sería importante para el desarrollo de muchos deportes que hoy sólo cuentan con la buena voluntad de sus dirigentes, sus atletas y sus técnicos.
4. El Estado deberá volcar al desarrollo del deporte en general, al de formación y al de competencia amateur, aquellos recursos provenientes de los gravámenes que le correspondan al deporte profesional.
5. Las experiencias internacionales en la materia son diversas, pero en general se tiende a trabajar en forma vinculante deporte-salud - políticas sociales - educación.
6. Se deberán realizar convenios de apoyo recíproco con aquellos países con Políticas de Estado enfocadas al desarrollo del deporte a todo nivel.-

CAPÍTULO V

Desarrollo público

En este capítulo hemos resumido las principales propuestas que han elaborado los Grupos Técnicos correspondientes a los sectores más vinculados a las normativas y actividades del sector público.

V. 1. El derecho y la justicia

Bases Programáticas

1. Defensa irrestricta de la legalidad. El lema “Defensores de las Leyes” tiene una rica historia en el Uruguay. En un principio, se refería a la defensa de la constitucionalidad frente al avasallamiento de los pretensores ilegítimos del poder. Hoy, refiere a la plena y absoluta vigencia de un Estado de Derecho fuerte, auténtico, eficaz, y especialmente “asequible inmediatamente” para el hombre común.³⁷
2. Se debe revertir un cierto deterioro general del “estado” de derecho:
 - Intentos de limitación del derecho a la vida.
 - Dificultades notorias del instituto policial para garantizar la seguridad individual. El tema seguridad no ha sido resuelto por el actual Ministerio, la inseguridad es lo que campea en la sociedad y el reclamo de ésta es cada vez mas enérgico.
 - Vulneración de la “seguridad jurídica” mediante aplicación de leyes con efecto retroactivo.
 - Vulneración del derecho al trabajo.
 - Vulneración del derecho de propiedad
 - Vulneración del derecho a la intimidad.
 - El nombramiento de encargado de la Fiscalía de Corte (Fiscal “de facto”) sin la aprobación de la mayoría parlamentaria exigida por la Constitución de la República
 - La limitación de las facultades de la Fiscalía de Corte en la organización técnica de su personal, mediante la última Ley de rendición de cuentas, afectando la independencia funcional del Ministerio Público.
 - La amenaza de legisladores a la Suprema Corte de Justicia, cuando ésta ha resuelto la inconstitucionalidad de normas tributarias. Un diputado (Sr. E.P.) le “recordó” a la SCJ que “... parece que los magistrados se olvidan de quien vota y quien asigna cada peso que ellos gastan para impartir justicia...”. .
 - La aprobación de las ocupaciones laborales, en muchos casos sin conflicto colectivo, en desmedro del derecho al trabajo de los trabajadores no sindicalizados y del derecho de propiedad del bien ocupado.
 - El pago ilegítimo de seguro de desempleo para trabajadores ocupantes.
 - La violación del principio de igualdad en cuanto al derecho de ocupación. Se admite para los trabajadores privados, pero no para los públicos.
 - La amenaza a los medios de comunicación de que no se les proveerá de publicidad estatal si dan noticias negativas sobre los entes públicos.

³⁷ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Derecho y Justicia, del Grupo Técnico correspondiente.

- La decisión política de remover o “postergar” las carreras administrativas de funcionarios que no son afines al régimen en algunas oficinas.
- 3. Hay que revertir el deterioro de la calidad técnica de las leyes de este período y las reiteradas modificaciones legales a leyes recién aprobadas

Acciones para la restauración del Estado de Derecho

1. Se promoverá la efectiva tutela de los derechos humanos (todos) de los habitantes.
2. Se promoverá una reforma de la ley de Amparo, ampliando la competencia y los presupuestos por los que dicha acción puede admitirse;
3. Se estudiará la creación de jurisdicción especializada en materia de amparo, distinguiendo el ámbito del derecho privado y del derecho público.

Acciones para el sometimiento pleno de la Administración al Derecho

1. Se promoverá la creación de tribunales de menor jerarquía en el proceso de anulación de actos administrativos, bajo la superintendencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
2. Se promoverá la creación de Tribunales de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, en la medida de lo posible.
3. Se procurará atribuir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la posibilidad de disponer medidas que estime adecuadas en cada caso para tutelar los derechos y deberes legítimos de los individuos, con la misma amplitud con que tiende a reconocerlas el Derecho Procesal contemporáneo.
4. En alguna ocasión deberán realizarse modificaciones en cuanto a la reducción de los plazos máximos para la resolución de recursos administrativos, sin perjuicio de las reducciones que se pueden plantear por otras vías.
5. En la misma ocasión se puede incluir la eliminación de la condición previa de recurribilidad ante la propia administración para habilitar la vía anulatoria.
6. También se puede incluir la ejecutabilidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa de las decisiones de anulación de los actos administrativos ilegítimos.

Acciones para el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y la Magistratura en general

1. Se garantizará la independencia del Poder Judicial, y se evitará toda injerencia política en las decisiones sobre inconstitucionalidad de las leyes.
2. Se evitará toda discriminación hacia el Ministerio Público y Fiscal en el otorgamiento de recursos presupuestales.
3. Se evitará toda injerencia política en las decisiones de los fiscales.
4. Se restituirá a la Fiscalía de Corte los poderes que le corresponden en cuanto a la organización técnica y funcional del servicio.
5. Se promoverá la carrera judicial, dotando a los magistrados de remuneraciones acordes a sus funciones; en particular, sin detrimento de la máxima preservación de la independencia del Poder Judicial, se promoverán medidas tendientes a favorecer el ascenso de los magistrados más calificados.
6. Se promoverá la formación de los magistrados, mediante el otorgamiento de facilidades en todas las entidades educativas, públicas y privadas, del país.
7. Se establecerá la obligación legal de toda entidad estatal, autónoma o no, de cooperar con las requisitorias judiciales (en los términos y las condiciones que se reglamentará), especialmente en todo lo relativo al apoyo técnico en cuestiones especializadas.
8. Se establecerá la obligación de proveer a los Sres. Magistrados de todas las bases de datos jurídicas disponibles en el país, sin perjuicio del establecimiento de una compensación adecuada. En particular, se proveerá de los recursos necesarios para que los magistrados del interior del país cuenten con acceso electrónico inmediato a las bases de doctrina y jurisprudencia existentes en el país.
9. Se dotará de recursos al Poder Judicial para completar el proceso de informatización, tanto en el Interior como en la Capital.
10. Se dotará de recursos al Poder judicial para la implementación del expediente electrónico en todos los Juzgados.
11. Se promoverá la creación de tribunales de mediación, zonales, los que tendrán intervención preceptiva en materias menores y pueden evitar el inicio de procesos largos y costosos.
12. En materia penal se estudiará, en consulta con la Suprema Corte de Justicia y los magistrados, la necesidad de contar con más tribunales especializados en determinadas materias penales particularmente complejas, como las relativas al crimen organizado, los delitos económicos, el lavado de dinero y tráfico de estupefacientes, etc.

13. Se estudiarán, en consulta con la Suprema Corte de Justicia, medidas legislativas para el acortamiento de los procesos judiciales y la eliminación de los actuales atrasos y demoras en algunos Juzgados.
14. Se buscará extender a todo el país un Sistema de Notificaciones Urgentes y No Urgentes, en particular, por vía electrónica (correo electrónico del profesional actuante) con aviso a su teléfono celular.
15. Se estudiara la posibilidad de realizar Acuerdos Programa entre el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con el Poder Legislativo para relacionar la asignación de recursos presupuestales adicionales con el cumplimiento de metas de modernización administrativa, simplificación de trámites y eliminación de atrasos.

Acciones para la tutela integral de los Derechos Humanos

1. 28. Creación de la figura del Defensor del Ciudadano, asegurándose de que la Oficina sea independiente del Gobierno, tenga competencia para conocer de violaciones de los derechos humanos y esté dotada del personal adecuado para tramitar las denuncias de abuso.
2. 29. Debe extremarse la protección a los uruguayos olvidados e invisibilizados por la sociedad: las personas con discapacidad, la población en alto riesgo de exclusión o discriminación, requieren de acciones afirmativas por parte del Estado para equiparar sus oportunidades frente a los demás ciudadanos, y particularmente para garantizar el ejercicio de sus derechos sociales, económicos y culturales.
3. 30. Educación en Derechos Humanos, desde los primeros años escolares, dado que se trata de un ámbito propicio para encarnar y recrear valores, en la medida que sitúa a la dignidad humana como valor fundante de una ética y una moral porque desde la vigencia en los derechos humanos se articulan los valores de la libertad, la justicia y la igualdad, la democracia, el pluralismo y el respeto.

El “Nunca Más” requiere igualmente y de manera inaplazable un proceso educativo capaz de proporcionar a las nuevas generaciones los conocimientos, las habilidades cívicas y por sobre todo las actitudes y valores conducentes a una profunda toma de conciencia del significado histórico, cultural, social y ético de la violación a los derechos humanos, - de todas las épocas y períodos históricos - dado que el cuerpo social de la nación ha sido afectado integral y generacionalmente.

El contenido de tal Educación debe ser objeto de un consenso social sólido.

V. 2. La seguridad pública

El análisis de la seguridad pública debe ser precedido de la consideración de los principales valores en juego, que son derechos y garantías que surgen de la Constitución de la República y procuran otorgar al ser humano el mayor grado de libertad y autonomía personal, respetando su dignidad como tal.³⁸

Valores a preservar

Son derechos y garantías que no se pueden sacrificar so pretexto de lograr mayor seguridad pública:

- a. la responsabilidad penal solo es subjetiva. Además, no comete delito, en tanto responsabilidad subjetiva, quien no está capacitado para valorar su propia conducta porque carece de esa aptitud por razón de su edad o por trastornos patológicos (inimputabilidad)
- b. la responsabilidad penal no puede derivar de la promulgación de una ley posterior a la conducta incriminada. Por esto la ley penal no puede ser retroactiva
- c. la responsabilidad penal sólo puede determinarse por la vía de una Ley formal.
- d. la responsabilidad penal debe graduarse de acuerdo a la gravedad de la acción u omisión y de la agresión al bien jurídico protegido.
- e. la responsabilidad penal solo puede ser decidida por un magistrado imparcial e independiente.
- f. la responsabilidad penal no puede determinarse con aplicación de la analogía o de una norma penal en blanco que otorgue discrecionalidad al magistrado.
- g. La decisión o sentencia penal debe dictarse en un proceso que garantice la presunción de inocencia, la posibilidad de defensa y prueba, la posibilidad de instancias judiciales revisoras y la prohibición de juicio penal en rebeldía.
- h. la obtención de las pruebas debe hacerse sin vulnerar las garantías individuales, lo que implica la prohibición de apremios, de pesquisas secretas y de la intromisión arbitraria en la esfera secreta de la persona, incluyendo el allanamiento al hogar en horas de la noche sin autorización del jefe de familia o del Juez en horas del día. Importa destacar y defender este principio que el actual Gobierno propuso vulnerar recientemente siendo finalmente rechazado en el Parlamento
- i. La responsabilidad penal no puede ejercerse aplicando sanciones degradantes al sujeto encontrado culpable.

Gravedad

El diagnóstico de la situación en Uruguay es trágico y no se puede soslayar con conceptos improcedentes como el de "sensación térmica"

Un primer signo revelador: **la población carcelaria.**

³⁸ Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en Seguridad Pública, del Dr. Juan Andrés Ramírez y Aportes de Técnicos de la Fundación.

El número de reclusos triplica la máxima admisible para nuestra sociedad. La media universal de la población carcelaria se encuentra en los Estados occidentales democráticos en el uno por mil (1 o/oo) de la población total.

Desde el año 1994, en que la población carcelaria oscilaba en unos 2.800 reclusos, se ha triplicado esa cifra, máxima admisible, encontrándonos actualmente en unos 9.000 reclusos en todo el país, lo que es muy grave. El fenómeno es más alarmante si se le agregan estas cuatro constataciones:

- a. a pesar del número extraordinario de reclusos, no ha descendido el índice de criminalidad, sino que ha crecido, lo que indica que si se lograra una mayor eficiencia penal-represiva de la Policía y la Justicia Penal, el número de éstos aumentaría aún más.
- b. el promedio de edad de los reclusos ha descendido también considerablemente con relación al promedio de las décadas anteriores lo que hace que el 75% del total sea menor de 31 años.
- c. el promedio de edad de los delincuentes primarios también ha descendido, llegando a que el 76% de los primarios tienen menos de 30 años y un tercio de éstos entre 18 y 19 años de edad.
- d. en la población carcelaria y muy en particular en los jóvenes, la adicción a las drogas es elevadísima (aproximadamente el 80% de los reclusos de 18 y 19 años, mientras que para el resto el promedio oscila entre el 40 y 70%) con un incremento notable en el consumo de pasta base en los centros urbanos.

La interacción de estos datos, la juventud de la población carcelaria, la proporción de primarios jóvenes y la adicción, llevan a un pronóstico de agravamiento cada vez mayor.

A ello debe sumarse que las cárceles en general y más aún en el Uruguay de hoy, son delito-genéticas y no reeducantes.

Un segundo signo revelador: **el tipo de delitos**

Se debe ser cauto en el uso de las estadísticas ya que se aplican a los delitos que se conocen y que se denuncian y no sobre el universo de los realmente cometidos.

En particular hay un delito que envenena la sociedad que es la corrupción, fundamentalmente en la Administración Pública y que debe ser combatida y sancionada con firmeza. Porque destruye los cimientos del Estado democrático y del contrato social tácito que implica la confianza de los gobernados en sus gobernantes en quienes delegó temporalmente el ejercicio del poder.

Porque cualquier acto de corrupción produce o puede producir un daño al conjunto de la sociedad muchas veces superior al provecho obtenido por el funcionario o gobernante corrupto. Piénsese en el daño producido por una crisis financiera y bancaria como la que padecemos hace pocos años.

En el otro extremo se encuentran los delitos de violencia física que nos generan temor y los de robo que nos convierten en presos en nuestros hogares. En estos casos, en cambio, las cifras son conocidas con cierta fidelidad y mantienen un crecimiento creciente, armónico y consistente con el crecimiento de la población carcelaria joven, ya que el 50% de ésta, fue procesada por el delito de rapiña.

Y tercer signo: **la victimización infantil**

En especial nos debe preocupar el maltrato y abuso sexual infantil (así como la violencia doméstica). En este caso, el índice de denuncia es notablemente inferior a la totalidad de los delitos cometidos en razón de la edad y naturaleza de las víctimas y por el ambiente doméstico donde generalmente se cometen.

Atacar las causas del delito y de su incremento

Evidentemente, la delincuencia actual es un fenómeno multicausal que no puede encararse seriamente con planteos reduccionistas sino atendiendo a todos y cada una de sus causas.

Causas derivadas de trastornos en la psiquis del sujeto

Deben considerarse con profundidad y seriedad científica estos factores subjetivos, agravados por la incidencia de la droga en la conducta de quienes están afectados por algún trastorno anterior y el hecho que hoy no se hace nada absolutamente para el tratamiento y compensación de los reclusos afectados por estos trastornos, por lo que las cárceles sólo potencian la posibilidad de reincidencia posterior e inconductas graves en la misma prisión.

Causas incidentes en la formación de la personalidad del sujeto

Se trata en primer lugar de la desestructuración familiar. El niño no se forma con la referencia inicial del binomio, madre – niño y la posterior incidencia de la figura paterna.

La desestructuración familiar frecuentemente, además, victimiza al menor en su entorno doméstico en el que soporta la ley del más fuerte mientras es débil y se prevalece de ella cuando logra mayor fuerza física y agresividad, pasando de víctima a victimario.

Súmase a lo anterior, la deserción escolar y la pérdida de calidad de la enseñanza formal por lo que la formación del carácter y la personalidad en la Escuela u el Liceo, también es deficitaria.

Los factores anteriores se potencian normalmente cuando el medio socio-económico es marginal, pues entonces la relación del menor se hace más amplia pasando desde la familia al barrio y a los grupos más numerosos, con adicción a las drogas y con propensión al delito o a las conductas - que aún sin ser delictivas - son violentas.

La creciente actitud de violencia en los espectáculos deportivos es un síntoma todavía más claro del mismo fenómeno. Adviértase que progresivamente se ha ido

modificando la conducta de las hinchadas pasando a ser grupos que –en le mejor de los casos- ejercitan la violencia verbal durante dos horas continuas.

Causas socio-económicas

No cabe duda tampoco que la pobreza y sobre todo la marginalidad y la exclusión social son condiciones incidentes en las conductas delictivas.

La desocupación laboral, el alcoholismo y el abandono del hogar por parte del padre - muchas veces porque está preso - genera una situación crítica en los niños y adolescentes.

Por otro lado, respecto de los adultos si las condiciones normales de vida en libertad para un numerosos grupo humano son en sí mismas degradantes, la “pena” de reclusión carece de carácter aflictivo en tanto que no refleja un severo agravamiento de las condiciones de vida fuera de la cárcel y estar preso pasa a ser un mero episodio.

Causas vinculadas a las drogas

Desde hace un poco más de una década, la droga dejó de ser un artículo de consumo para ingresos medios y altos y pasó a ser de consumo masivo en razón de su abaratamiento (que va de la mano con su mayor agresividad sobre el sistema nervioso humano).

Causas vinculadas con la codicia y el deterioro de valores básicos, de la ética

La pobreza, la marginalidad, es una explicación pero no una justificación del delito. La mayoría de los uruguayos pobres no son delincuentes y mantienen sus valores morales. El Uruguay debe construir su convivencia en base a sus valores tradicionales de honestidad, respeto, paz social y protección de los desvalidos.

Políticas a desarrollar y errores a evitar

De la sola descripción del fenómeno y de sus condicionantes éticas, se deduce fácilmente que las medidas legislativas y administrativas a adoptar son múltiples y que no existe un único remedio para restituir un grado aceptable de seguridad pública, sobre todo en los centros urbanos.

Modificaciones en la edad de imputabilidad: mito y realidad

Según la legislación vigente - el Código de la Niñez y la Adolescencia y el Código Penal - existen tres franjas etarias: hasta los trece años cumplidos, que se identifican como “niños”, desde los trece a los dieciocho, que se les denomina “adolescentes” y de los dieciocho en adelante, los adultos.

- Los menores de trece años (niños) son propiamente inimputables penalmente. Su incapacidad de querer y entender se presume absoluta y no admite prueba en contrario- y por ello no responden penalmente (sólo pueden ser internados compulsivamente en casos de patologías psiquiátricas o de episodios agudos de drogadicción).

- A partir de los 18 años, salvo inimputabilidad provocada por causas patológicas o accidentales (locura, ebriedad, etc.) el sujeto responde penalmente.
- Entre los 13 y los 18, los adolescentes infractores son imputables sin duda alguna, aunque de forma diversa a los adultos.

Tienen diferencias en lo que refiere a culpa, negligencia o imprudencia, complicidad, tentativa, etc.

Es el Juez, con la asistencia de técnicos, el que puede concluir que el desarrollo de la personalidad del autor es lo suficientemente maduro, como para exigírsele determinada conducta.

Y debe ampliarse el apoyo técnico y las posibilidades del Juez de aplicar una amplia gama de medidas o sanciones, la mayor parte de las cuales están vigentes pero no se aplican o no se pueden aplicar por falta de recursos. Es posible actualmente aplicar penas de privación de libertad así como una amplia gama de medidas alternativas, como la libertad asistida y la libertad vigilada, servicios para la comunidad, prohibición de concurrir a determinados lugares, y programas socio educativos a cargo del I.N.A.U., siempre separando a los menores de los presos adultos.

No es razonable que menores responsables de graves o reiterados delitos mantengan su situación de peligro para la sociedad y para ellos mismos, mediante la simplista medida de reintegrarlos al hogar y a los padres que no supieron o no quisieron evitar tal situación.

Esta es una solución mucho más eficiente que la de bajar la edad de imputabilidad para tratarlos como adultos e incluirlos en el infierno de los actuales establecimientos de reclusión, lo que es, a largo plazo, contraproducente.

El control de las causas principales

Las principales medidas de fondo deben dirigirse hacia las causas citadas anteriormente a través de Salud Pública, la Enseñanza, el MIDES y el INAU.

- En esta materia, el M.S.P debe coordinar que a través de ASSE y de las empresas de salud privada se provea de terapia psicológica y psiquiátrica adecuada, incluyendo internación a los jóvenes adictos, cuando tengan voluntad de salir de ese flagelo.
- El INAU debe tomar acciones positivas para la internación y desintoxicación de los menores drogadictos
- Enseñanza Primaria y Secundaria deben realizar “discriminación inversa” y proveer a los barrios marginales de los mejores maestros y profesores, con escuelas de tiempo completo, para equilibrar en algo las carencias de los niños y jóvenes de los sectores más carenciados.

- Respecto de las escuelas, además debe utilizarse su infraestructura y el respeto que recoge en la comunidad, para que sea un centro de reunión y socialización en las zonas más difíciles.
- En los liceos, es esencial recuperar la disciplina y el comportamiento adecuado de los estudiantes y controlar el acceso a las drogas y procurar la atención de los que ya la consumen.
- Al Ministerio del Interior, por su parte, corresponde una mayor eficacia en la represión del tráfico de drogas, especialmente de la pasta base, cuyas “bocas de venta” son fácilmente identificables. Es imprescindible realizar una represión implacable a los proveedores minoristas y mayoristas de pasta base, lo que es posible.
- Al Poder Legislativo, toca –a nuestro juicio- en lugar de responder con una especie de intuitivo “reflejo condicionado” de aumentar la penalidad de los delitos que más preocupan, (medida demostradamente ineficiente) establecer otros mecanismos.
- En este sentido ya se había propuesto el año 1992 la creación de la figura del “colaborador eficiente” (vulgarmente conocida como “el arrepentido”) como instrumento moderno, y adecuado para combatir el crimen organizado y a las mafias de la droga, la trata de blancas y el contrabando. De paso sería útil para combatir los “delitos de cuello blanco” de corrupción.
- También se requiere una modificación al art. 8 del Código Penal para que el Juez pueda autorizar la actuación policial encubierta (por ejemplo, la oferta de compra de droga por un policía encubierto).

Los efectos contraindicados de las cárceles

En todas las sociedades hoy es admitido que el objetivo proclamado de cárceles “reeducativas” es una mentira piadosa.

La experiencia anterior en el manejo carcelario, ya se hizo con resultados favorables sobre las siguientes bases:

- a. Restablecimiento del control y disciplina de la vida interna dentro del carcelaje como presupuesto necesario.
- b. Categorización de los reclusos con progresividad de los beneficios, - según su comportamiento- como trabajo fuera de la celda, alojamiento en barracas fuera del carcelaje pero dentro del perímetro de seguridad con trabajo agrícola; alojamiento fuera del perímetro de seguridad en la zona circundante; salidas transitorias con o sin custodias.
- c. Asistencia personal a los reclusos con equipos técnicos multidisciplinario suficientes, con asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, médicos y procuradores, para lograr una mejor contención del recluso privado de su libertad.
- d. Mejoramiento de las condiciones de la visita familiar, para disminuir la tensión individual y colectiva de la población reclusa.

Obviamente, con la triplicación de la población reclusa, será imprescindible aumentar notablemente el gasto y la inversión en cárceles y así disminuir la presión interna sobre reclusos y personal policial interno.

Medidas a adoptar respecto de la actuación policial

La seguridad pública puede –obviamente– ser complementada con gastos e inversiones, tales como, vehículos, sistemas de comunicación, sistemas informáticos de procesamiento de información, bases de datos de imágenes y huellas dactiloscópicas, equipamiento de policía técnica, etc. Pero el grueso del costo de esa función esencial del Estado son salarios en tanto que se presta, básica y fundamentalmente, con trabajo humano.

Para contar con un servicio eficaz debe tener: el número suficiente de funcionarios, la calificación y formación profesional adecuada; la distribución territorial adecuada a las necesidades de la población y del servicio y una remuneración compatible con el mercado de trabajo.

Fuera de eso, las variantes se refieren a posibilidades diversas de organización, tanto en sus unidades ejecutoras (por territorio o por funciones) como en la organización escalafonaria de los grados que componen al cuerpo de oficiales y al del personal subalterno.

En consecuencia, las medidas a adoptar serían las siguientes:

1. Aumento del gasto corriente en seguridad

Sin embargo, en lugar de aumentar, al presente el gasto de seguridad es inferior - como porcentaje del gasto público total - al del Presupuesto Nacional de 1990, con un nivel de delincuencia en aquella época notablemente inferior (en 1990 el total nacional de reclusos fue de 1.800). Así, en 1990, el gasto del Ministerio del Interior fue del 7% del total del gasto público y en 2006, fue del 4,5%.

2. Retribución adecuada para el personal policial

Actualmente, el salario policial está fuera del mercado y por ello las vacantes no se llenan. El actual Gobierno - en lugar de incrementar esos sueldos - optó por rebajar las exigencias de calificación volviendo a reclamar solo la enseñanza primaria completa y no el primer ciclo de secundaria.

No hay alternativa a aumentar sustancialmente el gasto en seguridad, no sólo para mantener el mismo servicio que antes (compitiendo en el mercado de trabajo y llenando las vacantes) sino para aumentar la prestación del servicio a la comunidad, porque la situación lo reclama y porque el incremento de criminalidad es evidente.

3. Distribución territorial adecuada

La prestación del servicio policial requiere de una correcta distribución del personal en el territorio de la República acorde con las necesidades por lo que deben analizarse las migraciones internas y la ubicación geográfica de los delitos.

Para poner un ejemplo grueso, en las Jefaturas del interior del país el porcentaje de policías por habitantes del Departamento es 1% (un policía cada 100 habitantes) y en Montevideo menos del 0,5% (un policía cada 200 habitantes) cuando –además– el índice de criminalidad por habitantes en Montevideo es varias veces superior.

Medido en actividad y stress humano por policía, tampoco cabe duda que la intensidad del trabajo en Montevideo es de una exigencia notablemente mayor que la del funcionario de dependencias del interior del país.

4. La inhibición penal

La amenaza de sanción penal tiene un efecto cierto de inhibición de las conductas delictivas. En realidad, la mayor o menos inhibición proviene o deriva del cálculo de probabilidades de quedar impune.

En base a esto, la verdadera prevención se logra no con la abundante presencia de guardiaciviles en las calles (lo que es imposible y más aparente que real) sino con una rápida respuesta policial ante la denuncia y con una intensa labor de la policía de investigación.

Solo si los potenciales autores advierten que el riesgo de ir preso es muy elevado, se logrará la inhibición preventiva.

Por ello, la reorganización policial por funciones, además de la territorial, debe encararse con un perfeccionamiento profesional mayor. Esto implicaría aumentar progresivamente el escalafón de oficiales respecto al escalafón de personal subalterno que actualmente quintuplica o sextuplica al de oficiales. Inclusive facilitar el pasaje – por única vez - al escalafón oficial de personal subalterno experiente que califique y realice los estudios que se establezcan.

Acciones

La actual inseguridad pública tiene muchas causas. Mientras se atacan las principales causas de fondo (la pobreza, las drogas, la codicia, etc.) es necesario adoptar medidas inmediatas:

Instituto Nacional de Rehabilitación

Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, de rango Servicio Descentralizado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, con dos Unidades Ejecutoras: el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ) y el Instituto de Diagnóstico, Rehabilitación y Reinserción Social para Adultos.

Minoridad Infractora

Hay en Uruguay una población de aproximadamente 270.000 adolescentes (menores entre 13 y 17 años), y los llamados adolescentes infractores a la ley Penal en este país son alrededor de mil. Debemos diferenciar entre unos y otros. El peso de los menores infractores en el temor diario y en los medios de comunicación no debe extenderse a la gran mayoría que son jóvenes honestos.

Debemos reconocer que, por múltiples razones, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay ha fracasado en esta área y ha perjudicado sus prioridades, su imagen y su trabajo en las demás áreas, que comprenden a muchísimos menores más en situación de riesgo.

En el año 2003 la población atendida por el INTERJ en la modalidad de privación de libertad promediaba los 350 jóvenes, hoy en noviembre del 2008 los jóvenes atendidos en los hogares del INTERJ no alcanzan la mitad. Si tomamos en cuenta los últimos cuatro años el promedio de fugas en la Colonia Berro es extremadamente elevado.

Las condiciones de reclusión hacen que, en la mayoría de los casos, el internar un joven en el INAU, lejos de solucionar el problema más bien lo agrava.

Se requiere un Instituto especializado, fuera de la órbita del futuro Ministerio de la Familia (actual MIDES), organizado como servicio descentralizado, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

Esto, entre otras cosas, permitiría posicionar al INTERJ en la opinión pública como el Instituto Técnico encargado en la materia, liberando al INAU del estigma infractor.

Se debe diseñar un plan estratégico y operativo para el desarrollo del INTERJ.

Objetivos a corto plazo para minoridad infractora

- Ampliar la capacidad de internación del Programa de Privación de Libertad a partir de Centros pequeños, no superiores a veinte jóvenes, los cuales estarán ubicados tanto en Montevideo como en el Interior del país
- Mejorar la seguridad de los Centros, creando condiciones para la gestión educativa de los mismos.
- El conjunto de los centros de seguridad del Complejo Berro deberá contar con un importante contingente de funcionarios encargados de prestar funciones de custodia perimetral.
- Especializar un servicio para la atención del grupo de adolescentes primarios.
- Especializar un servicio para los adolescentes incursores en infracciones de carácter sexual.
- Creación de Programas en donde se instalen en el Interior del país Centros de Rehabilitación con el fin de que los Jueces de Menores puedan aplicar medidas de privación de libertad en forma progresiva en atención a la gravedad del delito.
- Crear un Área especializada en adicciones, prevención y tratamiento del uso de sustancias psicoactivas.
- Diseñar y desarrollar Programas de capacitación ocupacional integrados a la gestión de cada centro.

- Creación de Escuela de Padres, trabajar con los mismos, conjuntamente con técnicos, educadores, asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, etc.
- Aplicación estricta de las normas vigentes sobre Responsabilidad de los Padres de menores infractores
- Incrementar el personal docente y técnico.
- Crear oportunidades laborales para los internos.
- Crear un Fondo de Apoyo al Egreso.
- Fomentar los programas de Libertad Asistida - fundamentalmente en casos de delitos menores y llevados a cabo por primarios - realizando un adecuado control de su gestión.
- Apertura permanente y sin necesidad de autorización previa para la visita de los abogados defensores, tanto de oficio como particulares, de las comisiones parlamentarias, de los magistrados de la justicia especializada, y de las organizaciones no gubernamentales.

Adultos Infractores y Sistema Carcelario

1. Sacar las cárceles de la esfera del Ministerio del Interior, pasando a formar parte del Instituto Nacional de Rehabilitación.
2. Los antecedentes judiciales de menores de 18 años no se eliminan al cumplir la mayoría de edad a efectos de que la justicia competente obtenga la información necesaria del perfil del sujeto en cuestión, a partir de un Registro Único Nacional de Antecedentes.
3. Creación de un Centro de Diagnóstico y Derivación con base en Montevideo y en los diferentes Departamentos. El mismo funcionará a través de un equipo multidisciplinario el cual en un plazo no superior a los treinta días del procesamiento diagnóstica y sugiere según el perfil del procesado el destino del mismo.
4. Debe aumentarse rápidamente la cantidad de cárceles, habilitando cuarteles o inmuebles similares donde se puede ubicar a presos primarios y no peligrosos, descongestionando las actuales. Y aplicar más medidas alternativas.
5. Trabajo y educación en los centros de reclusión: crear pasantías obligatorias en los diferentes centros, de maestros y docentes, creación de convenios con empresas privadas (exoneraciones tributarias) para que se fomente el trabajo en los centros de reclusión, así como la obligatoriedad de las Instituciones del Estado de contar con el trabajo de los reclusos para el reciclaje, creación y mantenimiento de objetos y bienes públicos.
6. Aumentar las penas no inhibe el delito pero estar preso mucho tiempo impide reincidir. Los delincuentes habituales que tengan, por ejemplo, una

tercera condena por homicidio, violación, rapiña, copamiento, narcotráfico, violencia doméstica y otros delitos que causan alarma pública, se les aplicará una medida eliminativa que lo lleve tras las rejas por un mínimo de veinte años, no excarcelable, salvo circunstancias comprobadas y seguras de rehabilitación.

Instituto Nacional de Criminología

1. Mejorar la distribución y especialización de funcionarios de dicho Instituto.
2. Adecuar la legislación sobre plazos para expedirse.

Justicia Penal

1. La ley procesal y la de organización judicial deberían basarse en el enjuiciamiento oral y público, concentrado y continuo, contradictorio y estructurado en base a audiencias, en donde se diferencien claramente los roles, poniendo a cargo del Ministerio Público la investigación pre-procesal asegurando una real actuación a la Defensa, debiendo el Juez articular la función que le es inherente, el enjuiciamiento.
2. Implementar la propuesta anterior exige asignar recursos presupuestales
3. La prisión preventiva debería reinstalársela de acuerdo a su esencial medida cautelar.
4. Mayor obligatoriedad para el cumplimiento de los plazos legales por parte de Jueces, Fiscales y Defensores de Oficio
5. Plazos razonables para evitar el elevado número de procesados sin condena.

Instituto Policial

1. Debe incrementarse de inmediato el presupuesto de la policía del 1,21% del PBI que tuvo en el 2007 al 1,5% y continuar aumentándolo paulatinamente hasta llegar al 2% del PBI. Una mayor seguridad también implica costos.
2. Deben destinarse varios miles de vacantes de soldados a incrementar el número de policías y, en mayor medida, de oficiales y realizar una buena distribución de ellos en todos los departamentos. Existe más necesidad de defensa interna que externa.
3. Aumentar el patrullaje a pie es bueno, pero lleva a que los delincuentes operen en otros barrios o en otro tipo de delitos. Es necesario fortalecer la capacidad de movilización policial con más patrulleros y mejores comunicaciones y la de investigación de la policía con más y mejores investigadores. Así se podrá elevar el porcentaje de delitos aclarados, que es la clave para disminuir el total de ellos.
4. Todos los policías deberán contar con medios de comunicación con sus servicios de apoyo inmediato.

5. Debe darse prioridad a que los policías no residan en las zonas rojas donde impera la delincuencia, promoviendo su reubicación haciendo uso de inmuebles estatales, inclusive viviendas que no tienen un uso adecuado.
6. Regularizar el servicio 222.

Drogadicción y delincuencia

El flagelo de la pasta base debe enfrentarse con medidas fuertes y originales:

1. Modificar el Art. 8 del Código Penal para que el Juez pueda autorizar que agentes policiales se infiltren en organizaciones de traficantes para capturar a los “peces gordos”.
2. Autorizar al Juez a permutar menor pena por información (norma del arrepentido)
3. Aplicar medidas como las anteriores, en lo que corresponde al gran contrabando, a la coima y delitos de similares características.
4. Aumentar sustancialmente en todos los departamentos de la República la capacidad de atención a los adictos.
5. Deben aumentarse los agravantes y las penas para los delitos económicos.

V. 3. La defensa nacional

Bases Programáticas

Todo proceso de análisis, planificación, cambio y desarrollo en materia de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas requiere conceptualizar un “horizonte deseado” en el largo plazo, una orientación general de acción con alto grado de consenso y que perdure idealmente en el tiempo, mas allá de “recambios” generacionales, políticos o ideológicos que se vayan dando en el Estado Nación.³⁹

El mundo se encuentra encaminado a determinados paradigmas:

- Democracia representativa
- Economía de libre mercado
- Cultura de Paz
- Respeto por el Derecho Internacional
- Respeto por los Derechos Humanos
- Negociación pacífica de conflictos
- Tendencia creciente a la integración y acuerdos de complementariedad económica

Las agendas de seguridad ya no refieren exclusivamente a tópicos estratégicos- militares; se han ampliado a asuntos de seguridad humana, protección del medio ambiente, conservación de la salud, atención a problemas étnicos y religiosos, etc.

³⁹ Extractado de Documento Base sobre Defensa Nacional, del Grupo Técnico de Defensa Nacional

Los cambios en la escena internacional han influido en la América toda y en la región. Luego de los períodos de facto, de excepción institucional, en la mayoría de los países del área se han impuesto procesos de transformación estructurales. El afianzamiento de la democracia y el estado de derecho han marcado una coincidencia general mas allá de situaciones de fragilidad, que si bien no constituyen una constante irremediable, son de alguna manera naturales a la América Latina.

Persisten riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad de los Estados; dentro de una gama mayor de factores de inestabilidad podemos mencionar, antiguas y nuevas disputas territoriales, accionar del narcotráfico y de grupos guerrilleros, tráfico de armas y problemas entre países vecinos que han requerido de activas resoluciones diplomáticas, limitando con ello el uso de la herramienta militar como solución de conflictos.

En el Uruguay hubo una importante reducción del gasto militar (y de las remuneraciones de sus funcionarios) el cual no se ha relacionado con un proceso de cambio, de real transformación al interior de las Fuerzas Armadas de manera de adaptarse a las nuevas realidades fiscales del país y al entorno regional e internacional. El corte presupuestario se aplicó a Instituciones que han mantenido prácticamente casi el mismo esquema organizativo y de funcionamiento, cantidad de efectivos, unidades y despliegue territorial.

Es necesario superar el tema de los Derechos Humanos y el cumplimiento de la Ley de Caducidad y encontrar el "justo medio" al problema en el marco del Derecho, de la Verdad y de la Justicia.

Es necesaria la transformación, la reestructura de las Fuerzas Armadas, posicionándolas en forma participativa en el desarrollo del país, comprometiéndolas como actores en la búsqueda del Bienestar Nacional, en tanto sujetas al ordenamiento jurídico-institucional del Estado Nación.

Visión de las Fuerzas Armadas para el largo plazo

Pensar en las Fuerzas Armadas en una perspectiva constructiva de mediano y largo plazo supone:

- Como Instituciones fundamentales del Estado Nación, deberán encaminar un proceso de transformación en sus misiones y capacidades, de manera de contribuir con eficiencia y eficacia a la Disuasión y Cooperación, optimizando el profesionalismo de sus integrantes, con una composición que represente adecuadamente el género.
- Inspiradas en valores militares y con un profundo sentido ético y moral, ejecutando el proceder honesto de acuerdo a la Ley, al Derecho y a la Razón.
- Coherentes con el compromiso histórico de contribuir a la consecución de los altos intereses del Estado Nación, de la Política de Defensa y Exterior de la República, propendiendo al Bienestar y Desarrollo Nacional.
- Potenciando el empleo conjunto y coordinado de sus componentes, terrestre, aéreo y naval, en correspondencia armónica con la sociedad en su conjunto.

- Las Fuerzas Armadas deberán conformar organizaciones entrenadas, equipadas con alta movilidad táctica y estratégica, capacidad de rápido despliegue tanto en el territorio nacional como en Operaciones de Paz.
- Flexibles, con adecuadas cadenas de comando, control, comunicaciones, Inteligencia, logística y sanitaria; organizadas y motivadas con un fuerte Liderazgo en toda la cadena de Mando, en condiciones de cumplir con las Misiones asignadas de acuerdo a la Constitución y la Ley, en forma oportuna, eficiente y eficaz, así como responder ante las incertidumbres y el cambiante ambiente de seguridad o potenciales amenazas a la Seguridad y Defensa del Estado Nación.

Prepararse para un proceso profundo de cambios y ejecutarlo implicará tiempo, recursos, adecuada gestión de los procesos, claro liderazgo a favor de la visión del fin buscado, y un conjunto de hombres comprometidos con los proyectos, con “buena madera profesional” y profundo amor a las Fuerzas Armadas y sentimiento de Patria.

Política institucional

El Ministerio de Defensa Nacional, en su estructura funcional, tradicionalmente se ha orientado a cometidos administrativos y burocráticos en relación con las Fuerzas Armadas, no habiendo desempeñado un rol trascendente en la formulación y definición de políticas homónimas y deberá reorientarse:

- Ejercer claro liderazgo como autoridad política en la función defensa y en la conducción estratégica de los cambios estructurales y funcionales de las Fuerzas Armadas.
- Constituir un Estado Mayor de la Defensa como órgano asesor técnico.
- Proceder a la revisión de las funciones que desarrollan varios de sus órganos subsidiarios, determinando si son tareas propias de la Defensa o deberían dejar de cumplirse por adecuación en los roles del Estado.
- Analizar e implementar modificaciones al sistema de salud, de retiros y pensiones militares, temas sumamente importantes.
- Proceder a la revisión y ajustes en la asignación de recursos para la defensa, financiamiento global del sector, asignación de fondos de inversión y funcionamiento.
- Analizar y proponer ajustes en las remuneraciones del personal.
- Plantear la recomposición de la pirámide escalafonaria militar.

Hay que considerar que las Fuerzas Armadas han encaminado procesos de cambio. Se podrán compartir en forma total o parcial, pero se debería aceptar que las Fuerzas de hoy no son las mismas que hace 20 años: incremento en la participación en Misiones de Paz, mayor integración de la mujer, evolución en la enseñanza, recomposición de equipos y materiales, sistematización de la gestión logística y en los procedimientos administrativos, entre otros, ameritarían se considere su profundización, su reformulación o su eventual cancelación.

Acciones

La adecuación de la Defensa Nacional a las nuevas realidades requiere:

1. Revisión de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas

- a. Despliegue territorial y su incidencia en la estrategia conjunta
- b. Equipamiento
- c. Organizar Unidades completas
- d. Conformación de Comandos Conjuntos
- e. Logística conjunta
- f. Educación, capacitación y entrenamiento; reformulación de planes de estudio, etc.

2. Interoperatividad

- a. Ejercicios de planificación a nivel de los Estados Mayores de las Fuerzas
- b. Combinación de Fuerzas en ejercicios y maniobras
- c. Preparación, estandarización y empleo de equipos, material y personal que permitan optimizar esfuerzos, ahorrar recursos y facilitar los apoyos administrativos y logísticos en el cumplimiento de las misiones en el país y en el exterior.

3. Flexibilidad

- a. Fuerzas Armadas en condiciones de ejercer la Disuasión, los actos que imponga la Defensa Nacional y una amplia gama de tareas en apoyo a la sociedad, ante catástrofes, emergencias civiles, etc.
- b. Desarrollar misiones en áreas remotas bajo mandato de las Naciones Unidas o en cumplimiento de tratados internacionales, caso de la presencia en el Continente Antártico.

4. Fuerzas Armadas y Sociedad

- a. Relacionamiento e imagen institucional.

La adecuación deberá partir de un Diagnóstico realista, en base a Equipos multidisciplinarios y a una inequívoca determinación de acciones, basadas en un consenso nacional e interpartidario sobre las Fuerzas Armadas.

Deberán determinarse los roles de las Fuerzas Armadas en materia de disuasión, cooperación, apoyo a la Paz y Seguridad Internacional y apoyo al Bienestar Nacional.

V. 4. La descentralización

Para lograr un desarrollo sostenible y equitativo a nivel territorial y nacional, son necesarias políticas activas de descentralización que fomenten el desarrollo productivo y la competitividad local: *“diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales...”*⁴⁰

⁴⁰ Extractado de Hacia una Política Nacional de Descentralización, del Lic. Diego Irazábal

La descentralización consagrada en la Constitución de la República de 1996 convive con muchos factores centralizadores, incluso en la misma Constitución.

Numerosas funciones del Estado Central son apoyadas, en mayor o menor grado, por las Intendencias Municipales: educación, saneamiento, vivienda, salud, deportes, comedores y merenderos, electrificación rural, etc.

Numerosas medidas del Gobierno Central originan pérdida de ingresos genuinos a los Gobiernos Departamentales o inequidades como la tasa de aportación al BPS.

Ya se ha puesto manifiesto que el proyecto de descentralización del Poder Ejecutivo carece de reales mecanismos para ello que afecten al Gobierno Central en beneficio de los Departamentales, a través de transferencias que aseguren autonomía y provisión de bienes y servicios a nivel local.

Es necesario y urgente diseñar e implementar una Política Nacional de Descentralización que reúna los necesarios consensos políticos y promueva la creación de nuevas estructuras de poder (gobierno y administración), que a su vez tengan su epicentro en regiones autónomas y promotoras del desarrollo. en la elección de representantes.

En apretada síntesis es posible concluir que el proyecto de descentralización del Poder Ejecutivo, presentado bajo la consigna de la *"Transformación Democrática del Estado"* (lo cual no se condice con el procedimiento inconsulto de su elaboración), carece de contenidos reales en materia de descentralización política e incluso lesiona las autonomías locales al introducirse en la descentralización de los Gobiernos Departamentales sin previa consulta al Congreso Nacional de Intendentes, entre otros órganos.

A su vez, la participación que se promueve a través del mencionado proyecto gubernativo es únicamente para la elección de representantes y no se trata de una participación en el gasto, como debiera serlo. La tan promocionada participación ciudadana y de la sociedad civil –de lo cual se ha hecho más que nada un slogan político- adquiere significación cuando más allá de la elección de representantes implica además poder de decisión sobre ingresos y gastos, lo cual está en la esencia misma de la democracia.

El Uruguay necesita avanzar en la definición de un tercer nivel de Administración Pública, de carácter territorial, administrativo y político. Se trata de un espacio subnacional entre el Estado y los Departamentos.

En forma simultánea, y de acuerdo a la nueva redistribución de competencias, se debe diseñar el consecuente modelo de transferencias financieras y de poder de decisión desde el gobierno central hacia las regiones y los Departamentos.

Las regiones deben tener capacidad estratégica para diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo y social. El enfoque del desarrollo local y regional como proceso implica referirse al papel las regiones como agentes a cargo de ejecutar programas de Desarrollo Económico Social.

La creación de Agencias de Desarrollo Regional son un buen instrumento para avanzar en la Descentralización.

Conviene recordar lo que Wilson Ferreira Aldunate dijo hace más de veinte años: *"El Estado tiene determinados sectores de la producción que están íntegramente localizados en el interior de la República, pero que administra desde rascacielos de Montevideo"*⁴¹.

V. 5. La modernización del sector público

Bases Programáticas

Los nombres pomposos están agotados. Reforma del Estado, Transformación Democrática del Estado, "la madre de todas las reformas", son variantes de lo mismo: la modernización del sector o administración pública.⁴²

Se necesita una Administración Pública adecuada para el tipo de sociedad que el Uruguay merece y para ello se debe hacer centro en el destinatario, sea usuario o beneficiario, de la actividad estatal y actuar en base a criterios de eficacia y eficiencia.

Los problemas del Uruguay, y en especial, del sector público, son de larga data y de responsabilidad colectiva.

Como demostración leamos esta aseveración: "...el error de crear privilegios a favor del empleado público, haciendo del empleo una propiedad de la cual no puede despojarse sin una causa bastante grave como para dar mérito a un juicio. De esta manera las nulidades y las ineptitudes que sucesivamente se van injertando en la administración, continúan siempre en ella..."

¿Es un problema actual?. Pertenece a José Pedro Varela, en "De nuestro estado actual y sus causas", primer tomo de "La Legislación Escolar". Es de 1876. Hay que defender y apoyar a los primeros y corregir a los segundos.

No hay sustitutos en el sector público para una reforma integral y profunda. Es necesaria una profunda y real Reforma del Estado que no se limite a un rótulo.

La Administración Pública evoluciona lentamente en el Uruguay hacia su modernización pero aún pesan fuertemente sobre él elementos de tipo patrimonialista y de tipo burocrático. El uso discrecional de la cosa pública en beneficio de intereses sectoriales (sean grupos de presión, funcionarios, maquinarias partidarias) ha sido un gran obstáculo a la mejora y profesionalización de la gestión del sector público. Y ello ha dependido en mucho de la evolución de la cultura política y conciencia ciudadana.

La burocratización, entendida como el mantenimiento de culturas arcaicas y procedimientos de trabajo lentos y anacrónicos y, a veces, innecesarios, también ha sido un problema.

⁴¹ Discurso sobre la descentralización, del 10 de setiembre de 1985. Santa Clara de Olimar

⁴² Extractado de Aportes para la definición de Lineamientos Programáticos en el Sector Público, del Grupo Técnico de Modernización Administrativa.

Ha habido cambios en la Administración Pública desde el retorno de la democracia. No es posible no reconocerlos. Pero han sido insuficientes y lentos para un país necesitado de ellos.

Sería torpe, además de injusto, asignarle la culpa a un partido o a un grupo social. Ojalá fuera así, porque sería mucho más fácil la solución. La actual gestión de la Universidad de la República, de la Intendencia Municipal de Montevideo o de muchos otros organismos públicos, antes y ahora, evidencia la necesidad de un vigoroso esfuerzo conjunto de la mayor parte de los actores políticos y sociales para modernizar la gestión estatal.

Se trata de un problema complejo, multifacético, multidisciplinario y que es, como todos los temas basados en el capital humano de las organizaciones, de largo plazo. Es un problema político, económico, técnico, normativo, cultural, histórico y social.

No se trata sólo de aprobar normas sino que ellas se cumplan. Los recursos asignados deben guardar relación con los objetivos a cumplir, error que ha sido habitual en estas temáticas.

Hay una brecha importante entre los roles y políticas que debe cumplir el Estado y su capacidad de ejecución. De poco sirve aprobar normas que no se pueden implementar o que, debido a una pobre implementación, se implementan mal y en forma tardía. El actual Gobierno ha sido un ejemplo de ello.

Los puestos de definición de políticas y objetivos deben ser ocupados por aquellos que han sido elegidos por la ciudadanía para dirigir los destinos de la Nación en función de sus plataformas programáticas y por sus representantes. La gestión cotidiana para ejecutar esas políticas debe ser realizada por funcionarios permanentes, ajenos a lo partidario, tal como establece la Constitución de la República: *"Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política."* Se necesita un eficiente y profesional servicio civil de carrera para gestionar las políticas. Si no se cuenta con él, habrá que tomar medidas heroicas pero transitorias. Se requiere una Administración moderna y eficiente.

Entendemos por Modernización de la Administración Pública un proceso de largo plazo, planificado y concebido como política colectiva de definición de límites del sector público y transformación profunda de su gestión mediante la reestructura de sus organizaciones, el rediseño de sus procedimientos, la tecnificación de sus medios de producción, la profesionalización de su administración, la adecuación cuantitativa y cualitativa de sus recursos humanos, la generación de sistemas de control y evaluación, la implantación de incentivos y desincentivos y el cambio de su cultura organizacional, redefiniendo al funcionario como servidor público, sujeto al control de los usuarios de sus servicios.

Ello no es nuevo para el Partido Nacional en el Gobierno. En los años 1990-1994 se concretó la exitosa transformación de la Administración Nacional de Puertos, la mejora de gestión de UTE y de ANTEL, el TOCAF, el Decreto 500, la simplificación y supresión de trámites, la sustitución de expedientes por formularios, la Unidad de Historia Laboral de los trabajadores, la reestructuración y eliminación de cargos de particular confianza, el pionero Programa de Formación Gerencial del Sector Público, etc. A pesar de la sistemática oposición sufrida.

Lineamientos

Los lineamientos estratégicos deben ser:

1. El sector público al servicio de la sociedad y la gente y ello debe ser el patrón de evaluación de la actuación de los organismos públicos y sus funcionarios
2. La descentralización, funcional y territorial, cerca de la gente, lo más amplia posible compatible con las economías de escala
3. La participación social y la delegación de actividades a organizaciones civiles
4. Reglas de juego adecuadas, lo que implica también desregulación en algunas áreas y mejores regulaciones en otras
5. Desmonopolización de las actividades que no justifiquen tal condición, (evidenciando sus posibles beneficios con el ejemplo de los puertos y la telefonía celular y sus posibles perjuicios, cuando se hace mal, con el ejemplo de la aviación comercial o de la actividad hotelera)
6. La mayor transparencia en la gestión pública
7. La promoción de ámbitos de contralor y participación ciudadana
8. La evaluación permanente de la aplicación de las políticas y de la gestión y su rectificación si corresponde
9. La profesionalización de la gestión pública.

Diseño

Los límites

Lo primero es definir los límites de las actividades que realiza el sector público y el sector privado.

- Lo que debe hacer el Estado porque es propio de él, debe hacerlo en forma eficaz pero también eficiente
- Lo que no debe hacer el Estado ya que el sector privado empresarial lo puede realizar en régimen de competencia o lo pueden hacer organizaciones sociales, es conveniente que no lo haga
- Deben evitarse los monopolios y asegurar la competencia en la provisión de bienes privados, siempre que ello sea posible
- Lo que es discutible si lo debe hacer el Estado o no, por haber razones válidas en uno u otro sentido, deberá analizarse, identificar los hechos y las consecuencias en cada caso y propender a consensos o concesiones

recíprocas que aseguren la permanencia de los organismos públicos y de las políticas a aplicar. No es eficiente que medio país imponga un límite de lo público a otro medio país y que ambos se alternen en el Gobierno.

- En todos los casos en que el Estado realice la actividad deberán estar identificados los costos y asegurado el control social directo de la misma.

El cómo se realizan sus actividades

- La contratación de insumos por razones de especialización es conveniente para la sociedad en su conjunto, por lo que se requieren ágiles y eficientes procedimientos de contratación estatal
- La contratación con empresas especializadas la realización de servicios públicos o de interés público es conveniente en muchos casos, si los controles son adecuados y en ellos debe participar el usuario
- Encomendar actividades de interés público a organismos paraestatales se ha demostrado conveniente si ellos se administran bien y para ello es necesaria la participación en sus decisiones de aquellos que pagan sus servicios, además del necesario control estatal.
- Se ha hecho un uso inadecuado y excesivo de las empresas privadas propiedad del Estado, malogrando un instrumento que puede ser útil; habrá que evaluar el funcionamiento de cada una y asegurar la transparencia de su gestión y la participación social en su control
- La participación, muchas veces minoritaria y muchas veces a pérdida, en empresas que cumplen su actividad en el exterior, no es una actividad adecuada para el Estado, el cual debe concentrarse en ofrecer buenos servicios a los habitantes de su territorio.
- Debe evaluarse la participación del Estado en empresas privadas⁴³

El diseño orgánico del sector público

- Debe eliminarse la superposición de organismos y actividades mediante la simplificación y rediseño del organigrama público para evitar duplicaciones y reagrupar por afinidad de cometidos, ahorrando recursos escasos, pudiendo así mejorar y simplificar los procedimientos de coordinación y evaluación
- La complejidad creciente de la forma de producir bienes y servicios y gerenciar sus recursos humanos y materiales, hace conveniente la existencia y fortalecimiento de organismos cuya actividad es horizontal como ser Planeamiento, Presupuesto, Recursos Humanos, Informática, los que deben estar al servicio de los organismos públicos y justificarse por sus resultados

⁴³ Ver el documentado análisis de La Participación del Estado en empresas privadas ¿una Caja de Pandora?, del Lic. Ricardo Figueroa.

- Deben analizarse las actividades donde no existen economías de escala por efectuarse en forma centralizada y propender a su descentralización y ubicación cerca de la gente

Los monopolios

- La provisión de bienes privados debe organizarse en base a mercados competitivos
- En general, no debe haber monopolios estatales para la provisión de bienes privados y, de mantenerse los actuales, deben estar sólidamente justificados en base a información transparente
- En algunos casos puede resultar conveniente o necesario el monopolio público (por ejemplo, una red de distribución física que es “monopolio natural”) pero en tal caso debe haber regulaciones claras, información suficiente y fuerte control por parte del Gobierno y de los usuarios, para evitar sobrecostos por ineficiencia o “captura” del monopolio por parte de intereses corporativos

La descentralización

Debe tenderse a la descentralización de las actividades estatales, acercando tanto sus decisiones como sus servicios a la gente (véase al respecto el Capítulo sobre Descentralización)

Regulaciones de las actividades económicas y sociales

La desregulación

- Los trámites para instalación y para operación de empresas deben ser lo más simples y unificados posibles
- Deben analizarse periódicamente todas las regulaciones económicas para simplificarlas o eliminarlas si corresponde, o mejorarlas para que sus efectos sean positivos
- Para ello deberán efectuarse los estudios e investigaciones correspondientes en forma mancomunada por los sectores interesados, la academia universitaria y los representantes de los partidos políticos y del gobierno
- Con una parte, por cierto pequeña, de las economías de caja resultantes de las desregulaciones y simplificaciones se conformará un Fondo para financiar los nuevos estudios que sean requeridos

Unidades Reguladoras

- Es conveniente que las regulaciones de sectores productivos estratégicos se encuentren a cargo de Unidades especializadas, que actúen con independencia técnica y aseguren el cumplimiento de reglas de juego eficientes y equitativas

- Es necesario separar las actividades de control de las de diseño y ejecución de las políticas y de las de producción. Por ejemplo: una Unidad Reguladora del Transporte y Logística, independiente del Poder Ejecutivo, dejando en el MTOP la función de diseño y ejecución de la política nacional de transporte.
- Las Unidades Reguladoras realizarán periódicamente de “rendición de resultados” con participación de operadores, asociaciones de usuarios/clientes, periodistas, etc., en donde rindan cuentas a la ciudadanía en general del estado de situación actual de los mercados que regulan y las perspectivas de futuro inmediato, así como del presupuesto que tienen asignado y el uso eficiente del mismo. Esto daría una mayor legitimidad a estos organismos, además de fortalecer su autoridad técnica frente a los operadores del mercado.

Acciones

Gobierno electrónico

1. Provisión de servicios para los ciudadanos y las empresas, en forma eficiente y con patrones de calidad en base a que todos los servicios posibles sean provistos en forma electrónica:
 - a. Tramitación y expedientes electrónicos (por ejemplo, envío de información a historia laboral) y notificación vía e-mail por medio de un registro único de usuarios de correo electrónico y sus direcciones en base de datos
 - b. Pagos en línea de la totalidad de tributos nacionales y departamentales a través de tarjeta de crédito, transferencia, imputación a la cuenta telefónica, etc. mediante la utilización de los diferentes portales de las oficinas del Estado
 - c. Prestaciones asociadas a situaciones de índole laboral (por ejemplo, el seguro por desempleo en línea)
 - d. Prestaciones asociadas a actividades empresariales (por ejemplo, universalización de la factura electrónica, desarrollo de una ventanilla electrónica completa de comercio exterior y un marketplace de exportaciones)
 - e. Prestaciones asociadas a denuncias en línea
 - f. Prestaciones asociadas a la enseñanza (por ejemplo, Inscripciones a enseñanza secundaria y terciaria en línea, educación en línea, actualización permanente, transferencia de tecnologías de producción, gestión y marketing a micro y pequeñas empresas)
 - g. Desarrollo a nivel de la salud (por ejemplo historia clínica y agenda médica electrónica)
2. Accesibilidad asegurada
 - a. Consolidación de medidas que faciliten el acceso individual y comunitario a la banda ancha.
 - b. Dotar de banda ancha a la totalidad de los establecimiento educativos del país.
 - c. Facilitación del acceso a INTERNET en las zonas rurales.
 - d. Promoción del desarrollo de infocentros, en complementariedad con los centros MEC, CASI, etc., como centros de provisión de servicios

- e. Censo de indicadores de cobertura digital de infocentros y cibercafés.
 - f. Aumento de la disponibilidad horaria de los centros MEC.
 - g. Determinación de un portal web asociado a un número telefónico subsidiario para consultas administrativas en el cual los ciudadanos puedan acceder a información sobre toda la administración.
 - h. Implementación de la normativa WAI (accesibilidad para personas con discapacidad) en todas las páginas web del Estado.
3. Interoperabilidad y cooperación
- a. Desarrollo de un programa de cooperación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales para el desenvolvimiento de ciudades digitales.
 - b. Correspondencia entre las oficinas del Estado será de tipo electrónico, de forma de evitar la utilización de papel.
 - c. Requerimientos y órdenes de pago serán gestionados en forma electrónica.
 - d. Establecimiento de un servicio de notificación de cambio de "situaciones de vida" que determine que una notificación variará la información existente sobre el ciudadano en todas las oficinas del Estado (dirección, teléfono, estado civil, entre otras).
 - e. Generación de un pacto de confidencialidad entre ciudadanos y el Estado.
 - f. Censo de activos de información y servicios de información que se posee en el Estado, así como mecanismos de seguridad de su tratamiento.
 - g. Mejoramiento de la seguridad de estructuras de información esenciales para el sector público
 - h. Avanzar en la consolidación de mecanismos de protección de datos personales.
4. Transparencia
- a. Equipamiento de las oficinas gubernamentales de forma de facilitar el acceso a la información pública en sistemas establecidos en las propias oficinas, de forma tal que la asistencia personalizada sea excepcional.
 - b. Avanzar en la consolidación de mecanismos de acceso a la información pública.
 - c. Obligatoriedad de presentación en línea de la rendición de cuentas de todos los organismos públicos

Eliminación y simplificación de trámites

1. Deben suprimirse los trámites innecesarios
2. Deben racionalizarse todos los trámites y evaluarse diferentes procedimientos para realizarlos priorizando los electrónicos

3. El procedimiento administrativo debe continuar la mejora que representó el Decreto 500/991, acompañarse a la evolución de los sistemas y tecnologías de información e incorporar las instancias orales para los actuales recursos de sustanciación escrita, abreviando sus plazos
4. Debe realizarse la normalización y documentación de los procedimientos administrativos de modo tal que permita disponer de información para establecer indicadores de gestión que aseguren un sustancial incremento de la eficiencia y eficacia y faciliten la consulta, el control interno y la auditoría de procesos.
5. Debe haber una Oficina o Programa (un apoyo técnico transitorio) que apoye a los organismos en sus esfuerzos de racionalización administrativa y que señale los trámites que se efectúan en forma innecesaria o ineficiente
6. Deben evitarse las "colas" para atención al público mediante adecuados procedimientos de trabajo
7. Los procedimientos de trabajo deben guiarse por los parámetros de la mejora continua

Gestión de compras estatales

1. Deben crearse servicios centrales de asesoramiento puntual a organismos, de memoria de las mejores prácticas, de normalización de documentos y artículos habituales, de más compras centralizadas, de mejores controles posteriores, etc.(por ejemplo, estandarizar los requerimientos para la presentación de los llamados a licitación, a efectos de incentivar la competencia, facilitando la gestión a proveedores y eventuales oferentes).
2. Deben suprimirse trámites y exigencias innecesarias o sustituirse por procedimientos más eficientes (por ejemplo, eliminar las garantías previas de mantenimiento de oferta y sustituirlas por una multa, que sea título ejecutivo, equivalente al 20% de la oferta incumplida
3. El Registro de Proveedores debe contener información negativa sobre incumplimientos y positiva sobre buenos proveedores, los que mejorarían su puntaje de evaluación de ofertas en función de su adecuado cumplimiento
4. Deben generarse procedimientos centralizados de compra de artículos comunes que fijen precios y calidades para los cuales se permita la compra directa a los organismos públicos, permitiendo atender mejor las adquisiciones de sus bienes y servicios específicos
5. Integración de Comisiones Asesoras de Adjudicaciones con funcionarios ajenos al organismo en los casos más importantes
6. Debe analizarse implantar la oralidad en el largo procedimiento administrativo actual cuando se presentan recursos administrativos ante el organismo por compras estatales.

7. Abreviar los tiempos de los procedimientos de compra estatal, en particular, trabajando en forma más diligente
8. Pueden impulsarse muchas otras medidas a estudiar conjuntamente con funcionarios y proveedores habituales en los primeros meses del nuevo Gobierno

Inmuebles estatales

1. Los inmuebles que no resultan necesarios para la actividad estatal deben venderse, donarse a entidades de promoción social o acondicionarlos, permitiendo la readjudicación de estos espacios físicos a otros fines que resulten necesarios.
2. Debe encargarse a una Unidad completar la identificación de todos los inmuebles y proceder a su liquidación
3. Debe modificarse la legislación para facilitar la liquidación de inmuebles estatales
4. En forma simultánea debe modificarse la legislación para facilitar la escrituración de inmuebles que arrastran ineficiencias y demoras por trámites que corresponden a los organismos estatales

Recursos humanos

Ninguna organización, pública o privada, puede ser superior a las personas que la integran y la sustentan.

La gestión debe basarse en los principios constitucionales que establecen que *“el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”* y que *“los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política”*.

1. Es necesaria la mayor profesionalización de los recursos humanos en la función pública y a la vez es necesaria la flexibilidad en la gestión del empleo público, para la rápida adaptación a las continuas transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad
2. A la vez, hay que evitar la “captura” de los organismos públicos por parte de los intereses corporativos mediante el adecuado control y participación de los representantes políticos y de los usuarios.

Disparidad de remuneraciones y horarios reales en el sector público

La actual disparidad de remuneraciones debe ser eliminada gradualmente y sustituida por tablas salariales más equitativas y uniformes, niveladas con los salarios, horarios habituales y exigencias de la actividad privada, para lo que se requieren consensos políticos y de diferentes sectores involucrados. No es razonable que existan privilegios ni desventajas para los trabajadores públicos o privados.

Procedimiento y régimen de ingreso al sector público

1. Los ingresos de funcionarios permanentes deben realizarse por concursos que incluyan pruebas de capacidad y tribunales de selección independientes, con las garantías del caso
2. Los concursos, progresivamente, se irán haciendo centralizados, por especialidad, en base a remuneraciones uniformes, de los cuales saldrán los nuevos funcionarios hacia diferentes organismos, lo que permitirá reducir paulatinamente las abrumadoras diferencias salariales existentes
3. La selección de funcionarios deberá respetar criterios de género y de minorías como ser discapacitados

Diferentes regímenes de contratación de personal

1. No deben habilitarse numerosos regímenes de contratación por resultar incontrolables
2. Las funciones permanentes deben ser cumplidas por funcionarios presupuestados permanentes
3. Las funciones transitorias y las "zafras" de trabajo deben ser cumplidas por funcionarios contratados a término
4. Los sistemas de becarios y de pasantías o los contratos de obra no pueden ser una forma espuria de designación de funcionarios permanentes

Número de funcionarios y nivel educativo. Formación de los recursos humanos

1. Las plantillas de recursos humanos del sector público deben dimensionarse adecuadamente con una óptica de largo plazo
2. Deben redimensionarse algunas plantillas y revisarse las prioridades (por ejemplo, es más preocupante para la sociedad el tema de seguridad pública que el tema de defensa nacional)
3. La capacitación permanente de los funcionarios es necesaria para el funcionamiento eficaz de la Administración
4. La capacitación debe ser formulada, ejecutada y evaluada de acuerdo con criterios técnicos

Sistemas de evaluación del desempeño

1. Los funcionarios deben ser evaluados periódicamente en su desempeño a efectos de reconocer los buenos desempeños e inhibir los malos comportamientos, corrigiendo sus causas
2. También debe aprovecharse la evaluación para retroalimentar a funcionarios y a sus superiores sobre su desempeño

3. Las dificultades para implantar sistemas de evaluación no deben impedirlos

Sistemas de carrera administrativa

1. Las actividades permanentes de la Administración deben ser realizadas por funcionarios permanentes en régimen de carrera administrativa, permitiendo que el ámbito de su desarrollo y carrera administrativa sea el Estado en general y no un Inciso en particular.
2. Los funcionarios están obligados a cumplir leal y adecuadamente el tipo de tareas que corresponden a su cargo jerárquico, ser ayudados a superarse en los casos de deficiente desempeño y ser reubicados en caso de ser innecesarios en su área de trabajo o por no poder alcanzar los rendimientos mínimos que se establezcan.

Régimen disciplinario

1. Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. Los malos funcionarios son un peso muerto para las organizaciones.
2. Los procedimientos disciplinarios deberán ser tan ágiles como justos, con adecuadas garantías y sanciones

Régimen de incentivos y desincentivos.

1. Todas las organizaciones humanas funcionan en base a regímenes de incentivos y desincentivos, materiales o no materiales, de la conducta de los seres humanos que las integran.
2. El reconocimiento del buen desempeño, la adecuada capacitación, el ambiente de trabajo, las perspectivas de ascenso, son incentivos necesarios, como también lo son las perspectivas de cesantía si, luego de advertencias y apoyos y con las garantías del caso, las conductas se mantienen perjudiciales para el servicio público
3. Los organismos deben tener adecuados regímenes de incentivos y desincentivos
4. Parte de las remuneraciones debe estar ligada al cumplimiento de metas, en especial, en el nivel gerencial, responsable de organizar el trabajo de sus subordinados.

Inamovilidad del funcionario

1. Deben agilizarse los procedimientos de cesantías, haciendo que se cumplan las normas en tiempos adecuados
2. Deben capacitarse a los funcionarios sumariantes y supervisar la duración de los mismos

3. Deben reglamentarse procedimientos de cesantía por bajo rendimiento y baja asiduidad, lo que modificará la conducta de funcionarios omisos y faltadores antes de llegarse a las sanciones, en la mayoría de los casos
4. La aplicación de estos procedimientos deberá hacerse con imparcialidad, transparencia y universalidad
5. Simultáneamente deberán implementarse procedimientos para ayudar a mejorar el rendimiento a los funcionarios que demuestren su intención de lograrlo.

Nómina de cargos de confianza

1. En la Ley 16.320 del año 1991 se eliminó el carácter de particular confianza de 73 cargos de particular confianza en 130 que la tenían, promoviendo la profesionalización del servicio civil de carrera, mediante la diferenciación entre los puestos que deben diseñar y aprobar las políticas de gobierno de los puestos que deben limitarse a ejecutarlas.
2. Esa política fue modificada por los Gobiernos posteriores que comenzaron a incrementar el número de cargos de particular confianza y el actual Gobierno ha creado casi un centenar de cargos de esta índole, de dudosa utilidad y que atenta contra la creación real de un servicio civil de carrera y una Administración Pública profesionalizada.
3. Reinstalar la carrera administrativa en los niveles superiores de la Administración Pública a cargo de la ejecución de las políticas que deciden los gobernantes que elige la ciudadanía
4. Suprimir la mayor parte de los cargos de confianza creados en estos últimos años y que no corresponden al diseño y aprobación de las políticas de gobierno
5. Eliminar los elementos de política y discriminación partidaria en los funcionarios de carrera

Bases de datos de funcionarios y transparencia

1. La información detallada al alcance del público tanto de ingresos, como de plantillas y remuneraciones, además de ser un derecho de los ciudadanos que son los que pagan el gasto público, es el mejor y más económico instrumento de control del gasto.
2. Deben publicarse en INTERNET todos los ingresos de funcionarios.
3. También debe publicarse suficiente información de las remuneraciones por todo concepto de los funcionarios.
4. Las bases de datos de historia laboral de funcionarios públicos civiles, bancarios, militares y policiales no estarán comprendidas en el secreto tributario por ser de interés público y los organismos de contralor tendrán acceso a ellas.

Sistemas de evaluación de la gestión de los organismos

1. Los organismos públicos deberán contar con un sistema de planificación integral, con definición de objetivos y metas cuantificadas
2. También deberán contar con una serie adecuada de indicadores de gestión, públicos, que permitan evaluar la gestión, los que estarán expuestos en páginas de INTERNET y que permitan adoptar las medidas correctivas del caso
3. Deberán ligarse al éxito de la gestión, medido externamente, parte de las remuneraciones de los funcionarios
4. Implementar el presupuesto de los organismos en base al cumplimiento de metas (resultados específicos y medibles ligados a los impactos que el gobierno pretende alcanzar)
5. Instalación de una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Atención a la Ciudadanía, independiente técnicamente, con un Consejo de Administración Honorario integrado con representación de las gremiales y asociaciones de usuarios de servicios públicos. La Agencia tendrá solamente un Director Técnico y un administrativo y actuará contratando puntualmente especialistas para preparar y efectuar la evaluación, la que será publicada en INTERNET y remitida al órgano legislativo y al organismo involucrado.

Organismos con autonomía del Poder Ejecutivo

1. El sector público uruguayo se encuentra organizado con amplias y diferentes autonomías, a saber: Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial, comercial y financiero y los llamados "organismos del art. 220" Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Universidad de la República y Administración Nacional de Enseñanza Pública.
2. La autonomía de dichos organismos lleva a sugerir el camino del "contrato-programa", asignando o autorizando recursos presupuestales en función de objetivos propuestos y metas alcanzadas, previo acuerdo sobre planes y proyectos creíbles.
3. En el caso de las empresas públicas, cuyo presupuesto es aprobado por el Poder Ejecutivo, resulta razonable administrar cada contrato-programa en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. También habría que incluir en esta instancia a las empresas privadas propiedad de las empresas públicas.
4. En el caso de Gobiernos Departamentales y Organismos del art. 220, cuyos recursos, en forma total o parcial, son autorizados en el Parlamento, convendría hacer operativo en éste alguna forma de Comisión conjunta de Presupuesto, con el apoyo técnico que se pueda requerir, para que se administre dicha herramienta.

Organismos públicos no estatales

En el caso de los organismos paraestatales el “contrato-programa” debe operar en forma similar, en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Sistemas de Control

1. Erradicación de corrupción mediante la modernización de los instrumentos de control
 - a. Otorgar a la Junta Asesora, como órgano técnico auxiliar de la Asamblea General, la posibilidad de investigar las observaciones más importantes que reitera el Tribunal de Cuentas y tengan reclamos de particulares
 - b. Creación o fortalecimiento de las Unidades de Control Interno en los organismos
 - c. Fortalecimiento y cambio del rol de la Auditoría Interna de la Nación hacia un control de gestión más amplio y sustantivo, tendiendo al control interno de la eficiencia y a la mejora de gestión a través del mismo
 - d. Fortalecimiento y cambio del rol del Tribunal de Cuentas tendiendo hacia controles posteriores en la medida de lo que faculta la normativa vigente, concentrados en lo importante y dirigidos principalmente al control externo de la eficiencia y a la mejora de gestión a través del mismo
2. Transparencia en general y acceso a la información pública
 - a. Abreviar la implantación de la norma legal del libre acceso a la información pública
 - b. Auspiciar las investigaciones académicas sobre el funcionamiento de los organismos públicos y mejoras a introducir
3. Defensor del Pueblo
 - a. En numerosos países se ha creado la Institución del Defensor del Pueblo. Debe ser una reducida Oficina donde los ciudadanos pueden canalizar sus quejas respecto a la Administración Pública. Bien aplicado, es un importante auxiliar de los Jerarcas para la mejora de gestión
 - b. Crear el Defensor del Pueblo y autorizar la delegación de sus atribuciones en personalidades radicadas en las diferentes ciudades del Interior
4. Defensor del Contribuyente o del Usuario a nivel de organismos; participación en el control

- a. Crear en cada organismo público un Defensor del Usuario, función honoraria destinada a personas de trayectoria reconocida, inclusive jubiladas; esta función se podrá delegar en representantes locales cuando los organismos tengan oficinas departamentales
5. Control de la evasión fiscal
- a. Dedicación exclusiva para los cuerpos inspectivos
 - b. La mayor informatización, homogeneización e intercambio de información entre organismos públicos y empresas privadas a efectos que el cruzamiento de información inhiba la defraudación
 - c. Exigencia de facturación electrónica a todas las empresas excepto las miniempras
 - d. Promover el pago por cajero automático de las remuneraciones para que sus recibos tengan valor jurídico a las empresas urbanas excepto las miniempras

Estrategias de cambio

1. Estrategias a nivel de organismos
 - a. La experiencia indica que los cambios profundos dentro de los organismos públicos han presentado varias características comunes:
 1. Voluntad política real para el cambio
 2. Planeamiento estratégico
 3. Inversión en tecnología
 4. Masa crítica para el cambio (núcleo fuerte de personas motivadas)
 5. Amplia capacitación
 6. Gerenciamiento (Dirección) adecuado, moderno.
 7. Buena comunicación interna que hilvane decisiones y acciones a todo nivel
 - b. Los cambios no deben ser metas voluntaristas (como sucede a menudo) sino la expresión racional de objetivos adecuados a los recursos humanos y materiales con que se va a contar para llevarlos a cabo. Al no ser así es que se repiten los fracasos en Reforma del Estado.
 - c. Es conveniente que el Estado de apoyo especializado a los organismos públicos en su transformación.
2. Estrategias transversales al sector público
 - a. Hay procesos de cambio donde la horizontalidad de las actividades genera economías de escala que hace conveniente su desarrollo centralizado y bien coordinado.

- b. Capacitación superior, redes informáticas, sistemas de evaluación de la gestión, etc. resulta conveniente impulsarlos centralizadamente con amplia participación real de los organismos coordinados.
 - c. Es necesario fortalecer oficinas centrales a cargo de actividades especializadas y desarrollar la mejor coordinación con los organismos mediante una estrategia de cooperación para solucionar problemas.
3. Estrategias apoyadas en la ciudadanía
- a. Los ciudadanos, las empresas, los usuarios, pueden apoyar los cambios en especial generando una presión social en esa dirección. El libre acceso a la información, los indicadores de gestión, la Defensoría del Pueblo, las Defensorías de los Usuarios en cada organismo, etc., son medidas coadyuvantes para la generación de cambios permanentes.
4. Estrategias apoyadas en grandes consensos nacionales
- a. Ver Capítulo VI, Punto segundo.

CAPÍTULO VI

Dos instrumentos estratégicos para el desarrollo

El Uruguay merece el mejor Gobierno. También lo necesita.

Para ello deseamos destacar dos aspectos necesarios para lograrlo.

VI.1. Acuerdos nacionales duraderos para políticas de estado

Existen muchas actividades donde es posible concertar acuerdos, a veces por consensos y a veces por concesiones recíprocas entre los partidos políticos con probabilidades ciertas de alternarse en el poder en los próximos veinte años.

Las políticas de largo plazo, las Políticas de Estado, tienen que estar respaldadas por acuerdos políticos amplios, sólidos y duraderos. No basta el apoyo de una mayoría circunstancial. Se requiere una mayoría sustancial y razonablemente permanente.

Ejemplos de áreas de acuerdos políticos posibles y necesarios:

- Seguridad pública
- Defensa nacional y número de efectivos
- Política y comercio exterior
- Justicia
- Energía
- Telecomunicaciones
- Transporte
- Puertos, aeropuertos y logística en general
- Ciencia y Tecnología
- Población
- Pobreza
- Vivienda
- Educación
- Salud
- Descentralización (incluso de enseñanza, salud, desarrollo, etc.)
- Políticas sociales con administración local
- Transparencia total en la gestión pública y en las empresas privadas del sector estatal
- Nómina estable de cargos de confianza y políticos
- Definición del mapa de las actividades estatales, mixtas y no estatales
- Escalas de sueldos públicos “comunes” y concursos centralizados para el ingreso
- Participación social en el control de lo público
- Evaluación de la gestión y las políticas públicas
- Control de la evasión etc.

VI.2. Organismos públicos capaces de impulsar las políticas a su cargo

De poco sirve contar con buenos programas de gobierno y mejores acuerdos en políticas de Estado si no se pueden llevar a cabo o si su ejecución se demora y se deshilacha por la ineficiencia de los instrumentos de gestión: las organizaciones públicas.

Es la diferencia entre las buenas intenciones y las buenas gestiones.

Aunque las autoridades quieran hacer las cosas, si sus organizaciones no funcionan en forma adecuada, sus esfuerzos serán inconducentes.

Es imprescindible, para implementar las políticas que se acuerden y que la ciudadanía encomienda a los gobernantes, contar con servicios públicos que las lleven a cabo, adecuadamente y en plazos razonables.

Es necesaria una reforma efectiva de la gestión y organización del sector público, la cual se ha señalado en capítulos anteriores.

Y también es necesario contar con un servicio de Evaluación de Políticas Públicas que pueda informar, tanto a gobernantes, legisladores y partidos políticos como a la ciudadanía, el avance y los problemas que se van generando en su ejecución y en el cumplimiento de metas y objetivos.

Y así tendremos más producción, más empleo y más seguridad.

Y habrá menor pobreza.

Entre todos, con esperanza.

***Acuerdos nacionales y buena gestión
Instrumentos necesarios para el cambio***

Reflexiones finales

Queremos, con nuestros aportes, colaborar en un proyecto nacional capaz de encauzar a todos los uruguayos detrás de una visión común: modernizar al país y darle oportunidades a los jóvenes. Hoy, uno de cada cuatro menores de 25 años que quiere trabajar, no encuentra su lugar.

Queremos un Uruguay que estimule y premie el éxito, en donde el futuro de cada uruguayo dependa de sí mismo, en base al producto de su trabajo y esfuerzo.

Queremos una sociedad con dignidad, reconciliada consigo misma.

Queremos una sociedad de uruguayos, no de blancos, frenteamplistas, colorados o independientes, que se excluyan entre sí.

Queremos un país en donde nuestros jóvenes encuentren más atractivo el quedarse que el irse.

Queremos integrar a los jóvenes y a los que no son jóvenes a la tarea común.

Queremos impulsar un gobierno que construya a partir de lo mejor de sus predecesores y no a partir de denigrar lo que otros han hecho.

Queremos convencer a los que quieren construir en base a la destrucción de lo que los antecede, que podemos tener un país en constante desarrollo.

Queremos que el nuevo Gobierno pueda convocar a todos los partidos políticos en el futuro gobierno, queremos que nos controlen y aporten sus ideas.

Queremos convencer a todos de cuál es la mejor opción, dentro del sistema político, capaz de unir a los uruguayos y asumir el desafío de modernizar el Uruguay. La mejor opción y, quizás, la única.

Porque sólo así puede construirse un proyecto nacional para todos los uruguayos, con garantía de libertad, de república, de solidaridad y con los valores básicos sobre los que ha sido concebida la sociedad uruguaya.

INDICE

Sumario

Presentación

Cap. I. A modo de diagnóstico

Cap. III. Desarrollo económico

ii.1. La economía nacional

Apertura, mercado y políticas públicas

Iniciativa privada, rentabilidad, riesgo y acumulación

Escenario de crecimiento y rol del estado

Servicios básicos, desmonopolización y empresas públicas

El empleo como nexo entre la política social y la política económica

ii.2. La inserción internacional

Participación en el MERCOSUR

Las relaciones bilaterales

La participación en el sistema multilateral

ii.3. El financiamiento del desarrollo

Claves para alcanzar el desarrollo

Requerimientos

Financiamiento

ii.4. El financiamiento estatal

Actividad financiera

Objetivos

Presión fiscal

Imposición a la renta vs. Imposición al consumo

Imposición a la renta

Nuestras propuestas

ii.5. Las relaciones laborales

No queremos guerra de clases, queremos progreso colectivo

Cómo mejorar las relaciones laborales

ii.6. La infraestructura

Priorizar la inversión

Ingreso y egreso del territorio nacional

El interior y las ciudades

El transporte de carga

Importantes proyectos de infraestructura

ii.7. La ciencia, la tecnología y la innovación

Superar la lentitud

Acciones

Cap. III. Desarrollo productivo

iii.1. El agro

Políticas generales

Política institucional

Ganadería y lechería

Agricultura
Recursos naturales renovables
Granja, citricultura y otras actividades vinculadas
Recursos acuáticos
Actividades transversales
Forestación

iii.2. La industria
Visión
Política industrial nacional
Instrumentos
Institucionalidad fuerte y cohesionada
Política macroeconómica que garantice estabilidad
Integración productiva basada en cadenas de valor
Políticas activas que fortalezcan la competitividad macroeconómica

iii.3. El comercio y los servicios
Exportación
Importación
Zonas francas

iii.4. La energía
Bases programáticas
Política institucional
Sector eléctrico
Sector transporte
Eficiencia energética
Programa regional

iii.5. Las telecomunicaciones
Bases programáticas
Política institucional
Redes y servicios de telecomunicación
Acceso al servicio
Digitalización
Radiodifusión
Servicio postal
Defensa del consumidor

iii.6. El turismo
Bases programáticas
Acciones

iii.7. El transporte
Sistema nacional de transporte sostenible
Transporte multimodal
Innovar en la financiación de las inversiones sectoriales
Modos
Fuentes alternativas de energía en el transporte
Servicio a los usuarios

iii.8. El cooperativismo

iii.9. Los seguros

iii.10 el medio ambiente
Valores básicos a sostener
Pasar de las normas a las acciones
Acciones

Cap. IV. Desarrollo social

iv.1. La familia

Bases programáticas

Acciones

iv.2. La juventud

Mayor cabida de los jóvenes en la institucionalidad

Empleo, pobreza e integración

Educación

Integración de jóvenes que no estudian ni trabajan

Migración

Salud

Vivienda

Más participación y oportunidades

iv.3. Las políticas de género

Bases programáticas

Acciones

iv.4. La educación

Bases programáticas

Libertad de enseñanza y diversidad pedagógica

Autonomía y laicidad

Formación integral de la persona, educación en valores y convivencia

Igualdad de oportunidades y equidad educativa

Calidad educativa

Rendición de cuentas

Descentralización y autonomía de gestión de los centros educativos

Efectividad educativa

Atender la diversidad de necesidades

Apoyo técnico pedagógico especializado

Programa de tutorías individuales a los alumnos

Escuelas como centros de articulación de políticas sociales

Principales desafíos de la educación superior

iv.5. La educación superior

Programas de inclusión y promoción social

Programas sustitutos de de ingresos de actividad

Otras políticas de protección social para el siglo XXI

iv.6. La salud

Bases programáticas

Acciones

Una nueva infraestructura pública

Un financiamiento realista y transparente

Deuda pendiente en la salud pública

iv.7. La vivienda

Bases programáticas

Acciones

Programas especiales

Simplificación institucional

iv.8. La cultura

iv.9. El deporte

Política institucional

Deportes para todos

Deporte de competencia
Recursos económicos

Cap. V. Desarrollo público

v.1. El derecho y la justicia

Bases programáticas

Acciones para la restauración del estado de derecho

Acciones para el sometimiento pleno de la administración al derecho

Acciones para el fortalecimiento de la independencia del poder judicial

Acciones para la tutela integral de los derechos humanos

v.2. La seguridad pública

Valores a preservar

Gravedad

Atacar las causas del delito y de su incremento

Políticas a desarrollar y errores a evitar

Acciones

v.3. La defensa nacional

Bases programáticas

Visión de las fuerzas armadas para el largo plazo

Política institucional

Acciones

v.4. La descentralización

v.5. La modernización del sector público

Bases programáticas

Lineamientos

Diseño

Regulaciones de las actividades económicas y sociales

Acciones

Cap. VI. Dos líneas estratégicas para el desarrollo

vi.1. Acuerdos nacionales duraderos para políticas de estado

vi.2. Organismos públicos capaces de impulsar las políticas a su cargo

Reflexiones finales

Índice