



PROPUESTA PARA INTERCAMBIO Y DEFINICIÓN PROGRAMÁTICA

- MEMORANDUM DE TRABAJO INTERNO -

El presente documento es una propuesta para comenzar la discusión interna y contiene una serie de temas disparadores, no abarcando la totalidad de asuntos que debemos considerar, pero sí algunos ejes ineludibles para el inicio de la importante labor que tenemos como Partido: **ser el cambio que el país precisa y espera.**





ÍNDICE

EL DESARROLLO COMO OBJETIVO	3
LA SEGURIDAD PARA ALCANZAR LIBERTAD	3
EL ROL DEL ESTADO.....	3
DELINCUENCIA Y DELINCUENTES.....	3
LA POLICÍA Y LOS POLICÍAS.....	4
LÍNEAS TRANSVERSALES HACIA UNA NUEVA POLÍTICA GLOBAL DE SEGURIDAD	4
ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO.....	6
ESCENARIO POLÍTICO Y NECESIDAD DE REAFIRMAR LA CONFIANZA	6
NUEVA ARQUITECTURA FISCAL	6
INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL	8
CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: REFORMAS GENERACIÓN 4.0	9
MODELO COLABORATIVO DE RELACIONES LABORALES	10
INFRAESTRUCTURA.....	12
INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	13
FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES	14
DEFENSORÍA DE LAS GENERACIONES FUTURAS	14
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	15
REFORMA EDUCATIVA	15
LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA EL CAMBIO.....	15
GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	15
JERARQUIZACIÓN Y FORMACIÓN DOCENTE. TÍTULO UNIVERSITARIO.....	16
AUTONOMÍA Y FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS. (PROGRAMA PROMEJORA).....	17
MAYOR PROTAGONISMO DE LOS DIRECTORES	17
MARCO CURRICULAR COMÚN.....	18
FORMACIÓN EN VALORES y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.....	18
EVALUACIÓN EDUCATIVA.....	18
CONCEPTO INTEGRAL DE DESARROLLO.....	19
ASOCIACIÓN POSITIVA ENTRE DESARROLLO Y EDUCACIÓN.....	19
LAS DEMANDAS DE CALIDAD EDUCATIVA Y LA RECUPERACIÓN DEL SENTIDO FORMATIVO.....	19
EL TALENTO COMO RECURSO CRÍTICO.....	19
COOPERACIÓN MUTUA ENTRE EMPRESAS Y SISTEMA EDUCATIVO.....	20
CENTROS TERCARIOS POLIVALENTES Y DE ALTA TECNOLOGÍA EN CONEXIÓN CON EL PAÍS PRODUCTIVO	21
SECTORES DE PUNTA Y EDUCACIÓN COMO INTEGRACIÓN.....	22
ESTADO y DESARROLLO.....	23
MODERNIZACIÓN ESTATAL	23
EL ESTADO Y EL CIUDADANO	24
ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE.....	25
ESTADO Y REGLA DE DERECHO.....	26
ESTADO Y PRODUCCIÓN	27
ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES	28
LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BIENESTAR	29
BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL SUPERADORA DEL MERO ASISTENCIALISMO	29
INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA.....	30
JÓVENES SIN OPORTUNIDADES	32
ENFOQUE GENERAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL	32
POLÍTICAS DE SALUD.....	34
POLÍTICAS DE GÉNERO	34
POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	35
POLÍTICAS DE JUVENTUD.....	36



EL DESARROLLO COMO OBJETIVO

A nuestro entender, el país necesita ponerse como objetivo, en la mayor cantidad de áreas posibles, **alcanzar niveles de Desarrollo Humano de primer mundo**.

El crecimiento económico es un instrumento para ello, pero no es suficiente, y una prueba son los niveles de crecimiento altos que no se han traducido en niveles de desarrollo sustentables.

El objetivo requiere de atender algunas **cuestiones de urgencia**, como lo es ola de inseguridad pública que lastima a la sociedad uruguaya y, a la vez, realizar reformas estructurales en áreas claves del país.

- CAPÍTULO I -

LA SEGURIDAD PARA ALCANZAR LIBERTAD

EL ROL DEL ESTADO

Los uruguayos tenemos **derecho a vivir en paz y sin miedo**.

El Estado es responsable de garantizar la seguridad de todos los habitantes, como lo impone el artículo 7 de la Constitución Nacional.

A pesar de lo que las autoridades señalan, los ciudadanos uruguayos se sienten cada vez más indefensos y vulnerables.

Los niveles de violencia se han incrementado, se han expandido geográficamente los delitos y existen zonas donde el Estado se ha replegado y hoy es dominado por organizaciones criminales.

Hay una sensación de desprotección y caos. Eso debe cambiar, se deben recuperar esos territorios y proteger a los ciudadanos. **El Estado debe restaurar el orden**.

Reconocer este breve -pero dramático- diagnóstico, reconocer cuál es la realidad, es el primer paso para poder modificarla.

Se necesita un **nuevo enfoque en materia de seguridad pública**, que abarque obviamente la multicausalidad del delito, las políticas de reinserción social, pero también que enfrente a la delincuencia y los delincuentes.

El Estado debe acudir -sin prejuicios de índole ideológico- a todos sus recursos humanos capacitados para afrontar el problema de delincuencia.

DELINCUENCIA Y DELINCIENTES

La delincuencia es un problema social agudo en el que está en juego nada menos que la vida y la integridad física de las personas, así como los bienes de todos los uruguayos, y como tal debe ser encarado desde los tres poderes del Estado. Y para afrontarlo eficientemente hay que encararlo multidimensionalmente, distinguiendo los dos grandes tipos de delitos: los delitos contra la vida o la integridad física y los delitos contra el patrimonio. Al mismo tiempo hay que distinguir entre los



distintos tipos de delincuentes, ya que deben ser tratados en función de su peligrosidad, pero también de su probabilidad de recuperación.

El Estado tiene la obligación de agotar sus esfuerzos para regenerar al delincuente. Solo así se puede cortar definitivamente el círculo vicioso de la delincuencia.

El objetivo no puede ser únicamente capturarlos y encerrarlos, porque ineludiblemente van a recuperar la libertad y volverán a delinquir con mayor experticia y violencia. La reincidencia de los delincuentes, luego de cumplir sus penas, es del entorno del 60 %.

El delincuente debe ser “tratado” por lo que hizo y no “destratado”, bajo la premisa de que puede volver a vivir en sociedad cuando el Estado esté convencido de que hizo todo lo que estaba a su alcance para reinsertarlo de forma segura.

Existen delincuentes más propensos a ser recuperados, muchas veces jóvenes y primarios, que es necesario rescatar, procurar su rehabilitación, inculcar hábitos y valores (la Constitución refiere en el artículo 26 a que se debe perseguir la aptitud para el trabajo) y alejarlos de los delincuentes habituales, aplicando educación para llevarlos al trabajo y a la integración social.

No desconocemos la multicausalidad del delito. Tampoco desconocemos que las primeras víctimas de la inseguridad son los trabajadores, los jóvenes, las mujeres, las personas de edad, y los más vulnerables. Hay, en la inseguridad, una situación de asimetría, porque los más privilegiados pueden acceder a medidas de seguridad por encima de las que brinda el Estado. Por tanto, siendo efectivos en materia de seguridad estamos dando respuestas también en materia de igualdad y equidad.

El ataque multidimensional al delito supone políticas integrales de contención social, culturales y educativas, pero también una política de seguridad en sus tres dimensiones: **prevención, disuasión y represión.**

LA POLICÍA Y LOS POLICÍAS

El servicio público de seguridad es un servicio donde el factor humano es determinante.

Por lo dicho, el incremento de violencia entre la delincuencia hace que como nunca antes se requiera una policía calificada, preparada, equipada. Pero además, el soporte humano debe sentirse respaldado por el Estado. El policía, que sale a la calle a enfrentar en nombre del Estado a la delincuencia, debe estar y sentirse apoyado, desde el equipo y las normas jurídicas que lo respalden, hasta el respeto por la labor policial de parte de los mandos y la jerarquía política.

Ese cambio de actitud hacia el policía es primer paso para el cambio de actitud ante el delincuente y la delincuencia.

LÍNEAS TRANSVERSALES HACIA UNA NUEVA POLÍTICA GLOBAL DE SEGURIDAD

El nuevo gobierno debería darle prioridad a determinadas líneas de lucha contra el delito:

- **Rol activo en combate de la delincuencia**, acudiendo a todos los recursos humanos disponibles, incluyendo la creación de fuerzas de seguridad con efectivos provenientes de las Fuerzas Armadas (proyecto de Guardia Nacional).



- **Combate frontal al narcotráfico.** Es necesario incrementar el combate al narcotráfico para eliminar a los “mayoristas”. Es notorio el incremento del poder narco en Uruguay. Los circuitos internacionales de la droga han aterrizado en el cono sur y nuestro país está ingresando a ese circuito. En este sentido hay que modernizar el equipamiento, particularmente en nuestras fronteras y nuestros espacios aéreos y marítimos.
- **Desarticular las “bocas” de pasta base.** Debe haber una lucha decidida contra la pasta base. Es imperioso la desarticulación de las denominadas “bocas”. La policía se enfrenta con diversos problemas en el combate a esta modalidad de comercio de drogas, por ejemplo, la utilización del hogar como lugar de expendio. Esto coloca una limitante para los allanamientos y exige que se deba extremar las técnicas de investigación y obtención de pruebas.
- **Recuperación de territorios, hoy en manos del narcotráfico.** El Estado no puede renunciar a uno de sus atributos esenciales: el territorio y al ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza en el mismo. No se puede renunciar a su presencia y autoridad en ningún barrio. Esa renuncia, que todos estamos sufriendo, es la peor señal que se puede enviar a la delincuencia organizada, que propende a crear sus “feudos” atemorizando a los ciudadanos. Por otra parte, esa acción debe ser complementada con una fuerte intervención en el territorio para mejorar sustancialmente el entorno, las condiciones para el desarrollo de una comunidad integral y elevar las condiciones de vida, recreación y sociabilidad de las familias.
- **Cumplimiento efectivo de penas de delitos de mayor gravedad,** eliminando la aplicación en casos graves, de institutos que favorecen la liberación temprana de los delincuentes.
- **Transformación del sistema penitenciario.** Se necesita modernizar el sistema, construyendo nuevas cárceles, separando claramente a los delincuentes primarios, más fácilmente recuperables, de los habituales.
- **Políticas de inclusión social.** No desconocemos la trascendencia de las políticas de inclusión social en materia de prevención. Las políticas integrales en esa dimensión repercuten en la seguridad pública en su sentido más amplio.



- CAPÍTULO II - ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

ESCENARIO POLÍTICO Y NECESIDAD DE REAFIRMAR LA CONFIANZA

Un elemento clave en la política económica es la confianza. El contrato de confianza entre gobernantes y gobernados no está predeterminado por el simple hecho de ser electo. Y dado que la confianza es fundamental para el éxito en la gestión de gobierno, éste último debe necesariamente cuidarla con su conducta y gestión.

En 2020 se van a haber cumplido 15 años de gobierno del Frente Amplio. Más allá de éxitos o fracasos es un hecho que al cabo de todo éste tiempo se marcó una impronta de gestión, un estilo, claramente condicionado por la mayoría propia a nivel legislativo. La política de gobierno ha sido una política de partido. Esto no significa de ninguna manera cuestionar la legitimidad de ese estilo de conducción dado que las mayorías que lo permitieron fueron resultado de la voluntad democrática de la sociedad. Pero esa misma democracia probablemente defina que el próximo gobierno no obtenga mayoría parlamentaria propia.

Este eventual cambio, ya sea en el Ejecutivo como en la composición parlamentaria, determinarán un giro importantísimo en la vida del país que presumiblemente pueda provocar incertidumbre. Desde cierto punto de vista, éste será **el principal desafío del próximo gobierno: demostrar a través de su talante y de un nuevo estilo que está en condiciones de administrar eficazmente una nueva composición de poder político.**

De hecho, mucho se especula con la eventual conflictividad política que pueda existir, incluso entre gobierno y sindicatos. Esto, que en una primera lectura puede ser visto como una restricción para la gestión pública, desde nuestro punto de vista es una oportunidad. **Una oportunidad para el país.**

En tal sentido entendemos que el diálogo en procura de construir mayorías amplias posibilitará poner en práctica políticas y reformas con una calidad y sustentabilidad mayores a las de los últimos años. El nuevo paradigma será el de políticas de gobierno y de Estado dejando atrás el de políticas de Partido. El hilo conductor que permitirá reducir la incertidumbre y fortalecer la confianza será el **diálogo y acuerdo** para la elaboración de políticas públicas, la **transparencia** en la ejecución y una permanente **rendición de cuentas** respecto de los resultados.

NUEVA ARQUITECTURA FISCAL

La estabilidad macroeconómica es el primer cimiento sobre el que construir el resto de las políticas orientadas al desarrollo productivo y social. En sentido amplio la estabilidad financiera es valorada por la sociedad uruguaya como un bien a proteger. Episodios de crisis por desajustes cambiarios, inflación o crisis bancarias han dejado en evidencia los efectos negativos en materia social y de ingresos que resultaron de los procesos de ajuste posteriores a estos episodios. Los desequilibrios fiscales también requirieron procesos de ajuste que generalmente han recaído sobre los ingresos de los trabajadores.



Hemos observado como las necesidades de financiamiento del Sector Público han condicionado, y condicionan, la fijación de tarifas en mercados monopólicos como ser los combustibles y la generación eléctrica, con perjuicios para la sociedad y el aparato productivo derivados de un encarecimiento de costos evitables en un marco de estabilidad fiscal diferente al actual.

La **recomposición de las finanzas públicas** será uno de los principales desafíos de la política económica para el próximo ejercicio gobierno. Sobre esto hay acuerdo en la mayoría de la ciudadanía y del sistema político. Es aquí por tanto donde se hace palpable que lo que para algunos puede ser visto como una restricción política, para nosotros es una oportunidad para el país.

El futuro gobierno, en ausencia de mayorías parlamentarias, o bien sigue el camino de alcanzar acuerdos puntuales en base a satisfacer demandas también puntuales para lograr los votos necesarios para aprobar el Presupuesto Nacional quinquenal, o bien lleva adelante un **diálogo nacional amplio** para implementar **Reformas Fiscales Estructurales** que fortalezcan la institucionalidad y sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Nosotros nos afiliamos a este camino, mucho más difícil pero mucho más rico en su resultado.

Esta línea de reformas debería estar orientada hacia el establecimiento de una nueva **regla fiscal** efectiva tanto por su diseño como por su institucionalidad:

- Definir un **límite al crecimiento del gasto** en términos del balance estructural del sector público.
- Crear **Fondos de Estabilidad Fiscal** que se nutran de parte de la recaudación excedente o extraordinaria. Por ejemplo uno de Reactivación del Empleo, uno de Desarrollo de Políticas Sociales y uno de Estabilización de Impuestos. Los dos primeros para garantizar el sostenimiento de las políticas respectivas en tiempos de recesión y el último para evitar ajustes de impuestos. Estos Fondos tienen que tener una administración independiente, profesional y transparente del resto de las Finanzas Públicas, basada en parámetros de inversión.
- Establecer cláusulas gatillo que flexibilicen la regla en momentos de caída pronunciada de la recaudación.
- Imponer la necesidad de mayorías especiales para la modificación de los parámetros.

El desafío de recomponer las finanzas públicas debe incluir a todos los niveles de gobierno y los beneficios deben ser palpables para la sociedad:

- **Las tarifas públicas deben responder a los costos de producción** y funcionamiento.
- Los **mecanismos de fijación** de las tarifas deben ser **transparentes**.
- Las utilidades de las Empresas Públicas deben tener por destino o bien la reinversión o bien el reparto de utilidades hacia sus accionistas: los usuarios. Este reparto de utilidades no es otra cosa que reducir las tarifas futuras o amortiguar la corrección en los ajustes.



Como fue expresado, parte de los recursos excedentes derivados de la Regla irían a los Fondos y parte quedarían liberados para otros fines. Estos últimos, desde nuestra perspectiva tendrían que destinarse a la reducción de impuestos y reducir paulatinamente el endeudamiento público. Para ello es importante establecer una agenda de revisión del sistema impositivo, a saber:

- Aumentar las deducciones en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.
- Aumentar el límite a partir del cual se comienza a tributar IRPF.
- Reducir los Aportes Patronales a la Seguridad Social
- Reducir los Impuestos al Consumo.

Por último, se deben **fortalecer los compromisos de gestión** dentro de todos los niveles de la Administración Pública. Todo lo anterior es viable en tanto se logren mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión. Claramente estamos en un estado de situación en el que hay problemas que ya no se resuelven con más dinero sino con mejor gestión.

Es evidente que todo lo que aquí se plantea o cualquier otra Reforma Fiscal que resulte del diálogo político, generará efectos en el mediano y largo plazo. Es a eso a lo que se apunta. Otra cosa sería un nuevo ajuste fiscal, con los efectos indeseados por todos conocidos.

Lo importante es establecer una **Nueva Arquitectura Fiscal** para converger hacia un Estado más eficiente y menos pesado sobre la sociedad y el aparato productivo nacional.

INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL

La dialéctica ideológica estéril entre Gobierno y Fuerza Política ha hecho perder importantes oportunidades a Uruguay en materia de Inserción Internacional. A acuerdos que en todos los casos son difíciles de negociar, que muchas veces son producto de determinadas circunstancias -claro ejemplo el TLC con USA-, que suelen ser el resultado de procesos lentos, le agregamos la restricción política que el propio Partido Frente Amplio le ha impuesto al Gobierno.

La ausencia de una estrategia de inserción internacional clara y con objetivos concretos tiene una influencia negativa sobre la competitividad del país y sobre el desarrollo de nuestros sectores productivos.

Como lo hemos dicho en varios pasajes de este documento, la configuración política que se espera arroje la futura elección de 2019 le permitirá al país avanzar en acuerdos de comercio exterior sin complejos ideológicos. La mayoría del sistema político cree realmente en la necesidad de avanzar en este sentido.

La agenda de inserción internacional uruguaya debe surgir de un esquema de prioridades definido a partir de nuestras potencialidades productivas y las tendencias de la demanda externa. El **pragmatismo** debe acompañar estos procesos.



Sin perjuicio del Mercosur, la profundización de la integración en la Alianza del Pacífico, la Unión Europea y países Asiáticos deberían ser nuestras prioridades.

CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: REFORMAS GENERACIÓN 4.0

La llamada **Cuarta Revolución Industrial**, en particular el vertiginoso avance de la tecnología y la robotización plantean enormes desafíos. Están modificando las relaciones laborales, las de producción, de comercialización y de consumo. La velocidad a la que estos cambios se están procesando combinada con estructuras públicas burocráticas y lentas para procesar transformaciones puede llegar a ser extremadamente peligroso.

Los sistemas tributarios y por tanto el financiamiento del sector público están desafiados por todos estos cambios y hoy son motivo de análisis y debate a nivel mundial. Además, los efectos sobre el empleo, en cantidad y características, pueden implicar más necesidades de financiamiento para atender a los sistemas de asistencia y previsión social. Los sistemas educativos necesariamente estarán sujetos a cambios para preparar a la población ante estos cambios, las competencias blandas estarían adquiriendo mayor preponderancia. Para ejemplificar la necesidad de adecuar los perfiles educativos cabe mencionar análisis realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo que establecen que “ los robots y la inteligencia artificial han contribuido a la pérdida de puestos de trabajo, pero a su vez cada robot genera 4 nuevos puestos de trabajo calificado”.

La generación de empleo es crucial en nuestra visión para facilitar la movilidad social. La Cuarta Revolución Industrial una vez más, y en este aspecto, plantea serios retos para las políticas públicas. Existen datos que nos dicen que a menor edad (personas de 15 a 30 años) y menor formación académica (primaria incompleta) la probabilidad de automatización de sus roles ocupacionales supera el 60%. Es decir que las personas que se encuentran en este estado de vulnerabilidad social, se van a encontrar con mayores dificultades para conseguir trabajo y poder satisfacer sus necesidades.

Cerrar las fronteras a la tecnología no es una opción, evitar su avance sería negar la realidad, no atender las consecuencias de este proceso sería irresponsable, por lo tanto adecuar paulatinamente nuestras estructuras educativas, productivas, laborales y de asistencia social a nuevos escenarios es una necesidad, si se quiere, una condición ineludible. En este proceso todos debemos ser parte, políticos, empresarios, educadores, trabajadores, etc. La necesaria discusión acerca de la creación e implementación de la Renta Universal es un claro ejemplo.

Este tema requiere un abordaje integral de todas las políticas públicas. Desde nuestra óptica, este conjunto de Reformas Integrales debe ser el eje sobre el cual construir una **nueva era de Políticas de Estado** con la finalidad de reducir las vulnerabilidades y aprovechar las oportunidades que la Cuarta Revolución Industrial vaya generando. Podrían verse como “un corte transversal” a todas las políticas públicas.

A los efectos de disparar la discusión proponemos:



- Dar contenido al Consejo Nacional de Economía como un “Consejo Asesor para el Cambio”, ámbito donde confluyan distintas corrientes de pensamiento político, social y económico para delinear una visión nacional a largo plazo, y recomendar líneas de Políticas Públicas tendientes a promover cambios que preparen al país para el nuevo escenario.
- Crear en cada Ministerio y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, una “Dirección 4.0” cuyos cometidos sean los de diseñar políticas de mediano y largo plazo en materia educativa, social, laboral, productiva, financiera y tributaria, coherentes con la visión definida por el Consejo Asesor para el Cambio.
- Crear un Gabinete Interministerial 4.0 que coordine y de integralidad a las propuestas de las diferentes carteras, transformándolos en proyectos de ley y en acciones coordinadas de gestión.
- Crear en el ámbito del Poder Legislativo “Comisiones Parlamentarias 4.0” a los efectos de tratar estos proyectos como todas aquellas iniciativas vinculadas al tema.

Este es un tema claro en el que el diálogo en el nuevo escenario político adquiere una importancia singular. Políticas Integrales y de Estado, con la más amplia diversidad de pensamiento en su elaboración y con el mayor blindaje político para darle sostenibilidad.

MODELO COLABORATIVO DE RELACIONES LABORALES

Lo expuesto en el punto anterior respecto de los cambios futuros en el empleo, la identificación de la conflictividad, la calificación de los trabajadores, las rigideces en el mercado de trabajo y la disociación entre mejoras de salario real y productividad como factores que afectan la competitividad, y el hecho de que el modelo de relaciones laborales está apoyado en el trabajo en relación de dependencia mientras la tendencia es hacia una mayor participación relativa del trabajo por cuenta propia, determinan la necesidad de ir paulatinamente **modernizando y adecuando los marcos que definen las relaciones laborales en Uruguay, sin que ello implique debilitar ni desproteger la situación de los trabajadores**. Existe consenso acerca de esta necesidad, el propio PIT-CNT se ha referido a la necesidad de entender las tendencias en el mundo del trabajo e incorporar esos cambios en una nueva generación de relaciones.

El paradigma sobre el cual se debe cimentar esta modernización es el de **Relaciones Laborales Colaborativas**. El mundo evoluciona a una velocidad cada vez más vertiginosa. La educación y el trabajo son los instrumentos fundamentales para el progreso de las personas, y la cooperación entre Estado, Trabajadores y Empresarios es esencial para combatir la parálisis que el paradigma del conflicto genera.

El avance de la “economía colaborativa” se suma a la nueva revolución industrial, promoviendo también cambios en el mercado de trabajo, dado que se desarrollan en un grado de informalidad mayor al del trabajo en relación de dependencia. A manera de ejemplo, el trabajo “por cuenta propia”



en EEUU actualmente alcanza a 1 de cada 3 trabajadores y se espera que en el 2020 alcance a un 40%.

- ¿Qué gremio representa a los trabajadores por cuenta propia?
- ¿Cómo se llevan adelante convenios colectivos con los trabajadores a distancia en un mundo cada vez más digitalizado?
- ¿En modelos 100% tecnológicos o virtuales, donde es difícil y a veces imposible identificar la propiedad del capital, con quién negocian los trabajadores?

Estas preguntas plantean retos a los modelos convencionales, por exitosos que ellos hayan sido o sean en la actualidad.

El salario real en Uruguay ha crecido considerablemente en la última década y media. Por el crecimiento económico, por las mejoras de productividad pero también por el modelo de negociación colectiva. Por tanto creemos en los Consejos de Salarios, creemos en los ámbitos de negociación salarial pero la realidad impone, o impondrá, definir una **nueva generación de Consejos de Salarios**. Creemos que la productividad debe ser el eje de las mejoras del salario real.

La construcción de una nueva era en las relaciones laborales, acorde a los “nuevos retos” necesariamente debe llevarse adelante con la participación de trabajadores y empresarios. Los Consejos de Salarios deben seguir siendo el ámbito de diálogo y determinación de los parámetros fundamentales de las relaciones laborales. Es esperable un mercado laboral mucho más exigente y competitivo. Asimismo, y dada la alta rotación tecnológica y vocación al cambio permanente en el proceso de destrucción y creación del trabajo, las habilidades comportamentales y técnicas serán factores críticos de éxito para que las personas puedan encontrar empleo.

El 20% de los jóvenes de América Latina no estudia ni trabaja, el 48 % de los jóvenes tiene problemas para la comprensión de textos y el 62% no puede realizar un cálculo sencillo (PISA), y en Uruguay el 60% de los empleos son plausibles de automatización. Estos datos contrastan con el surgimiento de nuevos roles ocupacionales que van a tener un auge importante como ser el desarrollo de software, la tecnología aplicada a la robótica, biotecnología, cyberseguridad, medios de pagos digitales, empleos tecnológicos verdes y reciclaje.

El gobierno tiene la obligación de conducir y preparar a la sociedad para nuevos escenarios, para que la encuentren preparada para sacar provecho de las oportunidades que se le presenten. No podemos resignarnos a ser cómplices de una sociedad donde ciertas elites educadas y preparadas avanzan mientras otros grupos sociales van engrosando las filas de beneficiarios de planes sociales. Tenemos que avanzar responsable y paulatinamente en la construcción de una sociedad de igualdad de oportunidades en un mundo de cambio permanente.



Por ello creemos que hay que institucionalizar la **coordinación entre Sistema Educativo, Trabajadores y Empresarios** creando un nuevo nivel que oriente el marco de las relaciones laborales, incluyendo a la educación pública y privada a los actuales participantes.

El avance de la economía colaborativa y sus implicancias en materia de empleo por cuenta propia, los cambios en los modelos de producción y la profundización de su tecnificación, la virtualización financiera y de las relaciones de consumo, entre otros, plantean serias amenazas a alguno de los logros que los trabajadores han ido alcanzando al cabo de la historia: límites a la jornada de trabajo, pago de horas extra, beneficios extra salariales, límites al despido y pago de compensaciones, etc.

Claramente todos estos derechos, sumados a la formalización del trabajo, son factores que comenzarían a diluirse en la medida que se “virtualizan” las relaciones laborales. Asimismo, las medidas convencionales ante conflictos laborales: huelga, ocupación, reducción de la jornada laboral, etc. ¿cómo se procesarían en un futuro escenario de relaciones uno a uno? Sin entrar en la discusión de la pertinencia o no de esas medidas, de la oportunidad de las mismas, entre otros temas sobre los cuáles mucho se debate; vamos a la posibilidad material de disparar esos mecanismos de protesta, de que los mismos sean efectivos en el futuro. Eso es una duda. Y si esa duda es razonable: ¿quién evita el potencial retroceso en los logros alcanzados?

Por lo tanto,

- ¿Las rigideces laborales son sostenibles en el nuevo escenario de relaciones laborales?
- ¿La legislación vinculada al trabajo abarcará a todos o exclusivamente a los que se desempeñen en régimen de dependencia?
- Si no llevamos adelante adecuaciones al mercado de trabajo para paulatinamente adaptarlo a la nueva era, ¿no correremos el riesgo que el peso de la realidad lo lleve a lugares no deseados?

Esperamos que estas interrogantes alienten a abrir espacios de discusión sobre estos temas.

INFRAESTRUCTURA

Por sus efectos dinamizadores sobre el aparato productivo, mercado de trabajo, competitividad, y sobre el producto potencial es impostergable la actualización y ampliación de la infraestructura a nivel nacional.

Según el Índice Global de Competitividad elaborado por el World Economic Forum, Uruguay se ubica en el puesto 95 entre 137 países respecto a la Calidad de las Rutas y en el puesto 100 en Infraestructura vinculada al Ferrocarril. En contraste, en materia Portuaria nos ubicamos en el puesto 34, al igual que en materia de infraestructura vinculada al transporte aéreo. En línea con lo anterior, la generación de energía eléctrica, el acceso a la telefonía e internet alcanzan niveles satisfactorios en la comparación internacional.



Uruguay tiene una densidad importante de caminería, mayor que otros países de la región, pero buena parte de ellos se encuentra en estado “regular”. Es necesario definir una red, llevarla a un estado “bueno” y poder mantener su rodadura y así ordenar las inversiones. Para llegar a esto debemos invertir en infraestructura, no tanto en rodadura.

El modelo de Participación Público Privado es el elegido por Uruguay para el desarrollo de la Infraestructura en el País. En aquellos países que han seguido este modelo se observaron demoras importantes entre la aprobación del sistema y las ejecuciones de las primeras obras, tal cual lo que está ocurriendo en Uruguay. En nuestro caso, la ley fue aprobada por todos los Partidos Políticos pero su reglamentación establece mecanismos extremadamente burocráticos. Paradójicamente las últimas obras icónicas en Uruguay, aeropuerto de Carrasco, ampliaciones del puerto de Montevideo, ciertas rutas nacionales, entre otros, se desarrollaron bajo otros esquemas jurídicos.

En función de lo anterior, la agenda de trabajo debería estar orientada en:

- Revisar críticamente la reglamentación de la Ley de Participación Público Privada a los efectos de agilizar los procesos.
- Evaluar la pertinencia de utilizar otros mecanismos legales que complementen el modelo de Participación Público Privado.
- Delimitar la responsabilidad de los proyectos y la ejecución de los trabajos, requiriéndose cambios en la forma de contratar y centralizar en formas jurídicas las responsabilidades de proyecto, ejecución y mantenimiento de los contratos de obra que requerirán de evaluadores independientes que arbitren entre el Estado y esas formas jurídicas.
- Definir y priorizar las obras ejecutables al cabo de los próximos cinco años. Se requiere de un tablero de proyectos necesarios, evaluarlos, jerarquizarlos y finalmente priorizarlos para ordenar los gastos presupuestales, incluidas las cuotas de las PPP y de otras formas de financiamiento.
- En materia de Infraestructura Urbana se ha hecho muy poco en los últimos 90 años. Es necesario generar ejes de acceso al centro para velocidades medias pero constantes y desarrollar vías sin cruces para que lo anterior sea posible.
- En imprescindible generar ejes y vectores de transporte colectivo de media y larga distancia. Centros de transferencia de larga distancia entre ejes y complementar el transporte colectivo direccional o vectorial con servicios de micro ómnibus locales o regionales.

INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

La Innovación, la Investigación y el Desarrollo son elementos fundamentales para aumentar el valor agregado a nuestra producción. La articulación entre Sistema Educativo y Productivo, proveer financiamiento a iniciativas en éstas áreas y generar un marco impositivo adecuado son factores críticos de éxito.



Uruguay se ubica en la posición 101 entre casi 140 países en materia Capacidad de Innovación, 105 en relación a la inversión por parte de las Firmas en Investigación y Desarrollo y 80 en colaboración entre Universidad e Industria.

En función de la importancia que le asignamos a este tema entendemos que es necesario jerarquizar la institucionalidad relativa a la promoción de la Innovación. En tal sentido proponemos:

- Evaluar la viabilidad y pertinencia de transformar la “Agencia Nacional de Investigación e Innovación” (ANII) y la “Agencia para el Desarrollo de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento” –AGESIC- en un “Ministerio de la Innovación y del Desarrollo Tecnológico”.
- Transformar el FONDES en un Fondo para el Desarrollo de Proyectos de Innovación.

FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Las relaciones de consumo son cada vez más complejas y sofisticadas. Incluso más: la aparición y desarrollo rápido de ciertas tecnologías y áreas como las Fintech y otras vinculadas a la comercialización de bienes y servicios están “virtualizando”, de alguna manera, las relaciones de consumo. En el mundo se debaten los alcances de estas tecnologías y los marcos regulatorios que se deberían desarrollar a los efectos de proteger los derechos de los consumidores o usuarios.

Con una visión amplia de consumidores, incluso en su rol de contribuyente de impuestos, es que entendemos necesario la revisión de los marcos jurídicos relativos a las relaciones de consumo y la institucionalidad que los rodea. En particular, entendemos necesario discutir acerca de la ubicación institucional del Área de Defensa del Consumidor, hoy bajo la línea jerárquica del Ministerio de Economía. Nos inclinamos a pensar en la necesidad de crear una Unidad Reguladora de Defensa de los Consumidores, independiente del MEF y sobre todo de los organismos recaudadores de impuestos.

Esto para que, al tiempo que controla y defiende a los ciudadanos en su rol de consumidores, también pueda hacerlo en forma independiente en su rol de contribuyente de impuestos.

DEFENSORÍA DE LAS GENERACIONES FUTURAS

Consideramos necesaria la creación de un “Defensor de las Generaciones Futuras”, de acuerdo a las recomendaciones realizadas por las Naciones Unidas. Las decisiones políticas y económicas que se adoptan hoy afectan a las generaciones contemporáneas y también a las futuras. En función de ello las Políticas Públicas tienen que integrar una dimensión intertemporal en su diseño.



- CAPÍTULO III -

EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

REFORMA EDUCATIVA

El país necesita una reforma de su estructura educativa. El modelo educativo del país, de matriz más que centenaria, está agotado. Fue concebido para otra sociedad, otra cultura y otro tipo de alumno. No podemos responder a los desafíos formativos del tercer milenio con herramientas construidas en el siglo XIX y en las primeras décadas del XX. La crisis de nuestra educación es de carácter histórico-estructural, pero acusa en los últimos años una acelerada erosión de la calidad y distribución de los aprendizajes y un grave problema de desvinculación en la enseñanza media.

Debemos recuperar el espíritu de los fundadores de nuestra educación, pensando desde nuestro tiempo histórico y sus desafíos, **una nueva educación.** Esto supone innovar en el marco de una tradición consistente. Revalorizar los principios y valores que informaron la matriz histórica de nuestra educación (el valor de la educación pública para la formación de ciudadanía democrática y la construcción de integración social, los principios de gratuidad, obligatoriedad, autonomía técnica, laicidad y libertad de enseñanza) pero puestos al servicio de una visión moderna, que convoque a reanimar el contrato entre escuela y sociedad y recuperar la centralidad de la institución educativa puesta al servicio de los aprendizajes significativos de los estudiantes y su formación como sujetos éticos y ciudadanos activos de una democracia.

En los últimos años, expertos en la materia de los diversos partidos políticos y el propio gobierno, han asumido la necesidad de tales reformas. Incluso se han celebrado acuerdos pluripartidarios para generarlas. Sin embargo, los cambios anunciados por las autoridades han sido insuficientes, alejados en la urgencia y en la entidad de la transformación que el modelo educativo nacional necesita. Lo primero que se necesita para cambiar es querer hacerlo. Sin voluntad política de cambio, cualquier obstáculo, cualquier resistencia endógena o exógena a los sistemas de gobierno educativo, puede servir de excusa para trabar las imperiosas transformaciones. Los cambios en Uruguay no se han hecho no porque falten propuestas, no porque falten técnicos, sino porque quienes han tenido la responsabilidad de conducción no se han atrevido a hacerlos.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA EL CAMBIO

Se requiere un rumbo definido de políticas, liderazgo de las autoridades públicas y una clara especificación de objetivos y metas a alcanzar.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

- El primer desafío debe ser superar el divorcio de la *polis* con la educación que existe actualmente. El gobierno de la educación y la definición de política deben ser responsabilidad de los poderes públicos representativos de la ciudadanía, como forma de



garantizar la defensa de los intereses generales de la sociedad, de los educandos y sus familias.

- Se necesita una representación pluri-partidaria en la dirección de todos los Organismos de la enseñanza, evitando que la educación -que es un bien de todos- se convierta en una visión partidista. La representación pluri-partidaria da mayor garantía de neutralidad y objetividad y es la mejor defensa de los intereses generales de la sociedad.
- Defender el principio republicano-representativo en la conducción de los órganos de dirección, es colocar esta responsabilidad en jefes altamente calificados y con espíritu de servicio, para el desempeño de las funciones.
- Para dotar al sistema de un enfoque estratégico y fortalecer el liderazgo de la conducción educativa, es imprescindible dotar al CODICEN de la ANEP de mayores potestades en la definición de las políticas públicas de educación, en la distribución de recursos presupuestales integrada con estas definiciones y en la coordinación de las diversas ramas, sectores y niveles educativos. Se trata de superar la feudalización funcional actual, que fragmenta la continuidad formativa del estudiante.
- Se debe quebrar el centralismo excesivo que inhibe a los centros educativos a innovar, a la creación de comunidades de aprendizajes y a dar respuestas pedagógicas apropiadas a su contexto de referencia.
- Es necesario fortalecer desde el CODICEN el diseño y gestión de un marco curricular común, un sistema integrado de información, y un sistema consistente de evaluación de aula entre los subsistemas.

JERARQUIZACIÓN Y FORMACIÓN DOCENTE. TÍTULO UNIVERSITARIO.

Los docentes son el recurso más importante en la educación. De ahí la necesidad de apostar fuertemente a su jerarquización y profesionalización.

Un proceso de cambio exitoso necesita un docente comprometido, excelentemente formado y profesionalizado cuya labor sea reconocida, bien recompensada y socialmente prestigiada.

Esto comienza por incentivar, reconocer y capacitar a los actuales docentes, de modo de darles apoyo, valorarlos y transitar hacia una mejora real y simbólica de la calidad docente nacional.

Para ello hay que avanzar hacia un sistema integral de mejores prácticas de enseñanza que jerarquice la función y vincule la capacitación docente con necesarios cambios a nivel del centro educativo (la escuela, el liceo) y el salón de clase.

En muchos aspectos, la respuesta básica para mejorar y permitir el acceso de los alumnos a una enseñanza de calidad, está en atraer mejores candidatos a futuros docentes, brindarles una capacitación más rigurosa, mejorar las condiciones de trabajo, generar una verdadera carrera docente y una bien pensada política de incentivos a la buena labor docente. Se deberá modificar el sistema de elección de horas y cargos que tiene por resultado colocar los docentes más calificados y experimentados en instituciones mejor ubicadas y concentra los docentes de menor acreditación y mínima experticia en las instituciones de zonas carenciadas y bajos resultados. Se requieren de



incentivos, económicos y no económicos, para que buenos docentes apoyen instituciones con situaciones complejas y de bajo rendimiento.

Es necesario asimismo cumplir una deuda que la sociedad tiene con los docentes: **otorgarles y reconocerles título universitario**. Esto no sólo oficiará de reconocimiento sino además le abrirá las oportunidades para acceder a estudios de posgrado.

Apostamos a la creación de una **Universidad de la Educación** que implemente una formación pedagógica de calidad correspondiente a ese nivel académico, que desarrolle esfuerzos sistemáticos de investigación específica y provea una fuerte oferta de posgrados. Pero no admitimos, por la relevancia cultural y social de su función, una forma de gobierno para la misma que no refleje la conducción de su política por los poderes públicos representativos.

AUTONOMÍA Y FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS. (PROGRAMA PROMEJORA)

Es central otorgar progresivamente autonomía a los centros educativos para que puedan formular en el marco nacional y con vocación universalista, un proyecto pedagógico apropiado a las necesidades de sus alumnos y expectativas de las familias. Ello requiere procesar una evaluación institucional que provea evidencias, como insumos para la definición de un plan estratégico de mejora en aprendizajes, gestión y convivencia.

A los efectos de construir efectivas comunidades educativas de aprendizaje se requiere concentrar a los educadores en una sola institución, evitar las elecciones y rotaciones de centro educativo todos los años y, en la enseñanza media, progresar significativamente hacia cargos de profesores en lugar de horas. La composición de los cargos deberá contemplar un porcentaje de horas para enseñanza en el aula, otro para los trabajos institucionales y de coordinación pedagógica y otro para apoyo a los estudiantes con rezagos, elaboración de materiales didácticos e intercambios con las familias.

El fortalecimiento de los aprendizajes requiere mínimamente definir competencias fundamentales que el estudiante debe adquirir en cada grado y los correspondientes desarrollos cognitivos a activar.

MAYOR PROTAGONISMO DE LOS DIRECTORES

Los Directores deben disponer de márgenes de decisión para conformar un equipo docente con un fuerte compromiso con el proyecto pedagógico del centro educativo. Se necesita **asegurar la continuidad del equipo de Dirección** en el Centro educativo y fortalecer su liderazgo pedagógico.

Es necesario adoptar medidas que promuevan la **estabilidad de los equipos docentes**, factor clave para concebir y desarrollar planes que se extiendan y sustenten en el tiempo.



MARCO CURRICULAR COMÚN

Uno de los cambios necesarios es la formulación e implementación de un marco curricular común a toda la enseñanza general. Dicho marco debe brindar coherencia al trabajo pedagógico en los distintos campos de conocimiento a lo largo de los diferentes ciclos. Especialmente, debe posibilitar un adecuado tránsito entre subsistemas y en el recorrido por la educación media superior.

Para que ello sea posible es necesario determinar perfiles de egreso de cada ciclo, que aseguren una articulación adecuada con los saberes a adquirir en el próximo tramo.

Ese marco curricular común debería ambientar reformulaciones en los formatos institucionales, que acusan compartimentaciones y espíritu “de chacra” que fragmentan el proceso educativo y que hoy no dialogan adecuadamente entre distintos niveles, colocando en el centro el interés por la retención del estudiante.

Ese marco curricular común debería incorporar otros formatos pedagógicos que no se restrinjan a saberes contenidistas, sino procesos de activación cognoscitivos explícitos, competencias que permitan movilizar saberes para resolver situaciones, capacidades de emprendurismo, trabajos por proyectos multidisciplinarios y atender –especialmente en la etapa adolescente- la construcción de subjetividad y de un proyecto de vida del estudiante.

FORMACIÓN EN VALORES y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

El artículo 71 *in fine* de la Constitución establece: “*En todas las instituciones docentes se atenderá la formación del carácter moral y cívico de los alumnos*”.

No se trata de una mera información o de un tratamiento aleatorio de cuestiones morales y de ciudadanía, sino de algo planificado y sistemático. Este cometido puede cumplirse sin agregar nuevas materias, a través de un enfoque de transversalidad. Pero su efectiva implementación requiere la planificación de espacios de trabajo específico, un plan de desarrollo de cuestiones y temáticas explícitas trabajadas con sistematicidad y una metodología adecuada. No es posible improvisar o guiarse por meras intuiciones en un área tan delicada de formación de la persona y de la ciudadanía democrática. Los abordajes de conflictos y escenarios de violencia deben ser objeto de contratos de convivencia, que permitan la construcción dialogada entre docentes y estudiantes de normas de convivencia y criterios de relación, devolviendo a las normas significación y sentido.

EVALUACIÓN EDUCATIVA

Es imperioso universalizar la evaluación formativa que permita a cada educador durante el curso, en forma oportuna y temprana, conocer el mapa de aprendizaje de su grupo de clase, identificar los rezagos y dificultades, para formular propuestas de trabajo idóneas y adecuadas a una personalización pedagógica. Ya existe una valiosa experiencia de evaluación formativa en línea en Primaria que debe ser extendida a la Educación Media y profundizada en lo que hace al uso posterior de los resultados obtenidos por parte de los docentes.



Igualmente importante es la evaluación cuantitativa y cualitativa del sistema educativo para disponer de evidencias e informaciones para una toma de decisiones informadas, para identificar los focos problemáticos y diseñar cursos alternativos de política para su superación. El país debe fortalecer y multiplicar, con diversos enfoques y metodologías, los sistemas evaluativos y éstos ser entendidos como una herramienta clave para mejorar.

CONCEPTO INTEGRAL DE DESARROLLO.

Concebimos el desarrollo con un sentido abierto a sus múltiples dimensiones: económica (como crecimiento productivo sustentable y agregado de valor); social (como equidad y bienestar); y humana (como promoción de la persona y de sus potencialidades).

ASOCIACIÓN POSITIVA ENTRE DESARROLLO Y EDUCACIÓN.

Entre las fuerzas motrices del proceso de desarrollo tiende a cobrar centralidad el papel de la producción de conocimientos. Existe un alto grado de asociación entre el crecimiento de un país y un aumento del acervo de capital humano (medido en términos del gasto en investigación, disponibilidad de científicos y nivel educativo de la sociedad). El conocimiento es considerado como el factor más importante del nuevo paradigma productivo. (Toffler)

LAS DEMANDAS DE CALIDAD EDUCATIVA Y LA RECUPERACIÓN DEL SENTIDO FORMATIVO.

El hecho de que el conocimiento ha llegado a ser uno de los principales recursos para producir desarrollo, plantea a las instituciones educativas nuevas y exigentes demandas de calidad y responsabilidad, sustentada en los principios humanistas que la deben guiar. (Peter F. Drucker)

“El aspecto pragmático de la educación es fundamental, pero no se debe dejar de lado su papel como generadora de responsabilidad social, lo que implica que los valores y el contenido ético de la educación son de la máxima importancia” (CEPAL-UNESCO)

EL TALENTO COMO RECURSO CRÍTICO.

El talento acumulado en una sociedad es un recurso crítico para el desarrollo. Hay una exigencia tanto cuantitativa como cualitativa para esto. Se necesita una cantidad suficiente de personas con alto nivel educativo en términos de años y ciclos formativos y una calidad de sus aprendizajes que aporten capacidad de innovación, emprendimiento y creatividad. Ambas cosas se necesitan para hacer posible la producción de valor en una sociedad del conocimiento.

Solo es posible una acumulación de talento apropiado si se dan condiciones para: a) generar, b) retener y c) atraer personas, que reúnan esas cualidades. En este sentido el sistema universitario es el componente estratégico principal para la generación de ese talento.

Uruguay, luego de épocas de inmovilismo, en las últimas décadas ha dado pasos importantes en el buen camino. Superó el monopolio de una única universidad estatal y hoy existen siete



universidades, varios institutos universitarios y decenas de carreras nuevas, un sistema nacional de investigación y una descentralización de la oferta universitaria en varias regiones del país.

No obstante estos progresos, el sistema educativo adolece de múltiples insuficiencias. La cantidad de estudiantes universitarios del país está muy por debajo de los requerimientos para convertirnos en un país productor de conocimiento. Esto obedece básicamente al estancamiento de las tasas de egreso de la educación media, que se ubica (40%) en la mitad del mínimo necesario. Solucionar esta cuestión es clave en cualquier estrategia de desarrollo.

La educación de posgrado todavía es insuficiente, especialmente en el nivel que opera como plataforma para la investigación y la innovación, que es el doctorado.

Opera una tendencia cada vez más pronunciada de los jóvenes de mayor nivel educativo a emigrar del país, para continuar su vida académica y profesional en el exterior. Esta inclinación se verifica en los sectores más jóvenes y de mejor nivel educativo, que son precisamente, los que potencialmente podrían hacer la mayor contribución en la innovación y los emprendimientos. En un mundo cada vez más globalizado, es imperioso montar un sistema que aporte condiciones en el país para que este grupo con talento pueda encontrar posibilidades para su desarrollo personal y profesional. Una respuesta a este desafío de retención de nuestros talentos requiere tanto medidas de transformación educativa que generen ofertas y propuestas pedagógicas más flexibles y diversas, como cambios culturales y de valores, que revaloricen la meritocracia, la excelencia, la capacidad de emprendimiento y la asunción de desafíos para innovar, que habiliten contextos y climas sociales más acogedores para su realización personal.

COOPERACIÓN MUTUA ENTRE EMPRESAS Y SISTEMA EDUCATIVO.

El encuentro colaborativo y el intercambio de servicios de instituciones educativas, cámaras empresariales y empleadores es un ámbito de operaciones transformadoras de categorías y actitudes, pero con dificultades presentes.

- Las instituciones educativas deberán flexibilizar sus ofertas formativas para adaptarse a las demandas de las empresas y fortalecer los factores de especialización y capacitación en ramas productivas cuyo desarrollo es fundamental para mejorar la capacidad competitiva del país, incorporar valor agregado a la producción y ampliar la utilización de mano de obra.
- La educación, con especial énfasis la técnica y profesional, no podrá quedar confinada dentro del local escolar. Cada organización que provea empleo, deberá ser, simultáneamente, un centro de formación y aprendizaje.
- De un esfuerzo conjunto entre Universidades, instituciones terciarias, organismos gubernamentales, laboratorios de investigación y empresas de producción y servicios, pueden esperarse resultados alentadores en orden a concebir la educación como una inversión para el desarrollo.



CENTROS TERCIARIOS POLIVALENTES Y DE ALTA TECNOLOGÍA EN CONEXIÓN CON EL PAÍS PRODUCTIVO

En nuestra época, el mundo de la producción y del trabajo está sometido a cambios permanentes y a transformaciones radicales, que inciden en la cualificación y competencias requeridas a los productores y trabajadores, demandando una formación polivalente que habilite procesos de reconversión y adaptación a los cambios. La oferta de cursos y su diseño curricular deberán formularse a partir de investigaciones prospectivas, que plantee diversidad de escenarios productivos y de evolución tecnológica.

En este escenario se deben repensar estructuras que superen las antiguas organizaciones educativas, dando lugar al surgimiento de centros polivalentes de alta tecnología que integren Educación y Capacitación con Investigación y Desarrollo. Estos Centros deben ser concebidos en conexión con polos de desarrollo regional, generadores de escenarios productivos y de evolución tecnológica. Tendrán una radicación estratégica, acordada en base a la visión de escenarios prospectivos del país y sus regiones económico-productivas, aun cuando sus acciones siempre propenderán al desarrollo nacional. Deberá coordinarse con los programas de Desarrollo Regional del gobierno, para definir grandes áreas de producción sobre la base de las cuales diseñar la propuesta. Primariamente se podrían indicar: el Sector Forestal, de Tecnología Cárnica, de Hotelería y Turismo, de Tecnología de Alimentos, de Recursos Naturales (en especial hídricos) y Medio Ambiente y Robótica.

Estos Centros deberán oficiar como nexo indispensable entre el mundo científico-tecnológico y los sectores productivos. Su meta debe apuntar a quebrar la interdependencia de los factores que afectan el desarrollo económico y tecnológico del país, propiciando el proceso de descentralización territorial y dinamizando sus áreas de influencia.

En la gestión de estos Centros Terciarios polivalentes deberá existir un Consejo de Desarrollo Tecnológico, donde esté representado el mundo académico, las organizaciones empresariales y sindicales de trabajadores, institutos de investigación, Intendencia y Ministerios implicados. Los objetivos de los Centros Terciarios de Alta Tecnología apuntarán al cumplimiento de tres grandes objetivos.

- Formación continua de recursos humanos altamente calificados.
- La investigación en sus dos expresiones: laboratorios de investigación aplicada y de producción de tecnología (control de calidad de materiales, procesos y productos tecnológicos, desarrollo de proyectos, prototipos y simuladores con transferencia de tecnología, investigaciones aplicadas requeridas por el sector productivo, etc.)
- Actividades de extensión al mundo académico y productivo (se priorizará la cooperación horizontal con centros tecnológicos nacionales y regionales, la prestación de asistencia, apoyo tecnológico y consultorías, espacios de intercambio interinstitucional).



Para la sustentabilidad financiera del proyecto, se recurrirá a la cooperación internacional, combinada con contrapartidas nacionales y locales, así como de sectores productivos participantes, como forma de evitar la dependencia de una sola fuente de financiamiento y acrecentar el compromiso de las comunidades y organizaciones locales. Se desarrollarán políticas activas para captar el aporte empresarial y para asociar los esfuerzos del sector privado a la formación técnica.

SECTORES DE PUNTA Y EDUCACIÓN COMO INTEGRACIÓN.

No es posible concebir el desarrollo solo a partir de un sector de alta calificación. Igualmente clave es resolver las inequidades en la distribución social del conocimiento y propender a una elevación general del capital humano del país, de modo que las orientaciones que hemos reseñado aquí deben integrarse con las líneas de transformación del sistema educativo y especialmente la promoción de los sectores que masivamente fracasan en los aprendizajes y se desafilian del sistema de formación, como los 100 mil jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni trabajan.

Ellos deben ser centro fundamental de los esfuerzos públicos para la activación de sus oportunidades de formación e inserción laboral. En contrapartida, tampoco es posible concebir el desarrollo sin contar con un sector de punta que impulse los procesos de innovación en la producción de conocimiento.



- CAPÍTULO IV -

ESTADO y DESARROLLO

Concebimos al Estado con diversos roles: **orientador**, **regulador**, **garante**, y **compensador**. Transparente y eficiente; que asegure al ciudadano el ejercicio de todos sus derechos y deberes en el marco de una concepción solidaria, que no asfixie la iniciativa privada y la dinámica empresarial, que respete al contribuyente y compense y corrija desigualdades e inequidades.

Para cumplir de mejor manera esos roles, es evidente que el Estado uruguayo necesita reformas, las que han sido muchas veces prometidas, pero nunca concretadas.

MODERNIZACIÓN ESTATAL

Una de las modificaciones imprescindible del Estado uruguayo es un rediseño geopolítico interno acorde a los desafíos del siglo XXI.

En nuestra visión **no existe desarrollo del país sin desarrollo del interior en su conjunto**.

Uruguay no es la mera acumulación de regiones. Los uruguayos somos más que la suma de ciudadanos. Somos una comunidad. Compartimos obligaciones pero además, debemos compartir derechos y oportunidades. Así debe ser. Así queremos que sea. **Descentralizar es un acto de justicia**, implica igualar las posibilidades de superación entre los uruguayos. Deben existir las mismas oportunidades en cada rincón del país.

En el país han dominado lógicas centralistas, burocracias divorciadas de la realidad que han promovido avances de papel sin cambios tangibles y lógicas economicistas que desconocen la trascendencia social de una auténtica integración territorial, económica y humana.

Uruguay ha sido -y es- un territorio fragmentado. Fue durante mucho tiempo un país y dos realidades.

Descentralizar significa integrar. Esta es nuestra visión geopolítica de lo que implica el desarrollo nacional. Supone la inclusión de la realidad local, municipal y departamental en los procesos de decisión. No es sostenible la visión antagónica de capital e interior. Como si el desarrollo de uno dependiera de la sangría del otro. **Descentralizar es construir una plena unión política nacional**.

Ese Desarrollo Integral del país supone una agenda inclusiva compuesta de cuatro dimensiones:

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

Para generar esos niveles de integración consideramos necesario profundizar los procesos de descentralización federalizando ciertos cometidos, apoyando y promoviendo la cooperación entre regiones y departamentos.

En este sentido, a nuestro entender, hay que:



- **Asociar el gobierno nacional con los gobiernos locales federalizando cometidos** y proyectos específicos, facilitando instrumentos jurídicos para el asociacionismo y colaboración entre municipios.
- **Cear Agencias Regionales** como nueva dimensión de cooperación interdepartamental fundamentalmente orientadas a desarrollar planes de fomento productivo.
- Realizar un **Plan de inversión pública/privada en infraestructura y logística multimodal** en áreas y obras estratégicas, buscando la interconexión del país.

La Constitución, desde 1952 otorgó instrumentos de autonomía que por distintas vías las administraciones centrales han ido erosionando. El artículo 297 de la Constitución establece fuentes de recursos para garantizar la autonomía financiera. Esos recursos son originarios de los departamentos y no deben sufrir intervenciones por parte del poder central.

La nueva descentralización deberá tener en cuenta la extraordinaria pérdida de autonomía financiera de los gobiernos departamentales en los últimos 20 años.

Obsérvese que en 1990 los recursos de percepción local estaban en el entorno del 90 % y los de transferencia nacional, en menos del 10%. Hoy es aproximadamente de una relación de 50 a 50.

Debemos tener en claro que de la mano de la pérdida de la autonomía financiera de los gobiernos departamentales le sigue la pérdida de la autonomía política. **Si las autonomías son tuteladas no son autonomías.** Por tanto hay que asegurar la autonomía financiera para la descentralización. No puede haber descentralización efectiva sin “descentralizar la caja”.

EL ESTADO Y EL CIUDADANO

Las Instituciones deben servir al ciudadano, y no constituir un obstáculo para su crecimiento.

Su principal sentido de ser es garantizar el acceso a los derechos de todos los individuos. Garantizar derechos para poder cumplir deberes.

Esto implica una concepción sobre la Política y el sentido del Poder. El sentido de la política no es alcanzar el poder para servirse del mismo. El poder es de la gente y su delegación implica responsabilidad y no privilegios.

Hay que terminar con las prácticas de amiguismo, clientelismo y nepotismo, y para ello debemos asistir a una **Reforma del “Poder”** generando más controles -y sanciones- y más transparencia, de modo de defender el Buen Gobierno pero también a la Política, -y no demonizarla-, porque es una actividad de servicio, de renunciamiento, no de acomodo; la Política es decente o no es. No hay Política sin ética y moral. El corte no es entre nueva y vieja política, es entre buena o mala.

Es necesario instrumentar una **Reforma Política**, un nuevo **Contrato Político** en lo mas esencial del concepto, mediante un **Consenso Ético**, que lleve a regenerar la confianza ciudadana, soporte de la Democracia.



ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

Sin un Estado eficaz los programas de Gobierno no se logran ejecutar. Es de gran importancia la transformación del Estado en una herramienta eficaz y eficiente de gestión.

A pesar de las pomposas promesas y de innovaciones creativas en denominar la mejora de gestión. Reforma del Estado, Transformación Democrática del Estado, “la madre de todas las reformas”, la modernización del sector público no ha llegado.

La ineficiencia cuesta. La población encuentra pesada la gestión de muchos organismos públicos y también pesada la carga impositiva que paga en relación a los servicios que recibe. Y, si puede, contrata esos servicios en la actividad privada, como ser seguridad o educación, y así los paga dos veces.

En el último tiempo hemos asistido a un incremento de los vínculos laborales con el Estado y asociado a ello, la profundización del proceso denominado “huida del derecho administrativo” hacia el derecho privado, generando un verdadero Estado paralelo con más de 3 decenas de Personas Públicas No Estatales y Sociedades Anónimas con financiamiento público.

Se necesita una “política de sinceramiento total”. Hay que darle total transparencia al sector público por respeto al contribuyente y por ser un poderoso instrumento de control cívico y de mejora de gestión. Entendemos por “**Modernización del Estado**” 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.

En ese camino se necesitará:

- **Adecuación organizacional**, de la mano de descentralización funcional y territorial, compatible con las economías de escala.
- **Evaluación y accountability**. Los organismos públicos o de propiedad del Estado deberían contar con un sistema de planificación integral, con definición de objetivos y metas cuantificadas, con una serie adecuada de indicadores de gestión, públicos, que permitan evaluar la gestión.
- Se hace necesaria la 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.
- **Profesionalización** de la gestión pública.
- **Creación o fortalecimiento de las Unidades de Control Interno** en los organismos



- 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
- Fortalecimiento del Tribunal de Cuentas tendiendo hacia controles posteriores en la medida de lo que faculta la normativa vigente, dirigido principalmente al control externo de la eficiencia y a la mejora de gestión, además de control de legalidad.
- Defensor del Contribuyente o del Usuario a nivel de organismos; participación en el control. 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.

ESTADO Y REGLA DE DERECHO.

El Estado, las instituciones públicas, no están -no deben estar- por fuera de la norma y el Estado de Derecho. Hemos visto como en el último tiempo ha existido una colisión contra ciertos principios básicos de la noción de República y del predominio de la norma como atributiva de derechos y deberes. Se ha debilitado el Estado de Derecho.

Ese debilitamiento del Estado de Derecho tiene algunas fuentes que pasamos a señalar. La primera es la violación de la Constitución; las declaraciones de inconstitucionalidad a lo largo de estos años muestran a las claras que al gobierno no le importó el marco constitucional al momento de darle forma legal a una política pública; y lo que es más grave, cuando esto ocurre, lejos de reconocerse este hecho -para revisar esa manera de pensar y de legislar- se atribuye intencionalidad política a los jueces que señalaron esa violación constitucional. La Ley de Medios o la interpretación de que la ocupación de los lugares de trabajo es una extensión del derecho de huelga, son ejemplos claros del irrespeto por ciertos principios de nuestra Carta de Derechos, En el fondo de este irrespeto por la Constitución y por la Ley en sentido amplio, está la convicción que lo político no tiene motivos para atarse a ningún límite jurídico (lo que revela una incomprensión de lo político y de lo jurídico a la vez). Una segunda fuente tiene que ver con el incumplimiento de la Ley -el gobierno no tiene reparos en eludir ese cumplimiento, como si las leyes de la República fueran obstáculos que es necesario remover para llevar adelante su programa-. Así fue el caso del artículo 15 de ley 19.535 (ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2016), que habilita al Estado a pagar juicios prácticamente cuando se le ocurra. Bajo esta misma lógica, cada tanto se despiertan los espasmos fiscales y surgen las voces para apropiarse los excedentes de Fonasa.

La tercera fuente, y quizás la que refleja más acabadamente el fundamento político para su accionar, refiere a la pulsión entre lo corporativo y lo republicano. El corporativismo, tan connatural a la matriz ideológica de la fuerza de gobierno, imperó y venció a la noción republicana. Esa pulsión estuvo presente desde el primer día de gobierno del Frente y se consolidó en estado total en el actual período cuando el gobierno decidió excluir a la oposición de la ANEP, de ASSE y del BPS porque allí



había representación social. En su momento lo denunciábamos claramente: nada podía sustituir a la oposición en el gobierno de los organismos del Estado. Lo graficábamos en que ni siquiera el hecho de colocar a un juez letrado en cada organismo podría asimilarse al control de los partidos políticos de la oposición, porque la Constitución fija nuestra forma de gobierno como una Democracia Representativa, donde a los Partidos no los sustituye nadie. A los Partidos de la Oposición no los sustituyen los representantes corporativizados, no porque no sean capaces o no lo quieran hacer, sino porque no pueden, porque la razón de las cosas hace que la representatividad política de los uruguayos esté en su sistema de partidos. La vocación de representatividad popular y de defensa de intereses generales, solo se encuentra en el sistema de partidos políticos.

Esa tendencia corporativa y tan desligada de lo republicano ha permitido y alentado la asfixia presupuestal que han tenido organismos clave del control como son el Tribunal de Cuentas de la República, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el propio Poder Judicial.

En el fondo de todo está la concepción del Poder del Estado y razón para el uso de Poder. El Poder está al servicio de la Ley y no la inversa, sin embargo, para el gobierno pareciera que la Ley está al servicio del Poder.

El Poder está al servicio de la Ley porque la Ley no es el instrumento de ninguna Corporación. La Nación no es patrimonio de nadie, de ninguna fracción, de ningún grupo.

Los representantes se deben al pueblo porque como también dice claramente nuestra Carta “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación”.

Solo la Ley nos garantiza el equilibrio que necesitamos para convivir en paz, solo la defensa de la Ley nos resguarda de la barbarie. La consigna que nos dio origen como colectividad nos sigue reclamando en este tiempo.

ESTADO Y PRODUCCIÓN

El desarrollo nacional parte por reconocer nuestra identidad como país.

Somos un país con vocación agroexportadora. La trascendencia de la cadena agroindustrial explica buena parte de nuestra economía, pero además, da sentido a un modelo de convivencia.

El país precisa una política que planifique coherente y consistentemente un modelo de producción y que ponga a las políticas públicas a acompañar los procesos productivos con una visión integral y de largo plazo.

El desarrollo de inversiones vinculadas a la pasta de celulosa de los últimos años y la eventual tercera planta son consecuencia de una política de largo plazo vinculada a la forestación. Leyes debatidas en su momento casi 20 años después arrojan resultados positivos para la producción, el empleo y las exportaciones uruguayas.

Un sector como el forestal que genera menos del 1% del PIB nacional -sin tomar en cuenta los encadenamientos horizontales con el transporte y la logística, ni los verticales con la industria- ha permitido que la producción de sus derivados pase de ser una actividad insignificante en la historia de la economía uruguaya a explicar hoy casi el 4% del PIB.



Esto claramente es resultado de un conjunto de factores: leyes de promoción de la forestación, zonas francas, promoción de inversiones, etc. Un conjunto de leyes que al cabo de casi dos décadas fueron promoviendo una actividad casi inexistente en Uruguay. Los resultados hoy son evidentes.

La producción primaria y agroindustrial dan anclaje al Uruguay productivo. Más del 70% de nuestras exportaciones son de origen agropecuario y agroindustrial. El 20% de nuestro PIB se explica exclusivamente en estos dos sectores. Evidentemente los servicios vinculados al transporte y la logística, buena parte de la construcción, la generación y consumo de energía y combustibles, servicios vinculados a la producción, entre otros, llevan este porcentaje a niveles mucho más elevados y que requerirían de un análisis mucho más profundo.

La madera promovida nos demostró que al cabo de los años se logran resultados sustentables. Repliquemos esa experiencia en sectores claves para el desarrollo productivo y social del país: la producción láctea, la arrocera, la ganadería, los granos, la granja, etc. Planes de desarrollo y fomento atendiendo las especificidades y necesidades de cada sector, con un rol activo del estado promoviendo esas actividades con visión de mediano y largo plazo. Como políticas de estado.

En estos últimos años el Estado ha cumplido un rol “extractivo” desde los sectores productivos y el trabajo. Extractivo de recursos por la vía de impuestos y tarifas para financiar un estado pesado y burocrático.

El paradigma debe cambiar. Se necesitan relaciones de cooperación entre estado y privados, de cooperación a los efectos de mejorar sostenidamente los niveles de empleo, su calidad y remuneración, para así mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

La política social es un aspecto central del quehacer político. Constituye una síntesis de las ideas y valores del proyecto político y de la sociedad que este se propone implementar. Como tal, entonces, y más allá de sus obvios vínculos con la política económica, la política social tiene su propia razón de ser. Las ideas y valores del proyecto político se traducen en prácticas específicas, en diversas áreas sectoriales, que apuntan a un objetivo común, en cuanto al modelo de convivencia que se pretende.

La política social no es sólo un repertorio de diversas prestaciones en el área de la seguridad social, la educación o la salud. El enfoque que esta tenga termina por afectar el comportamiento y la cultura de los ciudadanos. ¿Qué ciudadanía se pretende? Esta pregunta debe estar en la base de cualquier formulación de políticas.

En la medida que la política social tiene sus propios objetivos, debería ser en lo posible independiente de los altibajos que puedan ocurrir en la economía. Dista mucho de limitarse a ser, como a veces se pretende, el “bombero” de los incendios que puede provocar el clima económico o un mero instrumento compensador de sus disfuncionalidades. Por supuesto que este rol debe cumplirlo también, como punta de lanza para remediar la pobreza y la emergencia estructural o circunstancial, pero siempre dentro de un enfoque de mediano y largo plazo, donde la política apunte a generar una estructura de bienestar social.

El debate de la política social se vincula entonces a la teoría de la ciudadanía entre la búsqueda de la autonomía y la activación de oportunidades para los ciudadanos para que sean capaces de valerse



por sí mismos para generar estrategias de superación de su situación, o la perpetuación de la dependencia de los programas asistencialistas y la caída en el clientelismo desde las esferas gubernativas.

En este aspecto de las políticas sociales se nos presenta la necesidad de elaborar un “modelo superador” y no de hacer tabla rasa, no se trata de demoler y pretender comenzar de cero. Pensar en una alternativa no supone desconocer lo hecho ni desconocer aspectos que merezcan mantenerse.

Cualquier política requiere continuidad de esfuerzos para que dé frutos, de modo que no se teja y desteje continuamente los esfuerzos públicos, volviendo siempre a empezar de cero.

LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BIENESTAR

La inclusión y justicia social requieren un especial énfasis en la educación, la salud, la vivienda y el empleo, de modo de conformar una Política Social que ayude a generar independencia y autonomía personal.

El foco debe dirigirse a los resultados de estas políticas, es decir el bienestar alcanzado por las personas (ampliación de sus activos de oportunidades) luego de más de una década de bonanza económica y disponibilidad de recursos, como pocas veces la región y el Uruguay tuvo, sustentada en los altos precios internacionales de bienes primarios.

En estos años se dio una mejora en los ingresos monetarios de la mayor parte de la población, como resultado de un conjunto de factores tales como la mejora del empleo, las negociaciones colectivas, las transferencias directas, entre otras. Si la situación de la pobreza ha mejorado ubicándose en rangos históricos del país, ello sin embargo, no ha permitido generar un sistema de protección social capaz de dar una respuesta efectiva a la estructura de riesgos sociales, con capacidad de lograr una superación efectiva y sostenible de la pobreza. La mejora sustancial de la pobreza monetaria está expuesta a recaídas y vulnerabilidades, porque su mantenimiento es dependiente de las contingencias económicas. Por otra parte, la creciente fragmentación social y la segregación territorial, va profundizando una brecha social y cultural, cada vez más difícil de enfrentar. La no comprensión de la compleja causalidad estructural de la pobreza y, especialmente, su componente cultural, hacen poco efectivos determinados programas sociales para su superación efectiva y sustentable.

En lo que tiene que ver con las condiciones de vida, en Derechos Humanos básicos, en el activo de oportunidades, la mejora de la pobreza monetaria no ha sido de igual tenor. Por estas condiciones y derechos entendemos seguridad para vivir sin temor, disponer de una educación de calidad para niños y jóvenes, tener acceso a un sistema de salud eficiente, superación de las NBI, entre otros aspectos fundamentales y básicos.

BASES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL SUPERADORA DEL MERO ASISTENCIALISMO

El aspecto más importante para la superación radica en la filosofía que la inspira.



Las respuestas, cuando a políticas públicas sociales nos referimos, no pueden agotarse en el asistencialismo de ingreso. Si así fuera, se partiría equivocadamente que la persona beneficiaria no necesita nada más. Así entendida, ese modelo asistencialista de política social no comprende que son necesarias las contrapartidas, el fomento de la cultura de trabajo, y cuando el cumplimiento de las contrapartidas falla, eso desata la alarma que no basta con la mera transferencia económica, que la situación desborda lo económico. Si no existen contrapartidas esto no se puede controlar y darle dinero a una persona, en semejante situación, se convierte en una forma de abandonarla.

Además, la política social actual pone todo el énfasis en los “derechos” y desconoce la necesaria complementariedad de las obligaciones. Este enfoque paternalista perpetúa las situaciones de vulnerabilidad al no favorecer y generar un sentimiento de responsabilidad personal en el desarrollo de una estrategia de superación.

Una nueva política social debe atender a núcleos significativos de vulnerabilidad social y fundarse por tanto en dos factores básicos: **la educación y el trabajo**. Aquí residen las mejores posibilidades de un nuevo bienestar social, a la vez de las personas y de la sociedad en su conjunto. Esto requerirá:

- **Fortalecer por diversos medios una cultura del trabajo** y devolverle a este su papel instituyente de lo social.
- Realizar **énfasis muy fuerte en la capacitación y reconversión laboral** de las personas en situación de pobreza. Esto requerirá de parte de oficinas especializadas del Estado, evaluaciones del mercado de trabajo, organización y apoyo a emprendimientos productivos, acompañamiento y derivación institucional para incorporación a empleos. Será imprescindible institucionalizar una coordinación entre empresas, sindicatos, instituciones educativas y estado, tanto para potenciar posibilidades de empleo como para orientar esfuerzos de formación y calificación de recursos humanos.
- **El fomento de la clase media.** Los sectores medios de la sociedad conforman un factor imprescindible de cohesión social. Además de la trascendencia cultural y económica, constituye el escalón más cercano a los sectores más vulnerables de la sociedad. Dada su cercanía, se constituye en el “espacio” social hacia donde encaminar la salida de la pobreza. Si la clase media desaparece, se cierra un horizonte hacia donde encaminar a quienes “salen” de la pobreza y, por tanto, los instrumentos sociales se transforman en lugar en mecanismos de “salida” en estrategias de protección “en” la pobreza. Sin clase media no pueden implementarse con éxito rutas de salida, porque no hay hacia donde “ir”.

INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA

La infancia es la base del capital humano del país del futuro, lo que el Uruguay tiene más valioso. Las competencias básicas de los niños quedan grabadas en los primeros años de la infancia. La familia en la que nacen y crecen genera una relación vincular insustituible para la individuación y la transmisión de un acervo social y cultural para iniciarse en la vida. Los indicadores marcan que la mayor reproducción biológica y social del país se hace a través de las familias pobres. En éstas, los



adultos tienen un bajo capital educativo (el 52% no superó estudios primarios), una precaria inserción laboral del jefe de hogar y se ubican en un espacio territorial de segregación residencial que refuerza privaciones extremas en dimensiones básicas y estructurales. De ello resulta un fenómeno de “**infantilización de la pobreza**” que genera situaciones de gran fragilidad humana y desprotección, que comprometen la adquisición de competencias, activos culturales y una estructura de oportunidades adecuadas.

La concentración de la pobreza en la infancia obedece a que la brecha de ingresos de los hogares donde se ubican los niños es mayor que la del resto de los hogares, por lo que la mejora de ingresos tuvo un menor efecto. Por otro lado, existe en Uruguay un doble patrón de fecundidad, por el que las mujeres pobres y de menor educación tienen más hijos y más temprano (la paridez media de adolescentes con 2 o más NBI es 6 veces mayor que la de sus pares de hogares NBS). Otros elementos que podrían estar contribuyendo a este sesgo etario en la pobreza son el freno al ingreso de las mujeres pobres al mercado laboral (vinculado, entre otras cosas, a las demandas insatisfechas de cuidado), la asociación de la pobreza con hogares donde las mujeres son las principales aportantes y la precariedad de las transiciones juveniles.

Una estrategia de política pública que pretenda reducir la pobreza y la desigualdad, de modo sostenible, debería ubicar a la infancia en el centro de las políticas sociales y atender varios ejes:

- **Fortalecer la inversión en capital humano en la primera infancia** (0-3 años). Cuanto más pequeño es el niño la tasa de retorno es mayor y es en los primeros años donde se juega el desarrollo cognitivo y emocional potencial de la persona. Debe profundizarse el rol y extender la cobertura de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), sin excluir otras instituciones y servicios pertinentes, que podrían constituirse en los prestadores fundamentales de estos servicios.
- **Adelantar el inicio de la escolarización** asegurando la universalización de las edad 3 años y la asistencia regular a la escuela.
- **Proveer de tiempos adicionales de enriquecimiento pedagógico** para compensar las debilidades de origen que traen ciertos niños, lo que requiere re focalizar las Escuelas de Tiempo Completo en la atención a la población NBI.
- **Programas de cuidados** que posibiliten la inserción laboral de los adultos jóvenes y sostengan a la vez los cuidados parentales.
- Capacitación de los adultos jóvenes a cargo de estos hogares, mediante programas de sostén y programas puentes entre formación y empleo que permitan su inserción laboral o mejorarla.
- Programas de fuerte impacto para mejorar las condiciones de hábitat y confort de las familias en situación de pobreza estructural.
- La eliminación de la pobreza monetaria por transferencias de ingresos a las familias es pertinente para satisfacer necesidades básicas, pero no es suficiente, por sí sola, para darle sustentabilidad. Las políticas públicas para combatir la pobreza infantil suponen una decisión estratégica de país en un doble sentido: para las oportunidades vitales de los niños y para nuestro futuro colectivo.



JÓVENES SIN OPORTUNIDADES

En el transcurso de los últimos 20 años la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan ha permanecido invariable, a pesar de que el Uruguay, en ese mismo tiempo, casi duplicó su riqueza. Dicho de otro modo, la sociedad uruguaya no ha tenido la capacidad de mejorar la situación de este sector que se ubica en los estratos inferiores de ingresos (54% pertenece a hogares del primer quintil) ni ha logrado progresos en la reducción de este fenómeno. En 1992 el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudiaba ni trabajaba en el Uruguay era del 18,1%. Veinte años después, en el 2013, son 17,9% de esa generación. El tiempo ha pasado, muchas cosas han cambiado, pero 1 de cada 5 jóvenes en el Uruguay sigue no teniendo oportunidades.

Esta falta de oportunidades y de esperanzas de los Jóvenes NI-Ni, hace que vivan su situación como un fracaso y una desafiliación respecto de la sociedad.

Una respuesta adecuada no puede consistir en el mero asistencialismo que ha empleado el gobierno porque crea personas dependientes que, por eso mismo, carecen de respeto hacia sí mismas, perpetuando en los necesitados una ciudadanía de segunda.

Requiere, más bien, trabajar en la construcción de subjetividad, en el doble plano del reconocimiento de la propia identidad y en la prefiguración de un proyecto de vida que de sentido y estructuración a sus esfuerzos. Luego debe actuarse sobre el flagelo de la desafiliación escolar que se produce en la educación media. Ello no puede resolverse meramente desde tutorías, seguimiento de trayectorias y programas focalizados.

Es imperioso un **rediseño de la educación media**, repensando las instituciones, sus proyectos formativos y redefiniendo el régimen de los educadores, para hacer instituciones amigables y vinculantes, con capacidad de escucha y de proyección orientadora y formativa. En otras palabras, necesitamos proyectos educativos para adolescentes, que tengan por centro construir subjetividad. Tercero, para los que ya se han desvinculado se necesitan **políticas de reincorporación con sistemas de soportes** (prestaciones y subsidios) que permitan a los jóvenes completar ciclos formativos. Se requiere de un potente sistema de acreditaciones que opere como un puente entre espacios y experiencias formativas para impulsar la reinserción en la educación formal. Un **sistema de cuidados** para que las muchachas en ciclos reproductivos o que se hacen cargo de miembros familiares, puedan seguir formándose. Los procesos de incorporación laboral de estos sectores, requiere de una acción institucional de acompañamiento, que aminore las debilidades de socialización que afectan a estos jóvenes a la hora de competir por un puesto de trabajo.

ENFOQUE GENERAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL

El nuevo tiempo hace necesario asegurar, mantener y potenciar las políticas sociales, y ello implica, entre otras cosas, mejorar sustancialmente la gestión del Ministerio de Desarrollo Social.

Se evaluará el impacto de los diversos planes y programas y aquellos exitosos habrán de mantenerse. Algunos principios de esta mejor política social son los siguientes:



- La nueva política debe incluir **programas vigorosos orientados a los sectores medios** y dentro de ellos a aquellos en situación de vulnerabilidad. Se entiende por vulnerabilidad la falta de preparación y autonomía para afrontar crisis. El origen es fundamentalmente una educación deficitaria y un escaso capital social.
- Debe mejorarse la focalización territorial de las políticas, evitando superposiciones y duplicación de esfuerzos. El MIDES cuenta para ello con elementos técnicos para realizarla adecuadamente, por ejemplo un avanzado sistema de información social que integra información de diversas fuentes y que está georreferenciado.
- La descentralización de las políticas y la gestión local constituyen un principio básico de nuestro enfoque político. Pero la descentralización y la gestión local, además de recursos, requieren de un apoyo constante por parte del gobierno nacional. Es necesario fortalecer la gestión local con capacitación y recursos.
- Debe evaluarse y redefinirse el rol de la burocracia encargada de gestionar la política social, eliminando solapamientos y superposiciones.
- Realización de un seguimiento de una muestra de familias en situación de vulnerabilidad a los efectos de evaluar como inciden las políticas públicas en sus estrategias de superación.
- Vincular políticas de transferencias con la política educativa.
- Asegurar la correcta asignación de los beneficios sociales y el cumplimiento de las contraprestaciones asumidas.
- Desterrar el clientelismo político en las políticas sociales.



DISPARADORES PARA ABORDAJE DE OTROS TEMAS TRASCENDENTES PARA ASEGURAR EL DESARROLLO

POLÍTICAS DE SALUD

Las acciones en salud, además de un derecho de los habitantes, constituyen una inversión social. En la actualidad el **Sistema de Salud uruguayo está en crisis**. Los usuarios no están conformes, los trabajadores no están conformes y las instituciones no dan las respuestas esperadas. La distinta calidad de atención recibida por la población en relación a su condición económica, social, educacional, cultural y forma de financiación, es totalmente inaceptable constituyéndose esta desigualdad en uno de los problemas máximos a afrontar. Consideramos que en el país debe definirse una **Política de Salud Nacional**, y continuar trabajando sobre la Reforma de la Salud, haciendo foco en los distintos modelos que componen al sistema: atención, financiación y gestión. La actuación sobre el sistema requiere que se apoyen todas sus partes integrantes, las instituciones y organizaciones que lo integran. Uno de los mayores desafíos y necesidades en el área sanitaria es la adaptación del Sistema a la **Nueva Medicina**. La medicina del siglo XXI está sustentada en bases científicas y en el desarrollo tecnológico, y ofrece cada vez mayores posibilidades tanto diagnósticas como terapéuticas, por lo que resulta imprescindible orientar acciones precisas en esa dirección a fin de obtener los mejores resultados posibles y elevar la calidad de los servicios y las prestaciones que se brindan. En la medida que siempre es necesario optimizar recursos, resulta pertinente estimular los mecanismos de complementación de servicios, de coordinación y de focalización de las acciones con un criterio de riesgo y vulnerabilidad, a fin de alcanzar mejores resultados en el menor plazo.

POLÍTICAS DE GÉNERO

Uruguay comparte desde hace muchos años el primer lugar en cuanto a salud y supervivencia de la Mujer en el ranking que elabora el Foro Economico Mundial. Sin embargo, cuando hablamos de participación política, logros educativos, participación económica y oportunidades de negocio, ese sitio de privilegio se pierde, ocupándose en el global el lugar número 56 del mundo en 2017.

La realidad indica que la brecha entre hombres y mujeres se genera fundamentalmente en el sector privado y se manifiesta ya sea en el tipo de empleos, denominada segregación ocupacional de género, como, sobre todo, en los ingresos. Como dato de lo primero, apenas el 5,3% de las empresas uruguayas tienen mujeres en cargos jerárquicos. Para ilustrar lo segundo, por ejemplo, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo mostró que la simple comparación de ingresos



promedio indica que los hombres ganan 10% más que las mujeres, pero cuando se comparan hombres y mujeres con iguales edades y niveles de educación, la brecha de ingresos llega a 17%. En Uruguay esta brecha salarial entre hombres y mujeres alcanza el 26%, lo que equivale a tres meses de trabajo sin remunerar para las mujeres. A este ritmo, estimaciones consideran que recién en 2044 las uruguayas ganarán igual que los hombres. Esto debe corregirse. Hay que asegurar la equiparación de salarios y cerrar esa brecha mediante los mecanismos de negociación colectiva e instrumentando mecanismos de fiscalización.

Otro gran tema a abordar es el de la violencia de género. Si bien han existido respuestas legislativas, es notorio que han sido insuficientes y que se hace necesario reforzar la promoción de la conciencia sobre los problemas de violencia, acoso y la discriminación. Debe trabajarse en potenciar las experiencias exitosas adaptadas a cada contexto socioeconómico de prevención primaria y fortaleciendo las estrategias de respuesta multisectorial, tanto para las víctimas como su entorno.

POLÍTICAS DE VIVIENDA

Pese al notorio aumento de los recursos públicos destinados a la vivienda, la problemática habitacional está lejos de solucionarse. En particular afecta a los sectores de ingresos medios, medios bajos y bajos.

Parece necesario transitar hacia un **Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda** donde se maximice y vuelva más eficiente la inversión pública en vivienda, al tiempo que se repiense la institucionalidad de un sector, donde coexisten múltiples entidades, algunas con objetivos similares y superpuestos, en procura de que los planes lleguen a la población objetivo y no se conviertan en un vehículo de especulación y un instrumento de desigualdad.

Otro gran problema que debe atenderse y darle solución, es al endeudamiento inmobiliario, atendiendo razones de justicia y considerando a la vivienda como un derecho humano, teniendo en cuenta la evolución de las distintas variables como el nivel general de precios y los salarios.

Además, el país debe consolidar el sistema cooperativo de vivienda, tanto de ahorro previo como de ayuda mutua, que han sido la vía de acceso a la vivienda para miles de compatriotas.

Sin duda, un gran desafío que tiene el país en esta materia es el referido a los asentamientos irregulares. Consideramos necesario la conformación de un Mevir Urbano para que defina y ejecute una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la erradicación efectiva de los asentamientos.



POLÍTICAS DE JUVENTUD

Un país que apuesta al Desarrollo debe pensar y actuar para darle a sus jóvenes la mayor cantidad de herramientas para desenvolverse en la vida y para que alcancen plena autonomía.

Para que ello ocurra siguen habiendo una serie de restricciones que debemos resolver para mejorar las posibilidades, restricciones que vienen desde el propio acceso al mercado de trabajo y niveles retributivos que resultan insuficientes para por ejemplo, acceder a una vivienda, postergando con ello la emancipación.

Subempleo, empleo en negro y bajos salarios impiden que los jóvenes adquieran estabilidad y los beneficios de la misma. Se necesita abordar esos asuntos con pragmatismo, armonizando y conectando las distintas políticas públicas y asegurando derechos.

Las asimetrías de oportunidades educativas existen y si bien se ha ampliado la oferta educativa en el interior, continúa siendo insuficiente, siendo necesario ampliar el horizonte, así como las capacidades de apoyo socioeconómico para aquellos que deben estudiar en la capital o fuera de su lugar de residencia. Recordamos que hay una ley para crear una Ciudad Universitaria que no se ha cumplido, siendo ejemplo claro de la desidia a la hora de dar respuestas.

No podemos permitirnos como sociedad que los sueños de superación estén atados al lugar donde se nace o al nivel económico de origen. **El origen no puede marcar el destino.**

La falta de oportunidades señaladas marcan una realidad que debemos atender, los jóvenes emigran en busca de mejores opciones en el exterior.

Nuestro país tiene que cuidar a sus jóvenes. Es necesario generar una **Política de Juventud** que tenga como protagonistas a los jóvenes y canalice de manera real y concreta los problemas, potenciando capacidades.