



Programa de gobierno

2020 - 2025

El cambio
Hacia adelante

PARTIDO INDEPENDIENTE



ÍNDICE

El camino hacia el programa 5



A. Logros, obstáculos y desafíos 16

- I. Integración social y equidad 16**
 - 1. Ingreso, mercado laboral y segregación residencial 16
 - 2. Síntomas de la marginación social 21
- II. Educación 28**
 - 1. Desempeño 28
 - 2. Recursos humanos y diseño institucional 34
- III. Evolución de la economía y la política fiscal 35**
 - 1. Diagnóstico 35
 - 2. Política fiscal 40
 - 3. Presupuestos sectoriales 41



B. Integración social y equidad 44

- I. Políticas sociales: fractura entre la mejora de ingresos y la integración 44**
 - 1. Ministerio de Desarrollo Social, graves problemas de diseño, institucionalidad y gobernanza 47
 - 2. Aciertos en la reforma institucional y de las intervenciones 49
 - 3. Propuesta de mejora radical de la eficacia e institucionalidad de las políticas sociales 50
- II. Salud: desafíos en el avance de la reforma de la salud 52**
 - 1. Los problemas del sistema de salud 52
 - 2. Equidad, el acceso, la institucionalidad y la situación de ASSE 57
- III. Primera infancia, desafíos de una prioridad fragmentada 60**
- IV. Seguridad pública y sistema carcelario 61**
 - 1. Situación crítica 61
 - 2. Propuestas 64
 - 3. Sistema carcelario 66



C. Educación, cultura y tiempo libre **70**

I. Educación	70
1. Estado de situación	70
2. Propuestas	73
II. Cultura	80
1. Estado de situación	80
2. Propuestas	81
III. Deporte, recreación y tiempo libre	84
1. Estado de situación	84
2. Propuestas	86



D. Bases para un crecimiento sostenible **88**

I. Por un estado “inteligente, transparente y que rinde cuentas”	88
1. Capacidades de provisión de bienes y servicios públicos	90
2. Capacidades regulatorias y de supervisión	91
3. Capacidades analíticas del Estado	92
4. Capacidades de coordinación de políticas	93
II. Desarrollo productivo con competitividad	94
1. Desafíos de la productividad	94
2. Empresas y trabajo	96
3. Innovación como plataforma para la diversificación y sofisticación productiva	99
4. Medio ambiente	101
III. Política económica	108
1. Tres ejes de la estabilidad macroeconómica	108
2. Tres ejes para las políticas microeconómicas	115
3. Políticas de Infraestructura de transporte y logística	120
Notas	124

El camino hacia el programa

El Programa del Partido Independiente es el resultado de la elaboración conjunta de sus elencos políticos y técnicos, de su militancia a lo largo del país, de sus hombres y mujeres y de los jóvenes que ven en el Partido una esperanza renovadora. Hemos estudiado la realidad y hemos considerado con criterio técnico y político las propuestas de la militancia.

Entre junio y octubre de 2017 se organizó un ciclo de diálogos con las fuerzas vivas de la sociedad uruguaya denominado «Pensando el mañana», con Jaime Clara como moderador del intercambio entre los técnicos del Partido y los expertos en las diferentes temáticas, invitados para cada ocasión.

El primer encuentro, realizado en junio de 2017, y denominado «Empleo y productividad ante el desafío del cambio tecnológico», consistió en un diálogo sobre los horizontes de la productividad y el empleo ante los desafíos de la tecnología y la robótica. Contó con las exposiciones de Pablo Darscht por el Partido Independiente, Washington Corallo por la Cámara de Industrias del Uruguay, Milton Castellanos por el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, y los especialistas Bruno Gili y Leandro Zipitría.

El segundo encuentro, realizado en agosto de 2017, «Estado, mercado y democracia», contó con las exposiciones de Hebert Gatto por el Partido Independiente, María Dolores Benavente, Andrea Vigorito y Hoenir Sarthou. En octubre de 2017 tuvo lugar el tercer encuentro del ciclo, titulado «Desafíos de la seguridad social». Participaron Álvaro Forteza, Hugo Bai, Jimena Pardo y Rodolfo Saldain.

En el año 2018 los equipos técnicos del Partido Independiente se concentraron en la construcción programática. Un nuevo ciclo de cuatro jornadas, realizadas entre los meses de abril y agosto de 2018, permitió abordar los capítulos y temas del programa organizados en tres ejes: 1) Productividad e infraestructura, 2) Educación y capital humano, y 3) Integración social y equidad. En este caso participaron técnicos, dirigentes y militantes del Partido junto a algunos invitados especiales. La dinámica de las jornadas consistió en una reunión plenaria general de tipo metodológico, seguida de un trabajo en grupos más pequeños organizados por temas, y una reunión plenaria de cierre.

La conducción y coordinación general de este esfuerzo estuvo a cargo de Marcel Vaillant, junto a un equipo de técnicos responsables de cada área.

La primera de estas jornadas, denominada «Productividad e infraestructura», se realizó en abril de 2018 y contó con Pablo Darscht como coordinador del eje, Conrado Ramos como moderador, y Maximiliano Sosa a cargo del diagnóstico general. El trabajo en subgrupos se dividió en los siguientes temas: a) «Política económica», coordinado por Marcel Vaillant; b) «Desarrollo productivo con competitividad», coordinado por Pablo Darscht; c) «Por un Estado de calidad», coordinado por Conrado Ramos, y d) «Infraestructura para un crecimiento sostenible», coordinado por Maximiliano Sosa.

La segunda jornada, «Educación y capital humano», realizada en mayo de 2018, fue coordinada por Denise Vaillant. Renato Operti fue invitado para presentar las líneas centrales de EDUY21; Matías González presentó el diagnóstico general de la situación, y Gonzalo Frasca fue convocado a presentar una experiencia innovadora en educación. El trabajo en subgrupos se dividió así: a) «Educación», coordinado por Ana Cristina García; b) «Cultura», coordinado por Sonia Romero, y c) «Recreación, deporte y tiempo libre», coordinado por Luciano Gaiero.

La tercera jornada, denominada «Integración social y equidad», se realizó en junio de 2018 y tuvo la participación de Javier Lasida como coordinador del eje, Cecilia Zaffaroni como moderadora, Martín Giorello a cargo del diagnóstico general, Gustavo Mieres con la presentación del estado actual del Sistema Nacional Integrado de Salud, y Federico Bervejillo con la presentación del estado del urbanismo y ordenamiento territorial. El trabajo en subgrupos se dividió de la siguiente forma: a) «Salud», coordinado por Gustavo Mieres; b) «Desarrollo urbano y vivienda», coordinado por Federico Bervejillo, y c) «Políticas sociales», coordinado por Javier Lasida.

El cuarto y último encuentro, realizado en agosto de 2018, se denominó «Seguridad»

y consistió en la presentación de un diagnóstico general de la situación a cargo de Martín Giorello, seguido de las siguientes exposiciones: a) «Política de seguridad pública: evaluación y propuestas», a cargo de Iván Posada; b) «Situación carcelaria», a cargo de Daniel Radío; c) «Situación de la infancia y la adolescencia», a cargo de Dardo Rodríguez, y d) «Violencia intrafamiliar», a cargo de Rosario Fagúndez. La jornada culminó con una ronda de preguntas y el debate correspondiente.

La etapa final fue la redacción de este programa de gobierno en la que participaron: Pablo Darscht, Álvaro Forteza, Ana Cristina García, Luciano Gaiero, Martín Giorello, Matías González, Javier Lasida, Gonzalo Pérez del Castillo, Pilar Posada, Luis Reolon, José Rilla, Sonia Romero, Conrado Ramos, Gustavo Mieres, Maximiliano Sosa, Denise Vaillant, Marcel Vaillant y Cecilia Zaffaroni.

El programa está organizado en una introducción y cuatro capítulos. Su fundamento político general se presenta en la introducción. El primer capítulo (A) plantea un diagnóstico sobre aquellos asuntos y problemas que entendemos prioritarios. Queremos partir de los hechos y datos que los caracterizan para no caer en juicios previos y a la vez contar con una jerarquía de la urgencia de estos asuntos. Los restantes tres capítulos son propositivos sobre tres ejes: integración social y equidad (B), educación y desarrollo cultural (C), productividad e infraestructura (D).

El Uruguay es una economía de ingreso medio inmersa en el dilema tradicional de avanzar en su proceso de crecimiento y desarrollo económico y social o estancarse en un medio camino incierto. Para lograr este progreso, el país enfrenta desafíos en cada uno de los ejes antes mencionados que abordaremos en cada uno de los capítulos del programa.



Introducción

El Partido Independiente sabe que un Uruguay democrático, libre, reconciliado, justo y próspero fue y continúa siendo posible. Ello requiere una intervención gubernamental, con convicción, honestidad, profesionalismo y orientada hacia una mayor integración social. Estos aspectos constituyen los componentes insoslayables del modelo económico, social, tecnológico y cultural que proponemos en este programa.

Los problemas que el Uruguay padece deben enfrentarse con honestidad, convicción, profesionalismo y con una orientación hacia la integración social. A nuestros dirigentes les exigimos el más alto compromiso con esas cuatro condiciones. Luego, cada uno le pondrá a su militancia política la pasión y la emoción que su corazón le dicte. Pero es cierto que nuestro programa político se dirige a la inteligencia y al sentido común de nuestros compatriotas más que a sus emociones.

Este renovado programa que presentamos para el período de gobierno 2020-2025 retoma sustancialmente los principios de sus precursores y los ajusta a la nueva realidad. Es, nuevamente, un programa que invita a una honesta reflexión sobre los problemas que debemos enfrentar y resolver. Es precisamente eso, con el voto mediante, lo que deseamos hacer.

La convicción de que es posible cambiar es la condición primera. El Uruguay es un país privilegiado que supera los U\$S 17.000 de ingreso per cápita, lo cual lo ubica cerca de algunos países del mundo más desarrollado (Unión Europea o de la OECD). El presupuesto fiscal supera el 30 % del PIB, comparable con los Estados Unidos de América o con algunos países de Europa Occidental. Es decir, el gobierno del Uruguay no carece de medios económicos. El país posee recursos naturales inexplorados, clima benigno y no enfrenta catástrofes naturales recurrentes ni vecinos belicosos. Los niveles de diversidad étnica y cultural no significan un desafío radical para la convivencia. Hasta hace unas décadas, nuestro país registraba un nivel de educación comparable con los mejores de América.



Los tres últimos gobiernos del Frente Amplio han tenido logros evidentes. Estos gobiernos recorrieron un largo período de crecimiento económico, mantuvieron la estabilidad macroeconómica y desarrollaron algunas reformas útiles para el país. En nuestra interpretación muchos de los resultados obtenidos se vinculan con el hecho de que la conducción de los gobiernos del FA no revirtió políticas ya establecidas en el Uruguay e incluso algunas de ellas fueron perfeccionadas. A pesar del discurso de su fuerza política, el país profundizó la apertura de su economía, con un incremento del grado de internacionalización. Sin embargo, no logró superar restricciones del MERCOSUR, lo cual constituye un error compartido con los partidos históricos. En materia social tuvo logros, como la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, la primera etapa de las políticas sociales y el restablecimiento de los Consejos de Salarios. Estos impulsos se han erosionado y muestran claros signos de agotamiento.

Muchos de los obstáculos para el desarrollo del Uruguay son consecuencia de fallas de gobierno asociadas a la falta de consensos políticos para emprender reformas impostergables. El gobierno solo pudo emprender algunas reformas cuando contó con su propia mayoría parlamentaria, a veces con dificultad, y que fracasó cuando los cambios requirieron de acuerdos políticos más ambiciosos. Este bloqueo político fue terreno fértil para la captura del interés general por parte de una perniciosa red de intereses creados.

Nos hemos deslizado por una pendiente caracterizada por la pérdida del principio de autoridad legítima y el decaimiento del nivel de cultura y valores sociales. Es necesaria la convicción para enfrentar esta situación y sobreponerse a ella.

El esfuerzo tributario realizado por quienes trabajan, producen y consumen en el Uruguay ha sido durante años malgastado por el Estado y se continúa en esa tendencia. Esto deriva en servicios de mala calidad para toda la población y para el universo de empresas que no alcanzan la competitividad económica. Se trata, entonces, de encarar la eficacia y eficiencia del gasto del Estado, es decir, de devolver a la ciudadanía una alta calidad de vida en consonancia con los altos impuestos que tributa.

Nos hemos deslizado por una pendiente caracterizada por la pérdida del principio de autoridad legítima y el decaimiento del nivel de cultura y valores sociales. Es necesaria la convicción para enfrentar esta situación y sobreponerse a ella.

La honestidad es la segunda condición necesaria. Debemos encarar con convicción los cambios que el Uruguay necesita, celebrar y sostener las mejoras y admitir todo aquello que ha representado un fracaso.

Pero eso no es suficiente, hace falta el coraje para explicar a la ciudadanía por qué hemos fracasado. Debemos iluminar y transparentar el gasto público pues los despilfarros, los acomodados y la corrupción se ejercen en las sombras y solo una clara luz puede reducir el tenebroso espacio en que estos males brotan y florecen. La transparencia también arrinconará a quienes utilizan su fuerza corporativa para adueñarse del dinero público. Es imperativo enfrentar con la razón el “no te metas” y el “esto siempre fue así”. Hay que definir cuánto

recibimos de “herencia maldita” y encarar su solución de cara al país, pero no debemos usarla como excusa para pasar la cuenta a generaciones futuras. Debemos denunciar y eliminar las complicidades entre el aparato estatal y las fuerzas ocultas que han desquiciado nuestro sistema de seguridad ciudadana, educación y salud pública.

El deterioro en estas áreas no hubiera sido posible sin que al menos una parte de quienes tienen el deber de cuidar la seguridad, la educación o la salud de los uruguayos hayan perdido la brújula, desertado de sus funciones o pactado con la infamia.

Debemos extirpar ese mal porque no hay forma de enfrentar los problemas con un aparato estatal parcialmente corrupto.

El Partido Independiente ya ha dado sobradas pruebas de su compromiso en la lucha contra la corrupción: ha promovido la creación de comisiones investigadoras, presentado denuncias ante la Justicia que culminaron en procesamientos, y promovido iniciativas legislativas para combatir este flagelo. Vamos a continuar denunciando la corrupción y actuando en consecuencia. Porque la honestidad también significa que nuestro pensamiento y nuestra acción política mantienen una total coherencia. De nada sirve declamar que la prioridad nacional es la educación al inaugurar cinco años de gobierno en los que día tras día se menosprecia a quien estudia para superarse y se denomina "cartoncito" a un título universitario logrado con años de sacrificio y esfuerzo. Los países desarrollados del futuro son aquellos con un alto porcentaje de su población con educación terciaria completa.

Los cambios que proponemos en este programa requieren de una conducción política firme, pero también de una ejecución por parte de profesionales especializados.

Por tanto, además de la convicción y la honestidad, se requiere abordar los problemas con profesionalismo. El mundo en que nos toca vivir se encuentra en un proceso de transformación acelerada. Los cambios que hemos presenciado y que han transformado nuestra forma de vida en la última década serán aún más profundos en la década por venir.

Es imposible prever en qué aspectos fundamentales cambiarán nuestras vidas y nuestros procesos productivos. Pero los cambios se producirán en algún lugar del planeta y repercutirán en el mundo entero. Solo podrán sacar provecho de ellos quienes estén preparados, abiertos y críticos. Quienes no lo estén deberán sufrir las consecuencias de una competencia que vuelve obsoletos los procesos productivos y simplemente margina a quien no tiene la capacidad de adaptarse rápidamente.

La era digital, la robótica, las impresiones en tres dimensiones, los nuevos materiales, las nuevas fuentes energéticas y la mayor preocupación por el cuidado ambiental se conjugarán para dictar las normas que regularán el comportamiento y los procesos productivos en todo el mundo.

Los nuevos tiempos están llenos de amenazas, pero también permitirán revigorizar ancestrales reclamos de justicia que pueden trastornar las reglas de juego convencionales de nuestra vida social.

La equidad de género, el reconocimiento de la diversidad sexual, los persistentes prejuicios que excluyen a minorías étnicas o personas discapacitadas son reclamos justos y deben ser examinados por todos, con la razón y la lógica. Es impensable que un país como el Uruguay pueda enfrentar todos estos desafíos confiando los cargos principales del Estado y de la administración pública a personas reclutadas solo por su pertenencia política o sus aportes al Partido. Esto lo hemos padecido durante décadas hasta hoy, en una práctica que se les ha vuelto inalterable a los partidos gobernantes.

Es necesario en cada área del conocimiento y acción pública disponer de funcionarios que estén en condiciones de captar con la mayor anticipación posible el sentido de los cambios, y programar las adaptaciones que sean necesarias. El Partido Independiente cuenta con un equipo de profesionales y técnicos de primera línea, pero hará falta mucho más que eso. Los profesionales del Partido Independiente, por su reconocida trayectoria y su conducta ética, convocarán a los compatriotas más idóneos para concursar por los cargos técnicos de la administración o de las empresas públicas.

La integración social es uno de los fundamentos del pensamiento político del Partido Independiente. El bienestar ciudadano, sin exclusiones, es lo que anima la acción política de nuestro Partido.

El economista indio Amartya Sen sostiene que el desarrollo debe concebirse como la expansión de las libertades fundamentales o capacidades. Estas refieren a las posibilidades reales de una persona para ser aquello que considere válido. Una persona será más capaz a medida que tenga más libertad real de cumplir su proyecto de vida sin limitaciones contextuales. Así, las acciones gubernamentales deben propender a que las personas adquieran mayores capacidades.

El progreso se debe verificar no solo en lo económico y tecnológico sino también en el ámbito social y cultural. La economía de mercado es una gran generadora de crecimiento y oportunidades, pero puede producir graves inequidades. La democracia republicana es el sistema político que permite a los débiles, a los pobres, a los marginados y a los discriminados organizarse y reclamar sus derechos. Ningún país logra progresar si no alcanza un acuerdo ciudadano básico sobre cuáles son sus valores morales irrenunciables y sus objetivos precisos de desarrollo económico y social.

Para satisfacer la necesidad de vivienda de calidad en poblaciones que habitan en condiciones precarias, una opción es proveer directamente la vivienda digna. Pero otra opción posible es la promoción del empleo y la educación de estas personas para que logren satisfacer esta necesidad por sus propios medios. En este segundo caso se entiende que la necesidad insatisfecha, antes que la vivienda en sí, es la carencia de capacidad para alcanzarla. Son dos formas diferentes de proceder y de concebir el desarrollo. En la primera, la provisión de bienestar es el medio para defender los derechos de estas personas. En la segunda, se procura aumentar las capacidades de estas personas para que ellas mismas puedan decidir, al tiempo de tener más herramientas para paliar otras necesidades. La primera intervención social se denomina "asistencialismo" y la segunda "desarrollo humano".

Nos situamos en un espacio político e ideológico común compartido por la socialdemocracia, socialcristianismo y el liberalismo igualitarista, también denominado liberalismo social o de izquierda. Consideramos a la democracia liberal, con su conjunto de normas e instituciones y con todas sus garantías y limitaciones, como el camino a través del cual debemos fortalecer la ciudadanía, promover sus derechos y sus libertades. El siglo XX nos ha enseñado que los experimentos de economía socialista basada en la propiedad pública de los medios de producción han derivado, sin excepción, en regímenes totalitarios y han fracasado en todos los continentes donde se han ensayado. Por el contrario, los países que han enfrentado los desafíos de la modernidad con una economía de mercado, con una adecuada regulación estatal y un estricto apego a la democracia liberal como sistema político son aquellos que han logrado mayores avances.

El progreso se debe verificar no solo en lo económico y tecnológico sino también en el ámbito social y cultural. La economía de mercado es una gran generadora de crecimiento y oportunidades, pero puede producir graves inequidades. La democracia republicana es el sistema político que permite a los débiles, a los pobres, a los marginados y a los discriminados organizarse y reclamar sus derechos. Ningún país logra progresar si no alcanza un acuerdo ciudadano básico sobre cuáles son sus valores morales irrenunciables y sus objetivos precisos de desarrollo económico y social. El otrora rico y prestigioso Uruguay ha pagado un alto precio, desde los años sesenta hasta la fecha, por la confrontación de teorías dogmáticas. Ninguna de ellas respondía a su realidad concreta y no proveyeron soluciones prácticas y duraderas al estancamiento y al subdesarrollo.

El Partido Independiente rechaza todas las ideologías totalizadoras que continúan teniendo una desmesurada influencia en el país, que han entorpecido hasta la parálisis la acción del gobierno del Frente Amplio en el territorio nacional y degradado la política exterior. Se opone igualmente a las novedosas formas de populismo que han renacido en América Latina durante el siglo XXI y caracterizadas por un desastroso desempeño económico y social, altos niveles de corrupción, rebrotes de feroz represión política y ciudadana, una población mantenida en la pobreza a través de subsidios estatales politizados y mal administrados y, en algunos casos, todas estas calamidades sumadas. Juntos hemos llegado a la convicción de que el momento de cambiar es ahora.

El Partido Independiente sabe que un Uruguay democrático, libre, reconciliado, justo y próspero fue y continúa siendo posible. Ello requiere una intervención gubernamental, con convicción, honestidad, profesionalismo y orientada hacia una mayor integración social. Estos aspectos constituyen los componentes insoslayables del modelo económico, social, tecnológico y cultural que proponemos en este programa.

A. Logros, obstáculos y desafíos

El objetivo de este capítulo es presentar como punto de partida un diagnóstico del Uruguay actual en términos de los logros alcanzados, los obstáculos que dificultan el cambio y los desafíos que tenemos como país. El diagnóstico se estructurará en torno a tres temáticas: I) Integración social y equidad, II) Educación y III) Economía y evolución de la política fiscal.

I. INTEGRACIÓN SOCIAL Y EQUIDAD

1. Ingreso, mercado laboral y segregación residencial

El ingreso real promedio de los hogares a partir de la crisis socioeconómica de 2002 ha crecido cerca del ritmo de crecimiento del PIB. Los hogares hoy disponen de medios económicos mayores que entonces y que antes de esa crisis.

La desigualdad por ingreso se ha reducido de manera significativa. El Plan de Emergencia, el Fondo Nacional de Salud y el Plan de Equidad con asignaciones familiares no contributivas —fuertes políticas incorporadas entre 2005 y 2009— parecen haber tenido efectos positivos en la disminución de la pobreza e indigencia por ingresos, así como en la desigualdad de los ingresos.ⁱ

En 2013 cerca del 23 % de los ingresos de los hogares del 10 % más pobre de la población provenía de transferencias estatales no contributivas.ⁱⁱ Ante la inexistencia de una duración máxima del período de recepción de la transferencia, cabe preguntarse: ¿son estas políticas de transferencias con su diseño actual medios para desarrollar capacidades, o deben considerarse políticas asistencialistas?

Creemos válida la distinción entre asistencialismo y capacidades, pero no descartaríamos ni despreciaríamos las políticas de asistencia social. Primero, porque hay muchos casos en que la asistencia social es la única o casi la única solución (pobreza en la tercera edad, adultos con bajísimo nivel cultural, inválidos, drogadictos, criminales de muy difícil recuperación); segundo, porque en muchos casos no hay una distinción clara entre ambas cosas. La educación subsidiada contribuye a las capacidades pero también tiene un efecto redistributivo directo de carácter asistencial. Lo mismo sucede con salud, vivienda, infraestructura, etc. A su vez, una política de asistencia social puede ayudar a muchos a desarrollar capacidades.

Un aspecto importante para tomar en cuenta es el de las capacidades de inserción en el mercado laboral. La tasa de empleo

En 2013 cerca del 23% de los ingresos de los hogares del 10% más pobre de la población provenía de transferencias estatales no contributivas. Ante la inexistencia de una duración máxima del período de recepción de la transferencia, cabe preguntarse: ¿Son estas políticas de transferencias con su diseño actual medios para desarrollar capacidades, o deben considerarse políticas asistencialistas?





nacional se situó en 51,4 % en 2005, alcanzó su pico en 2011 con 60,7 % y llegó a 58,1 % en 2017.ⁱⁱⁱ No obstante, las tendencias por edad muestran comportamientos muy disímiles. Mientras que el empleo en mayores de 25 años era de 55,9 % en 2005 y en 2017 se llegaba a 65,0 %, en jóvenes de 25 o menos años el nivel de empleo era de 34,2 %, alcanzó 40,5 % en 2011 y cayó en 2017 a 32,7 %. En ambos grupos el problema se agrava para las mujeres, fundamentalmente las jóvenes.

La tasa de empleo juvenil tiene una dificultad implícita: es esperable y deseable que los jóvenes no trabajen hasta cierta edad, a fin de continuar con sus estudios. En este sentido, podría pensarse que una caída por debajo del nivel de 2005 implica que los jóvenes están interesados en continuar sus estudios y, por ende, no trabajan porque no están interesados en hacerlo. Dadas las menores tasas de egreso de secundaria en jóvenes en edad de egresar en 2017 respecto a 2005, esta hipótesis pierde validez. En muchos jóvenes la decisión de implicarse en el mercado laboral al tiempo de continuar con los estudios hace que la búsqueda de empleo esté sujeta a la disponibilidad horaria y/o a la necesidad económica. Las dos posibles variables explicativas son el comportamiento de los jóvenes y del mercado; una variable cultural, con variación en el mediano y largo plazo, y otra económica, con variación en el corto plazo.

Si se observa la alta variación de 2005 a 2011 y de 2011 a 2017, podría suponerse que la principal explicación es el comportamiento del mercado. Podría afirmarse incluso lo opuesto: la caída en el nivel de aprendizaje de los adolescentes y el estancamiento en el largo plazo y la caída en el mediano plazo del logro educativo de los adolescentes podría estar dejando por fuera del mercado de trabajo a jóvenes que no cumplen con lo solicitado por ese mercado. Esto no implica que estos jóvenes sean "inempleables" en un futuro, pero sí justifica la necesidad de reforzar políticas de formación profesional y, en los casos más complejos, buscar su reingreso al sistema educativo formal.

Los datos de desempleo e informalidad según sectores sociales por ingreso para los años 1994, 2004 y 2010 muestran una clara desigualdad en el acceso al empleo y al empleo de calidad.^{iv} En 2010, año previo al de menor desempleo en lo que va del siglo, el desempleo en sectores sociales de bajos ingresos aún seguía por encima del 10 % e, incluso en ese contexto, la brecha entre segmentos sociales era casi igual que dieciséis años atrás (1994). Una brecha mayor se verifica en la informalidad que sufren los empleados de los distintos sectores sociales. La tendencia de la informalidad del empleo se reduce en el período de referencia. Sin embargo, en los sectores de ingresos altos la reducción es porcentualmente mayor (pasó de un

10,7 % a un 5,2 %) y en los sectores de bajos ingresos hay casi un estancamiento (27,6 % a 25,1 %). En resumen, la brecha entre sectores de ingreso respecto de la tasa de empleados en informalidad pasa de 17 puntos porcentuales a 20.

Se alimenta la idea de un Uruguay con ciertos grupos poblacionales condenados a ser difícilmente empleados o con empleo informal, compuestos mayormente por personas de sectores de ingreso bajo, lo cual replica la brecha educativa existente desde hace décadas.

En cuanto a los comportamientos en relación con el incremento del ingreso, si se compara la evolución del consumo de automóviles y de viviendas en tres años seleccionados (2004, 2011/2012 y 2016/2017) por segmento social (pobre, vulnerable y medio), se observa un aumento en la tenencia de automóviles para dos de los tres segmentos considerados, pero simultáneamente en los tres (especialmente el vulnerable) se observa un retroceso en el acceso a la propiedad de la vivienda. Esto delata un fuerte incremento en la capacidad de consumo de los hogares en general, pero en detrimento del acceso a una necesidad básica.^v

La segregación residencial en diversas ciudades uruguayas es otro aspecto que considerar en términos de exclusión y marginación social. Los datos de 2011 mostraron que 165.271 personas viven en asentamientos irregulares (5 % de la población nacional).^{vi} La comparación intercensal (2006-2011) muestra que esta población disminuyó un 8 %, y si se observa por hogares, la caída fue de 1,1 %. Esta reducción del porcentaje de hogares en asentamientos no se condice con el 14,1 % de reducción de hogares pobres: la pobreza en hogares, medida por ingresos, disminuyó de manera mucho más drástica que los hogares en asentamientos. Se confirma la hipótesis

de la distancia conceptual entre reducción de pobreza por ingreso y su ampliación por capacidades o acceso a necesidades básicas. La distancia se acentúa si, pese a los incrementos de ingresos percibidos por la población en asentamientos, “es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006-2011 fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos”.^{vii}

No fue la acción particular de las familias, producto de una ampliación en sus capacidades, lo que impactó en la reducción de hogares en asentamientos, sino la acción estatal en un contexto de pico histórico del nivel de empleo. Durante el período disminuyó el número total de asentamientos (se relocalizaron y regularizaron 91), pero surgieron 18 nuevos. La relocalización y regularización representan una defensa de los derechos de las personas en asentamientos, pero es discutible el desarrollo de capacidades que podrían impulsarlos por sí solos.

La marginación social es evidenciada por una situación aún más grave en acceso a la vivienda: la población en situación de calle, que en su mayor parte vive en Montevideo. Siguiendo el Censo de Calle,^{viii} entre 2006 y 2016 se registró un incremento de 739 a 1651 personas en calle (123 %). Las causas individuales de estas situaciones refieren más a cuestiones psicosociales (47 % por ruptura de vínculos, 25 % por adicciones o 5 % por violencia) que a insuficiencia de ingresos (17 %). Un 70 % de los censados consume diariamente alguna sustancia psicoactiva (alcohol principalmente).

2. Síntomas de la marginación social

Si se analiza la evolución a través de las seis Encuestas Nacionales en Hogares sobre consumo de drogas de la Junta Nacional de Drogas (JND), se observará un fortísimo incremento en el consumo habitual de marihuana y de cocaína, así como una estabilidad en el consumo de pasta base de cocaína (PBC). La percepción del riesgo de esta última, si bien es la mayor entre las tres, ha permanecido estable, mientras que entre las otras dos la percepción cayó (fundamentalmente en el caso de la marihuana). El consumo de las dos primeras es más frecuente cuanto mayor es el ingreso. Según la JND y ONU, ^{ix} la pasta base de cocaína es consumida primordialmente por individuos de escasos ingresos y se suele asociar a actividades delictivas (33 % de los consumidores roban o venden drogas), marginalidad (un 40 % no tiene vivienda formal), bajo nivel educativo (64 % solo alcanzó primaria), juventud (alcanza al 2,5 % de los jóvenes), montevideanos (1,5 % de los montevideanos la han experimentado), y población masculina (2 % de esta población mayor de 15 años la ha experimentado).

Las encuestas de hogares sobre drogas realizadas por la JND muestran un marcado incremento del consumo de marihuana en las últimas dos décadas (se multiplica por 13 su consumo frecuente; en 1994 0,7 % de la población había consumido en los doce anteriores meses y 9,3 % en 2014) y cocaína (se multiplica por 8; 0,2 % a 1,6 % respectivamente). El consumo actual de cocaína supera al nivel inicial de la marihuana. El consumo de PBC aumenta entre 2006 y 2014 de manera significativa: se estima entre 6500 y 14.500 individuos en la zona metropolitana, donde el consumo es mayor. El punto medio en la estimación se situaría en 0,55 % de la población de esta zona. Sin embargo, en las áreas con mayor vulnerabilidad social el consumo se sitúa generalmente por encima del 5 % de la población.

Los cambios en el consumo de las sustancias mencionadas muestran a Uruguay como el país que registró entre 2001 y 2011 el mayor incremento en el consumo de marihuana y cocaína en América del Sur y entre los de mayor consumo de pasta base de cocaína.^x Los datos disponibles indican que entre las 1305 personas que demandaron atención por uso problemático, un 53 % consumen cocaínas fumables (pasta base, crack o cocaína cocinada) y un 23 % cocaína.

Aproximadamente la mitad de los consumidores de estas drogas logran seguir el tratamiento y abandonar el consumo, pero, sin datos claros, se afirma que también es alta la tasa de quienes posteriormente retoman el consumo.^{xi} Logran mayor éxito en el abandono del consumo quienes no solo finalizan los tratamientos, sino quienes además poseían un mayor logro educativo alcanzado al ingresar.

Las encuestas de hogares sobre drogas realizadas por la JND muestran un marcado incremento en las últimas dos décadas del consumo de marihuana (se multiplica por 13 su consumo frecuente; en 1994 0,7% de la población había consumido en los doce anteriores meses y 9,3% en 2014) y cocaína (se multiplica por 8; 0,2% a 1,6% respectivamente). El consumo actual de cocaína supera al nivel inicial de la marihuana. El consumo de PBC aumenta entre 2006 y 2014 de manera significativa.

En relación con las consecuencias, las asociaciones que atienden el consumo problemático de estas sustancias son claras al afirmar que en los consumidores problemáticos —especialmente de cocaína y pasta base— hay tres grandes puertas de salida: la rehabilitación, la cárcel y la muerte —ya sea por sobredosis, enfermedades contraídas, suicidio, o como víctima de delitos violentos. En cualquier caso, la mera dependencia conlleva disminución de las capacidades físicas e indisponibilidad del ingreso de sus consumidores, así como una serie de problemáticas en su hogar y/o familia, que en cualquier caso derivan en disminuir las capacidades del consumidor y su contexto.

Respecto a los suicidios, desde una perspectiva histórica, los datos de INE de Estadísticas Vitales y de su Anuario Estadístico muestran en 2016 los mayores niveles de suicidios consumados en la historia, apenas por debajo del pico histórico de la crisis de 2002 de 20,7 suicidios consumados cada 100 mil habitantes. Luego del pico observado en 2002, para el año siguiente ya se había retomado la tendencia anterior en 16,3, con disminución a 15 en 2005. En 1996 la tasa fue de 12,3; en 2006 fue 16, y en 2016 20,4. El de 2002 es un dato altísimo y aislado que provenía de una tendencia estable marcada por una serie de hechos puntuales. Por el contrario, hoy se observa una tendencia creciente (por ejemplo, en 2015 fue 18,5). Asimismo, los suicidios consumados son un subconjunto de las tentativas de suicidio que, pese a situarse tradicionalmente en torno a una relación de duplicación de los suicidios consumados, en la última década se acercan más a una relación de 2,5.

Existen datos que justifican la consideración del suicidio como un problema social antes que meramente individual.

En Uruguay los suicidios se relacionan con bajos ingresos y mayor desempleo.^{xii} Entre los jóvenes, la menor asistencia a la educación se relaciona con mayor tasa de suicidio. En tres períodos de la historia nacional reciente se muestra cómo crece el suicidio y, a la vez, la proporción de suicidas pertenecientes a los grupos poblacionales de menores ingresos, desempleados y jóvenes que no asisten a la educación.

Respecto a la violencia intrafamiliar, la creciente visibilización y concientización sobre el problema se manifiesta en el fuerte incremento de las denuncias realizadas. Sin embargo, las acciones de prevención no han dado los resultados esperados: mientras las denuncias se cuadruplicaron de 2005 a 2015, el número de homicidios en casos de violencia intrafamiliar ha oscilado, situándose en 2017 por encima del nivel de 2008. No obstante, si se compara el promedio anual de estos homicidios entre 2008-2012 con el mismo promedio entre 2013 y 2017, se observará que ambos están en torno de los 26 homicidios por año. Dada la estabilidad de las muertes por violencia doméstica en ambos períodos y dado el fuerte incremento de las denuncias, cabe concluir que o bien se están dando más actos de violencia doméstica (lo cual sería difícil de probar y justificar), o bien el número es estable y lo que se incrementa es la visibilidad del delito y la información por parte de las víctimas.

Teniendo igual cantidad de casos y más información respecto a estos (más denuncias), la cantidad de víctimas sigue siendo estable. Así, parece clara la evidencia respecto a que la vía punitiva no puede ser la única ni la principal en el combate y la prevención de la violencia intrafamiliar ejercida por el hombre. Deben adoptarse abordajes complementarios, por fuera de lo punitivo, centrados en quien ejerce la violencia, que puede padecer problemáticas psicológicas (agresividad, ira y celos desmedidos, entre otras) que conllevan el uso de la violencia en el hogar y/o hacia la mujer.

En general, las principales modalidades delictivas siguen similares tendencias a los homicidios (las denuncias de hurtos pasan de más de 49 mil al año en 1989 a más de 110 mil en 2017, y las de rapiñas pasan de 1968 en 1989 a 17.934 en 2017). Sin embargo, el delito no se distribuye uniformemente por todo el territorio nacional según la modalidad considerada.

De acuerdo a los informes del Observatorio del Ministerio del Interior de 2017, el 57 % de los homicidios y de las rapiñas han ocurrido en Montevideo. En el caso de los hurtos, el 42 % se dan en Montevideo, guardando una representación más fiel respecto a la población capitalina. No obstante, aun en Montevideo, existen amplias diferencias entre zonas. Las seccionales con más denuncias de hurtos se ubican en el centro geográfico de Montevideo (Pocitos, La Blanqueada, Mercado Modelo, etc.), mientras que las seccionales con más denuncias de rapiñas están en la periferia (Cerro, Casavalle, Nuevo París, etc.). Asimismo, dado que las seccionales con más rapiñas son las que más registran homicidios, podemos intuir una relación factiblemente alta entre homicidios y rapiñas. En barrios como Casavalle hay una probabilidad de que una de cada 132 denuncias recibidas sea de homicidios, mientras que en Parque Batlle es de una cada 2189. Existe una alta diferenciación territorial en la agresividad del delito registrado en Montevideo.

Según el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, las seccionales de la periferia de la ciudad de Montevideo son las que registraron más homicidios en 2017. La Seccional 11 (barrios Malvín y Buceo, sin amplias situaciones de vulnerabilidad) ese año registró un homicidio, mientras que la Seccional 17 (Casavalle, Marconi, Las Acacias y otros barrios de alta vulnerabilidad social) registró 27 (17 % del total de la ciudad). Pese a que en 1997 y 1998 se registraron 243 y 244 homicidios en el año respectivamente, la tendencia de los últimos treinta años es clara: de 1989 a 2011 solo tres años superan la línea de los 7 asesinatos cada 100 mil habitantes (1993, 1997 y 1998 con 7,4 como techo),

mientras que luego de 2011 esa fue la constante. En el caso del número absoluto de homicidios, nunca desde que hay registro (1980) había habido más de 250 homicidios en el año, cifra que se supera en 2012 (267), para crecer desde entonces.

A partir de octubre del año 2017 la situación se deteriora fuertemente. En los primeros siete meses del año 2018 ya se alcanzó el total de asesinatos verificados en cualquier año anterior a 2012 (248 homicidios, superando los 244 de 1998). A fines de 2018 se registraron 414 homicidios con una tasa de 11,8 cada 100 mil habitantes. Este último dato, e incluso los que se verifican a partir de 2012, son superiores a los países de similar nivel de desarrollo de la región: mientras que Uruguay en 2015 verificaba una tasa de 8,4 homicidios cada 100 mil personas, Argentina registraba 6,5 y Chile en 2014 apenas 3,6 (datos oficiales de ambos países). En Paraguay, con un índice de desarrollo humano significativamente inferior al de Uruguay, en 1998 dicha tasa era de 16,0; para 2015 se había situado apenas por encima de Uruguay en 9,3 homicidios cada 100 mil personas.

Un 45 % de los homicidios se vincula a conflictos entre grupos, tráfico de drogas o “ajuste de cuentas” —un 37 % de las víctimas tenía antecedentes penales— y son cometidos principalmente en Montevideo (en 2016, 161 fueron en la capital y 122 en el resto del área metropolitana y el resto del país). Las víctimas son principalmente hombres (81 %), menores de 38 años (65 %), con los jóvenes entre las principales víctimas (34 % tenía entre 18 y 29 años).

Como resultado del fuerte incremento en la delincuencia, la población privada de libertad (PPL) en el país pasó de 3636 en 1997 a 11.005 en 2017.^{xiii} Uruguay es, luego de Brasil, el país con más cantidad de presos cada 100 mil habitantes: 322 en 2017. Los países con similar desarrollo en la región, Chile y Argentina, se sitúan muy por debajo de Uruguay: 242 y 160 respectivamente, y sufrieron una tendencia menos acentuada en las últimas dos décadas.

Se suele atribuir cuatro funciones principales a la prisión: a) prevenir el delito mediante la amenaza de reclusión; b) purgar el delito o hacerse justicia por el daño hecho a la sociedad; c) ejemplificar haciendo ver que ante un delito se pierde la libertad por un determinado tiempo, y d) rehabilitar reclusos para reinsertarlos socialmente. Los tres primeros puntos no dependen de las instituciones de rehabilitación en sí mismas, sino principalmente de la eficacia de la policía en atrapar a los delincuentes, de la legislación vigente y del sistema judicial para hacerla cumplir. Las instituciones de rehabilitación son, sí, responsables de evitar fugas y promover las oportunidades de los reclusos para que al salir no sigan en los márgenes sociales, sino que se reinserten en la sociedad. Estas instituciones son las encargadas de promover capacidades en los reclusos.

En el informe del Comisionado Parlamentario Penitenciario de 2017^{xiv} se señala que, con cupos para actividades laborales disponibles para menos del 40 % de la población privada de libertad y menos del 30 % en actividades educativas, dada la reducción de penas para quienes realizan estas actividades, suelen generarse situaciones de violencia para llegar a estos cupos. Esto conlleva dos resultados negativos: a) los reclusos más violentos acceden a una reducción de penas, y b) los interesados en estas actividades a menudo pierden la oportunidad. En este sentido, el informe del Comisionado Parlamentario de 2017 muestra un deterioro en las condiciones de rehabilitación respecto al año anterior. Solo 25 % de los privados de libertad (2751 personas) reciben oportunidades reales de integración social y 30 % (3301 personas) sufre tratos crueles, inhumanos o degradantes. En este contexto no sorprende que una importante proporción de las personas privadas de libertad, al recuperarla, reincida.

Para observar los resultados globales de la política de rehabilitación el principal indicador

y el único del que se disponen datos, es la reincidencia en el delito: ¿cuántas personas que han delinquido han vuelto a hacerlo? El citado informe señalaba que, para 2016, 60,5 % de las personas privadas de libertad era reincidente y solo 39,5 % eran delincuentes primarios. Según los informes anuales del Comisionado Parlamentario, en 2007 la cantidad de reincidentes fue 4205 (un 56,2 % de la PPL de entonces). Por tanto, desde que se lleva registro, la reincidencia ha crecido un 59 % en números absolutos en solo diez años. Asimismo, si la mayor parte de los reclusos ya había delinquido previamente habiendo pasado por centros de rehabilitación, su reincidencia muestra que el centro de rehabilitación anterior no logró su principal cometido y, de hecho, cada vez se alcanza menos en los centros de reclusión uruguayos. Además, las condiciones de vida de las personas privadas de libertad son mayoritariamente indignas y constituyen una violación cotidiana de los derechos humanos.

Tal como se argumentará, esta situación social requiere de una intervención pública urgente. Los caminos de solución se analizarán en el siguiente capítulo (B) de propuestas.



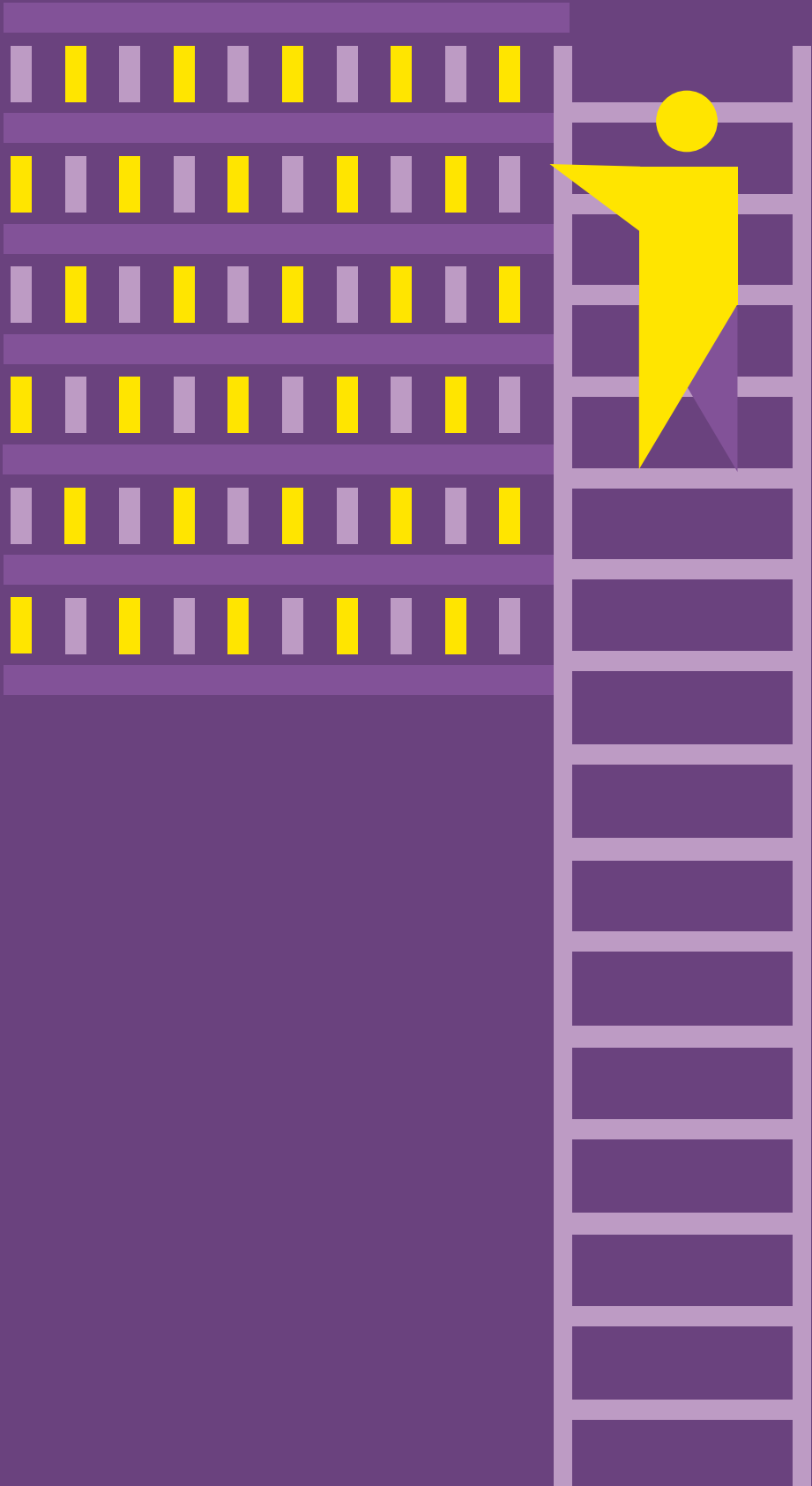
II. EDUCACIÓN

1. Desempeño

Para el período 2006-2016, y en términos de cobertura, se nota un avance en las edades de 3, 4 y 5 años. Se alcanzan niveles universales de cobertura en 5 años y una cobertura cercana a la universal en 4 años. Se registran casi 25 puntos porcentuales de avance en 3 años, del 46,3 % en 2006 al 73 % en 2016. Los niveles universales de cobertura son consistentes en la educación primaria, concentrada en las edades entre 6 y 11 años. Las edades de ciclo básico en educación secundaria, entre los 12 y los 14 años, se aproximan a la cobertura universal, pero con un déficit relevante en los 14 años, especialmente entre los adolescentes provenientes del 20 % más pobre, donde a 2015 no alcanzaban el 90 % de cobertura. Se aprecia un déficit importante en las edades de educación media superior, de 15 a 17 años.^{xv}

A pesar del avance registrado entre 2006 y 2016, el ritmo de universalización no es satisfactorio en relación con el mandato legal. La proyección lineal del período 2006-2016 indica que la universalización se lograría recién en el año 2038. Si se proyecta en base al cambio de tendencia positivo de los últimos tres años (2014, 2015 y 2016), la universalización se alcanzaría hacia el año 2024. Con una aceleración mayor del cambio de tendencia, la universalización se alcanzaría hacia el año 2022.^{xvi}

Resultan preocupantes los altos niveles de desigualdad en la cobertura por quintiles de ingreso. Un 30 % del quintil más pobre y casi 20 % del quintil siguiente de los jóvenes de 15 a 17 no están vinculados a la educación. Estos dos quintiles explican prácticamente



la totalidad de los estudiantes por fuera del sistema educativo.^{xvii} Un antecedente para tener en cuenta es el lento avance de Uruguay en escolarización de jóvenes de 15 a 17 años en el período 2000-2013. Varios países que estaban por debajo de los niveles de cobertura de Uruguay en el año 2000 (Paraguay, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Bolivia) lo superan en el año 2013.^{xviii}

En los niveles de asistencia suficiente (141 días o más por año) la desigualdad se manifiesta de forma contundente. Este indicador ha mostrado mejoras en la asistencia a la educación inicial, pero los gradientes por nivel socioeconómico persisten. Se percibe una leve mejora entre 2006 y 2009 en educación primaria, parcialmente revertida a partir del año 2010.^{xix}

Al comparar una serie de países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay) se aprecia que, en enseñanza primaria, ya en 2013, Uruguay presentaba niveles de repetición similares al resto. Secundaria básica, sin embargo, presenta un porcentaje de repetición muy superior a los otros países de la región, con el doble (25,3 %) del registro de Costa Rica (12,2 %). Con excepción de Chile, todos los países comparados con Uruguay en las mediciones de PISA presentan logros inferiores a los de nuestro país, es decir, las diferencias en la repetición no responden a diferencias en los niveles promedio de aprendizaje como es medido por PISA. Uruguay muestra la mayor variación en el uso de la repetición entre niveles educativos. Los niveles de repetición se encuentran en los promedios regionales en educación primaria, pero en educación media básica duplican o triplican los valores que presentan el resto de los países.^{xx}

La progresión en el sistema de acuerdo con las edades teóricas esperables es un indicador

clave de la eficiencia con que el sistema trata la trayectoria estudiantil. Uruguay se caracteriza en la región y en el mundo por presentar trayectorias con fuertes desvíos de lo que sería deseable y esperable. Las tasas de repetición sumadas a los problemas de abandono intermitente enlentecen las trayectorias educativas y contribuyen a que una proporción importante de estudiantes quede en situación de extraedad. Es consistente el aumento porcentual de la cobertura con rezago y de la no cobertura con el incremento de edad y el consecuente descenso del porcentaje con cobertura oportuna.^{xxi}

El egreso sin rezago en primaria, en media básica y en media superior ha mejorado en la última década. Aumentó 10 puntos porcentuales en primaria, con 90 % de los alumnos de 13 años en 2015. El incremento no fue tan significativo en educación media básica (de 56 % a 60 % entre 2006 y 2015). El egreso oportuno de todo el ciclo de la educación obligatoria aumentó 7 puntos porcentuales. A pesar de esto, continúa siendo muy bajo el egreso de la educación obligatoria a la edad esperada: menos de la tercera parte de los jóvenes de 19 años. Se observa un escalonamiento definido entre ciclos educativos en el egreso en edad oportuna y en el egreso con rezago. Existe un egreso casi universal en primaria, en ciclo básico desciende al 70 % (con tres años de rezago), mientras que en la educación media superior solo 40 % logra terminar seis años después de la edad teórica.

A los 24 años 60 % de la población no ha terminado la educación obligatoria, lo cual representa un grave problema para el país.^{xxii}

Las pruebas TERCE, elaboradas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO, se aplican a estudiantes de 3.º y 6.º de educación primaria. El desempeño en estas pruebas se distribuye porcentualmente en niveles del I al IV para matemática, lectura y ciencias. En matemática, 13 % de los estudiantes uruguayos logra desempeños correspondientes al mayor nivel establecido en la prueba (nivel IV). En cambio, 26 % de los estudiantes uruguayos se ubica en el nivel I, que implica no ser capaz de resolver los problemas arriba indicados. En lectura, 22 % logra el mayor nivel de desempeño (nivel IV), de manera similar a Costa Rica (23 %), aunque inferior a Chile (34 %). En cambio, 11 % de nuestros alumnos de sexto grado muestra graves dificultades, entre otras, en la comprensión del sentido global de textos (distinguir su idea central a partir de información explícita e implícita de los textos) o sus componentes (como relacionar o inferir información que se encuentra en el texto). En ciencias, 10 % de los estudiantes uruguayos alcanza el nivel IV. Sin embargo, en el nivel I 33 % de los alumnos, proporción que triplica la del nivel IV, no es capaz de clasificar seres vivos o reconocer el criterio de clasificación a partir de la observación o la descripción de sus características, ni de establecer algunas relaciones de causa y efecto en situaciones cercanas.^{xxiii}

Las pruebas PISA evalúan los logros de los estudiantes de 15 años en educación media. En matemática, 52 % de los alumnos uruguayos no es capaz de interpretar y reconocer situaciones en contextos que requieren hacer inferencias directas, extraer información relevante a partir de una sola fuente, emplear algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas con números enteros. En lectura, 39 % de los estudiantes no tiene competencias lectoras básicas, lo que implica dificultades para resolver tareas que

exigen inferencias, reconocer la idea principal en un texto, comprender relaciones o construir significados dentro de fragmentos de texto, omitiendo información irrelevante. Tampoco pueden realizar comparaciones o contrastes basados en un solo elemento del texto ni tareas de reflexión que exigen que los lectores realicen comparaciones o varias conexiones entre el texto y sus conocimientos previos. En ciencias, 41 % no logra formular posibles explicaciones de problemas familiares o inferir conclusiones basadas en investigaciones simples, ni puede efectuar razonamientos directos y hacer interpretaciones literales de resultados de investigaciones científicas o de resolución de problemas tecnológicos. Lo que estos resultados significan no es menor, pues estas competencias, según PISA, son la base para continuar el proceso de aprendizaje y participar socialmente de forma adecuada.

Los indicadores de las pruebas PISA muestran que al menos 40 % de los estudiantes encontrará dificultades para continuar sus estudios y mantenerse con éxito en el sistema educativo, integrarse en el mercado laboral y en diversos aspectos en la vida diaria.^{xxiv}

En Uruguay, 57 % de estudiantes pobres son repetidores, pero solo 13 % de los ricos lo son. La repetición se asocia generalmente con un bajo rendimiento, pero estas brechas socioeconómicas muestran que las diferencias van más allá de diferentes habilidades. La probabilidad de que un estudiante pobre en la OCDE repita es cuatro veces (4,1) mayor que la de un estudiante rico. Si comparamos estudiantes ricos y pobres en la OCDE cuyo rendimiento es similar, el pobre sigue teniendo casi el doble de probabilidad (1,8) de repetir. La probabilidad de repetir para un estudiante pobre en Uruguay es casi nueve veces (8,8)



A los 24 años 60 % de la población no ha terminado la educación obligatoria, lo cual representa un grave problema para el país.



mayor que la de su par rico. Si se compara teniendo en cuenta desempeños similares en PISA, el pobre repite con una probabilidad casi cuatro veces (3,8) mayor.^{xxv} La desigualdad en el egreso en función de los quintiles de ingreso por hogar es muy marcada y se incrementa en instancias posteriores del sistema educativo. Independientemente del ingreso por hogar, el egreso (incluso con rezago) en primaria es prácticamente universal. En cambio, existe una diferencia importante en educación media básica y esa diferencia es aún mayor en educación media superior. Solo 50 % de quienes viven en los hogares con menores ingresos egresa de la educación media básica a los 19 años, mientras que 95 % de quienes residen en los hogares de mayores ingresos lo hacen a esa edad. La diferencia es aún más marcada en el egreso a los 22 años. El 71 % de los jóvenes de hogares con mayores ingresos egresa de la educación media superior a esa edad, mientras solo un 15 % de los pertenecientes a hogares más desfavorecidos lo hace.^{xxvi}

2) Recursos humanos y diseño institucional

La titulación constituye un indicador de calidad de los planteles docentes en actividad. El 100 % de los docentes de educación inicial y primaria en el ámbito público están titulados, como lo determina la disposición legal para el sector. En el ámbito privado se alcanza 94 % de titulación. En la educación media pública se cuenta con 67 % de titulación en 2015, mientras que en ese mismo año en el sector privado se alcanzó 57 %. Se registra un incremento en los últimos años de titulación en el ámbito público de la educación media, que en 2007 se encontraba en 59 %. La tasa menor de docentes titulados la presenta la educación técnica, que no supera el 41 %.^{xxvii}

El grado de concentración institucional constituye una de las variables para evaluar las

condiciones de trabajo del docente. La educación primaria pública cuenta con 74 % de docentes concentrados en un solo centro educativo, 23 % en dos centros y solo 2 % en tres o más en 2015. En la educación técnica, 46 % de los docentes se concentran en un solo centro educativo, 37 % en dos y 17 % en tres o más en 2015. Un 42 % de los docentes de educación media trabaja en un centro, 40 % en dos centros y 18 % en tres o más centros en 2015. Esta dispersión de horas en la educación media es resultado de la lógica de contratación y elección de horas, que dificulta la concentración de horas en un solo centro de los docentes de menor antigüedad y la concentración de asignaturas con menor carga horaria en el programa de estudios.^{xxviii}

Otro aspecto problemático de la educación media es la ineficiente asignación de recursos humanos, con fuertes desigualdades en el territorio y agravamiento de las desigualdades de origen de los estudiantes. Los docentes en la educación media eligen todos los años los establecimientos, turnos y carga horaria que tendrán en el año, pero los docentes efectivos (titulados en general) eligen siempre antes que los interinos y los de mayor grado eligen antes que los de menor grado. La distribución de docentes en el territorio y entre los diferentes ciclos es profundamente regresiva. Los docentes más experimentados, con mayor salario, estabilidad y concentración horaria (efectivos grados 4 a 7) eligen el bachillerato para dictar sus clases (al que casi el 30 % más pobre de la población dejó de asistir). En caso de elegir horas en el ciclo básico, priman los liceos en las zonas de mayores ingresos de Montevideo o las capitales departamentales. Los docentes interinos constituyen casi la mitad de los docentes de la educación secundaria pública, lo que determina una fuerte inestabilidad para el sistema. Si se suman a los interinos los docentes efectivos de los grados 1 a 3, se alcanza 70 % de docentes que deben elegir centro, carga horaria y turno cuando ya no se

encuentran disponibles buena parte de las horas en los bachilleratos y en los liceos de la costa o de las capitales departamentales.^{xxix} A lo anterior habría que agregar la ausencia de incentivos reales para la capacitación y el perfeccionamiento de los docentes. Por ejemplo, facilidades para hacer posgrados en el país o el exterior (licencias), y reconocimiento, en el escalafón, de la formación de posgrado.

La Ley General de Educación de 2008 innovó institucionalmente en cinco aspectos: a) gobierno, b) coordinación, c) descentralización, d) participación, y e) evaluación y formación docente, pero no aportó un marco regulatorio alternativo al sistema educativo, tal como se analiza en el capítulo C.

III. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA FISCAL

1) Diagnóstico

La economía uruguaya atraviesa el mayor período de crecimiento ininterrumpido desde la creación de la república. Al cierre de 2017 el producto interno bruto se expandió 3,2 % respecto al año anterior, y así se configuró el decimoquinto año consecutivo de crecimiento. Este crecimiento ha experimentado períodos de aceleración y de desaceleración que han seguido la evolución de la economía internacional.

Se diferencian tres claros subperíodos: (i) recuperación de la crisis de 2002 y primer gobierno de Tabaré Vázquez —caracterizado por altas tasas de crecimiento, por encima de los promedios históricos; (ii) gobierno de José Mujica —fuerte desaceleración durante todo el quinquenio, llegando al mínimo en 2015 con crecimiento casi nulo; (iii) segundo gobierno de Tabaré Vázquez —con leve recuperación, pero débil crecimiento.

El crecimiento económico, sin embargo, no alcanzó a todos los sectores de la economía de forma equitativa. Las políticas económicas de la actual administración y el contexto internacional favorecieron a algunas actividades sobre otras. Específicamente, el presente económico se muestra particularmente complejo para el sector de la construcción y la industria.

La construcción arrastra tres años de caída consecutiva en la actividad, sin señal alguna de recuperación en el mediano plazo. El sector se vio afectado principalmente por una fuerte contracción en la construcción de viviendas, en conjunto con la desaceleración en las obras de infraestructura vinculadas a la generación de energía eléctrica, que no fueron compensadas por el mayor dinamismo observado en las obras de vialidad.

Pese al continuo crecimiento económico, el mercado laboral se muestra cada vez más precario. Solo en los últimos tres años el número de personas con insuficiencia de empleo aumentó más de 30 %.

Por su parte, el sector agropecuario muestra fuertes señales de estancamiento, con un leve repunte en 2017 luego de magros resultados en los últimos tres años. Sin embargo, la coyuntura en 2018 se muestra nuevamente compleja para el sector primario de la economía.

El período de expansión no ha sido acompañado por una transformación profunda en el mercado laboral, sino que, por el contrario, se evidencian fuertes dificultades en la generación de nuevos empleos y fuentes laborales de calidad. Solo en los últimos tres años el número de personas con insuficiencia de empleo aumentó más de 30 %.

Si se considera la población desalentada y subempleada, a inicios de 2018 más de 310 mil personas tienen problemas de insuficiencia de empleo. El desempleo y el empleo precario suponen una preocupación genuina y cada vez más acuciante para los uruguayos. La actual coyuntura económica no es capaz de generar nuevos puestos de trabajo, sino que, por el contrario, desde el año 2015 a la fecha se evidencia una reducción continua de puestos laborales. Esto supone una clara evidencia de la insuficiencia de las políticas de empleo del actual gobierno.

Uno de los principales sectores afectados por el estancamiento económico y la destrucción de empleo es la construcción. La inversión total en el sector de la construcción ascendió a 6.500 millones de dólares en 2016, cifra inferior a la de los anteriores cuatro años. Esta caída se debe a la reducción de la inversión privada, puesto que la inversión pública se mantuvo relativamente constante. Desde el año 2013 el país sufre una caída sostenida en la inversión privada en construcción, sin observarse hasta la fecha cambios en la tendencia.

Si bien el gobierno ha intentado promover la inversión privada en vivienda mediante la Ley 18.795 de Viviendas Promovidas, no se han obtenido los resultados esperados. En el sector no-vivienda destacan las inversiones promovidas en el marco de la Ley de Inversiones 16.906. Los datos muestran una caída en los montos de inversión desde el año 2013, mientras que la cantidad de proyectos se ha mantenido relativamente estable. Esto supone una fuerte reducción en el monto medio invertido por proyecto. Resulta evidente que las políticas aplicadas por el gobierno, si bien correctamente encauzadas, han resultado insuficientes para corregir los desequilibrios que atraviesa el sector.

El segundo gobierno de Tabaré Vázquez presentó un ambicioso programa de inversiones en infraestructura para el quinquenio 2015-2019. El objetivo del plan supone un salto cualitativo y cuantitativo en la infraestructura nacional que pretende acompañar el desarrollo económico de los últimos años y el fuerte rezago generado por la falta de inversiones nuevas y de mantenimiento de la infraestructura existente.

El plan de infraestructura quinquenal implica una inversión de aproximadamente 12.400 millones de dólares, e incluye obras en varias áreas, como energía, vialidad, infraestructura social, vivienda, comunicaciones y puertos, entre otras. Dado el escenario de fuerte restricción fiscal, la administración central dependía en gran medida de fondos privados para poder llevar a cabo este plan. En particular, la tercera parte de las inversiones se preveía que fueran realizadas con fondos privados, de los cuales un tercio corresponde a proyectos de participación público-privada (PPP).

Transcurridos tres años y medio del plan quinquenal de infraestructura, su ejecución muestra retrasos en varias áreas estratégicas. En particular, resta por ejecutar más de 50 % del monto estimado en Vialidad, Infraestructura Social, Saneamiento, Ferroviaria y Otros.

A comienzos de 2018 restaban ejecutar tres cuartas partes de las inversiones en ferrocarriles. El gobierno modificó el plan en el año 2017 y suspendió los proyectos ferroviarios planteados (rehabilitación Algorta-Fray Bentos y FOCEM II) para dar paso al proyecto Ferrocarril Central, con inversiones superiores a los 800 millones y a ser ejecutado mediante participación público-privada. Sin embargo, el calendario de trabajo para este proyecto es muy acotado, lo que pone en riesgo su viabilidad y los costos a los que potencialmente pueda enfrentarse el Estado.

Respecto a infraestructura social —que incluye centros educativos, hospitalarios y penitenciarios, entre otros— preocupa el retraso del calendario de inauguración de centros educativos. En una medida de política acertada, el gobierno promovió la universalización de la educación inicial a partir de los 3 años, lo que supuso la necesidad de inaugurar nuevos jardines de infantes en todo el país. Sin embargo, no se ha cumplido con los calendarios de obras planteados, lo que pone en serias dificultades la posibilidad de cumplir el objetivo. A comienzos de 2018 la ANEP había cumplido con un tercio de las obras proyectadas para el período correspondiente, lo que indica que habrá un importante grado de incumplimiento de las metas en obras educativas.

Las inversiones con fondos privados mostraron un mayor avance hasta 2016, lo que resulta consistente con el avance del sector energético, donde casi 70 % corresponde a inversiones privadas en energías renovables. Sin embargo, a partir de 2017 se evidencia un fuerte enlentecimiento de la inversión privada, a medida que los proyectos energéticos concluyeron y la administración se enfrentó a cuellos de botella en los proyectos PPP. También se evidencia el retraso en la ejecución de proyectos a financiarse con fondos presupuestales, a medida que la administración retrasa la ejecución para controlar el gasto.

Los proyectos PPP muestran severos enlentecimientos en su ejecución, particularmente aquellos de infraestructura vial. De un total de ocho proyectos viales previstos, solo se ha firmado el contrato y ha comenzado la obra en un proyecto (Ruta 21-24), que en teoría corresponde al gobierno anterior. Los siete restantes se encuentran en distintas fases del proceso licitatorio, donde se evidencian retrasos al momento de obtención del financiamiento por parte de los privados. El gobierno no ha sido capaz de estructurar los proyectos de modo de facilitar la obtención de la financiación, lo

que genera retrasos innecesarios. Un mayor dinamismo y una mejora en la eficiencia de los distintos actores del gobierno son necesarios para destrabar el estancamiento de estos proyectos.

Los proyectos PPP muestran severos enlentecimientos en su ejecución, particularmente aquellos de infraestructura vial. De un total de ocho proyectos viales previstos, solo se ha firmado el contrato y ha comenzado la obra en un proyecto (Ruta 21-24), que en teoría corresponde al gobierno anterior. Los otros siete restantes se encuentran en distintas fases del proceso licitatorio, donde se evidencian retrasos al momento de obtención del financiamiento por parte de los privados.

Si bien se continúa avanzando en infraestructura vial, es imperioso aumentar el ritmo de ejecución de todos los actores relevantes, pues a fines de 2017 aún no se había ejecutado más de 60 % de los montos proyectados.

El transporte de carga en rutas nacionales se duplicó entre los años 2005 y 2014: pasó de 8000 millones de toneladas/km a 18.000 millones. Este crecimiento de la carga ha generado un deterioro acelerado del estado de los pavimentos, debido al rezago de las necesarias inversiones en obras que permitan atender tal crecimiento de la demanda. A pesar de que el gobierno hizo algunos esfuerzos presupuestarios en infraestructura vial, la realidad es que aún existe una brecha que se materializa en las condiciones deficientes de muchas rutas nacionales. En particular, la inversión anual en infraestructura vial está virtualmente estancada en comparación con



Los proyectos PPP muestran severos enlentecimientos en su ejecución, particularmente aquellos de infraestructura vial. De un total de ocho proyectos viales previstos, solo se ha firmado el contrato y ha comenzado la obra en un proyecto (Ruta 21-24), que en teoría corresponde al gobierno anterior. Los otros siete restantes se encuentran en distintas fases del proceso licitatorio, donde se evidencian retrasos al momento de obtención del financiamiento por parte de los privados.



los valores observados en el año 2008, cuando la demanda era significativamente menor. Esto evidencia una planificación insuficiente a la hora de asignar los recursos, que implica un escenario de “desinversión” en que la infraestructura existente no se mantiene en los estándares adecuados. Esto supone importantes riesgos para los ciudadanos, que transitan en carreteras en mal estado con peligro de accidente incrementado, además de costos adicionales de transporte que redundan en ineficiencias y menor bienestar general.

El gobierno debe mejorar su capacidad de gestionar la cartera de proyectos de infraestructura, de modo tal de acompañar el desarrollo productivo con inversiones adecuadas. Los proyectos PPP se han retrasado de forma importante, sin cumplir con las expectativas iniciales. Esto demuestra las dudas del sector privado sobre la adecuada estructuración de los proyectos, ámbito en que se requiere una revisión profunda.

Para paliar el déficit generado por las PPP, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se ha volcado a las concesiones directas mediante la Corporación Vial del Uruguay (CVU). La CVU es una empresa pública de derecho privado, por tanto, no se rige por los mismos mecanismos que las empresas públicas tradicionales (entes autónomos), ni tiene las mismas restricciones, por ejemplo, al momento de realizar contrataciones. El actual gobierno ha profundizado el “Estado paralelo” mediante estas empresas, lo que atenta contra las buenas prácticas de contratación pública. Resulta imprescindible controlar el accionar de las empresas públicas de derecho privado y rencauzar su funcionamiento, en pos de la transparencia y la eficiencia.

2) Política fiscal

Si se analiza la evolución de las cuentas públicas del Uruguay desde el año 2000 hasta la fecha, se puede observar que en los últimos dieciocho años el resultado global del sector público consolidado fue deficitario. Este resultado fiscal ocurre aun cuando el producto creció en promedio a 2,8 % por año entre 2000 y 2017.

En cuanto a la composición del resultado fiscal, se puede ver que, en promedio para el período, los ingresos del sector público no financiero representan 28 % del PIB, de los cuales 60 % son por recaudación de la DGI. En cuanto a la composición de la recaudación impositiva, se destaca el IVA, que para el ejercicio 2017 representó 52 % de la recaudación; en segundo lugar está el impuesto a la renta de las personas, que si se agrega IRPF, IASS y IRNR en conjunto representaron 22 % en igual período; y en tercer lugar el IRAE, que representa 17 % de la recaudación de la DGI.

El segundo ingreso relevante del sector público no financiero proviene de los ingresos del BPS, que representaron en promedio en el período 22 %; mientras, el resultado primario de las empresas públicas representa 6 % de los ingresos.

Por su parte, si se analizan los egresos primarios del sector público no financiero, que en promedio representaron 27 % del producto, se destaca la participación del pago de pasividades, que representan para el período 36 % de los egresos del sector público no financiero. El segundo rubro más importante son las transferencias (23 %), luego el pago de remuneraciones que realiza el sector público (18 %), los gastos no personales (14 %), y por último las inversiones, que representan solo 10 %.

Para obtener el global del sector público, al resultado del sector público no financiero se le debe agregar los resultados primarios de las intendencias, del BSE y del BCU, y los egresos por pago de intereses. Para el promedio del período, tanto el resultado primario de las intendencias como el del BSE fueron positivos, pero representaron solo 0,1 % del PIB en cada caso; el resultado primario del BCU fue deficitario en igual magnitud (0,1 % del PIB). Por último, la cuenta de intereses del gobierno le significó en el período un egreso de 3 % del producto.

Con esta composición se obtiene en el período un déficit promedio anual de 2,3 % del PIB. Si se observa el resultado año a año, se puede notar que aun en los de mayor dinamismo económico (de 2005 a 2011, cuando el crecimiento anual promedio fue por encima de 6 % anual), si bien el déficit fiscal promedio fue menor (cerca de 1 %), no se logró equilibrar las cuentas públicas. Además, si se analiza la evolución de los ingresos y los gastos, se observa que ambos presentaron una tendencia alcista acompañando la evolución del producto de la economía en todo el período.

La caracterización de la política fiscal uruguaya deja en evidencia el manejo discrecional y algunas fallas de las políticas aplicadas, con un importante sesgo hacia el déficit y prociclicidad de las cuentas públicas. Debido a estas características se justificaría la necesidad de establecer ciertas restricciones institucionales, de manera de asegurar finanzas públicas sólidas y una deuda sostenible. En este sentido se considera que el diseño y la aplicación de una regla fiscal son necesarios.

3) Presupuestos sectoriales

De acuerdo con la información presupuestaria del portal de transparencia presupuestaria de la OPP, el presupuesto total de 2017 ascendió

a \$ 480.638 millones (USD 16.710 millones, 28 % del PIB). Si se analiza desde una perspectiva funcional, 64 % del presupuesto fue utilizado para gastos de funcionamiento, 30 % en gastos de personal y el restante 6 % para inversiones. A nivel de programas, los gastos que superan el 10 % del presupuesto total son tres: seguridad social (24 % del presupuesto total), atención integral de la salud (12 %), e intereses y gastos de la deuda (10 %).

A continuación, se analiza la ejecución del presupuesto 2017 para las principales áreas de interés de este programa.

El presupuesto destinado a ejecutar políticas sociales se puede analizar por programa o bien por la institución que realiza el gasto. En 2017 el gasto en el área programática de protección y seguridad social fue de \$ 129.734 millones (7,6 % del PIB y 27 % del presupuesto total del gobierno en 2017), de los cuales casi 90 % (\$ 114.120 millones) corresponde a la seguridad social.

Si se totaliza el resto de los programas de esta área excluyendo la seguridad social, el presupuesto ejecutado en 2017 ascendió a \$ 15.613 millones (0,9 % del PIB). Esta cifra representa 3,3 % del presupuesto total de 2017. Los programas más destacados, excluyendo la seguridad social, son tres: políticas transversales de desarrollo social (49 % del presupuesto del programa si excluimos seguridad social), la red de asistencia e integración social (46 % del presupuesto del programa), y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) (5 % del presupuesto del programa). Por otra parte, se ejecutaron \$ 6.246 millones por asignaciones familiares (casi 90 % corresponde a asignaciones familiares no contributivas). Es así como el total ejecutado en políticas sociales se aproxima a \$ 21.859 millones,^{xxx} 4,5 % del total del gasto público ejecutado.^{xxxi}

Si se analiza la distribución de este presupuesto entre las instituciones encargadas de ejecutar los programas de políticas sociales, se observa que las instituciones que sobresalen en monto ejecutado son cuatro: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y el Banco de Previsión Social (BPS).

El gasto en INAU es de los más abultados. Sin dudas, ello se justifica en que esta institución es, luego de ANEP, la que tiene más centros de atención directa bajo su órbita (tanto a tiempo parcial como total). Lo ejecutado por este organismo en el programa de políticas transversales de desarrollo social y de educación inicial representa 74 % del gasto total de la institución. Los siguientes gastos en orden de importancia se realizaron en la gestión de la privación de libertad (14 % del total del presupuesto del INAU), salud (6 %) y desarrollo del SNIC (6 %, más de la mitad de lo ejecutado por el gobierno nacional en el SNIC).

Por su parte, en el MIDES 59 % del presupuesto es destinado a programas que brindan recursos básicos para personas con alta vulnerabilidad social (programas Calle, Asistencia a la Vejez, INDA y Tarjeta Uruguay Social). El 23 % de su presupuesto está vinculado a programas con fines de promoción de capacidades o autonomía de los beneficiarios (Uruguay Trabaja, Uruguay Crece Contigo, Cercanías-Territorio, Jóvenes en Red, Asistentes Personales-SNIC, Violencia de

Género, entre otros). Otros programas, y el apoyo para llevar a cabo todos, se llevaron el restante 18 % de lo ejecutado en programas por el MIDES.

En el área de la salud, en 2017 se destinó 13 % del presupuesto total (\$ 61.428 millones), lo que representa 3,6 % del PIB. Se destaca lo destinado a políticas de atención integral de la salud que implicaron 94 % del total del área. Los restantes programas del área son: Rectoría de la Salud, Promoción de Salud y Ciencia y Tecnología de la Salud.

En 2017 al área programática de vivienda se destinó 1,9 % del presupuesto total (\$ 9.191 millones). En cuanto a los programas que componen el área, el de Rehabilitación y Consolidación Urbano-Habitacional implicó 75 % de su presupuesto. En Vivienda Rural y Pequeñas Localidades se ejecutó 11 % del presupuesto del área, en el Programa de Actuación Integrada 9 %, y 6 % en Política Nacional de Alquileres de Vivienda de Interés Social. Finalmente, el gasto en políticas de incentivo a la inversión en vivienda de interés social y lo ejecutado por el Programa Nacional de Realojos representan menos de 0,1 % del presupuesto del área Vivienda.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es responsable de 89 % del presupuesto destinado a los incisos que ejecutan esta área.

En 2017 el gasto en el área programática de educación ascendió a \$ 81.419 millones, es

decir 17 % del presupuesto nacional de 2017, lo que representa 4,8 % del PIB. Al igual que en las otras áreas, el gasto presupuestal puede ser analizado de dos maneras: según qué institución ejecuta el gasto, o considerando el programa que se está realizando.

Si se analiza el presupuesto por institución, se puede observar que las instituciones con mayor presupuesto en esta área son las siguientes.

En primer lugar está la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que ejecutó un presupuesto que representa 71 % del área de educación. En segundo lugar, la Universidad de la República (UDELAR), con un presupuesto de 17 % del total; y en tercer lugar, el INAU, con 4 % del total.

Por otra parte, si se analiza a qué programas se asignan estos recursos, 26 % es a la educación primaria, 17 % a la educación media básica general-tecnológica, 12 % a la educación media superior general-tecnológica (estos tres programas son llevados adelante por ANEP), y en cuarto lugar está el gasto en educación universitaria, con 12 % del presupuesto total (realizado por UDELAR). El resto de los programas suponen individualmente gastos por debajo de 10 % del presupuesto del programa, destacándose los siguientes: el gasto en administración de la educación y políticas transversales (íntegramente realizado por ANEP), educación inicial (la mitad de este gasto lo realiza ANEP y la otra mitad INAU), gasto en acceso a la educación (corresponde

a subsidios y subvenciones), formación en educación (ANEP) y gasto en atención a la salud en Hospital de Clínicas (UDELAR).

En cuanto al presupuesto ejecutado en 2017 en el área programática Cultura y Deporte, se destinó 1 % del total (\$ 3.102 millones), lo cual representa 0,2 % del PIB de 2017. A nivel de inciso, es decir de unidad ejecutora, 65 % es ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y 33 % por Presidencia de la República. Esta área solamente está integrada por cuatro programas. El de mayor magnitud presupuestaria es el denominado Bienes y Servicios Culturales, con 58 % del presupuesto total del área. En segundo lugar se encuentra el programa Deporte Comunitario, con 29 % del presupuesto total del área, y es llevado adelante casi en su totalidad por Presidencia.

En el presupuesto 2017 se destinó para el área Ciencia, Tecnología e Innovación 0,5 % (\$ 1.954 millones) del presupuesto total de ese año, cifra que representa 0,12 % del PIB. En este caso, 91 % del presupuesto del área se destina a través de subsidios y subvenciones, mientras que 9 % restante lo gestiona el Ministerio de Educación y Cultura.

B. Integración social y equidad

I. POLÍTICAS SOCIALES: FRACTURA ENTRE LA MEJORA DE INGRESOS Y LA INTEGRACIÓN

Uruguay ha incrementado sus recursos, ha crecido su producto bruto interno globalmente y, a la vez, cada uno de los uruguayos también hemos incrementado los ingresos que percibimos. Este proceso se evidencia, entre diversos logros, en la sostenida reducción de la pobreza. Sin embargo, contrasta con datos que indican que cada vez estamos más segmentados y que, especialmente a un grupo de uruguayos, contar con más dinero lo saca de la pobreza, pero no le abre oportunidades y vías de integración social. Ni a los adultos, ni a sus hijos.

Algunas anomalías aportan indicios de esta situación, que es más difícil de identificar que el incremento del salario real, de los pagos de la seguridad social o de las transferencias no contributivas (como Asignaciones Familiares).

Una primera anomalía es la que contrasta las mejoras en los ingresos y otros indicadores de desarrollo humano, con el crecimiento de la violencia. La violencia en el mundo baja, en América Latina globalmente está estable, mientras que en Uruguay crece, medida en homicidios cada 100 mil habitantes. Ganamos más y nos tratamos peor, cuando en el mundo los mejores indicadores sociales y económicos se asocian con reducción de la violencia. He ahí una primera contradicción, que por lo menos debe plantearnos preguntas.

Una segunda anomalía requiere calar más profundo y poner foco en las principales inequidades de la sociedad uruguaya actual. Es la que resulta de comparar la desigualdad de los ingresos económicos que registra nuestro país (índice de Gini) con la desigualdad de aprendizajes (medidos por los resultados de las pruebas PISA).

La violencia en el mundo baja, en América Latina globalmente está estable, mientras que en Uruguay crece, medida en homicidios cada 100 mil habitantes. Ganamos más y nos tratamos peor, cuando en el mundo los mejores indicadores sociales y económicos se asocian con reducción de la violencia.



En términos de desigualdad, Uruguay aparenta ser el mejor país de América Latina en cuanto a que muestra las menores distancias de ingresos monetarios entre las personas (es cierto que, en la región más desigual del mundo, medida en conjunto). Pero, en contraste, su nivel de desigualdad en los aprendizajes es de los peores de la región. Debe agregarse que los aprendizajes de los niños inciden decisivamente en los ingresos que podrán tener en el futuro, o sea que la distancia en los aprendizajes es un pronóstico de los ingresos que obtendrán. Se podrían multiplicar los indicadores de la inconsistencia entre los escasos logros actuales uruguayos en educación y los que muestra en su desarrollo social y económico en general. Lo elocuente de este es que impacta en la imagen todavía importante entre los uruguayos, que valora la educación como un gran mecanismo de equidad social.

Los logros alcanzados en crecimiento e ingresos eclipsan el proceso de desintegración social o nos limitan la visión a sus efectos más agresivos.

El país enfrenta obstáculos e inercias propias de un viejo Estado de bienestar, mal preparado para los desafíos de principios del siglo XXI. A ello se suman las contradicciones que atraviesan a varios países de los denominados de desarrollo intermedio, que han crecido ayudados más por haberse beneficiado de coyunturas favorables en los precios y términos de intercambio internacionales que en el esfuerzo propio y genuino por ganar competitividad. Estos países de desarrollo intermedio presentan un desbalance entre sus ingresos y recursos y la calidad de los servicios públicos que brindan. Cuando ello se combina con una carga impositiva importante, se insinúa un círculo perverso que puede ser crítico, especialmente para la exclusión de ciertos sectores vulnerables, en una probable coyuntura internacional desfavorable, especialmente si se acompañara por políticas domésticas demagógicas.

Las políticas sociales, como se verá a continuación, han sido una de las áreas de gobierno en que se han manifestado problemas de calidad más críticos, junto con la educación no terciaria, que se analiza en capítulo aparte. Las carencias de las políticas sociales no son homogéneas, sino que están concentradas en aquellas funciones (asumidas y no asumidas) vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social.

1) Ministerio de Desarrollo Social: graves problemas de diseño, institucionalidad y gobernanza

El Ministerio de Desarrollo Social fue una buena iniciativa del primer gobierno frenteamplista, que ha tenido graves problemas de diseño agravados por las carencias en la gestión.

La sociedad civil asumió gran protagonismo en la respuesta a los problemas y necesidades sociales, especialmente a partir de la dictadura. Sin embargo, el MIDES se creó con una actitud reivindicadora de un perimido monopolio estatal que desconfía de las organizaciones de la sociedad civil. A la vez, se las ha mal utilizado a través de seudotercerizaciones contratadas para cometidos que son indelegables por parte de los responsables de la política, en otro error respecto del rol y el aporte que deberían realizar. La estructura del ministerio no ha resuelto adecuadamente los conflictos de interés, es excesivamente burocratizada, se ha dirigido con prácticas partidizadas, y con contratos caracterizados por la precariedad laboral.

Una evidencia de esta situación es la extrema fragmentación interna. El ministerio está compuesto por catorce programas, en general con muy escasa cobertura, que conforman un gabinete de dieciocho personas.

Si bien es de los ministerios más nuevos, muestra precozmente viejos vicios del Estado uruguayo. A ello se agrega que sus competencias atañen a otras dependencias, pero en lugar de articularse y fortalecer su accionar, aumentó la compartimentación preexistente al agregar otro prestador malamente coordinado con los demás. Por ejemplo, para enfrentar el problema ya estructural de los adolescentes que no estudian ni trabajan, en lugar de articular los múltiples programas desperdigados en varias reparticiones estatales, se optó por yuxtaponer su pequeño programa propio, Jóvenes en Red (que fue diseñado, implementado y evaluado por el propio organismo, a pesar de contar con vasta experiencia, con muy buenos resultados, en varias organizaciones de la sociedad civil). Es así como el ministerio registra superposiciones en casi todas las áreas sociales sectoriales, especialmente en trabajo, vivienda y educación.

Los prestadores públicos que integran distintas dependencias (ministerios, etc.) tienen incentivos para no coordinar ni cooperar. No cooperan, sino que compiten por recursos y reconocimiento político. La competencia puede ser buena cuando induce mejor servicio y menor costo, pero es negativa cuando consiste en la búsqueda de rentas. Esto último es lo que domina al interior del sector público en Uruguay.

En su modalidad actual —pues existen desde la década del cuarenta— las Asignaciones Familiares (AFAM) son una, y quizás la principal, innovación en el área de políticas sociales en la etapa posdictadura de nuestro país. Como parte de esa innovación se puede incluir la tarjeta alimentaria, que también constituye una modalidad de transferencia de ingresos, con características distintas, que opera complementando a las AFAM.

Los prestadores públicos que integran distintas dependencias (ministerios, etc.) tienen incentivos a no coordinar ni cooperar. No cooperan, sino que compiten por recursos y reconocimiento político. La competencia puede ser buena cuando induce mejor servicio y menor costo, pero es negativa cuando consiste en la búsqueda de rentas. Esto último es lo que domina al interior del sector público en Uruguay.

Las transferencias monetarias condicionadas, categoría a la que pertenecen las AFAM, son una herramienta cuyas rigurosas evaluaciones muestran que es de las más eficaces con los sectores más pobres. Sus resultados contrastan con las políticas sectoriales (salud, educación, alimentación, etc.), que no alcanzan

justamente a los sectores más excluidos. La intersectorialidad, procurando juntar las distintas áreas sociales, ha mostrado poca viabilidad y, en los pocos casos en que se logra, escasa efectividad. Las prestaciones sectoriales son muy efectivas con los sectores de ingresos medio bajos y medios, que requieren de apoyos específicos que les resultan suficientes para enfrentar una o varias carencias. Pero la intersectorialidad no llega a constituir intervenciones integrales. Las transferencias monetarias condicionadas, entre otras cualidades, logran constituir una acción integral que atiende globalmente las necesidades de cada familia, de acuerdo con su situación. Han significado una ruptura y superación de la vieja estructura del Estado de bienestar uruguayo, organizada en una fuerte matriz sectorial. A la vez, han sido aprendizajes y logros en Uruguay y otros países al dar prioridad a los niños y que la responsable de percibirlos sea la madre.

Existen dos posiciones que, desde veredas opuestas, amenazan a las AFAM. Por una parte, los sectores de ingresos medios y especialmente medio bajos, que pagan altos impuestos, reciben malos servicios y ven que otras familias, con no tan menores ingresos, por el contrario, reciben dinero a cambio de cumplir con sus obligaciones, de atender la salud y la educación de sus hijos. Un costo de toda política focalizada es que debe poner límites, y genera malestar en quienes quedan por fuera pero muy cerca del límite. La otra posición, promovida especialmente desde el propio MIDES, es eliminar las condicionalidades e ir a una modalidad de renta básica universal. En este caso existe una confusión entre transferencias monetarias condicionadas y renta básica universal, que son dos instrumentos distintos. No existen experiencias efectivas de aplicación de la renta básica universal en países subdesarrollados, y por otra parte no es conveniente mezclar las dos herramientas, cuando tienen su lógica y características específicas.

Es cierto que la implementación uruguaya de las transferencias monetarias condicionadas, vía las AFAM, muestra problemas importantes, pero la forma de superarlos no es transmutándolas en un instrumento distinto, sino mejorando su soporte institucional, diseño y gestión.

Adolecen de debilidad institucional porque un problema importante es haber transferido la gestión de las AFAM al Banco de Previsión Social. Este es muy adecuado para hacerse cargo de prestaciones contributivas (las generadas por los aportes sociales realizados por los beneficiarios) que funcionan en base a una lógica administrativa, pero no cuenta con las capacidades y la experiencia para las no contributivas. Para gestionar las AFAM se requiere un monitoreo social y de sus impactos. Es el MIDES la agencia que está en condiciones y tiene los cometidos para realizarlo.

Así se llega a la situación paradójica en que, por una parte, las AFAM tienen la administración pero no el gobierno, y el MIDES no interviene en el gobierno de una de las principales, si no la principal, herramienta de políticas sociales.

En su momento, al culminar el Plan de Emergencia, dados los problemas importantes que mostró en su operativa, se optó por transferir las AFAM (que fueron la continuación del Plan) desde la órbita del MIDES al BPS. Así se llega a la situación paradójica en que el MIDES no interviene en el gobierno de una de las principales, si no la principal, herramienta de políticas sociales. Las AFAM han mostrado otros problemas de diseño e implementación, especialmente en el vínculo con otras políticas sociales.

2) Aciertos en la reforma institucional y de las intervenciones

El panorama en general crítico no impide reconocer algunos aciertos. Se observa una serie de iniciativas que han resultado efectivas y que proporcionan apoyos y referencias para el desarrollo de los cambios que requiere el área social.

En primer término, la reforma de la salud implicó un cambio en la dirección de universalizar los servicios (modelo Bismarck), pero subsisten importantes desafíos y problemas que se enfrentan, tal como se desarrollará en el apartado siguiente. Muchos de ellos son derivados de las debilidades con que ha sido conducido este cambio luego de la implantación de la reforma. Se destaca allí la diferenciación del rol rector, financiador y evaluador —que es intransferiblemente del Estado— respecto del rol proveedor de los servicios, que está distribuido en múltiples organizaciones, tanto privadas como una estatal, con reglas de juego y sobre todo exigencias de calidad y eficiencia que deberían tener requisitos mínimos para todas ellas.

En el apartado siguiente se critica cómo se están aplicando estas exigencias. Aquí interesa destacar la virtud institucional de que ellas existan y, por lo tanto, pueda reclamarse su efectivización. También es un ejemplo demostrativo, en el área social, de elección del prestador por parte del beneficiario, y aunque se plantean más adelante problemas en la instrumentación de estas elecciones, ello no impide reconocer que esta institucionalidad está varios pasos por delante de las correspondientes a la mayoría de las políticas sociales.

Como se analiza en los respectivos capítulos, especialmente el MIDES y la educación presentan importantes carencias en el diseño institucional y la gobernanza.

Otra reforma institucional efectiva y reciente es la llevada adelante por el INAU, que sirve de experiencia demostrativa de su viabilidad, sin contar con recursos adicionales y sin requerir de una norma legal. El INAU transformó su estructura en un sentido similar a la reforma de la salud al racionalizar su organización, generar la base institucional para garantizar una calidad equivalente entre sus diversos prestadores (80 % no estatales), y generó internamente una estructura que respeta la oposición de intereses entre quien diseña y financia y quienes, por otra parte, ejecutan y rinden cuentas.

En tercer lugar, se destaca, dentro del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la incorporación de pagos diferenciados por los mismos servicios, de acuerdo con las necesidades de los beneficiarios. Nuevamente, la prioridad es asegurar ciertos servicios en ciertas condiciones de calidad, reconociendo las distintas posibilidades de quienes los reciben. El financiamiento parcial de beneficiarios con capacidad de pago permite el ahorro de recursos que facilita una mayor cobertura. Tan es así que a algunos beneficiarios solo se les da información sobre la calidad de los diversos proveedores, para que puedan elegir y exigir, pero, atendiendo a los ingresos con que cuentan, no se les da ningún subsidio.

En los tres casos ha mejorado la calidad y eficiencia de los servicios prestados, vía la reforma institucional y de las modalidades de gestión. En los próximos dos capítulos se analizan políticas específicas en que, en contraste con las anteriores, el gran esfuerzo en el gasto no ha estado adecuadamente acompañado por la calidad de la gobernanza y de gestión.

3) Propuesta de mejora radical de la eficacia e institucionalidad de las políticas sociales

La orientación general es priorizar la infancia, la adolescencia y los sectores críticos, y atender a sectores medios. Se propone una reforma global de las políticas sociales, rediseñadas con una visión de conjunto, que considere integralmente a los beneficiarios, con prioridad en los niños y sus familias. Un eje promotor de esta reforma es la racionalización organizativa y de las intervenciones del MIDES. El MIDES requiere de una reingeniería que focalice con precisión sus objetivos y estrategias, disminuya los programas y dependencias, y procure incrementar los beneficiarios y la efectividad de las metas definidas y de los resultados alcanzados.

Se propone una reforma global de las políticas sociales, rediseñadas con una visión de conjunto, que considere integralmente a los beneficiarios, con prioridad en los niños y sus familias. Un eje promotor de esta reforma es la racionalización organizativa y de las intervenciones del MIDES.

La reingeniería a desarrollar incluye la integración de los sistemas de información del área social que existen en varios organismos. En segundo término, se requiere precisión en los resultados, en la calidad a lograr y en las responsabilidades de cada actor. Se debe atender a los factores que generan desintegración, procurando romper los circuitos de reproducción de la exclusión. Más específicamente, las políticas deben estar dirigidas a superar, en la medida de lo posible, la dependencia del Estado por parte de los beneficiarios. Es necesaria una mayor efectividad de las políticas dirigidas a sectores en situación de pobreza crítica.

Se ha realizado en los últimos gobiernos un esfuerzo importante, en términos de gasto, dirigido a estos sectores, pero con resultados muy insatisfactorios. Se propone continuar la prioridad en el gasto, así como los programas de transferencias monetarias, priorizando a los niños, asignando la percepción del beneficio a sus madres o a la mujer a cargo del niño.

Manteniendo estas bases se requiere un rediseño que mejore especialmente las AFAM. En este sentido, la propuesta es mantener las condicionalidades, mejorarlas significativamente tanto en lo sustantivo como en su gestión. A partir de las evaluaciones disponibles y de otras a realizar de forma sistemática, modificar el instrumento y su gestión, de tal forma que no se reduzca a lo asistencial, sino que promueva y potencie el desarrollo de sus beneficiarios, incluida su capacidad de asumir responsabilidades. Los servicios que actúan como contrapartida deben adecuarse para recibir a esta población que antes no llegaba y para la que muchas veces no está preparada en sus formas de trabajo y de relacionamiento.

Para implementar lo anterior se requiere generar capacidad de gobierno por parte del MIDES sobre las AFAM. Esto podría concretarse, por ejemplo, en la creación de una unidad que tenga a su cargo la política tanto respecto a las AFAM como a otras transferencias monetarias no contributivas, servidas tanto por el BPS como por el propio MIDES. La propuesta no supone transferirle al MIDES la caja —esto es, la realización de los pagos—, pues parece más eficiente que continúe haciéndolo el BPS.

Es necesario también consolidar la reestructura del INAU, atendiendo especialmente la situación de aquellos niños y adolescentes en situación de alta exclusión y vulnerabilidad. Se identifican sectores de niños y adolescentes que sufren situaciones de violencia y que no

cuentan con los cuidados parentales necesarios, que están sometidos a distintas formas de explotación, hacen uso problemático de drogas o están afectados por problemas de salud mental. Estos sectores requieren de apoyos especiales, más intensos y complejos, que se les deben proporcionar, a veces en intervenciones en plazos acotados y en otros más prolongados. Las intervenciones deberían tener fuertes articulaciones con salud y con educación, para facilitar que estos niños y adolescentes participen en los mismos servicios y espacios que el conjunto de quienes tienen sus mismas edades.

Es necesario evaluar y mejorar las políticas de cuidado potenciando aquellos servicios capaces de incluir también a los sectores de ingresos medios e incluso altos. En el caso de estos últimos, el propósito no es subsidiar los cuidados que requieran familias que cuentan con recursos para solventarlos, sino darles la información y facilitarles el acceso a los servicios que requieran. Esto incluye potenciar herramientas que se están poniendo en funcionamiento con alcances todavía limitados, como los pagos parciales, la información y orientación sobre calidad de servicios (sin financiar el acceso), o incluso las becas en instituciones privadas.

II. SALUD: DESAFÍOS EN EL AVANCE DE LA REFORMA

1) Los problemas del sistema de salud

El proceso de cambio del sistema sanitario iniciado en el año 2007 en el Uruguay reconoce un impulso importante en el período que va hasta el año 2010, para luego quedar prácticamente incambiado y sin propuestas de mejora y profundización.

Algunas modificaciones introducidas desde entonces pueden considerarse menores y en muchos casos producto, sobre todo, de iniciativas que no partieron del MSP sino de otros actores del sistema, lo cual está bien, pero pone de manifiesto la inmovilidad de los dos últimos gobiernos por avanzar en el proceso de reforma en aspectos que quedaron inconclusos y afectan su equidad y la calidad del desempeño. En este último período el ministerio solo ha avanzado en la definición de objetivos de salud —de forma poco factible— y en el intento de unificación compulsiva de servicios desde una perspectiva que desconoce la realidad de un sistema en competencia y que más parece apuntar a disimular la ineficiencia del prestador público que a potenciar la calidad de los servicios.

No se ha terminado de dirimir la tensión interna en el gobierno entre dos visiones: una que admite la competencia entre las instituciones y otra que apunta a un modelo público único por la vía de la imposición de servicios únicos o proyectos de seudocomplementación, destinados al fracaso por la ausencia de un marco normativo adecuado que los regule.

Debe reconocerse que el cambio operado en el modelo de cobertura es un avance importante en la línea de una mayor equidad en su dimensión contributiva.

La ampliación de su alcance a través del sistema de seguridad social con la inclusión de una proporción muy relevante de trabajadores públicos, de los pasivos y de las personas a cargo del titular, con tasas de contribuciones progresivas asociadas a esta última variable y en menor medida a la capacidad de pago, significó la puesta en escena de un mecanismo de integración de fondos que, sin ser universal, representa un avance sustantivo hacia la conformación de un fondo único que permita cubrir colectivamente los riesgos individuales de salud con independencia de su capacidad de pago de forma más sustentable que en el esquema anterior al año 2007.

Esto implicó que entre 2008 y 2017 aumentara 80 % la cantidad de gente forzada a participar en el sistema, asociada a los mecanismos de la seguridad social a través del Seguro Nacional de Salud (SNS), que pasó de 1.400.000 personas a 2.550.000 en ese período.^{xxxii} Esta no es una medida de mejora en cobertura de salud de la población. La mayor parte de la gente que no estaba en DISSE y sí está en el SNIS tenía protección de salud a través de mutualistas, seguros privados o salud pública. No era en DISSE (cobertura sanitaria asociada a los mecanismos de la seguridad social), pero eran seguros de salud privados y públicos. El SNIS básicamente creó un segundo IRPF con los aportes al sistema para financiar la salud. Los aportes y la cobertura pasaron a estar directamente ligados a la situación laboral (modelo bismarckiano), lo cual es redistributivo, pero no es claro que sea lo mejor.

El cambio también significó que las fuentes públicas de financiamiento del sistema pasaran de representar 50 % del gasto en 2004 a 69 % en 2015,^{xxxiii} lo que indefectiblemente llevó a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pusiera el ojo en el sector de la salud como un elemento central de las cuentas públicas y de su incidencia en el déficit fiscal.

a. Problemas de equidad en la cobertura

Luego de lo expuesto, debe señalarse que el modelo presenta falencias importantes que afectan su equidad. La cobertura financiada por el SNS no es universal. Deja afuera, sin fundamento alguno, a los trabajadores de los gobiernos departamentales, como si estos no fueran funcionarios públicos, y no alcanza a los funcionarios y beneficiarios (familiares) de los sistemas propios de los ministerios de Defensa Nacional y del Interior, que se estiman en 139 mil y 120 mil respectivamente. Además, 75 % de los beneficiarios de Sanidad Militar y 82 % de los beneficiarios de Sanidad Policial tienen más de una cobertura,^{xxxiv} lo que significa que se admiten múltiples coberturas

financiadas con fondos públicos. El alcance de la prohibición prevista en este sentido en la ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (N.º 18.211) solo opera dentro del subsistema financiado por el SNS.

El modelo ha puesto fuera de la cobertura financiada a través de la seguridad social a la población más vulnerable, dejándola como rehén de su atención en ASSE como única opción.

Tampoco, y esto es lo más relevante, se ha incluido en la cobertura del SNS a la población que no tiene relación formal con el mercado de trabajo o percibe ingresos formales menores a 1,25 BPC (indicador Base de Prestaciones y Contribuciones) o trabajan formalmente menos de 13 jornales al mes. Se trata de las personas de menores recursos para los que se adjudica, sin posibilidad alguna de elección, la cobertura a través de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Este colectivo representa, a marzo de 2018, 800 mil personas (61 % del total de usuarios de ASSE), lo que equivale a aproximadamente 24 % de la población total del país. A su vez, coincidentemente, 62 % de los usuarios de ASSE pertenecen al quintil más bajo de ingresos.^{xxxv} En concordancia, el perfil demográfico de los usuarios de ASSE no incluidos en el SNS es el de una población más joven que la que constituyen los usuarios de ASSE cubiertos por el SNS (los llamados ASSE FONASA) y levemente más feminizada. Su índice de envejecimiento es 0,3 contra 1,7 de sus pares cubiertos por FONASA. Quiere decir que por cada tres menores de 15 años existe un mayor de 64, mientras que en el otro grupo existen casi dos adultos mayores por cada menor de 15 años. Todo ello demuestra que el modelo ha puesto fuera de la cobertura financiada a través de la seguridad social a la población más vulnerable, dejándola rehén de su atención en ASSE como única opción. No se trata de mala gestión, sino de diseño, por ser un sistema basado en el vínculo laboral.

b. Problemas de equidad en el acceso y la situación de ASSE

Existen problemas de acceso económico y organizacional. Los primeros se vinculan a la política de copagos y afectan sobre todo a los usuarios de las instituciones privadas. Los segundos parecen relacionarse con aspectos organizativos de la atención médica y con una inadecuada disponibilidad de recursos, y aquejan principalmente a los usuarios de ASSE.

En prácticamente todas las técnicas y tratamientos farmacológicos financiados por el Fondo Nacional de Recursos (FNR), las tasas

de uso son más altas en los usuarios de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) que en los usuarios de ASSE, aun cuando se estandarizan sus valores por edad y sexo. Lo mismo sucede con el uso de las consultas coordinadas, las internaciones en CTI y sobre todo con los procedimientos de diagnóstico y tratamiento.^{xxxvi}

Esto se relaciona con la ausencia de un proceso serio de modernización de ASSE, tanto en su diseño organizacional como en su forma de gestión. La descentralización formal solo ha operado respecto del Ministerio de Salud Pública (MSP) (aunque no lo ha hecho aún en toda su dimensión), pero nada ha cambiado en su organización ni en sus estructuras de gobierno y dirección, que mantienen una fuerte centralización y una impronta político-partidaria en la administración de sus unidades ejecutoras que impiden cualquier avance hacia una gestión eficiente y profesional.

Tampoco se han generado cambios en la tradicional política de adjudicar a ASSE de manera continua nuevas obligaciones relacionadas —las más de las veces— con problemáticas sociosanitarias que complejizan su gestión y, en ese sentido, solo en ese, la colocan en desventaja respecto de su competencia con las instituciones del sector privado.

c. Déficits de la institucionalidad del sistema

La regulación del sistema es disímil según el tipo de institución de que se trate: es extremadamente exigente con las IAMC, condescendiente con ASSE y prescindente con los Seguros Privados Integrales. Es claro que si el regulador focaliza su atención en el sector constituido por las IAMC, es porque son estas las que concentran la mayor cantidad de afiliados financiados por el SNS y por ende su nivel de desempeño se relaciona con el nivel de gasto público. Pero ello no justifica

que la regulación sea distinta según el tipo de empresa, o que siendo igual sea menos exigente en su cumplimiento en unas y en otras. El pago desde el FONASA a las instituciones prestadoras, que se realiza mediante cuotas salud (cápita + cumplimiento de metas asistenciales) constituye el ejemplo paradigmático de lo antedicho. Las IAMC, en su conjunto, desde el inicio del pago por metas, han cumplido con las crecientes y volubles exigencias del MSP; en tanto ASSE nunca ha alcanzado los mínimos exigidos por el MSP, aun cuando esos mínimos siempre han sido inferiores a los del sector privado.^{xxxvii}

La regulación del sistema es disímil según el tipo de institución de que se trate: es extremadamente exigente con las IAMC (mutualistas), condescendiente con ASSE y prescindente con los Seguros Privados Integrales.

La libertad de elección del usuario, consagrada en la ley de creación del SNIS, está limitada por una regulación que acota a un mes (el más corto del año) la posibilidad de cambio. Además, la movilidad está sujeta al arbitrio discrecional del MSP que, como pudo verse este año (2018), fue suspendida por vía de decreto. Es obvio que la regulación apunta más a modular los movimientos hacia las IAMC que los que hacen al conjunto del sistema. Evidencia de ello es la adscripción de oficio a ASSE y la posibilidad de cambio hacia ASSE o a un Seguro Privado Integral en cualquier momento del año.

La regulación del sistema se ha centrado en cuestiones formales relativas a la estructura y a los precios, y dejó de lado —pese a los anuncios del ministerio— la evaluación de la calidad de la atención. Los incentivos a la calidad requieren de un sistema de información

que permita su evaluación. Estas carencias hacen que las instituciones compitan por la preferencia de los usuarios en base a los precios de los tiques y las órdenes, sin poner atención en su nivel de desempeño o en sus resultados.

No se ha jerarquizado la figura de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) como entidad aseguradora del sistema que administra el FONASA. La importancia de sus competencias amerita una mayor autonomía de gestión y profesionalización de sus estructuras de dirección y gobierno y una más amplia independencia técnica que, entre otras cosas, posibilite la instrumentación de mecanismos de revisión y actualización periódica de la composición de las cápitras y del diseño de las metas asistenciales. Transcurridos más de diez años desde el inicio del proceso de cambio, se sigue aplicando el esquema de valores de cápitras definido en aquel entonces, lo que seguramente no refleje los costos reales de atención en que incurren las empresas.

Se mantiene la dicotomía de dos fondos de cobertura diferente para el mismo conjunto de prestaciones, pero con diferente alcance. Por un lado el FONASA, que se supone cubre la totalidad de los servicios, prestaciones y tecnologías incluidas en el SNS para sus beneficiarios (alrededor de 72 % de la población), y por otro el FNR, encargado de la cobertura de la medicina altamente especializada incluida en la cobertura del FONASA, pero que alcanza no solo a los beneficiarios del SNS sino también a los que quedan fuera de este (lo que hace que tenga un alcance prácticamente universal).

No disponemos de una institucionalidad destinada a la revisión periódica de la composición de la canasta de prestaciones y servicios, incluidos los medicamentos de alto costo y la alta tecnología, cubiertos por el SNIS.

En su lugar, el gobierno ha intentado reiteradamente, a través de artículos incluidos en los proyectos de rendición de cuentas, limitar la posibilidad de los ciudadanos de reclamar la cobertura de medicamentos de alto costo por vía judicial. El sistema adolece de una instancia institucional independiente, profesional y autónoma capaz de evaluar las nuevas tecnologías disponibles a partir de las prioridades de salud que se definan para que se decida en base a la mejor evidencia disponible.

Un último elemento de revisión institucional tiene que ver con el gobierno corporativo de las IAMC. Con el cambio en el financiamiento del sistema de salud se rompió el control de la gestión que realizaban los socios de las instituciones, pues ahora no aportan más a la institución, sino a un fondo que es el que paga a las instituciones. Por tanto, los incentivos de los usuarios para controlar a las instituciones, que antes eran bajos, ahora son nulos. Las IAMC han quedado en un limbo institucional en que los usuarios eligen las autoridades, pero, al estar cubiertos, no tienen incentivos para ejercer el control. En los hechos, ni el MSP ni el MEF realizan el control de las instituciones, salvo en lo que refiere a los indicadores de resultados donde se establecen metas asistenciales. Se requiere un nuevo gobierno corporativo que controle las instituciones. Sin embargo, la JUNASA —que sería el órgano natural— no está en condiciones de hacerlo dado que los propios prestadores están involucrados.

2) Equidad, el acceso, la institucionalidad y la situación de ASSE

Debe avanzarse en la universalización de la cobertura del SNS, lo cual supone:

i. Incluir a los usuarios de ASSE no FONASA, lo que implica que el Estado subsidie la

cobertura en lugar de subsidiar la oferta a través del presupuesto de ASSE.

ii. Asegurar la libre elección de prestador a todos los usuarios de ASSE.

iii. Incluir a los funcionarios de los gobiernos departamentales.

iv. Incluir a los beneficiarios directos de Sanidad Militar y Sanidad Policial.

v. Eliminar las coberturas múltiples con fondos públicos.

Mejorar las condiciones de acceso a los servicios implica:

i. Diseñar un sistema de copagos que alcance solo a las prestaciones ambulatorias cuyo uso depende de la decisión del usuario, y precios que varíen en función de su capacidad de pago.

ii. Rediseñar la institucionalidad de ASSE como prestador del SNIS.

. Redefinir su estructura de gobierno y jerarquizar su función como administrador de un seguro de cobertura de salud en tanto se financiará con las cápitas que recibe del FONASA.

. Trasladar a los representantes sociales de su Directorio a ámbitos consultivos para evitar la incidencia de intereses corporativos en las decisiones estratégicas.

. Descentralizar internamente la organización y otorgar autonomía de gestión a estructuras asistenciales regionales.

. No adjudicar a ASSE cometidos que vayan más allá de los que se derivan del cumplimiento de las prestaciones cubiertas por el SNS y trasladar a otros ámbitos de gestión del Estado los servicios con impronta sociosanitaria.

En general, respecto a las mejoras en la institucionalidad, se propone:

i. Aplicar de forma homogénea la regulación de los prestadores sin importar su naturaleza jurídica.

ii. Flexibilizar la regulación de la movilidad de afiliados cubiertos por el SNS, teniendo como eje central la libertad de elección.

iii. Diseñar e instrumentar una política de promoción y evaluación de calidad asistencial que prevea, además, la difusión de indicadores, que mejore las condiciones de elección de los usuarios y promueva la competencia basada en la calidad entre los prestadores.

iv. Fortalecer la figura de la JUNASA como administrador del SNS, con mayor autonomía técnica y de gestión y sin participación de representantes sociales en su órgano de conducción, asumiendo la forma de Ente Autónomo o Persona Pública no Estatal.

v. Definir criterios de adecuación y revisión continua de la metodología de determinación de las cápitas.

vi. Profundizar la adecuación del sistema de pago por cumplimiento de metas orientado a objetivos sanitarios específicos.

vii. Definir criterios expresos de revisión y actualización de la canasta de prestaciones y beneficios del SNS.

viii. Institucionalizar un ámbito técnico e independiente encargado de la evaluación de nuevas tecnologías con definición de procedimientos técnico-administrativos claros y unívocos que sigan las normas recomendadas a nivel internacional para el proceso de incorporación de nuevas tecnologías.



III. PRIMERA INFANCIA, DESAFÍOS DE UNA PRIORIDAD FRAGMENTADA

La primera infancia es un campo relativamente reciente de políticas en Uruguay que cobró impulso recién a partir de 1985 y que se ha priorizado en los últimos años. Probablemente, por ser un área nueva, muestra carencias importantes, especialmente en la institucionalidad y en la consistencia de la política. Desde la reinstitucionalización democrática se ha otorgado prioridad a la primera infancia, que tenía escasa visibilidad en las políticas públicas. En el último período se incrementaron significativamente los recursos destinados a ese tramo de edad, pero se mantuvo la extrema fragmentación de las políticas entre el INAU, el MEC y la ANEP, a los que recientemente se agregó el MIDES. Como ya se expresó, si bien este postuló objetivos de articulación, en la práctica aumentó la compartimentación existente que genera superposiciones, vacíos y desorden de las intervenciones. Una de sus expresiones más críticas es la vigencia de tres programas curriculares en el mismo nivel, que deberían aplicarse, supestando, a los mismos centros educativos.

Al comienzo de este período de gobierno se debatió quién debía ser el prestador en el nivel de tres años, en que se hizo un importante esfuerzo de incremento de la cobertura. La decisión fue que la prioridad, siempre que tuviera capacidad, debe tenerla ANEP, relegando así a los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Si se contara con un sistema articulado, lo razonable hubiera sido, considerando especialmente la edad, que la decisión la tomaran los padres. Pero la fragmentación genera pugna entre actores, entre los cuales primó una vez más el estatismo de ANEP, traccionado por el corporativismo de la organización y sus integrantes.

Se debe continuar con la prioridad, en tanto existe evidencia de que sus logros tienen efectos decisivos en la vida posterior y gran potencialidad para superar las reproducciones intergeneracionales de las inequidades. Para ello se propone la reforma y mejora de la institucionalidad, con el propósito de que ello redunde en la calidad, la coherencia y el impacto de los esfuerzos realizados.

Dada la fragmentación se entiende que no conviene crear un nuevo organismo, lo que supondría incremento de burocracia sin beneficios directos en la acción. Tampoco es conveniente subsumir o unificar actores. La alternativa más eficaz y eficiente es dar la responsabilidad de la política a uno de los existentes, en tanto uno de ellos tiene la capacidad de asumirla. El Ministerio de Educación y Cultura muestra en esta área muy débiles capacidades. Asignarle mayores competencias equivaldría prácticamente a crear un organismo nuevo. La ANEP adolece de un enfoque y una cultura escolarizante, que se valora como inadecuada en estas edades, desde el nacimiento hasta los cinco años. Además, se le han identificado carencias críticas en su capacidad de supervisión. Para ser precisos, en los términos, y en las prácticas, que se han evaluado como anacrónicas, propias del organismo, este las denomina "inspecciones". Además, su estructura de gobernanza, diseñada para la provisión directa de servicios, no parece capaz de ejercer roles de rectoría efectivos hacia otros organismos y actores.

En contraste, el INAU muestra una vocación decidida por asumir un enfoque integral de los niños y niñas, a la vez que ha desarrollado la capacidad de gobernar las modalidades más y mejor evaluadas en la primera infancia, que son los CAIF, junto con, entre otros, servicios de gestión directa. Su reestructura reciente resuelve adecuadamente los conflictos de "juez y parte". Cuenta con un sistema de supervisión moderno, frecuente, apoyado en

mecanismos de evaluación de calidad, que contrasta con el feudalizado y referido a los docentes de la ANEP.

Por lo tanto, se propone unificar el gobierno de las políticas de primera infancia (de cero a cinco años inclusive), asignando el papel rector y supervisor al INAU. Se mantendrá la diversidad de prestadores tal como existe a la fecha, en especial los CAIF y la ANEP, pero el gobierno (no la gestión) estará a cargo de un solo organismo, que será el INAU.

En el nivel de tres años se propone rectificar la decisión de adjudicar el financiamiento estatal exclusivamente a la ANEP, y en cambio procurar que se dé especial tratamiento a las preferencias de las familias respecto al centro que reciba a sus hijos. En una próxima etapa se propone complementar y apuntalar la ampliación de cobertura con una priorización de la evaluación de la calidad y el impacto de los servicios prestados, que dé lugar a procesos de mejora contundentes y permanentes.

IV. SEGURIDAD PÚBLICA Y SISTEMA CARCELARIO

1) Situación crítica

Desde hace años, gobierno tras gobierno, Uruguay sufre un progresivo y persistente deterioro de su calidad de vida como consecuencia del crecimiento de la inseguridad, tanto desde el punto de vista objetivo —los delitos registran un aumento sustancial con un mayor contenido de violencia respecto a personas y bienes— como subjetivo —el crecimiento difuso de la sensación de peligro y miedo.

El análisis de la evolución de los delitos muestra el fracaso de los sucesivos gobiernos en el control de la delincuencia. La información

oficial disponible da cuenta de que en el curso de los últimos treinta y tres años los homicidios se triplicaron, los hurtos se duplicaron y las rapiñas son dieciséis veces más que en 1985. Los datos disponibles más recientes dan cuenta de que en el primer semestre de 2018, con respecto a igual período de 2017, las rapiñas se incrementaron 56 %, los hurtos 27 % y los homicidios 66 %. La tasa de aclaración de homicidios se sitúa en 50 %, por tanto, la mitad de los homicidios permanecen impunes.

La situación es peor aún respecto a las faltas o delitos de menor cuantía, como el arrebato, del cual no se conocen estadísticas porque es notoria para la opinión pública la ausencia de interés en perseguir de la policía. En consecuencia, estos hechos delictivos de menor cuantía (como el robo de una cartera, de un celular o de un par de championes) contribuyen a proyectar —tanto en la dimensión objetiva como subjetiva del delito— una mayor indefensión ciudadana que, además, desacredita la capacidad de la policía de garantizar la seguridad ciudadana.

Por detrás de estos números están las víctimas de los delitos como consecuencia de lesiones físicas y psicológicas, las secuelas del miedo que hace modificar conductas y la pérdida de bienes personales, que impacta en la vida de las familias.

A pesar del incremento presupuestal de más de 200 millones de dólares a partir de 2011, y la instrumentación de diversas medidas orientadas a mejorar la gestión del Ministerio del Interior (como la mejora en la remuneración de la policía, con incrementos variables asociados al cumplimiento de compromisos de gestión; la creación de más de 3200 cargos de policías ejecutivos y la reducción en forma gradual del servicio 222 de 200 a 50 horas por funcionario), los resultados muestran el fracaso de las estrategias implementadas.



Por lo tanto se propone unificar el gobierno de las políticas de primera infancia (de cero a cinco años inclusive), asignando el papel rector y supervisor al INAU. Se mantendrá la diversidad de prestadores tal como existe a la fecha, en especial los CAIF y la ANEP, pero el gobierno (no la gestión) estará a cargo de un solo organismo, que será el INAU.



En los períodos de gobierno de los partidos Colorado y Nacional no se logró identificar a tiempo las evidencias del progresivo deterioro que los ciudadanos comenzaron a sufrir en sus cotidianas condiciones de seguridad. Cuando la situación ya tenía características preocupantes, solo se atinó a adoptar medidas parciales, que muchas veces resultaron inconexas y contradictorias, particularmente orientadas por el populismo punitivo. Así se crearon nuevos delitos y se aumentaron las penas de otros, utilizando al sistema penal como la herramienta fundamental para intervenir en los problemas de seguridad pública.

En el primer período de gobierno del Frente Amplio la acción del Ministerio del Interior estuvo condicionada por una orientación ideológica que interpretaba las manifestaciones delictivas como una consecuencia de la exclusión social y de la pobreza, propias del sistema capitalista. Por ende, la atención se focalizó en forma casi excluyente en eliminar tales causas para disminuir los delitos. Se desactivaron las consecuencias del “derecho penal de la emergencia” mediante la aprobación de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario, que resultó un fracaso, habida cuenta del importante índice de reincidencia de los reclusos liberados en forma anticipada y de la clara señal de desaliento al trabajo policial.

Estas acciones, sumadas a la desaparición de las comisiones de seguridad vecinal y Vecino Alerta, generaron en la población la imagen de un gobierno prescindente en materia de seguridad, con la consecuente sensación de desprotección.

Desde 2010 el gobierno del Frente Amplio promovió un cambio en el enfoque al adoptar nuevas estrategias en la lucha contra el delito, concentrando a la policía de Montevideo en cuatro zonas operativas, y, más recientemente,

instrumentando para el área metropolitana el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) como una respuesta georreferenciada al delito. Si bien al principio se obtuvieron algunos resultados que suponían un cambio de tendencia, los últimos datos disponibles muestran que el problema se agravó. Si miramos, por ejemplo, la realidad del interior de nuestro país en el primer semestre de 2018, en Canelones las rapiñas aumentaron 100 %, y en el resto, más de 31 %. Pero, además, la estrategia de la concentración de los recursos humanos policiales desmanteló las unidades operacionales (comisarías) y debilitó la relación de la policía con el territorio, dejando desamparados a los pobladores, incluso con zonas liberadas a la delincuencia.

Ante este fracaso estrepitoso, nuevamente cobra fuerza el populismo punitivo. Por eso no extrañan las iniciativas de reforma constitucional que plantean penas de cadena perpetua o la creación de una guardia nacional militar. Las doctrinas de la “mano dura” vuelven al tapete a pesar de su visible fracaso para enfrentar el fenómeno delictivo.

2) Propuestas

Se propone una reforma radical de la política de seguridad que debe incluir como uno de sus componentes principales una reforma policial. A estos efectos se requiere la profesionalización del personal policial, para lo cual se propone:

- i. Procedimientos objetivos de selección de personal que tengan especialmente en cuenta la acreditación de los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de las funciones propias de la policía.
- ii. Altos niveles de formación para los agentes, con participación de expertos y profesionales.

iii. Búsqueda de universitarios que deseen incorporarse al servicio, especialmente psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales y abogados.

iv. Facilitar a los agentes sin graduación terciaria que la adquieran.

v. Escuela de Policía con un nivel terciario que tome como base la experiencia internacional en esta materia, incorporando el conocimiento de las principales escuelas de formación de policías.

vi. Una profesión prestigiada necesita mayor exigencia ética y de respeto por la ley: la policía debe centrarse en lo que la ley considera ilegítimo (sean delitos o faltas).

vii. Mejora sustancial de las condiciones de trabajo.

viii. Escalafón policial en 7 grados, que posibilite que quien ingrese por el grado más bajo pueda acceder a los de mayor jerarquía, en base a su formación permanente y méritos.

ix. Código deontológico de la policía, como expresión de los propios policías, que marque el requisito de calidad de la actuación profesional. Es el propio colectivo que debe señalar a sus miembros las cualidades de un policía, así como los principios y valores a respetar.

x. Control y auditoría interna de la gestión, con dependencia directa del ministro del Interior que, entre otros objetivos, vele por la garantía de los derechos de los ciudadanos en la actuación policial, el control de abusos o la corrupción, así como la eficiencia de la gestión.

xi. Establecer numerosos, permanentes y regulares canales de comunicación con la ciudadanía.

xii. Protocolización del trabajo policial con el objetivo de orientar y asesorarlo en su desempeño.

xiii. Eliminación definitiva del sistema de horas extra generado por el artículo 222 de la Ley N.º 13.318, de modo de consolidar un modelo policial de dedicación exclusiva, sin afectar el ingreso que el actual sistema de servicios especiales ofrece a los policías.

Sin perjuicio de los cuerpos de élite, las funciones policiales deben organizarse en las siguientes cinco áreas:

i. Ciudadana, consustanciada con la idea de la policía como servicio público, actuando en contacto directo y permanente con la ciudadanía, orientada al mantenimiento del orden público y prevención de delitos; una policía de cercanía, integrada al ámbito barrial, presta a auxiliar al prójimo, que revalorice el concepto de guardia civil.

ii. Judicial, orientada a actuar como auxiliar de los fiscales en la investigación de los delitos, con unidades especializadas en tráfico de drogas y crimen organizado, en delitos contra las personas, en delitos especiales contra el medio ambiente, el patrimonio histórico artístico, etc., en delitos económicos y fiscales, en delitos cibernéticos e inteligencia criminal.

iii. Internacional, con funciones de persecución, coordinación, prevención e investigación de delitos internacionales.

iv. Científica, que preste los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, informes periciales y documentales.

v. Información e Inteligencia, cuya actividad esté orientada a la captación, recepción, tratamiento, análisis y desarrollo de información

necesaria para mantener el orden, la seguridad pública y prevenir toda actividad terrorista.

En este contexto, debe mejorarse y potenciarse la política de porte de armas, que es una de las condiciones que facilitan y agravan la comisión de delitos.

Se propone poner énfasis también en la gestión territorial y operativa. En tal sentido, las unidades operativas básicas (comisarías) deben readecuarse en atención a las condiciones territoriales, poblacionales y a la realidad delictiva actual. Las unidades básicas tienen potencial para implementar una estructura general de prevención policial, tendiente a desarrollar estrategias de coordinación y de relacionamiento con la ciudadanía como una parte sustantiva en respuesta a los problemas de seguridad. El aprovechamiento de este potencial requiere un cambio de todo el personal afectado que apunte a un relacionamiento con la ciudadanía basado en la profesionalidad, cortesía y respeto.

Las comisarías de puertas afuera, con una interrelación permanente con los vecinos de su zona, las unidades básicas, son el ámbito de referencia de la policía ciudadana, que debe revalorizar e incorporar el concepto de policía comunitaria o policía de proximidad.

La policía ciudadana tiene como primer objetivo estar en condiciones de articular respuestas operativas, dado el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos. Es una relación de ida y vuelta, que no se agota en saber lo que el público necesita y planificar sus operaciones en consecuencia. Es necesario que los ciudadanos participen de diversas maneras, interactuando con la policía, como por ejemplo a través de las experiencias de Vecinos Alerta. En este sentido, es promisoría la experiencia del “policiamiento orientado a problemas” (POP), probada durante varios

años en una seccional y en proceso de extensión a otras. La modalidad apunta al patrullaje con el propósito de conocer los problemas delictivos del lugar, en diálogo estrecho con los vecinos, recolectando información y articulando esfuerzos locales.

3) Sistema carcelario

Estado de situación

Las penosas condiciones (en muchos casos indignas) que caracterizan la realidad cotidiana de las personas privadas de libertad, así como también del personal de cárceles, constituyen una violación permanente a los derechos humanos y transforman al sistema carcelario en una pieza fundamental del circuito de la inseguridad y también del proceso de exclusión social. El Comisionado Parlamentario Penitenciario ha insistido en la denuncia, rigurosamente documentada, de una situación de “emergencia y catástrofe” carcelaria.

El problema no es nuevo. Sus principales determinantes se han ido desarrollando y sus manifestaciones más evidentes se agravaron en el curso de las décadas. En la última década del siglo XX la cantidad de privados de libertad en nuestro país se encontraba en el entorno de las 3000 personas. Esa cifra ha aumentado exponencialmente y en la actualidad (fines de 2018) supera las 11 mil personas. El sistema carcelario uruguayo no ha cumplido con su principal objetivo: la rehabilitación. Al contrario, atenta contra la socialización tanto como la realidad que le precede.

Las cárceles uruguayas muestran una gran heterogeneidad. Desde iniciativas auspiciosas de trabajo, educación y convivencia adecuada, hasta situaciones de sistemático aislamiento humanamente inaceptables. El único propósito y criterio generalizado de la privación de

libertad es la seguridad, condición necesaria pero no suficiente para el cumplimiento de sus cometidos. Los sucesivos informes de los comisionados parlamentarios son un preciso inventario de la catástrofe en que están hundidas las cárceles y que arrastra al conjunto de nuestra sociedad. Faltan equipos técnicos, recursos, organización y gestión para otros fines, como atender las adicciones u ofrecer posibilidades de trabajo y estudio en la propia cárcel. Todo ello favorece, primero, la violencia interna, repitiéndose situaciones en que las cárceles no logran asegurar los más mínimos derechos de los privados de libertad, hasta el de la propia vida. Y luego, al salir, favorece la reincidencia en delitos peores. Son especialmente críticas las carencias en la etapa previa al egreso: la persona no sabe cuándo va a salir, lo hace sin un plan previo, sin orientación y sin preparación de él y su entorno para ese momento.

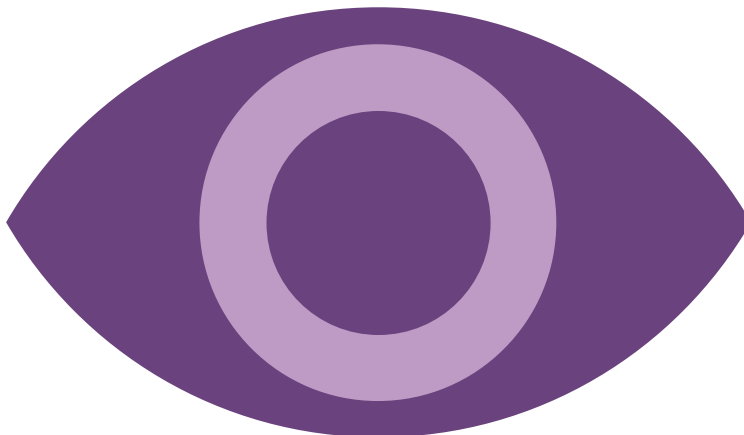
Las medidas alternativas a la privación de libertad son una estrategia prometedora, pero todavía poco y mal utilizada. Los cambios normativos las han potenciado y se observan esfuerzos de gestión y de asignación de recursos en ese sentido. Pero todavía se registran problemas graves de implementación, organización y funcionamiento, y escasos resultados.

En esta situación de emergencia, las buenas prácticas son los salvavidas con que contamos, por lo que es fundamental identificarlas. La experiencia del Polo Industrial muestra un excelente ejemplo en el contexto de una unidad, como el COMCAR, que registra algunas de las situaciones más críticas. El Polo se ha consolidado y además registra una experiencia exitosa de intervención en el Módulo 10, uno de los peores en cuanto a condiciones de vida y violencia. Son un aprendizaje los logros alcanzados en poco tiempo, a partir de setiembre de 2017. También se destacan la reconversión, el clima y los resultados de la cárcel de Punta Rieles. En varias unidades del

interior del país también se registran avances relevantes, muchos de ellos asociados con el tamaño reducido y la realización de actividades productivas, en varios casos rurales.

Otro logro destacable es la consolidación de la institución del Comisionado Parlamentario Penitenciario, asociado al excelente desempeño y compromiso de quienes ejercieron y ejercen el cargo, y también al reconocimiento y espacio brindado por los tres poderes del Estado. Los informes y actuaciones del primer comisionado y del actual permiten una rendición de cuentas profunda, sistemática y permanente de la política penitenciaria, promueven el debate público del tema y nutren la búsqueda de alternativas.

En definitiva, en la situación actual de nuestras cárceles no existe una práctica orientada a la "reeducción, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito", como establece la Constitución, sino el sometimiento cotidiano, tanto de los reclusos como del personal carcelario, a un clima de violencia constante. Ya no es posible asumir que esa realidad constituya un contexto favorable, ni siquiera digno y seguro, para las personas privadas de libertad, para sus familias, para quienes trabajan allí y, en definitiva, para el conjunto de la sociedad.



Propuestas de cambio para el sistema

Solo una quinta parte de las personas privadas de libertad está en condiciones de que el Comisionado Parlamentario Penitenciario considera de integración social. Esas condiciones deben consolidarse, mejorarse y, sobre todo, operar como referencia para el resto. También en el último informe el comisionado reporta que casi la mitad, 44 %, sufre condiciones insuficientes para la integración social, las que deben revertirse a la brevedad. Finalmente, el comisionado valora que casi la tercera parte, 30 %, recibe “tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Ellos son la prioridad que debe reclamarse a este gobierno que resuelva de inmediato, y que requiere de soluciones de fondo y permanentes a partir de 2020.

Reforma penitenciaria. Se requiere reformar el marco institucional y de gestión para generar unidades más pequeñas, con mayor capacidad de decisión sobre recursos humanos y materiales y sobre todo la gestión del establecimiento, con las consecuentes responsabilidades de las que rendir cuentas.

Incluir un Consejo de Política Criminal que facilite la información y la cooperación de todos los actores involucrados en el tema

(policía, jueces, fiscales, defensores, otros ministerios y también organizaciones de la sociedad civil).

Reforma locativa. No hay ninguna posibilidad de iniciar un proceso coherente de rehabilitación si existe superpoblación carcelaria, o si la infraestructura no es la adecuada. Las camas compartidas o el racionamiento de agua o de alimentos son alternativas que deben ser descartadas. Los establecimientos carcelarios deberán readecuarse a escala humana para cumplir con estándares de habitabilidad, respetuosos de la dignidad y de la seguridad de los reclusos, así como del personal que trabaja con ellos.

- . Evitar el hacinamiento. Un recluso, una cama (con colchón, y frazada).

- . Alimentación adecuada y espacios físicos para comer.

- . Iluminación y acondicionamiento térmico.

- . Clasificación de los detenidos (por proceso, por penas, por causas, por antecedentes, por conducta) que permita diseñar políticas de rehabilitación discriminadas.

Mejora radical del personal encargado de la custodia, el cuidado y la atención de los presos

- . Atención a las necesidades y requerimientos del personal penitenciario.

- . Capacitación para el trato, el control y la disciplina en la institución carcelaria.

- . Selección de personal abierta a postulantes externos al sistema y evaluación sistemática del desempeño en base a criterios y metas no discrecionales.

Racionalización del uso de la privación de libertad

- . Desarrollo de una batería de medidas alternativas y de castigos penales distintos de la privación de libertad.

- . Incorporación de más tecnología para el control eficaz de los penados.

Mejora de la estadía dentro de los recintos penitenciarios

- . Planificación adecuada del “desencierro”.

- . Planificación del desarrollo de actividades carcelarias.

- . Higiene de los espacios físicos.

- . Las situaciones abordadas son situaciones humanas, por lo que es fundamental la apuesta por la educación, la cultura (libros, actividades culturales), el trabajo, la recreación y el deporte.

- . Incremento de las posibilidades de estudio y trabajo en el interior de los recintos. La meta es que todo el que quiera estudiar y trabajar debe contar con posibilidades efectivas y adecuadas de hacerlo.

- . Condiciones adecuadas para las visitas en términos de control e infraestructura (salones, mobiliario, juegos infantiles para las visitas de los hijos).

- . Gestión adecuada de la situación sanitaria: medicamentos, personal, atención de urgencias, tratamiento de adicciones y de enfermos terminales, atención a mujeres embarazadas y en período de lactancia.

- . Incluir y priorizar la atención a la salud mental.

- . Desarrollar un programa de atención a las adicciones.

- . Facilitar y promover el desarrollo de actividades por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

- . Intervenciones especializadas (e individualizadas) de preparación para el egreso.

Mejora de las condiciones de liberación y fortalecimiento de la reinserción social pospenitenciaria

- . Favorecer los contactos con el exterior.

- . Coordinación con los familiares.

- . Diseño de redes de inserción y de contención social. Sistemas de acompañamiento personalizado: educadores, asistentes sociales, etc.

- . Favorecer el desarrollo de habilidades.

C. Educación, Cultura y Tiempo Libre

I. EDUCACIÓN

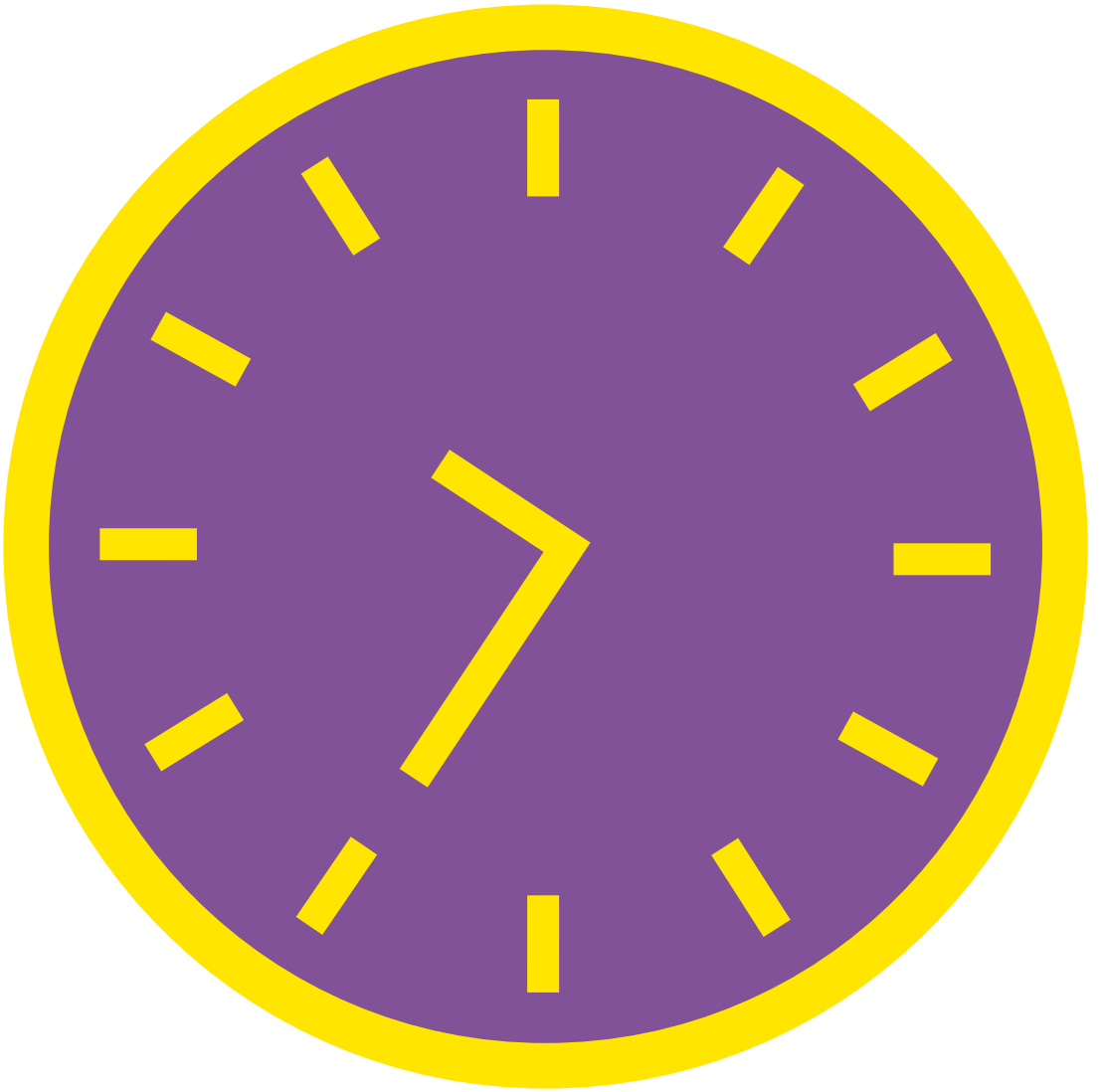
1) Estado de situación

La presente propuesta recoge y avanza en los postulados del programa del Partido Independiente del año 2014 “Transformar el crecimiento en desarrollo humano” y también adhiere a los lineamientos para el cambio educativo que surgen del “Libro abierto” de EDUY21.

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

Si queremos saber cómo será el país en las décadas venideras miremos el sistema educativo que tenemos hoy. Es ahí donde las alarmas aparecen, pues lo realizado hasta ahora no ha sido suficiente para mejorar sustancialmente los resultados educativos. Se requiere una transformación integral del sistema, desde sus estructuras de gobernanza a un nuevo modelo curricular. Es necesario pensar en una reingeniería de los modelos de servicio de los centros, de sus equipos docentes y de los mandos directivos. También se debe pensar en una reformulación de la formación y la carrera docente.

Uruguay vive una verdadera tragedia nacional. El sistema educativo uruguayo se caracteriza por exhibir, desde hace años, un alto índice de abandono y rezago y, como contrapartida, una baja tasa de egresos en educación media pública obligatoria. Pero entre quienes se mantienen dentro del sistema educativo la distribución de aprendizajes está entre las más regresivas de la región. Muchos jóvenes no logran los niveles educativos que les permitirían continuar con éxito sus estudios, y muchos de ellos abandonan el sistema sin haber desarrollado los niveles de competencia básica en lengua y matemática que les permitirían integrarse en forma productiva a la sociedad actual.



El sistema educativo uruguayo se caracteriza por exhibir, desde hace años, un alto índice de abandono y rezago y, como contrapartida, una baja tasa de egresos en educación media pública obligatoria. Pero entre quienes se mantienen dentro del sistema educativo la distribución de aprendizajes está entre las más regresivas de la región.

2) Propuestas

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

a. Mejorar equidad y calidad en los diversos niveles de la educación obligatoria

Los indicadores básicos del sistema educativo evidencian que la presencia de estudiantes extraedad en el sistema comienza en primaria y se agudiza en educación media. Por otra parte, existe un déficit sostenido de cobertura y desafiliación educativa de la población adolescente. Los problemas de logros de aprendizaje afectan al conjunto del sistema educativo y se incrementan entre la población vulnerable. Estos indicadores evidencian un sistema educativo deficitario en términos de inclusión, equidad y calidad. Entendemos que es necesario:

i. Avanzar con la meta de universalización entre los 4 y 17 años en el sistema formal mediante una propuesta de educación que defina el para qué, el qué, el cómo, el cuándo, dónde educar y dónde aprender. Se deben repensar finalidades, estrategias y contenidos educativos a la luz de una concepción abierta al mundo, que aborde los cambios globales que afectan la identidad de personas, ciudadanos, familias, trabajadores y empresas.

ii. Estructurar una propuesta educativa sobre la base de una educación básica desde los 4 a los 14 años, que comprenda parte del ciclo etario de primera infancia y niñez, y de una educación media superior de 15 a 18 años, que incluya adolescencia y una porción inicial del ciclo etario de la juventud, que abarcan educación formal, no formal e informal bajo una perspectiva de formación a lo largo de todo el ciclo de vida.

iii. Promover un marco curricular para los diversos niveles del sistema obligatorio que se estructure en torno a un conjunto de competencias que formen en valores, determinación personal, conocimientos, capacidades y actitudes para abordar diversos desafíos de la vida como persona, ciudadano, trabajador e integrante de la sociedad.

iv. Garantizar un marco común y vinculante para educación inicial, primaria y media de manera que los aprendizajes mantengan unicidad y coherencia sin interrupciones ni cambios de dirección por niveles o docencia.

v. Promover una educación inclusiva que reduzca las fuentes de desigualdades que obstaculizan los aprendizajes, y reconozca la singularidad de cada estudiante como punto de partida para descubrir, alimentar y consolidar su potencial de aprendizaje.

b. Promover la reingeniería institucional de los organismos rectores de la educación obligatoria

La combinación de fragmentación desde los organismos rectores de la enseñanza con la ausencia de autonomía de los centros educativos constituye un importante freno a la transformación educativa. Entendemos que es necesario:

i. plantear y poner en marcha un auténtico sistema de educación nacional que defina claramente para qué y para quiénes educamos;

ii. concebir el gobierno de la educación desde el reconocimiento de los diferentes escenarios que componen la realidad nacional;

iii. modificar sustancialmente la estructura y el funcionamiento del gobierno de la educación en base a la reasignación de roles y potestades de sus autoridades, de tal forma que asuman efectivamente la conducción coordinada de la totalidad de los procesos de enseñanza y aprendizajes (formales y no formales), en todos los niveles del sistema;

iv. descentralizar la gestión de los centros educativos, dotándolos de capacidad de liderazgo y plena autonomía de gestión;

v. fortalecer los cometidos y potestades del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), para evaluar resultados a todos los niveles de la educación, en todos los centros, a todos los alumnos.

c. Fortalecer la capacidad de gestión de cada centro educativo

En la actualidad existe un centralismo normativo que no facilita la gestión de los centros educativos, ni una efectiva rendición de cuentas. Las normas que regulan la contratación y la asignación de docentes corren en paralelo con las necesidades de las instituciones de educación primaria y media. Entendemos que es necesario:

i. dotar a los directores de las herramientas necesarias para transformarse en verdaderos gestores pedagógicos e institucionales;

ii. reformular un conjunto de leyes/ordenanzas/reglamentaciones para facilitar de manera progresiva y ordenada la toma de decisión y la gestión de los centros educativos;

iii. dotar a los centros de generosos márgenes de autonomía con contrapartidas y un conjunto de apoyos centrales para que cada uno desarrolle su propio proyecto institucional, curricular y pedagógico;

iv. asegurar la exigencia de permanencia de los docentes durante por lo menos tres años en un mismo centro, de manera de conformar equipos docentes capaces de llevar adelante proyectos educativos durante plazos razonables;

v. formar a los directores en la gestión de centros educativos con aulas heterogéneas y que sean capaces de promover estrategias creativas de construir aprendizajes para motivar a niños y jóvenes;

vi. desarrollar en los centros educativos la capacidad de realizar el mantenimiento y las reformas de infraestructura hasta determinado límite, como estrategia para superar el deterioro y la incapacidad de gestión edilicia que ha tomado conocimiento público en los últimos años. Los centros educativos administrarán la ejecución y control de quienes realicen las reparaciones y obras necesarias.

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

Los datos indican que para los sectores de menores ingresos la educación ha perdido capacidad de atracción. Hoy muchos jóvenes dejan de asistir a los centros educativos y los más se incorporan al mercado de trabajo, o no estudian ni trabajan. Entendemos que es necesario:

i. comprometer a cada centro educativo al logro de ciertos resultados para evitar el abandono de los jóvenes. Estudiantes y familias sabrán qué esperar y contarán con los medios para ir controlando que ello se cumpla. También podrán adecuar esos resultados a sus necesidades, sus puntos de partida y sus preferencias; pero esto nunca deberá ser excusa para rebajar los niveles de logro y de aprendizaje;

ii. asegurar que cada centro educativo implemente el seguimiento de los aprendizajes en forma personalizada, integrando tiempos presenciales y en línea, y ajustando la propuesta curricular y las estrategias pedagógicas;

iii. detectar de forma temprana dificultades y rezagos e implementar estrategias de atención inmediatas. Se aplicarán testeos al comienzo de cada año lectivo y de cada ciclo, y sus resultados se usarán para elaborar estrategias personalizadas de aprendizaje;

iv. impulsar modalidades de seguimiento mediante las cuales equipos de evaluación multidisciplinares visiten el centro dos o tres veces al año y lo evalúen in situ en los aspectos que hacen a los proyectos elaborados e implementados. Asimismo, estos equipos deberán dialogar con sus actores y con las comunidades familiares y harán las recomendaciones para su mejora. Estos equipos también informarán sobre las debilidades, fortalezas y necesidades de apoyo del centro al nivel central;

v. promover la cooperación y apoyo a la acción educativa de centros y experiencias privadas en zonas socialmente vulnerables, con el fin de encontrar sinergias y mejoras en los aprendizajes. Recurrir a los centros educativos privados con capacidad ociosa y que expresen su disposición e interés en recibir alumnos que no pueden acceder a los estatales. Para ello debe asignarse financiamiento del Estado, con todos los controles que correspondan, a los centros privados.

• Mejorar equidad y calidad en los diversos niveles de la educación obligatoria.

• Promover la reingeniería institucional de los organismos rectores de la educación obligatoria.

• Fortalecer la capacidad de gestión de cada centro educativo.

• Refundar el acuerdo entre cada centro educativo, sus estudiantes y sus familias.

• Dignificar y jerarquizar la profesión docente.

• Mejorar, regular y evaluar la calidad de la educación universitaria nacional.

e. Dignificar y jerarquizar la profesión docente

Buena parte de los docentes se sienten frustrados por su práctica cotidiana debido a las condiciones laborales y a la organización y funcionamiento del sistema educativo. La profesión docente ha perdido hoy capacidad de atracción. Dignificar la profesión supone fortalecer la formación inicial y continua, mejores condiciones laborales y también mejores exigencias y formas de evaluación. Entendemos que es necesario:

i. Avanzar hacia un sistema universitario de formación docente a través de carreras modernas con sistemas de créditos, ofertadas por universidades e institutos públicos y privados. Sus diplomas deberían ser —en condiciones de igualdad— títulos habilitantes para el ejercicio docente. Además, el sistema universitario de formación docente debe facilitar un menú de oportunidades para apuntalar el desarrollo profesional docente con énfasis en la formación en servicio y la gestión directiva en centros de educación básica y media superior;

ii. Proponer un nuevo estatuto docente que favorezca la excelencia y dignificación de la carrera y mejore las condiciones de trabajo de los educadores a partir de una estructura profesional radicada en los proyectos del centro educativo;

iii. Vincular la retribución y la progresión en la carrera docente con la formación de posgrado y con la evaluación del desempeño profesional;

iv. Mejorar las condiciones de ejercicio de la docencia, crear equipos de trabajo, concentrar horas en un centro;

v. Lograr un paulatino aumento de las remuneraciones asociándolas con otras medidas que viabilicen que esa inversión se traduzca en

mejor calidad de la enseñanza y sobre todo de los aprendizajes.

f. Mejorar, regular y evaluar la calidad de la educación universitaria nacional

Se propone un conjunto de iniciativas institucionales:

i. Crear la Agencia de Acreditación de Instituciones Universitarias para evaluar, regular y mejorar la calidad universitaria. Las exigencias y los criterios deben ser los mismos para todas las universidades e institutos. El marco normativo comprenderá a las universidades públicas y privadas y dará un soporte sólido a la política de educación superior.

ii. Consolidar la Universidad Tecnológica (UTECH) a través de institutos especializados en los diversos sectores productivos y, por lo tanto, radicados en las diversas regiones en las cuales se concentra la actividad de cada uno de ellos. La descentralización no está en ubicar las oficinas centrales en el interior, sino en que la capacidad de decisión y la iniciativa estén cerca y se cuente con la participación directa de los actores productivos.

iii. Potenciar la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como promotora y líder de una fortalecida política de ciencia y tecnología, que integre la producción de conocimientos con los actores y las principales apuestas de desarrollo económico, social y cultural del país.

iv. Consolidar y potenciar las donaciones de empresas a proyectos de instituciones universitarias, levantando los topes y las dificultades burocráticas hoy existentes.

g. Aumentar la inversión y el gasto educativo con condicionalidades.

Existe un amplio consenso, tanto en el gobierno como en la oposición, en que se gasta en la educación mucho más que en décadas pasadas, y eso es bueno, pero que existe un grave problema en el hecho de que ese incremento no muestra resultados tangibles en cobertura y mucho menos en logros de aprendizaje. Entendemos que es necesario:

i. Dotar al sistema educativo de un marco presupuestal acorde en esfuerzo y modalidades de asignación de recursos que atienda a la calidad del gasto, con un sistema de seguimiento y evaluación de objetivos, metas e impactos.

ii. Revisar y adecuar el conjunto de normas, instrumentos, modelos de servicio, formas de gestión y aspectos presupuestales basados en la calidad de la asignación del gasto.

iii. Asegurar que los nuevos incrementos de gasto e inversión educativa y de los salarios del sector se asocien a determinados resultados. Debe condicionarse su efectivización a cambios a implementarse: nuevos roles, nuevos servicios, nuevas modalidades de intervención.



ESCUELA RURAL

El sistema educativo uruguayo se caracteriza por exhibir, desde hace años, un alto índice de abandono y rezago y, como contrapartida, una baja tasa de egresos en educación media pública obligatoria. Pero entre quienes se mantienen dentro del sistema educativo la distribución de aprendizajes está entre las más regresivas de la región.



II. CULTURA

1) Estado de situación

Tras la llegada del Frente Amplio al gobierno, las condiciones para desarrollar políticas culturales han mejorado. Se sancionaron un conjunto de leyes y existió un significativo aumento en la asignación de recursos presupuestales, lo que trajo consigo un fortalecimiento de la institucionalidad cultural. El PI ha colaborado en la elaboración de las bases para una Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales que apenas empieza a tomar estado parlamentario. Este nuevo escenario permitió al Ministerio de Educación y Cultura rescatar y proyectar —con otras denominaciones y alcances— programas de administraciones pasadas que habían tenido un fuerte impulso, pero sin los recursos necesarios, tendientes a promover lo artístico y lo cultural en todo el territorio nacional, apoyar las iniciativas culturales locales, capacitar operadores y gestores culturales, fortalecer museos y bibliotecas, entre otros.

Sin embargo, los proyectos y programas no han logrado los resultados esperados a mediano plazo y sus concreciones no conciben con la inversión de recursos presupuestales asignados. Vemos con preocupación la sistemática concentración de esfuerzos para formular una programación de eventos y espectáculos como epicentro de políticas.

El Ballet Nacional del Sodre, como institución pública y como servicio cultural, es un ejemplo de uso y multiplicación de recursos, de buena gestión y de alta calidad artística en un nivel mundial relativamente competitivo. Ello no es casual, sino fruto de políticas que encuentran en los últimos años dificultades para afirmarse. Llegó al millón de espectadores desde la reapertura del Auditorio, pero puede derrumbarse si no se consolida una gestión

moderna. Es un caso que ofrece muchas externalidades, lamentablemente no medidas todavía, sociales, económicas, de imagen país.

La promoción y difusión de la amplia producción nacional es vital, ello no puede agotar las políticas culturales. En este ámbito el sector público no tuvo capacidad de interlocución con la sociedad ni con otras áreas públicas y privadas. Tampoco aplicó adecuados criterios de descentralización. El buen esfuerzo logrado a partir de los Centros MEC se fue apagando en medio de políticas erráticas, sin coordinación, sin programa y sin liderazgo institucional.

Las políticas culturales deben tomar en cuenta los cambios cualitativos en la sociedad en el período transcurrido desde 2014 al 2018. Hoy vivimos una situación que puede calificarse como de “emergencia cultural”, dado el agravamiento de manifestaciones diversas que van en sentido contrario de un incremento de capital cultural en los diferentes sectores. Pueden citarse ejemplos que indican una tendencia al desconocimiento de reglas básicas para la convivencia social y la dignidad de las personas, ya sean nacionales o inmigrantes (comprendidos todos los géneros, edades y minorías étnicas).

Como se sabe, el respeto de normas es fundamental para el desarrollo de vida social, comprendiendo desde el cuidado de la propia integridad personal a las relaciones interpersonales y grupales. La concentración de indicadores negativos en nuestro país en los sectores más carenciados, con baja o ninguna escolaridad, evidencian la necesidad de prestar atención al nivel básico donde se transmite o no la cultura informal y cotidiana. Es en el nivel básico, no institucional, donde deberían existir reglas que permitan ordenar la convivencia, pues si bien pertenecen al orden cultural en sentido amplio, no refieren

específicamente a la producción de expresiones, espectáculos o eventos culturales.

Las políticas culturales deben ser jerarquizadas en el conjunto de las políticas públicas, puestas en un marco de derechos y deberes y al servicio de la sociedad antes que de los grupos de interés específicos. La política cultural no debe gobernar la cultura sino promoverla en todas sus expresiones, con la mirada puesta en la ciudadanía. La jerarquización institucional supone una articulación más eficaz y eficiente de agencias y núcleos de acción y una mayor participación del interior del país en las definiciones básicas de las políticas culturales. Las políticas culturales van mucho más allá de “las artes y las letras”; tienen, en el mundo desarrollado, un vínculo cada vez más estrecho con la integración social, la economía creativa y la identidad de los pueblos y comunidades.

2) Propuestas

Con el propósito de definir e implementar la mejora de las políticas culturales se formulan las siguientes líneas de acción.

a. Priorizar la transmisión de valores culturales en el nivel básico

Lo que se aprende en lo cotidiano, en la casa, en el entorno más próximo, constituye un aprendizaje informal, constante e ineludible en que intervienen diversos actores, principalmente familiares, vecindario y medios de comunicación. Es en este nivel donde se manifiesta la desigualdad entre sectores sociales con mejor caudal de información y preparación y los caracterizados por carencias notables en el manejo del lenguaje que hace que las personas se comuniquen con expresiones muy limitadas, con vocabulario reducido. Las diferencias de orden cultural potencian la falta de habilidades para captar

oportunidades o de mejorar condiciones de vida. Además, la desigualdad se manifiesta en el desconocimiento de valores y de reglas. Entendemos que es necesario:

- i. trabajar por el reconocimiento de la cultura como cimiento o núcleo duro desde donde se transmiten y difunden valores, costumbres, que impregnan a toda actividad humana en lo material y en lo conceptual;
- ii. integrar acciones y estrategias que contemplen la necesidad de la transmisión del valor social del respeto a normas de comportamiento ético en todos los ámbitos, en la vida privada, pública, institucional, laboral, profesional;
- iii. valorizar el rol de los medios de comunicación para apoyar campañas de difusión y enseñanza en aspectos vinculados al respeto de normas y valores;

iv. involucrar a las familias en el reconocimiento de reglas y valores con el apoyo de técnicos;

v. asociar instituciones que tienen infraestructura y tradición en educación, en el adiestramiento para manualidades varias y desarrollo de valores culturales. Los menores, adolescentes y jóvenes deben recibir un tratamiento de emergencia, para cubrir tiempo perdido y recibir herramientas que les permitan desenvolverse en diversos escenarios sociales.

b. Apoyar políticas culturales creativas y recreativas en instituciones públicas y privadas

En el ámbito de la educación formal y no formal existen políticas culturales impulsadas por instituciones públicas y privadas pero que muchas veces no son valoradas debidamente. Entendemos que es necesario:

i. crear puentes entre las personas individualmente y las instituciones públicas y privadas en actividades de promoción cultural creativas y recreativas;

ii. apoyar a instituciones formales y no formales (estatales y privadas) para mejorar el acceso tanto a la educación como al disfrute de manifestaciones culturales.

c. Descentralizar, coordinar y complementar las políticas culturales a nivel nacional

Muchos proyectos y programas no han logrado los resultados esperados a mediano plazo y sus concreciones no conciben con la inversión de recursos presupuestales asignados. Hay un sistema de incentivos, fondos de promoción y desarrollo de iniciativas, vínculo con las industrias creativas (audiovisual, libro), mejora de las dotaciones físicas en el interior, de los teatros en especial. Sin embargo, los fondos son insuficientes en su monto y débiles en su articulación, por lo que es necesario perfeccionarlos. La industria creativa de la música ha cambiado radicalmente sus coordenadas de producción, circulación, valoración y consumo; las normas y los incentivos deberían ponerse a tono con esta transformación, y anticiparse si ello fuera posible. En contraposición, se observa una concentración de esfuerzos para formular una programación de eventos y espectáculos. Entendemos que es necesario:

i. priorizar la equidad y el equilibrio territorial como criterio de asignación de recursos y actividades. Para ello se deben reinstalar instancias nacionales y mejorar sustantivamente la coordinación y complementación con las acciones y los servicios ofrecidos por las intendencias;

ii. promover instrumentos de articulación territorial de las políticas culturales con las políticas nacionales de descentralización que involucren a los gobiernos departamentales y sus direcciones de Cultura;

iii. fortalecer las instancias ya instituidas o previstas en la normativa cultural haciendo los ajustes que correspondan para estimular la diversidad y el surgimiento de nuevas iniciativas;

iv. potenciar infraestructura ya montada (promoción, protección y defensa de concursos y premios anuales);

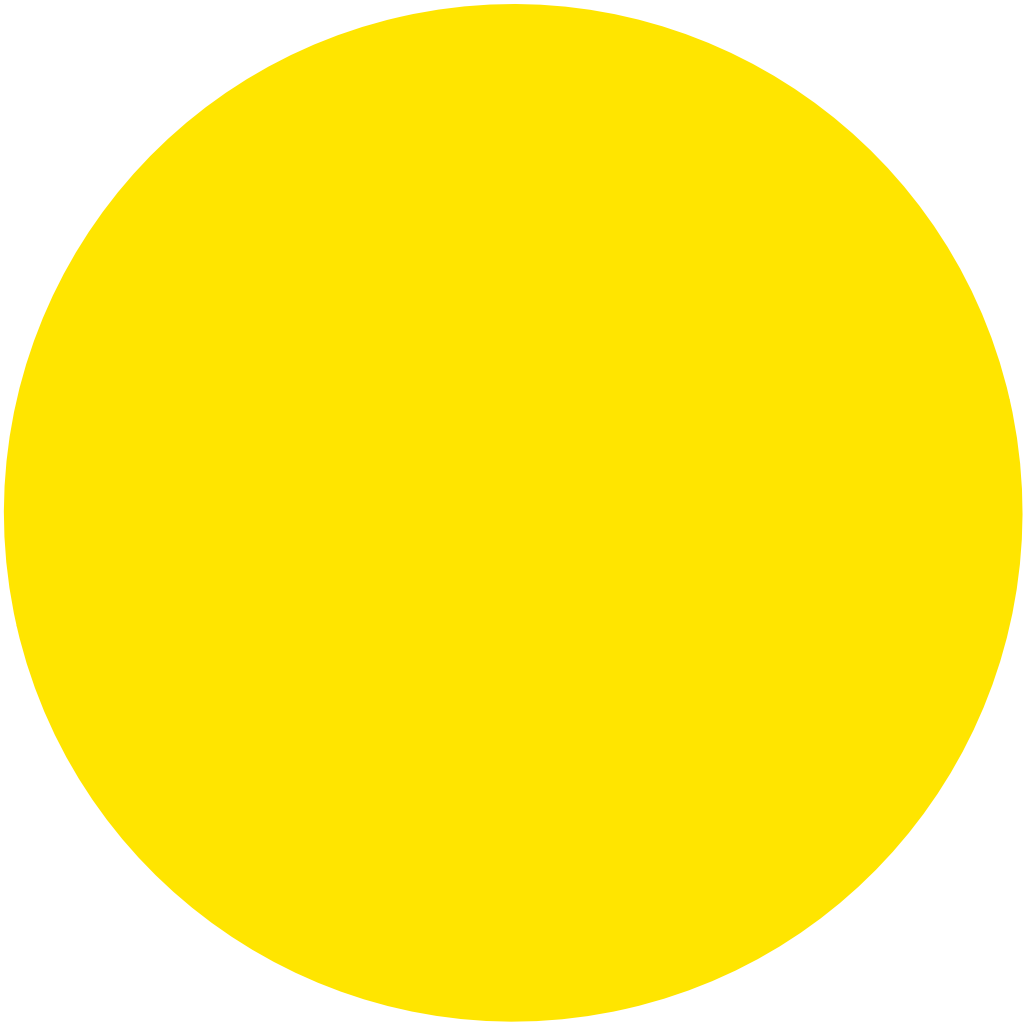
v. evaluar las políticas y programas ya aplicados e instaurar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados para las políticas en curso.

III. DEPORTE, RECREACIÓN Y TIEMPO LIBRE

1) Estado de situación

El deporte y la recreación constituyen actividades en sí mismas, con sus propias finalidades, intereses y desarrollos. También se trata de ámbitos que tienen un alto grado de interrelación y de articulación con otras áreas de la vida y el desarrollo de la persona, de la sociedad y del país. Son actividades con un enorme potencial para ser aprovechadas como herramientas en la educación, la salud, la integración social, la industria, el turismo, el trabajo y el progreso urbano.

Algunas de las acciones impulsadas por los últimos gobiernos han permitido jerarquizar el área de deporte y recreación. Un ejemplo de ello es la creación de la Secretaría Nacional del Deporte, que tuvo por objetivo dar relevancia y posibilidades de desarrollo al deporte, al separarlo del ámbito del turismo. Sin embargo, manifestamos el desacuerdo con el hecho de que esa secretaría esté bajo la órbita de Presidencia de la República y quede fuera del contralor parlamentario.







Las actividades de recreación constituyen una necesidad creciente de la sociedad actual y es parte integral de la formación física e intelectual del individuo. Hoy son cada vez más los países que integran la recreación a los programas de formación, desde el niño al adulto mayor.

También hemos visto como positiva la elaboración del Plan Nacional de Deporte, pero creemos que los avances no han sido los esperados pues se registran dificultades en la gestión y en los resultados. Es de destacar que el Plan Nacional de Deporte no contempla la recreación, que constituye una necesidad creciente en la sociedad actual.

Existe un importante grado de fragmentación y duplicación de programas y actividades referentes a deporte y recreación en diferentes organismos y actores vinculados al sector. Uno de los aspectos a destacar es la cesión de responsabilidades y roles a las intendencias departamentales, las que en algunos casos no están preparadas ni cuentan con personal competente para estas funciones.

2) Propuestas

Con el propósito de definir e implementar la mejora de las políticas referidas a recreación, deporte y tiempo libre se formulan a continuación las siguientes líneas de acción.

Las actividades de recreación constituyen una necesidad creciente de la sociedad actual y es parte integral de la formación física e intelectual del individuo. Hoy son cada vez más los países que integran la recreación a los programas de formación, desde el niño al adulto mayor.

a. Apoyar el desarrollo integral de las personas mediante actividades de recreación

Las actividades de recreación constituyen una necesidad creciente de la sociedad actual y es parte integral de la formación física e intelectual del individuo. Hoy son cada vez más los países que integran la recreación a los programas de formación, desde el niño al adulto mayor. Entendemos que es necesario:

i. diseñar e implementar un Plan Nacional de Recreación orientado al desarrollo integral de las personas, considerando las necesidades de los distintos grupos de edad, que promueva la apropiación del espacio público como ámbito de encuentro y mejora del respeto y la convivencia;

ii. articular los programas y las actividades recreativas con las áreas de educación (centros educativos) e integración social por tratarse de potentes instrumentos para el desarrollo de valores, capacidades y oportunidades a nivel personal y social;

iii. democratizar las actividades deportivas y recreativas para impregnarlas de una mirada y de una ejecución que promueva la inclusión de todos los ciudadanos a los que se les dificulte la realización de actividades deportivas y recreativas, ya sea por razones físicas, intelectuales o socioculturales;

iv. articular los programas y las actividades deportivas y recreativas con las del desarrollo del turismo, la salud y la cultura.

b. Fortalecer el área de Deportes y Tiempo Libre en las dimensiones individual y social

A pesar de los avances, se registran serios problemas de infraestructura deportiva por carencias de locales y subutilización, fundamentalmente fuera de la capital del país. Si nos referimos al deporte de alta competencia, no existe infraestructura adecuada fuera de la capital del país. Entendemos que es necesario:

i. mejorar el desarrollo y la ejecución del Plan Nacional de Deporte para poder dar orientaciones y articular los diferentes programas e iniciativas generadas por los distintos actores (organismos públicos, las federaciones deportivas, Confederación Uruguaya de Deportes,

Comité Olímpico y asociaciones comunitarias), ya sea a nivel nacional o departamental;

ii. fortalecer el desarrollo del deporte comunitario (deporte para todos) y el deporte competitivo (en distintos niveles y la alta competencia);

iii. resolver la falta y la subutilización de la infraestructura deportiva y recreativa, sobre todo fuera de la capital del país, mediante un plan director rector (a treinta años) y un plan regulador (cada cinco años);

iv. planificar e incentivar el desarrollo de los diferentes tipos de deportes y actividades recreativas, según las características geográficas de las zonas;

v. desarrollar un plan nacional de enseñanza de la natación a nivel escolar y liceal, en piscinas, playas y otros cursos de agua, que permita a los ciudadanos aprender a nadar;

vi. promover que el país sea organizador y sede de torneos importantes, como medio de planificar a largo plazo las actividades deportivas, y para ello crear cursos y perfeccionamiento de los deportistas y formar voluntarios;

vii. impulsar políticas de formación y capacitación de recursos humanos para un buen desarrollo de las actividades deportivas y recreativas en concordancia con la oferta de los centros de formación docente, tanto oficiales como privados;

viii. desarrollar infraestructura y servicios dirigidos al turismo comunitario mediante la creación de circuitos de turismo aventura, la transformación de estaciones y vías férreas en desuso en vías verdes dotadas de servicios, y la creación de un sistema de postas de canotaje en los principales cursos de agua. Involucrar en estas iniciativas a empresarios

locales a través de distintas modalidades, como la gestión de las propias actividades, servicios de transporte, alojamiento rústico o alimentación;

ix. estudiar y aprobar una ley de ciclovías que las integre como parte del desarrollo y el mantenimiento de calles y carreteras (por ejemplo, que por cada kilómetro de pavimento se generen cien metros de ciclovías), que apunte a la promoción del espacio público alternativo al automóvil.

D. Bases para un crecimiento sostenible

I. POR UN ESTADO “INTELIGENTE, TRANSPARENTE Y QUE RINDE CUENTAS”

En un contexto altamente complejo y globalizado, donde la democracia está desafiada por amenazas de autoritarismo y polarización ideológica, los Estados deben, imperativamente, fortalecer sus capacidades para dar respuesta a las demandas de la sociedad. De lo contrario, si no logran desarrollar las capacidades administrativas que contribuyan a elaborar políticas públicas inteligentes, esto es, que generen las condiciones políticas para que actores estatales y no estatales encuentren solución a sus problemas, el apoyo a las instituciones democráticas seguirá su tendencia decreciente.

Para ello, el Estado y su maquinaria administrativa deben profesionalizarse, desarrollar sus capacidades analíticas y regulatorias, así como sus funciones de coordinación de políticas en una matriz cada vez más diversificada de producción de bienes y servicios públicos. Aun aquellos gobiernos bien intencionados —pero con burocracias públicas deficientemente capacitadas y con sistemas de carrera y salariales inadecuados— corren el riesgo de caer en redes de corrupción y de patronazgo, así como en estructuras clientelares que afectan negativamente la implementación de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, todo esto se debe hacer de forma transparente y fortaleciendo los mecanismos de contralor internos y horizontales, así como aquellos verticales de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Si no somos capaces de elevar el desempeño de las agencias públicas y mejorar los canales de supervisión de los actores políticos, el propio sistema de partidos irá perdiendo la confianza de la ciudadanía, lo que constituye un serio riesgo para la calidad de la vida democrática.



Si no somos capaces de elevar el desempeño de las agencias públicas y mejorar los canales de supervisión de los actores políticos, el propio sistema de partidos irá perdiendo la confianza de la ciudadanía, lo que constituye un serio riesgo para la calidad de la vida democrática.

1) Capacidades de provisión de bienes y servicios públicos

Es indispensable realizar un diagnóstico de este tipo de capacidad en varios niveles, con el objetivo de rediseñar sus estructuras organizacionales y fuentes de financiamiento, evaluar los cometidos de cada agencia, sus programas y los impactos sobre la población objetivo, así como los formatos de gestión de sus recursos humanos. A saber:

a) Diagnóstico organizacional. Deben evaluarse las distintas áreas de política (seguridad, salud, educación, provisión de infraestructura, servicios de atención a la infancia, al adulto mayor, etc.), estudiar cuál es la complementación del sector público con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil. Definir qué cosas debe seguir financiando y proveyendo directamente el sector público y cuáles son pasibles de ser transferidas a los otros sectores, o provistas en asociación con ellos. Las capacidades y recursos públicos son limitados y las actividades de provisión de servicios son muy diversas, sin que exista un modelo que sea el más apto para todas. El sector público uruguayo ha ido incorporando agencias, programas y proyectos de forma aluvional sin tener una visión de mediano y largo plazo capaz de guiar los procesos de reforma en cada una de estas áreas. Esta revisión incluye a las empresas y agencias paraestatales, que funcionan como satélites de ministerios y servicios descentralizados y de empresas públicas.

b) Evaluación de rendimiento de los programas afectados a la provisión de bienes y servicios públicos. Es indispensable realizar auditorías de gestión y reforzar los mecanismos de evaluación de resultados e impactos de estos programas, con indicadores de desempeño claramente formulados, accesibles para los organismos de contralor internos y externos

al Ejecutivo y para la ciudadanía. Para ello es necesario promover compromisos de gestión que sean accesibles públicamente en las páginas web de los organismos responsables. Estas iniciativas son parte indispensable de lo que constituye un gobierno abierto, que promueve a su vez la participación ciudadana en las políticas públicas.

c) Se debe continuar y reforzar los programas destinados a simplificar los trámites que deben realizar los ciudadanos para acceder a los servicios públicos. El objetivo es disminuir esas cargas burocráticas. Para ello es indispensable fortalecer los programas del tipo “ventanilla única de atención ciudadana”, que requieren un fuerte trabajo de reingeniería de procesos, así como el uso de las tecnologías de la información para facilitar los flujos de información entre las dependencias del Estado.

d) Capacitación de los funcionarios públicos en sus competencias relacionales con la ciudadanía. El objetivo es incrementar sus capacidades de atención a las demandas de los ciudadanos, sin caer por ello en favores particularistas. A este nivel, la creación de soluciones conjuntas a problemas complejos y la capacidad de coordinar redes de políticas es algo que debería considerarse en toda estrategia de capacitación de funcionarios. En los niveles superiores de estos programas y agencias públicas es necesario desarrollar capacidades en las burocracias públicas (políticas y de carrera), de manera de asegurar la eficacia y anclaje democrático de las redes de políticas afectadas a la provisión de estos servicios. Debería existir un sistema de Alta Gerencia Pública para funcionarios responsables por la provisión de estos servicios, lo que significaría sustraer de la designación discrecional política este tipo de cargos (tal como se ha comenzado a hacer en los servicios de dirección hospitalaria de ASSE).

Es indispensable realizar auditorías de gestión y reforzar los mecanismos de evaluación de resultados e impactos de estos programas, con indicadores de desempeño claramente formulados, accesibles para los organismos de contralor internos y externos al Ejecutivo y para la ciudadanía.

2) Capacidades regulatorias y de supervisión

Las capacidades regulatorias hacen a las funciones de control y supervisión, y son los regímenes que determinan los estándares y los aparatos para vigilar su cumplimiento. Afectan tanto a los servicios públicos (cualquiera sea su forma de provisión) como a las profesiones autónomas y a las propias actividades del gobierno. En este campo es necesario evaluar:

a) Las estructuras organizativas. Las agencias reguladoras de servicios públicos en el Uruguay han adoptado distintos grados de autonomía según el área a regular (salud, transporte, energía, agua, seguros, bancos, compras públicas, acceso a la información, etc.). Es necesario realizar una evaluación acerca de su estatus jurídico, sus formas de financiamiento, sus capacidades, así como de sus competencias y potestades para hacer cumplir las decisiones. Estas discusiones están relacionadas con el poder de los actores políticos y económicos para diseñar los marcos regulatorios, así como los grados de captura que las industrias —o los mismos actores regulados— tienen para acomodar esos formatos a sus propios intereses.

Estas preguntas y revisiones aplican también a los organismos de control interno (Auditoría Interna de la Nación, Oficina Nacional del

Servicio Civil (ONSC), Contaduría General de la Nación, Dirección General Impositiva), así como las de control externo al Ejecutivo (Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral). En el caso de la ONSC, en particular, es necesario reforzar sus capacidades y competencias para que se constituya en guardián y promotor de los valores meritocráticos del Servicio Civil, mientras que, en el caso de la Auditoría Interna de la Nación, es indispensable reforzar sus capacidades de contralor de la gestión pública y fiscalización de los organismos privados que están bajo su supervisión. Respecto del Tribunal de Cuentas, la retórica de la transparencia ha estado muy por delante de la necesaria ampliación de sus competencias para realizar auditorías de gestión del gasto, así como de sus potestades para hacer vinculantes sus observaciones. En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sus capacidades de entender en la legalidad de los actos administrativos han quedado muy por detrás de la ampliación de sus competencias. Por su parte, en la JUTEP, se deben reforzar notablemente capacidades institucionales para prevenir posibles conflictos de interés que afectan la integridad y probidad de la ética pública.

La estructura del personal que trabaja en estas agencias y organismos de regulación y supervisión es otro aspecto para revisar. Por un lado, es necesario reconsiderar el grado de autonomía del personal que trabaja en ámbitos de política, sus formatos de carrera, así como sus manuales de conducta y buenas prácticas, y prevención de conflictos de interés (por ejemplo, evitando las “puertas giratorias”).

b) Las lógicas y formatos de regulación. Este es un aspecto esencial por revisar, en el sentido de la necesaria armonización como la incorporación de evaluaciones de su impacto sobre la actividad pública y privada. La necesaria simplificación de muchas regulaciones (en materia de compras estatales, por ejemplo), o la eliminación de fenómenos del tipo *red tape* (excesos regulatorios), deben estudiarse junto a la debilidad o ausencia de regulaciones en campos de política de rápida transformación (aplicaciones informáticas, regulaciones ambientales, medicamentos, etc.).

Sin un adecuado desarrollo de este tipo de capacidades, no es posible tomar decisiones de política que anticipen los problemas de envejecimiento demográfico, financiamiento y cobertura de los complejos sistemas de seguridad social, así como los de salud, sustentabilidad ambiental, diseño y producción de infraestructura vial, provisión energética, políticas de inocuidad alimentaria, etc.

3) Capacidades analíticas del Estado

Estas capacidades están referidas a las formas en que la inteligencia debe asesorar e informar en la toma de decisiones políticas. En un mundo cada vez más complejo e interrelacionado, con enormes flujos de información, es necesario incrementar sustantivamente las capacidades para procesar la información, evaluar los desempeños de los diversos subsistemas sociales y utilizar esos conocimientos para anticiparse a futuros problemas.

Sin un adecuado desarrollo de este tipo de capacidades, no es posible tomar decisiones

de política que anticipen los problemas de envejecimiento demográfico, financiamiento y cobertura de los complejos sistemas de seguridad social, así como los de salud, sustentabilidad ambiental, diseño y producción de infraestructura vial, provisión energética, políticas de inocuidad alimentaria, etc.

Para ello es necesario contar con el asesoramiento de expertos en cada uno de estos campos, tanto dentro de las estructuras burocráticas del Estado, así como de una red de instituciones de investigación públicas, o subsidiadas por el Estado, que participen en el asesoramiento a las estructuras políticas de toma de decisiones. En un mundo en que son cada vez más influyentes las grandes corporaciones y empresas consultoras, el asesoramiento político sobre estos temas no puede estar en manos de burocracias políticas y de carrera generalistas, muy débilmente armadas (en conocimientos e incentivos salariales), para interactuar en las redes de políticas. Especialmente en los ámbitos ministeriales, el Estado uruguayo tiene enormes déficits en esta materia. Por un lado, por la falta de competencias técnicas en la red de cargos de confianza política que participan en estos ámbitos, y por el otro, debido a las dificultades para capacitar y retener en estos niveles a servidores públicos calificados para este tipo de tareas. Por el lado de los cargos de confianza, habrá de exigirse un mínimo de competencias técnicas para ocupar jerarquías en que el conocimiento experto en la materia se hace indispensable. Por el lado de la burocracia de carrera, se podría pensar en sistemas de acceso rápido a posiciones de dirección y asesoramiento superior para profesionales altamente capacitados en áreas estratégicas de política.

4) Capacidades de coordinación de políticas

La coordinación de políticas es un tema recurrente cuando se tratan las políticas públicas, debido a que las decisiones de política de las agencias están indisolublemente conectadas entre sí, por lo que se afectan mutuamente. Implica la resignación de buena parte de la autonomía de estas agencias y supera problemas de información, la presión de intereses corporativos y culturas particularistas que estas habitualmente desarrollan.

Estos problemas perennes de coordinación gubernamental se ven aumentados en contextos de alta fragmentación en la provisión de servicios, producto de las políticas de descentralización, ya sea en el ámbito del Poder Ejecutivo o en niveles subnacionales de gobierno, la creación de agencias e institutos de distinta naturaleza jurídica (así como fideicomisos), y de empresas subsidiarias de las empresas públicas.

Los problemas de coordinación tienen expresión tanto en superposición de programas públicos con potenciales conflictos entre varios de sus responsables, así como en ausencia de responsables cuando se presentan fracasos de política. En el sector público uruguayo encontramos muchos ejemplos de ambos tipos de situaciones, especialmente, como se ha expresado, en el ámbito de las políticas sociales.

Si bien no son mágicas las estrategias de gobierno unificado, es muy importante avanzar en el fortalecimiento de las agencias centrales de gobierno como actores principales de la coordinación de políticas. Debemos avanzar en el rediseño del sistema de presupuestación como herramienta no solo de evaluación y monitoreo del gasto público, sino como instrumento de planificación y coordinación de políticas públicas. La presupuestación por

programas, que expresa la interdependencia de varias agencias en el desarrollo de un plan de gobierno, debe estar acompañada de un set de indicadores que expresen con claridad objetivos estratégicos de políticas, permitan evaluar resultados e impactos, y establezcan claras responsabilidades por su cumplimiento. Esto exige una mejor y más estrecha colaboración entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como actores responsables en este ámbito de políticas. Estas dos instituciones del Poder Ejecutivo también tienen un rol central en la coordinación de políticas con los dos ámbitos de gobiernos subnacionales (gobiernos departamentales y municipios).

El reforzamiento de las funciones analíticas de los ministerios también contribuye a mejorar la coordinación en sus complejas redes sectoriales de políticas.

Debemos avanzar en el rediseño del sistema de presupuestación como herramienta no solo de evaluación y monitoreo del gasto público, sino como instrumento de planificación y coordinación de políticas públicas. La presupuestación por programas, que expresa la interdependencia de varias agencias en el desarrollo de un plan de gobierno, debe estar acompañada de un set de indicadores que expresen con claridad objetivos estratégicos de políticas, permitan evaluar resultados e impactos, y establezcan claras responsabilidades por su cumplimiento.

II. DESARROLLO PRODUCTIVO CON COMPETITIVIDAD

1) Desafíos de la productividad

Todos los indicadores señalan que el bienestar económico de la población de nuestro país ha mejorado en los últimos años, producto fundamentalmente de quince años de crecimiento ininterrumpido de la economía. No obstante, no se aprovecharon plenamente las oportunidades que surgieron asociadas a condiciones externas predominantemente favorables. El país no modificó radicalmente su estructura productiva, no mejoró sensiblemente su productividad y no mejoró su inserción internacional. El rezago educativo de amplios sectores de la población y la creciente desigualdad en el acceso al conocimiento representarán desafíos importantes para el crecimiento y el desarrollo social en el futuro próximo.

El camino del desarrollo es, en el siglo XXI, el de la permanente competencia global por todos los factores de producción. Competimos por las mejores condiciones de vida, para que nuestros hijos opten por permanecer en el país y no emigren. Competimos por las mejores condiciones laborales, para que nuestros trabajadores más capaces y nuestros mejores talentos se queden a producir en esta tierra. Competimos por los mercados, para que nuestros productos se puedan vender en aquellos que ofrecen las mejores condiciones. Competimos por las inversiones, para que los nuevos puestos de trabajo se generen en nuestro país y produzcan más riqueza.

Esta competencia en tan diversos terrenos nos exige ser cada vez más eficientes: en el largo plazo la única forma de prevalecer en

la competencia internacional es logrando que, promedialmente, cada hora que trabajamos rinda más, es decir, genere más riqueza. Expresado en términos económicos: para mejorar sustentablemente los ingresos es necesario incrementar la productividad, generar más riqueza con los mismos recursos. En palabras de Paul Krugman, premio Nobel de economía en 2008: “La productividad no es todo, pero en el largo plazo es casi todo”.

El camino del desarrollo es, en el siglo XXI, el de la permanente competencia global por todos los factores de producción. Competimos por las mejores condiciones de vida, para que nuestros hijos opten por permanecer en el país y no emigren. Competimos por las mejores condiciones laborales, para que nuestros trabajadores más capaces y nuestros mejores talentos se queden a producir en esta tierra. Competimos por los mercados, para que nuestros productos se puedan vender en aquellos que ofrecen las mejores condiciones. Competimos por las inversiones, para que los nuevos puestos de trabajo se generen en nuestro país y produzcan más riqueza.

En Uruguay tenemos un desempeño sumamente heterogéneo en materia de productividad. En los sectores exportadores, expuestos a la competencia internacional, los niveles de productividad son buenos a muy buenos. Sin embargo, la producción de bienes y servicios no comercializables hacia el exterior —aquellos que no están expuestos al comercio internacional, como por ejemplo la salud, la educación, el transporte, etc.— presentan notorias carencias de productividad, que, por la vía de los costos, impactan a su vez en la



competitividad de los sectores transables. En ese sentido, el Estado y los servicios que este brinda constituyen un agujero de productividad que desafía permanentemente la capacidad de competir de todo el sector exportador del país, y torna inviable toda actividad exportadora que tenga un componente de costo importante de, por ejemplo, energía eléctrica o combustible.

Pero las diferencias de productividad no se reducen a los sectores comercializables y no comercializables internacionalmente: en Uruguay, al igual que en buena parte de América Latina, existe una brecha muy marcada de productividad entre empresas chicas y grandes, mucho más acentuada que en los países desarrollados. El problema del rezago de productividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es relevante, dado que ellas representan algo más de 80 % de las empresas que operan en Uruguay, y por ello se aborda específicamente en el siguiente apartado.

Por otra parte, la productividad está determinada también por la composición de bienes y servicios que produce y, sobre todo, que exporta el país. Uruguay continúa siendo un país que exporta mayoritariamente *commodities* con relativamente poco valor agregado: soja, carne, pulpa de celulosa, madera, productos lácteos y cereales constituyen 80 % de sus exportaciones de bienes. Los dos cambios estructurales más significativos de la oferta exportadora uruguaya en los últimos veinticinco años son el aumento de la participación de los bienes primarios (agricultura y ganadería) en el total de las exportaciones de bienes y el incremento significativo de los servicios. El cambio estructural más grande se ha producido en el sector servicios, que en 1990 apenas superaba el 10 % del total exportado, en tanto que hoy supera el 30 %. Desde una perspectiva de incremento de la productividad y de disminución de vulnerabilidades, el objetivo

debe ser desarrollar la competitividad en los sectores primarios, a la vez que diversificar y sofisticar la matriz productiva.

En síntesis, para avanzar en el camino del desarrollo es necesario impulsar un conjunto de políticas destinadas a fortalecer los factores determinantes de la productividad. A continuación, se describe una serie de áreas donde es necesario introducir modificaciones importantes a esos efectos.

2) Empresas y trabajo

Las micro, pequeñas y medianas empresas representan un porcentaje significativo de la actividad económica del país, tanto en cuanto a volumen de negocios como de puestos de trabajo; simultáneamente, sus niveles de productividad, como ya se indicó, son marcadamente inferiores a los de las empresas más grandes. Por tanto, si logramos elevar los niveles de productividad de las PYMES, disminuyendo la brecha respecto a las empresas grandes, alcanzaremos un impacto importante en la productividad media de las empresas del país.

El universo de las micro, pequeñas y medianas empresas es extremadamente variado. Toda nueva empresa —casi sin excepciones— nace como una MIPYME (micro, pequeña y mediana empresa). Pero no todas las MIPYMES son nuevas empresas, y allí tenemos un desafío de política: si la mayoría de las pequeñas empresas tienen entre sus objetivos crecer, ¿cuáles son las razones exógenas que les dificultan o impiden lograrlo?

Sin perder de vista el importante rol social que cumplen las MIPYMES, la política debe apoyar a las que tengan potencial de crecimiento, y sus métricas deben estar asociadas a incrementos de productividad y dinamismo. La experiencia nacional e internacional

muestra a las claras que una política destinada a evitar que cierren empresas ineficientes es costosísima y está llamada al fracaso.

En ese sentido, a nivel tributario y de promoción de inversiones deben buscarse incentivos positivos para estimular el proceso de desarrollo empresarial. En el caso de las PYMES, una ley de promoción de inversiones deberá focalizarse en disminuir los costos de inversión y de puesta en marcha de la empresa.

Las relaciones laborales en las PYMES merecen también una consideración específica. Debe buscarse un equilibrio para que los trabajadores de estas empresas no queden desamparados por el hecho de la pequeña dimensión de la plantilla de la empresa, y simultáneamente contemplar que para una PYME conceder beneficios laborales que son factibles en empresas de mayor tamaño puede condenar a las pequeñas a la ruina y terminar destruyendo fuentes de trabajo: esto es una consecuencia directa de los diferentes niveles de productividad y como tal hay que abordarlo, como lo hacemos en el capítulo de política de ingresos.

Con relación al trabajo, es cierto que el desempleo se ha mantenido relativamente bajo en los últimos quince años, y que el salario real, al igual que casi todas las variables que miden la calidad del trabajo, ha mejorado en forma consistente.

También es cierto que las relaciones laborales han sido bastante friccionadas y que el partido de gobierno, consistente con su impronta, ha inclinado la balanza sistemáticamente hacia las posiciones defendidas por las organizaciones de los trabajadores. Como consecuencia, incrementaron tanto los costos salariales de las empresas que estas optan por automatizar, o incluso por no crecer, antes que por contratar nuevo personal. Aquí es bueno

señalar que esta conducta puede no deberse a un marco regulatorio excesivamente duro sino más bien a unas prácticas sindicales más consustanciadas con la lucha de clases que con lograr mejoras reales para los trabajadores. Si observamos, por ejemplo, lo que UPM puso sobre la mesa en la negociación con el gobierno para la instalación de la segunda planta de celulosa, no aparece un cambio del marco legal que rige las relaciones laborales, sino la necesidad de un compromiso sindical en cuanto a la aplicación de medidas de fuerza solo en determinados escenarios extremos.

Las relaciones laborales han sido bastante friccionadas y el partido de gobierno, consistente con su impronta, ha inclinado la balanza sistemáticamente hacia las posiciones defendidas por las organizaciones de los trabajadores. Como consecuencia, se han ido incrementando tanto los costos salariales de las empresas que estas optan por automatizar, o incluso por no crecer, antes que por contratar nuevo personal. Aquí es bueno señalar que esta conducta puede no deberse a un marco regulatorio excesivamente duro sino más bien a unas prácticas sindicales más consustanciadas con la lucha de clases que con lograr mejoras reales para los trabajadores.

Otro ángulo del asunto refiere al costo laboral, que se relaciona directamente, por un lado, con el costo de vida del asalariado y, por otro, con todos los costos asociados a la relación laboral que determinan la diferencia entre lo erogado por el empleador y lo realmente disponible para el asalariado. Esta ecuación involucra varios aspectos: costo de vida, carga tributaria, costo de la seguridad social, calidad de los servicios públicos, etc.

El informe sobre encuestas empresariales 2017 del Banco Mundial (BM) muestra que en Uruguay no se han incrementado los empleos, aunque sí han subido fuertemente las ventas de las empresas. La comparación con la región y con los países avanzados (en los cuales ha crecido en mayor proporción el empleo que las ventas) muestra que no se trata de una ola global de robotización sino de un fenómeno uruguayo. Como también señala el citado informe del BM, los temas laborales aparecen en una posición destacada entre las principales restricciones a los negocios desde la perspectiva empresarial. Según estos, la inadecuada formación de los trabajadores y las regulaciones laborales ocupan el tercer y cuarto puesto entre las principales restricciones a los negocios. En particular, las regulaciones laborales ocupan el primer y segundo lugar entre empresas grandes y medianas.

Uruguay debe avanzar hacia un modelo de relaciones laborales más maduras, examinando incluso la posibilidad de generar ámbitos de interacción permanente entre trabajadores y dirección de la empresa. Se debe promover que, voluntariamente, las empresas experimenten modalidades de gobierno corporativo que integren la perspectiva de sus empleados a la discusión estratégica.

En relación con los nuevos puestos de trabajo, hemos ingresado en un proceso de aceleración del cambio tecnológico y de la modalidad en que se organizan y se realizan los trabajos conocida como “la cuarta revolución industrial”. Existe consenso en cuanto a que en este escenario desaparecerán inexorablemente muchos puestos de trabajo asociados a tareas rutinarias, ya sea manuales o intelectuales, a la vez que los requerimientos de habilidades y capacidades necesarias para ingresar al mercado de trabajo se incrementarán.

También a nivel local se identifica esta tendencia, como lo señala un estudio de la Dirección de Planificación de OPP sobre “Automatización y empleo en Uruguay”. Todo apunta a que nos encaminamos hacia una sociedad con sustancialmente menos puestos de trabajo para quienes tienen menor educación. Año a año van desapareciendo empleos que requieren baja calificación y los que se crean demandan altas competencias, como, por ejemplo, ingeniería. Esto es presente, no futuro: ya desde hace unos cuantos años se señala que la falta de recursos humanos calificados es el principal

obstáculo para el desarrollo de sectores tecnológicamente sofisticados, como por ejemplo las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). El incremento del número de trabajadores capacitados en esta área es vital, y por tanto se debe estimular con un mix de políticas que incluya el apoyo decidido a programas que estimulan a los jóvenes bachilleres a tomar formaciones terciarias de corte tecnológico y la alternativa de fomentar la inmigración de personas con determinado perfil de calificaciones.

Si bien el gobierno ha reconocido estas tendencias, es poco lo que ha hecho para preparar al país y su mercado laboral para este futuro que ya está presente. Este debe ser un tema central de la agenda en los próximos años. Las necesarias reformas de la educación para revertir el fracaso lapidario en el área de los sucesivos gobiernos del Frente Amplio tienen este telón de fondo. Las propuestas que presentamos en el capítulo anterior tienen en cuenta estos requerimientos, pero deberán generarse estrategias potentes para reciclar buena parte de la fuerza laboral actual que irá quedando fuera del sistema, y a la vez buscar esquemas de seguridad social sustentables que tengan en cuenta este fenómeno.

3) Innovación como plataforma para la diversificación y sofisticación productiva

Promover la innovación es sinónimo de trabajar por una nueva forma de hacer negocios, lo que en algunos casos requiere de desarrollos científico-tecnológicos y en muchos otros casos no.^{xxxviii} Promover la innovación es importante porque allí están las nuevas oportunidades de negocio, las posibilidades de desarrollo y crecimiento del país, su gente y sus empresas. La innovación tiene directa vinculación con ser capaz de generar riqueza, con agregar valor al conocimiento que desarrollan los académicos, pero también a la carne, leche o arroz (por ejemplo, a través de nuevos modelos de negocio o de incorporación de paquetes tecnológicos más nuevos, sean estos desarrollados aquí o en otro lado), al call center, a los servicios de salud, etc.

Promover la innovación es importante porque allí están las nuevas oportunidades de negocio, las posibilidades de desarrollo y crecimiento del país, su gente y sus empresas. La innovación tiene directa vinculación con ser capaz de generar riqueza, con agregarle valor al conocimiento que desarrollan los académicos, pero también a la carne, leche o arroz (por ejemplo, a través de nuevos modelos de negocio o de incorporación de paquetes tecnológicos más nuevos, sean estos desarrollados aquí o en otro lado), al call center, a los servicios de salud, etc.

Uruguay avanzó en sus políticas de innovación en el primer gobierno del FA, como lo muestran los indicadores internacionales. Sin embargo, la “innovación en políticas de innovación” rápidamente quedó de lado, y mientras el FA celebra cuánto mejor está la innovación en Uruguay respecto del Uruguay de principios de siglo, el país cae en las comparaciones internacionales, alcanzando las peores posiciones relativas desde que se computan estos indicadores. ¿Qué es lo que no estamos haciendo, o qué es lo que estamos haciendo mal? ¿Por qué, si es tan importante la innovación y dan tan mal esos índices, igual el país sigue creciendo? En primer lugar, y aunque pueda resultar reiterativo porque sucede lo mismo en diversas áreas de la gestión del Estado, necesitamos evaluaciones externas rigurosas de la política de innovación y sus resultados: tenemos muchas evaluaciones de instrumentos puntuales de promoción de la innovación que generalmente son positivas, y tenemos indicadores sistémicos que señalan que el país pierde lugares en la comparación internacional en la materia.

La cuestión de la innovación, competitividad y desarrollo revisten tal trascendencia para el futuro del país que debe generarse una institucionalidad acorde. El gobierno fracasó al otorgar el liderazgo político del tema a un gabinete ministerial en 2005, e intentó corregir el rumbo con la ley de creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2016), donde si bien se implementa una serie de cambios positivos —como la creación de la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad— en materia de conducción política se redobla la apuesta: dado que no funcionó un gabinete de cinco ministros, ahora se crea otro con casi todos los ministros. Sin embargo, no se incluye al presidente de la república y se deja fuera de ese ámbito de conducción estratégica al sector privado, dos medidas que contradicen abiertamente las mejores prácticas internacionales, y que se deberán tener en cuenta cuando —habiéndose constatado nuevamente que falta liderazgo en materia de innovación y competitividad— se aborde una tercera reforma. En ese sentido, en el marco de un rediseño general del sistema de ministerios que el país heredó del siglo XX, sería pertinente plantearse si no es hora de crear un ministerio específico.

En relación con el financiamiento de la ciencia, tecnología e innovación, Uruguay debe apostar a subir sustancialmente la inversión en estos rubros, fundamentalmente a través de la inversión privada, más aún teniendo en cuenta las restricciones fiscales en que se encuentra el país. En ese sentido, se debe promover aun con más decisión el fortalecimiento de un ecosistema de “inversores ángeles” que aporten fondos y *know-how* para nuevos emprendimientos. También se deben diseñar mecanismos específicos para la atracción de inversiones intensivas en

conocimiento (énfasis en lo creativo, las ciencias y la ingeniería), y para ello ofrecer incentivos que pueden llegar a contemplar mecanismos que tiendan a compensar la escasez que tiene Uruguay en materia de ingenieros, cuidando siempre de no distorsionar el mercado laboral.

4) Medio ambiente


Es necesario lograr que el modelo de desarrollo productivo de Uruguay sea sustentable y con responsabilidad intergeneracional, lo cual implica comenzar a incluir sistemáticamente los costos ambientales que deberán pagar las generaciones presentes y futuras. Estos costos deben incluir los asociados a cada inversión así como a cualquier actividad económica y social que afecte el ambiente. El desarrollo debe construirse con responsabilidad intergeneracional y no comprometer el futuro en aras de un crecimiento económico mediato irrespetuoso del ambiente. Es posible lograr una política ambiental que destaque a Uruguay en el contexto internacional si se logran consensos políticos amplios en grandes temas, para que la sociedad crezca en igualdad y armonía con su ambiente, apostando sistemáticamente a mejorar la calidad de vida sin hipotecar la de las generaciones venideras.

Cambio climático

El planeta se encuentra indiscutiblemente sometido a un cambio climático progresivo y a la variabilidad climática asociada, por lo que debemos prever crecientes daños por estos factores ya sea a la población en general y a la producción (agropecuaria fundamentalmente) como a la infraestructura (caminería, puertos, defensas costeras, comunicaciones, etc.). Uruguay ha ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en la que se da seguimiento a la reducción de los gases de efecto invernadero que generan el calentamiento global y por ende el cambio climático. Si bien esto es importante en términos globales, el país debe atender la situación con responsabilidad intergeneracional. Esto indica que los efectos serán a largo plazo y desde ya deberíamos ir preparando las acciones que puedan mitigar los impactos.

En este escenario, se debe incentivar el uso de seguros climáticos (públicos y privados) de la producción nacional, fundamentalmente la vulnerable a estos eventos. Se propone también analizar la instrumentación de un Fondo Nacional para el Cambio Climático, nutrido de un porcentaje del Fondo de Estabilización Energética (FEE), que tenga en cuenta que el FEE tiene un objetivo similar, que es amortiguar el impacto social en la tarifa energética de los fenómenos climáticos que afectan la generación de energía.





La forma de lograr la supervisión, el control y la eventual sanción a los infractores (de las normas ambientales) es una cuestión central a abordar en el marco del rediseño de los procesos y la institucionalidad. En materia ambiental hay una cantidad de normas que no se cumplen, lo que le quita credibilidad a la normativa vigente.

Uso del suelo, protección del agua y ordenamiento del territorio

Uno de los aspectos más comprometidos en la condición ambiental de nuestro territorio es el binomio tierra-agua, dos elementos que se encuentran estrictamente ligados. El suelo es la matriz donde se desarrollan las actividades productivas que indefectiblemente impactan en las aguas superficiales y subterráneas, receptoras finales del arrastre erosivo y del transporte de los agroquímicos. El agua es la matriz ambiental que en la actualidad se presenta con el mayor deterioro visible para la población. Nos encontramos actualmente afectados por un deterioro creciente de la calidad de las aguas de nuestros cursos y las aguas subterráneas, con presencia de nutrientes provenientes de la fertilización de los campos y la presencia cada vez más fuerte de plaguicidas.

Se hace necesario, pues, impulsar una política correctiva y preventiva del deterioro suelo-agua que, en materia de suelos, continúe avanzando hacia la exigencia de los planes de manejo de suelos en forma universal y, sobre todo, introduzca mecanismos de supervisión y control de aquello a lo que se compromete. La forma de lograr esto último (la supervisión, el control y la eventual sanción a los infractores) es una cuestión central a abordar en el marco del rediseño de los procesos y de la institucionalidad ambiental. En materia ambiental hay una cantidad de normas que no se cumplen, lo que le quita credibilidad a la normativa vigente.

La forma de lograr la supervisión, el control y la eventual sanción a los infractores (de las normas ambientales) es una cuestión central a abordar en el marco del rediseño de los procesos y la institucionalidad. En materia ambiental hay una cantidad de normas que no se cumplen, lo que le quita credibilidad a la normativa vigente.

En relación al agua, se propone implementar el cobro de canon del agua previsto en la ley 14.859 (Código de Aguas). Lo recaudado, además de financiar mecanismos idóneos y eficientes para la supervisión y control del cumplimiento de la normativa, se constituirá en un fondo para la protección del agua a ser utilizado para instrumentar una herramienta de pago por servicios ambientales en cuencas destinadas a abastecimiento de agua potable a la población; apoyar las tareas de monitoreo y control de la calidad y disponibilidad de las aguas (superficial y subterránea), y dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas-ODS 6 (agua y saneamiento) a 2030.

Sin desconocer el avance que representó la Ley de Ordenamiento Territorial (N.º 18.308), se identifican carencias tanto a la hora de direccionar la radicación de inversión productiva como en lo referente a la planificación del desarrollo urbano, turístico y portuario de la costa del Río de la Plata y oceánica. En consecuencia, es necesario avanzar en una planificación ambiental del territorio que restrinja algunas actividades en áreas que son fuente de agua potable para la población o de recarga de acuíferos estratégicos. Es necesario, asimismo, estudiar y consensuar cambios en la Ley de Ordenamiento Territorial para potenciarla como un instrumento de ordenamiento productivo del territorio. De esta manera, se tendrá un marco claro de cuáles inversiones son permisibles y cuáles no en distintos sitios del territorio nacional, por la existencia de distintas condicionantes (factores ambientales, sociales o estratégicos).

La costa del Río de la Plata y oceánica es un territorio crítico. Se trata de un recurso de todos los habitantes y como tal debemos cuidarlo para el uso y disfrute intergeneracional. Su desarrollo urbano, turístico y portuario se ha dado en forma escasamente controlada, aunque presenta un buen diseño que resalta

ante los parámetros mundiales y esto debe ser un valor a conservar. Se deberá evitar soluciones al estilo “puente sobre la laguna Garzón” que se instrumentaron sin tener un debido análisis del impacto en todo el borde costero y no solo puntualmente en la laguna. Si bien han existido avances en las directrices costeras, se propone consensuar con los gobiernos departamentales las líneas generales de este desarrollo, que contemplen la zona costera del Río de la Plata y del frente marítimo como una unidad, y no compartimentada en las distintas jurisdicciones departamentales.

Para proteger algunos ecosistemas costeros y marinos que son refugio de avifauna, se propone utilizar las herramientas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y conformar áreas protegidas costero-marinas que puedan tener un fin distinto al de sol y playa, y puedan convocar a los uruguayos y visitantes extranjeros al avistamiento, con respeto, de especies de avifauna y otros fenómenos costeros.

En el saneamiento en balnearios costeros existe un desorden en cuanto a exigencias de sistemas alternativos (fosa séptica, etc.). Se propone unificar criterios a nivel nacional para implementar sistemas alternativos de saneamiento en la costa, que serán exigidos en los permisos de construcción. En este aspecto también se deberá analizar el sistema de barométricas de recolección de estos sistemas, con el fin de crear puntos de disposición obligatorios y sistemas de concesión de zonas geográficas a servir. Esto redundará en una mejor protección de las napas subterráneas y ayudará a evitar que la mala construcción y operación de estos sistemas (pozos perforados, robadores, etc.) atenten contra el desarrollo turístico del lugar y la salud de sus habitantes permanentes y temporales.

Asuntos ambientales urbanos, salud y educación. En las urbanizaciones de nuestro país (donde vive más de 90 % de la población), y

fundamentalmente en el área metropolitana, existen dos problemas ambientales centrales que afectan diariamente a los uruguayos y han sido detectados claramente por la gestión del defensor del vecino: el ruido y las emisiones vehiculares asociadas, por un lado, y los residuos, por el otro. Este es un ámbito de responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, por lo que aquí se focalizan las de la órbita del gobierno nacional.

Es necesario, en primer lugar, actualizar la normativa en materia de ruido y emisiones vehiculares a los efectos de incorporar las buenas prácticas internacionales. Se propone establecer requisitos mínimos de seguridad y ambiente para la importación de vehículos nuevos, así como un Sistema Nacional de Control Vehicular (mecánico y de emisiones de escape) y fomentar el transporte multimodal y el público en particular, fundamentalmente con vehículos eléctricos, híbridos y otras tecnologías de baja emisión. En forma complementaria, se propone fomentar la reconversión energética de calefacción de hogares y oficinas hacia fuentes más limpias (gas, energía eléctrica de red, energía solar, etc.) a los efectos de velar por la calidad del aire.

La basura es un problema mundial derivado de los nuevos patrones de consumo. El concepto de una “economía circular” —donde los materiales se utilizan y se reciclan en su totalidad— es cada vez más apreciado como un abordaje que atiende a la vez a preocupaciones sobre cambio climático, escasez de recursos naturales y minimización de la producción de residuos. Uruguay ha logrado escasos avances tanto en materia de residuos domésticos como industriales y peligrosos. El concepto de economía circular incluye reciclar los residuos, pero va mucho más allá, pues implica trabajar sobre todo el ciclo de vida de los productos. En ese sentido, además de promover la clasificación y valorización de la basura domiciliaria, se propone buscar mecanismos que desestimulen el

uso de materiales descartables y aseguren al menos que el consumidor pague por el costo que implica procesar ese residuo.

Además de promover la clasificación y valorización de la basura domiciliaria, se propone buscar mecanismos que desestimulen el uso de materiales descartables y aseguren al menos que el consumidor pague por el costo que implica procesar ese residuo.

En materia de residuos industriales debe diferenciarse claramente dos categorías: en el caso de los no peligrosos, se propone buscar acuerdos con las tendencias para la ubicación de vertederos regionales que reúnan los residuos de este tipo de varios departamentos. Si no se logra esa coincidencia, se procederá a exigir, conforme a la Ley General de Protección del Ambiente, que cada jurisdicción cuente con su propio vertedero. En materia de residuos peligrosos, como primera medida se propone revisar y exigir la responsabilidad del productor o importador para que se haga cargo de su destrucción o devolución del residuo a origen.

Actualmente existe escasa coordinación de las políticas ambientales y de control de la calidad ambiental con las que previenen efectos ambientales en la salud de la población, situación que debe corregirse. Esto se da tanto en situaciones locales, como, por ejemplo, en el entorno de posibles emprendimientos con impacto en la calidad del agua o el aire (industrias, minería, etc.), como nacionales, con prácticas agrícolas como el mal uso de agroquímicos con afectación a la población circundante.

En materia de residuos peligrosos, como primera medida se propone revisar y exigir la responsabilidad del productor o importador para que se haga cargo de su destrucción o devolución a origen.

A los efectos de dar una adecuada respuesta a estas situaciones, se propone diseñar mecanismos para la aprobación de productos fitosanitarios —hoy en la órbita exclusivamente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)— que requieran preceptivamente de aprobación de aptitud respecto a la salud humana y el impacto ambiental.

Se propone fortalecer la educación ambiental en todos los ámbitos y niveles de enseñanza. En particular, desarrollar programas de educación no formal, en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida y dirigido a personas de cualquier edad y en diversos ámbitos de la vida social, procurando un cambio de actitud de los ciudadanos en su relación con el ambiente.

Es necesario fomentar el concepto de desarrollo sostenible y la gestión ambiental de la empresa (industria, agropecuaria, servicios) como forma de concientizar al principal sector que utiliza los recursos naturales.

Institucionalidad

Si bien la legislación ambiental en Uruguay es relativamente avanzada y completa, producto del consenso entre las fuerzas políticas en democracia, necesita de algunos ajustes de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, parte de un ministerio que puede haber sido una solución efectiva en los años de su creación (en la década de los noventa) pero que, en atención a la presión sobre el ambiente (actual y futura), requiere de una institucionalidad más específica.

En respuesta a esta situación, el actual gobierno creó la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC) como un organismo coordinador de estas políticas. Esta ha sido una decisión tímida y errónea, consistente con el minimalismo característico de esta gestión, donde parece privilegiarse el mantenimiento de cargos de confianza sobre el diseño sensato de estructuras organizativas eficientes. La coexistencia de la SNAACC y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) agrega más burocracia a los procesos de toma de decisión. Es hora de sustituir ambas estructuras por un ministerio dedicado específicamente a medio ambiente, ordenamiento territorial y cambio climático. Los asuntos de vivienda pueden pasar, por ejemplo, a la órbita de un redefinido Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o Ministerio de Desarrollo Social.

La coexistencia de la SNAACC y el MVOTMA agrega más burocracia a los procesos de toma de decisión. Es hora de sustituir ambas estructuras por un ministerio dedicado específicamente a medio ambiente, ordenamiento territorial y cambio climático. Los asuntos de vivienda pueden pasar, por ejemplo, a la órbita de un redefinido Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o Ministerio de Desarrollo Social.

De esta manera, en consonancia con lo que ocurre en el mundo, se fortalece a nivel máximo del gobierno y se agrupan los temas ambientales en conjunto con una visión de ordenamiento del territorio, el agua y el cambio climático. La coordinación de las políticas ambientales con los demás ministerios implicados (MGAP, MIEM, MSP) se puede realizar en el ámbito

directo del presidente en Consejo de Ministros. El nuevo ministerio debería tener la específica tarea de elaborar las políticas en las materias indicadas (agua superficial y subterránea, ambiente, territorio y cambio climático) y la coordinación de las acciones con los demás ministerios para evitar el antagonismo entre la promoción productiva y los aspectos ambientales. Se requiere un rediseño de los mecanismos de control ambiental que lo hagan efectivamente más disuasivo. Las multas que se apliquen deben considerar un cálculo económico que las vincule con el beneficio ilícito que genera no cumplir la norma. Es necesario mejorar las acciones para el control de las actividades en el territorio, habilitaciones y permisos ambientales en aras de una mayor eficacia y autonomía operativa. La especialización de funciones permitirá al nuevo ministerio concentrarse en la definición de las políticas en la materia de su competencia.

También se propone crear una instancia de coordinación con los distintos niveles de gestión de política ambiental (gobiernos departamentales y locales) que propicie la descentralización real de la gestión del ambiente con recursos propios redistribuidos del presupuesto nacional.

III. POLÍTICA ECONÓMICA

1) Tres ejes de la estabilidad macroeconómica

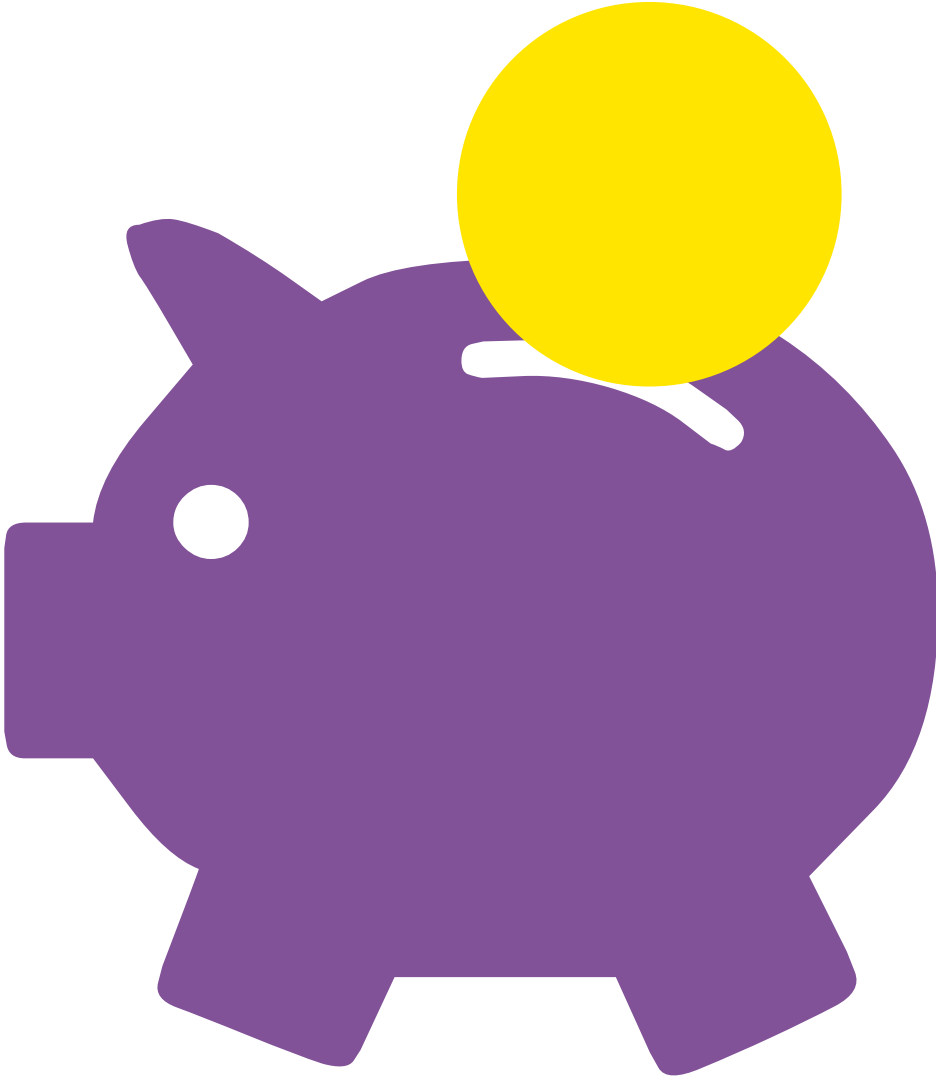
Política monetaria y cambiaria. La política monetaria se ha planificado en el contexto de una economía pequeña tomadora de reglas internacionales que se plantea alcanzar un grado creciente de internacionalización y que requiere un control estricto de la estabilidad de precios. Los resultados han sido disímiles. No se alcanzó el objetivo de ubicar la inflación dentro del rango meta, aunque tampoco se está en un contexto de crecimiento acelerado de los precios, sino de una inflación crónica alta que se viene situando por encima del rango meta. Este equilibrio malo tiene costos de largo plazo en la capacidad de crecimiento del país, y las posibilidades de una necesaria profundización financiera que permita un desarrollo de nuevos mercados de crédito a largo plazo (por ejemplo, créditos hipotecarios en pesos nominales a tasas fijas y moderadas).

Se entiende que en términos generales debería mantenerse la política de objetivos de inflación con flotación en tipo de cambio. Sin embargo, debería sufrir correctivos que permitieran volver a focalizar al Banco Central del Uruguay (BCU) dentro de lo que debe ser el objetivo natural en materia de política monetaria: la defensa del valor de la moneda a través de objetivos estrictos sobre la inflación.

La política monetaria requiere transparencia en el tipo de instrumentos que emplea para de esta forma ser usada para anclar las expectativas de los agentes privados. En este plano las últimas administraciones de los gobiernos del FA han sido menos estrictas en el manejo de los instrumentos monetarios, generando señales confusas en el mercado.

Desde el punto de vista institucional se requiere profundizar la autonomía del Banco Central. La evidencia reciente muestra una relación no deseada entre las autoridades del Poder Ejecutivo y las del Banco Central. La situación actual confunde a los actores privados y erosiona el proceso de anclaje de las expectativas inflacionarias. Una opción por evaluar que permitiría profundizar esta autonomía sería la de tener directorios del BCU nombrados con una duración solapada a los ciclos electorales y estableciendo mayores exigencias académicas y/o profesionales para acceder a esos cargos.

En el diagnóstico se identificó que el país tiene un grado de desalineamiento de precios. Lo grave en el desalineamiento es la creciente reducción de la competitividad de la producción de bienes y servicios transables internacionalmente. Se requiere modificar esta dinámica macroeconómica que puede desencadenar en una crisis económica mayor. Sectores claves para el desarrollo productivo del país enfrentan la competencia a precios internacionales y los costos de producción a precios domésticos, los que han evolucionado de forma creciente, y reducido en forma dramática el resultado económico de las empresas de bienes y servicios transables internacionalmente. Esta dinámica le pone límites a la capacidad de inversión y crecimiento futuro. La modalidad de crecimiento impulsada desde la demanda interna, vía crecimiento de ingresos, y la falta de control sobre la evolución del gasto y el déficit público explican esta situación. El hecho de que este cuadro macroeconómico se mantenga está asociado a la capacidad que el país tiene de acceder al crédito internacional, pagando menores primas por el riesgo país que aún logra mantener. Pero esta dinámica no es sostenible y la macroeconomía debe ser reparada. Para ello resultan claves una política fiscal y de ingresos que sea consistente con la política monetaria.



En términos generales, debería mantenerse la política de objetivos de inflación con flotación en tipo de cambio. Sin embargo, debería sufrir correctivos que permitieran volver a focalizar al BCU dentro de lo que debe ser el objetivo natural en materia de política monetaria: la defensa del valor de la moneda a través de objetivos estrictos sobre la inflación.

Política fiscal

Claramente Uruguay tiene el problema de un déficit fiscal creciente, asociado a una evolución del gasto público por encima del crecimiento del producto, y sin haber procesado cambios relevantes en la política de ingresos públicos. En el año 2017 el gasto público ejecutado del sector no financiero en relación con el producto fue de 28,3 % (ver Portal de Transparencia Presupuestaria de la OPP). Este nivel implica un incremento de 4,3 puntos del PIB con relación a la misma medida en el año 2011. Tres incisos del presupuesto concentran más del 80 % de esta variación: transferencias a la seguridad social (un tercio del incremento), intereses de la deuda, y el inciso denominado “diversos créditos”.

Varios motivos se suman para explicar la situación de la seguridad social. Algunos son de naturaleza estructural, como los referidos a la evolución demográfica del país. Otros se vinculan con intervenciones que implicaron una perforación del sistema mixto (leyes 2008 y 2017). Por otra parte, está la gestión discrecional del BPS sin ningún tipo de control y regulación, y los déficits crecientes de las otras cajas que también presionan sobre la estabilidad del sistema. Contar con un diagnóstico de la situación del sistema de seguridad social requiere una información precisa del estado presente y las perspectivas futuras. Esta información no está disponible en todo el detalle y la profundidad requerida, según consideran los mismos expertos en el tema. Este hecho fue evidente en el último episodio referido al denominado grupo de los cincuentones: el propio Ministerio de Economía y Finanzas tuvo una proyección del déficit asociada a la innovación propuesta (dar la opción de elegir entre el sistema mixto o exclusivamente el de reparto) diferente de la del BPS, que hizo suya el Ministerio de Trabajo. No se trata de un episodio menor e ilustra la opacidad en que estamos con relación a este asunto tan central desde el punto de vista de la evolución de las finanzas públicas.

La sostenibilidad fiscal del país está íntimamente ligada a la gestión futura que tenga el sistema de seguridad social. En este contexto se entiende que debería mantenerse el sistema mixto (reparto y capitalización individual), pero es necesario un conjunto de ajustes en parámetros básicos del sistema de seguridad social para poder responder a las nuevas demandas.

La sostenibilidad fiscal del país está íntimamente ligada a la gestión futura que tenga el sistema de seguridad social. En este contexto se entiende que debería mantenerse el sistema mixto (reparto y capitalización individual), pero es necesario un conjunto de ajustes en parámetros básicos del sistema de seguridad social para poder responder a las nuevas demandas. A los efectos de identificar y aplicar esos cambios de parámetros se requiere recorrer un camino de tres etapas:

a) Contar con un diagnóstico independiente y de máximo rigor técnico que, en base a un manejo transparente de la información disponible, pueda ejecutar los cálculos actuariales requeridos para poder identificar y procesar los cambios. En esta dirección se podría formar una comisión técnica de alto nivel con iniciativa del Poder Ejecutivo, pero con venia del Parlamento, que se convocaría para realizar esta tarea.



b) Proponer un cambio institucional en la regulación de las acciones del BPS que permitan, de forma permanente, dar más transparencia a la gestión de esta institución tan relevante para las finanzas públicas del país.

c) Promover un acuerdo lo más amplio posible para procesar estas reformas; lograr sacarlas de las contiendas electorales y pensar estratégicamente en términos de la sostenibilidad fiscal y la capacidad futura de poder honrar los compromisos presentes y futuros del sistema de seguridad social.

El problema del gasto público en Uruguay no es su tamaño. Dado el nivel de ingreso per cápita, el gasto se ubica en niveles alineados con lo que ocurre en términos comparados. El problema se vincula con una baja eficacia y eficiencia de toda la administración pública, lo que redundará en servicios de baja calidad y caros. Resulta imprescindible montar un programa de largo plazo que se enfoque en mecanismos de mejora de la eficacia y eficiencia del gasto en toda la administración pública (gobierno central y empresas públicas). Este programa debe estar basado en un manejo transparente de la información, que logre establecer indicadores objetivos de resultados para permitir un monitoreo de la gestión enfocado en la mejora en la asignación de recursos. Deben desarrollarse instrumentos que permitan alinear los incentivos (tanto los institucionales como de los empleados públicos) en la dirección de una gestión más eficiente.

El problema del gasto público en Uruguay no es su tamaño. Dado el nivel de ingreso per cápita, el gasto se ubica en niveles alineados con lo que ocurre en términos comparados. El problema se vincula con una baja eficacia y eficiencia de

toda la administración pública, lo que redundará en servicios de baja calidad y caros. Resulta imprescindible montar un programa de largo plazo que se enfoque en mecanismos de mejora de la eficacia y eficiencia del gasto en toda la administración pública (gobierno central y empresas públicas).

La actual administración de gobierno buscó procesar sucesivos intentos de ajuste de las finanzas públicas vía el aumento de sus ingresos: manejo con fines recaudatorios de las tarifas públicas e incremento de impuestos (eliminación de deducciones del IRAE, cambios en el IRPF, impuestos distorsionantes en el comercio exterior). Estos cambios estuvieron motivados por razones puramente recaudatorias y no articulados en una evolución de propuesta tributaria consistente, como se pretendió hacer en la primera administración de gobierno del Frente Amplio.

La política tributaria se debe orientar a continuar el proceso de mejora en la eficiencia de la administración tributaria. La factura electrónica es un movimiento en la buena dirección. Es necesario continuar con mecanismos más desarrollados de coordinación entre las distintas agencias recaudatorias. Al igual que en el caso de la política monetaria, la gestión eficiente de agencias recaudadoras requiere de independencia técnica con relación al Poder Ejecutivo. La orientación política en materia de administración tributaria sirve como ejemplo para ilustrar la relevancia en la continuidad de políticas públicas a través de gobiernos de distintos partidos. Los objetivos de largo plazo se alcanzan en el largo plazo y requieren continuidad a través de distintos períodos de gobierno.

La estructura impositiva (política tributaria propiamente dicha) requiere revitalizar el proceso de anulación o reducción de impuestos ineficientes. En este sentido, ha habido una reversión parcial, lo que revela una volatilidad en la orientación. El objetivo debe ser una estructura de pocos tributos y de aplicación universal. Idealmente hay que orientarse a una estructura fiscal basada en pocos impuestos, que tengan capacidad recaudatoria y sean de relativamente fácil fiscalización (IVA e IMESI), y otros que tengan impacto en la distribución del ingreso y grave de acuerdo con la capacidad contributiva de los ciudadanos (IRPF e IRAE). Siempre toda propuesta de reforma tributaria debe ser considerada en un sistema global y no tocar ninguno de los aspectos por separado, como sí ocurrió en este último gobierno del Frente Amplio, que buscó de forma reiterada tapar agujeros, creando distorsiones en la estructura impositiva. La capacidad institucional de un país para el desarrollo está directamente relacionada con la capacidad de cobrar impuestos de forma eficiente.

La modalidad de financiamiento ha sido usar la deuda pública en forma creciente. Esto derivó en que en forma sistemática se tuvo que incrementar los topes de deuda autorizados por el Parlamento. El gobierno siempre recurrió a un nuevo marco legal que le permitiera mover el tope de deuda, quitándole toda efectividad al instrumento como mecanismo de alcanzar una disciplina fiscal mayor.

La deuda pública se ha caracterizado por un manejo profesional y con resultados aceptables en el contexto de las restricciones que el país enfrenta y que además implican requerimientos crecientes de financiamiento externo. Los logros de la gestión se verifican tanto en el perfil de maduración de los plazos del endeudamiento como en la menor exposición en términos de monedas (deuda en dólares). Se valora el hecho de que el país logre

mantener su estatus crediticio internacional, lo que debería mantenerse como un objetivo central de la política fiscal responsable, que atienda las siguientes metas: estabilizar la relación deuda-producto y mejorar aún más el estatus crediticio del país. En el presente existen indicios claros de que este estatus no está garantizado en términos dinámicos si no se corrige la trayectoria de la política fiscal en el futuro próximo.

La adopción de una regla fiscal contribuye a asegurar una disciplina que produzca un manejo prudente de las cuentas públicas, lo que limita la discrecionalidad. La regla fiscal se vislumbra como un instrumento útil para asegurar la estabilidad de mediano plazo y para mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y conducir a una senda de crecimiento sostenido. La evidencia internacional da muestras de que la incorporación de una regla fiscal genera un marco de mayor certidumbre para los agentes económicos, genera mayor confianza en los mercados sobre la conducción económica del gobierno y crea reputación en los hacedores de política. Por otro lado, dota a la conducción económica de un horizonte en la planificación, lo que supone una mayor continuidad en las políticas adoptadas, y permite un alejamiento del ciclo político-electoral que evita así políticas oportunistas.

La adopción de una regla fiscal contribuye a asegurar una disciplina que produzca un manejo prudente de las cuentas públicas, lo que limita la discrecionalidad. La regla fiscal se vislumbra como un instrumento útil para asegurar la estabilidad de mediano plazo y para mejorar la situación del país en el largo plazo y conducir a una senda de crecimiento sostenido.

La evidencia internacional da muestra de que la incorporación de una regla fiscal genera un marco de mayor certidumbre para los agentes económicos, genera mayor confianza en los mercados sobre la conducción económica del gobierno y crea reputación en los hacedores de política.

El objetivo debería ser acordar una regla orientada a mantener un superávit fiscal estructural compatible con una reducción de la deuda pública. La definición de una regla fiscal debe estar acompañada de una adecuada institucionalidad (Consejo Asesor) y a su vez de reglas claras para la fijación de las tarifas públicas y de los objetivos de contribución de las Empresas Públicas a Rentas Generales.

Políticas de ingresos

El tercer vértice de la propuesta macroeconómica es la política de ingresos y el funcionamiento del mercado de trabajo. El instrumento fundamental es la negociación salarial en el marco de los Consejos de Salarios. El Poder Ejecutivo establece una pauta y trata de ser un facilitador de la negociación entre la parte empresarial y los trabajadores. Desde el año 2009 se perdió la facultad de homologación de los acuerdos resignando un importante instrumento para que el Poder Ejecutivo logre alinear la evolución de los ingresos con el resto de las variables macroeconómicas.

Otras medidas de perfeccionamiento del marco de la negociación salarial deben ser implementadas. En el presente existe una distorsión regulatoria debida al mal funcionamiento de los Consejos de Salarios y a su representatividad tanto en el ámbito sindical como empresarial. Es necesario un rediseño

combinando más centralización en la definición de pautas globales y descentralización a nivel de empresas para darle mayor flexibilidad al mercado de trabajo. Un mejor funcionamiento de la negociación colectiva podría lograrse reduciendo el número de grupos (para favorecer una menor fragmentación de la negociación y del propio mercado de trabajo), eliminando las cláusulas indexatorias o “correctivos” (para darle la debida flexibilidad al mercado), permitiendo que cualquier corrección sea materia de negociación en la ronda subsiguiente y estableciendo ajustes salariales nominales únicamente para los laudos mínimos, que deje cualquier otra mejora salarial en el ámbito de negociación bipartita para la negociación con la empresa.

Como ya se refirió en el diagnóstico, la mejora del salario real desalineado de los cambios en productividad constituye un problema a resolver. La pauta actual confirma una inflación en el techo o incluso encima del rango meta de la inflación, por lo que se requiere dar consistencia a la política monetaria, a la fiscal y a la de ingresos.

En vistas de la radicalización que se observa en numerosos conflictos, parece del caso buscar consensos para establecer de modo obligatorio un proceso de prevención de conflictos y de escalamiento gradual cuando estos resultan inevitables. La elección por voto secreto de los dirigentes sindicales y la aprobación por voto secreto de las medidas más extremas (como las paralizaciones por tiempo prolongado) contribuirían a dar legitimidad a los reclamos sindicales y a preservar los derechos de todas las partes ante radicalizaciones ilegítimas de los conflictos, en particular en el caso de las ocupaciones.

2) Tres ejes para las políticas microeconómicas

Se priorizarán aquellas políticas microeconómicas que tengan efectos sistémicos en el funcionamiento de la actividad económica (no se desconoce la relevancia que podrán tener ciertas políticas sectoriales evaluadas como positivas, que ya se han desarrollado en la sección anterior de este capítulo). Desde esta perspectiva se entiende que se debe focalizar en: política comercial, política de competencia y regulatoria, política de infraestructura.

Política comercial

Uruguay es una economía pequeña que desde hace más de tres décadas desarrolla un proceso gradual pero permanente de apertura comercial. Este proceso estuvo apoyado en un conjunto de políticas unilaterales que se han mantenido y perfeccionado en este largo período. Entre ellas se pueden mencionar el Régimen de Importación en Admisión Temporal, la Ley de Puertos, la Ley de Zonas Francas, la Ley de Inversiones, algunas leyes sectoriales (informática y audiovisual), el proceso de reforma aduanera VUCE, y la agencia de promoción Uruguay XXI.

Estas políticas unilaterales permitirían potencialmente alinearse de forma poco traumática a las nuevas disciplinas internacionales de los acuerdos de nuevo tipo.

Sin embargo, no es este el rumbo que se adoptó en lo que refiere a acuerdos comerciales preferenciales. Solo puntualmente este fue el camino, como por ejemplo el Acuerdo de Inversiones con Estados Unidos y la profundización de los acuerdos de libre comercio con algunos países de la ALADI (México y Chile).

Es necesario profundizar este camino para poder beneficiarse con un mejor acceso al

mercado mediante las políticas unilaterales amigables con la internacionalización que el país ya tiene vigente. Lo paradójico de Uruguay es que sin cambios domésticos dramáticos puede firmar acuerdos de nueva generación con cualquier país, y sin embargo no lo ha hecho.

Un obstáculo ha sido el funcionamiento del MERCOSUR. La integración regional con los países del MERCOSUR dejó al país con un conjunto de acuerdos comerciales preferenciales muy reducido. Los hechos han demostrado que la negociación conjunta en el MERCOSUR, más que favorecer los intereses de Uruguay, los han perjudicado. Es imposible alinear los intereses de los países para construir una política comercial común en el MERCOSUR. Desde hace más de dos décadas, el MERCOSUR limita la capacidad de los países miembro de firmar acuerdos comerciales extrabloque en forma independiente.

La integración regional con los países del MERCOSUR dejó al país con un conjunto de acuerdos comerciales preferenciales muy reducido. Los hechos han demostrado que la negociación conjunta en el MERCOSUR, más que favorecer los intereses de Uruguay, lo han perjudicado. Es imposible alinear los intereses de los países para construir una política comercial común en el MERCOSUR. Desde hace más de dos décadas, el MERCOSUR limita la capacidad de los países miembro de firmar acuerdos comerciales extrabloque en forma independiente.



Es necesario profundizar el camino para poder contar con un mejor acceso al mercado de los otros países mediante las políticas unilaterales amigables con la internacionalización que Uruguay ya tiene vigente. Lo paradójico es que estamos en condiciones de poder firmar acuerdos de nueva generación con cualquier país sin cambios domésticos dramáticos, y sin embargo no lo hemos hecho.



Esta restricción no sirvió para ampliar el poder de negociación de Uruguay; lo que hizo fue subordinar al país a intereses comerciales de los países grandes de la subregión (en particular Brasil). El MERCOSUR requiere ser modernizado en esta dimensión y salirse del modelo de Unión Aduanera, ya obsoleto. Las relaciones con terceros se deben acercar a la forma que aplican los países de la Asociación Europea de Libre Comercio que, si bien armonizan su política comercial, tienen grados de libertad en la negociación.

Por otra parte, el MERCOSUR debe reforzar su agenda interna. La liberalización del mercado regional sigue siendo una tarea en construcción relegada en función de una continua fuga hacia adelante que tuvo la orientación del acuerdo. La lista de tareas es enorme: desarrollo de bienes públicos regionales, programa de eliminación de barreras no arancelarias, avanzar en servicios, movilidad de personas y de capital, mecanismos creíbles de solución de controversias, actualización institucional, etc.

Es prioritario tener acuerdos comerciales preferenciales con los principales mercados compradores de alimentos en el sudeste y en el sur de Asia. Son mercados en donde los rivales exportadores de Uruguay, en forma creciente, entran en condiciones preferenciales, en tanto que nuestra oferta exportable debe pagar el arancel NMF. Las dificultades que enfrenta el país en sectores de ventajas comparativas convencionales están asociadas al debe que el país tiene en materia de acuerdos preferenciales con estos mercados. El caso de los lácteos es un ejemplo claro del costo de las malas apuestas a mercados regionales inciertos en su desempeño.

Reforzar la inserción internacional permitirá tener un nuevo ciclo expansivo de inversiones extranjeras. Estas no vendrán a menos que el país cambie radicalmente sus condiciones de acceso al mercado internacional.

Política de competencia y regulatoria. Las empresas son las usinas de generación de riqueza de nuestra sociedad, y la productividad que alcancemos en conjunto nunca podrá exceder la que logren nuestras empresas. Por su parte, la productividad de cada empresa está determinada por una serie de factores, entre los que se destaca la sofisticación de ellas mismas y de los mercados en que se desempeñan. Los mercados deben funcionar adecuadamente para que las señales de precios generen una asignación eficiente de la producción y el consumo.

En este sentido, la política de competencia, y regulatoria en general, ha sufrido tropiezos en los últimos años. Los órganos reguladores — URSEA (servicios de energía y agua) y URSEC (servicios de comunicación)— han visto o bien recortadas sus capacidades regulatorias —URSEA— o han sido capturados por la empresa pública regulada —URSEC. Por otra parte, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia enfrenta grandes restricciones para llevar a cabo su cometido, tanto en términos de personal como de recursos.

La política de competencia, y regulatoria en general, ha sufrido tropiezos en los últimos años. Los órganos reguladores —URSEA y URSEC— han visto o bien recortadas sus capacidades regulatorias —URSEA— o han sido capturados por la empresa pública regulada —URSEC. Por otra parte, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia enfrenta grandes restricciones para llevar a cabo su cometido, tanto en términos de personal como de recursos.

El abordaje de estos problemas presenta diferentes aristas. En primer lugar, la competencia

en general no tiene una política que la impulse. La comisión tiene carencias de personal calificado que le impide llevar adelante sus cometidos. Las resoluciones del órgano son bastante limitadas en su explicación de los fenómenos, lo que limita la capacidad de los privados de poder aprender sobre los casos y cambiar su comportamiento. El proyecto de ley enviado recientemente al Parlamento, que modifica aspectos de la normativa de competencia (introducción de control de fusiones, sanción “per se” de carteles duros), es un paso adelante. Sin embargo, se requiere modificar también el artículo 27 que establece la actuación de los órganos reguladores en sus sectores de actividad; en particular, eliminar el “tales como” establecido en el artículo 27 de la ley 18.159 de forma de que sean solo la URSEA, la URSEC y el BCU los que apliquen las normas de competencia. Por otra parte, la comisión debería ser ordenadora de gasto para poder cumplir con sus cometidos sin tener que depender de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, que es su superior jerárquico. Como contrapartida, la comisión debe rendir cuentas de su actuación (o su no actuación), definir una agenda de trabajo, establecer pautas y guías para los agentes económicos, etc.

En segundo lugar, es necesario impulsar la agenda de la URSEA y la URSEC. En la actualidad, los directorios de ambas instituciones tienen el objetivo mandatado por ley de apoyar a las empresas públicas (EEPP) nacionales, pero se trata de un objetivo restringido, lo que no es bueno ni para las propias empresas ni para el país. Hay que cambiar los directorios por personas calificadas en la temática, hoy ausentes. Asimismo, se requiere involucrarlas en las decisiones de precio de las EEPP, proceso que hoy es poco transparente y genera bajos incentivos para alcanzar la eficiencia. Ello implicaría también desarmar el rol que las EEPP hoy cumplen como instrumentos recaudadores para sostener el déficit fiscal del gobierno.

Proponer a los órganos reguladores como fijadores de precios es complejo, porque existen diversas restricciones legales, pero sí pueden actuar asesorando al Poder Ejecutivo en la fijación de tarifas. En el caso de la URSEA, también requerirá dotarla de personal calificado. En el caso de la URSEC, se requiere un trabajo no solo de recursos, sino también un cambio fuerte en el liderazgo de la institución. La URSEC hoy no está cumpliendo ninguno de los cometidos legales asignados y luce temerosa de actuar en contradicción con el Poder Ejecutivo.

Unas preguntas fundamentales en relación con las EEPP son por qué y para qué tenemos empresas públicas. Una justificación tiene que ver con la incapacidad de regular y supervisar empresas privadas monopólicas que concentran poder económico y político. Las EEPP son una forma de gestionar este problema: directamente se las saca del mercado. Si esa es la justificación, deberían operar como empresas competitivas y todo el diseño de gobernanza interna, regulatorio y de supervisión debería estar al servicio de esa postura.

La existencia de las EEPP ha sido sostenida por la población en distintas instancias de consulta pública. Sin embargo, estas empresas requieren un nuevo modelo de gestión, donde los directores sean elegidos por sus capacidades más que por su vinculación política. Ello requiere una nueva política salarial que permita captar a los profesionales más capacitados. Este nuevo relacionamiento entre EEPP y Estado requiere que este establezca claramente cuáles son los objetivos que deben perseguir las EEPP y los directores elegidos para su gestión. Hoy los directores son elegidos sin saber cuáles son sus expectativas para la empresa, ni los mecanismos para alcanzarlas. Tampoco saben cuáles son las condiciones en que operarán en términos de tarifas, acceso a financiamiento o inversiones, dado que el gobierno las ajusta según la coyuntura. Por

tanto, se requiere profesionalizar el vínculo entre EEPP y gobierno para que la gestión pueda realizarse y evaluarse en forma adecuada.

También es necesario repensar la gobernanza de las EEPP, puesto que en la actualidad el control es realizado fundamentalmente por la OPP. Sin embargo, esta institución no tiene los conocimientos sobre el funcionamiento de mercado que permitan un control de las decisiones de las empresas. Es allí donde se requiere desarrollar las capacidades del regulador, que sí conoce el mercado y puede entender si las propuestas tarifarias y de inversión son compatibles con el desarrollo actual y futuro de las actividades y los mercados.

Un último punto refiere a la profesionalización de las EEPP. Hay que remover los obstáculos que conspiran contra una profesionalización de la gestión y su despolitización (no de los objetivos, que seguirán siendo políticos por definición). Se requiere abordar las EEPP como empresas y, para ello, captar personal altamente calificado mediante la oferta de salarios competitivos.

3) Políticas de infraestructura de transporte y logística

Es necesario desarrollar una visión estratégica de largo plazo en infraestructura de transporte mediante el desarrollo de estudios multimodales de toda la red existente, de modo de determinar las prioridades de acción en base a indicadores de demanda y estado actual de la red. Se requiere una optimización de los recursos existentes: se entiende que la red vial uruguaya actual está lo suficientemente desarrollada como para cumplir la demanda de forma adecuada. No se requiere el desarrollo de nuevas carreteras sino la optimización de las vías actuales. Sin embargo, resulta fundamental determinar la adecuación de la red actual, incluyendo niveles de accidentabilidad, para

plantear potenciales correcciones geométricas que las carreteras requieran.

A su vez, es necesario un estudio profundo de los niveles de anegamiento y cortes de rutas generados por inundaciones, que producen situaciones de peligro y costos altísimos para algunas poblaciones del interior del país. Estos elementos permitirán el desarrollo de un "plan madre" con puntos principales como clasificación de carreteras a rehabilitar y planes de financiamiento. Se debe establecer planes de financiamiento que resulten adecuados al proyecto de infraestructura a implementar, incluyendo capacidad pública o privada de llevar adelante los proyectos, riesgos de sobrecostos y sobreplazos y capacidad financiera de las partes. La utilización de instrumentos, como las herramientas de participación público-privadas, debe realizarse en base a criterios de idoneidad y no exclusivamente considerando las restricciones presupuestales de la administración.

El marco institucional es fundamental. Como parte de las iniciativas identificadas en la sección "Por un Estado de calidad", abogamos por una nueva institucionalidad en el desarrollo de la infraestructura nacional. Los principales ejes de esa institucionalidad deben ser: transparencia, eficiencia y alineamiento estratégico. Se requiere un marco regulatorio claro que asigne responsabilidades dentro del gobierno de forma precisa y eficiente, que evite duplicaciones y burocracia innecesaria, pero a su vez garantice el control y seguimiento de cada proyecto. Se deben respetar las reglas de juego y garantizar los principios de transparencia y ecuanimidad, dando seguridad a las partes involucradas en cada proyecto. Se debe adecuar y supervisar el rol de las empresas públicas de derecho privado a las estrategias de desarrollo nacional sin lastimar la transparencia y la eficiencia. Se requieren revisiones continuas para evitar cuellos de botella en la ejecución de los proyectos.

Una propuesta particular se vincula con un perfeccionamiento de la política de infraestructura portuaria. Se requiere considerar la red portuaria en su totalidad, y diagramarla en base a la infraestructura vial y de transporte ferroviario. Para ello es necesario potenciar el rol de cada puerto según el perfil productivo y la demanda de cada zona. Se propone estudiar la viabilidad de nuevos emprendimientos, como el puerto de aguas profundas, en base a la capacidad productiva, red vial y ferroviaria existente, y paquetes de incentivos públicos apropiados.

En el puerto de Montevideo se requiere un conjunto de inversiones impostergables que incluyan un análisis serio y profundo de expansión. La potencial concreción del proyecto del Ferrocarril Central y la instalación de la tercera planta de celulosa abren una oportunidad para replantear el funcionamiento del puerto, aprovechando economías de escala de estos proyectos. El nuevo esquema de peajes y su lógica de que "pague más quien usa más" no se ha logrado en las políticas actuales. Se requiere un nuevo sistema de peajes automático en base a nuevas tecnologías ya disponibles para el transporte de carga pesada.



El marco institucional es fundamental. Como parte de las iniciativas identificadas en la sección “Por un Estado de calidad” abogamos por una nueva institucionalidad en el desarrollo de la infraestructura nacional. Los principales ejes de esa institucionalidad deben ser: transparencia, eficiencia y alineamiento estratégico. Se requiere un marco regulatorio claro que asigne responsabilidades dentro del gobierno de forma precisa y eficiente, que evite duplicaciones y burocracia innecesarias, pero a su vez garantice el control y seguimiento de cada proyecto.



NOTAS

- i INE (sitio web visitado a lo largo de julio de 2017) a: Informes sobre Demografía y Estadísticas Sociales. INE, Uruguay. / Ver en Pág. 16
- ii MIDES (2015): Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social. MIDES, Uruguay. / Ver en Pág. 16
- iii INE (sitio web visitado a lo largo de julio de 2017)b: Series históricas de Actividad, Empleo y Desempleo. INE, Uruguay. / Ver en Pág. 19
- iv Borrás, González P. y Rossi (2011): Polarization and middle class. Documento de trabajo de Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Ver en Pág. 19
- v Leites, Salas y Colafranceschi (2018): Progreso multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años. PNUD, Uruguay. / Ver en Pág. 20
- vi Programa de Mejoramiento de Barrios (2012): Relevamiento de asentamientos irregulares: primeros resultados de población y viviendas a partir del censo de 2011. PMB, Uruguay. Ver en Pág. 20
- vii Programa de Mejoramiento de Barrios (2012): Relevamiento de asentamientos irregulares: primeros resultados de población y viviendas a partir del censo de 2011. PMB, Uruguay. Ver en Pág. 20
- viii MIDES (2016): Censo de calle. Mides, Uruguay. Ver en Pág. 20
- ix JND y ONU (2013): Estudios de seroprevalencia de VIH/sida y de conocimientos, actitudes y prácticas entre usuarios de pasta base, crack y otras denominaciones de la cocaína fumable en Montevideo y su área metropolitana. JND, Uruguay. / Ver en Pág. 21
- x JIFA (2016): Informe 2016. JIFA-ONU. Ver en Pág. 21
- xi FHUCE y JND (2014): Fisuras: dos estudios sobre pasta base de cocaína en el Uruguay. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas. FHUCE. / Ver en Pág. 21
- xii Hein, G. y González, V. (2017): El suicidio en Uruguay En: Larrobla, C y otros (comp.), 2017: "70 años de suicidio en Uruguay: 7 disciplinas, 7 entrevistas, 7 encuentros". Udelar, Uruguay. Ver en Pág. 23
- xiii Comisionado Parlamentario Penitenciario (2016): Boletín estadístico. CPP, Uruguay. Ver en Pág. 25
- xiv Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017): Informe anual 2017. CPP, Uruguay. Ver en Pág. 26
- xv EDUY21, Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo, Gráfico n.º 1. Ver en Pág. 28
- xvi EDUY21, Gráfico n.º 2. / Ver en Pág. 28
- xvii EDUY21, Gráfico n.º 3. / Ver en Pág. 30
- xviii DUY21, Gráfico n.º 4. / Ver en Pág. 30
- xix EDUY21, Gráfico n.º 7. / Ver en Pág. 30
- xx INEEd, Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, Gráfico n.º 1.20. Ver en Pág. 30
- xxi INEEd, Gráfico n.º 1.7. / Ver en Pág. 30
- xxii INEEd, Gráfico n.º 1.II. / Ver en Pág. 30
- xxiii INEEd, Gráfico n.º 2.1. / Ver en Pág. 31
- xxiv INEEd, Gráfico n.º 2.2. / Ver en Pág. 31

xxv Bos y otros, Latin America and the Caribbean in PISA 2015, 6.4. / Ver en Pág. 34

xxvi INEEd, Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, Gráfico n.º 1.15. Ver en Pág. 34

xxvii INEEd, Gráfico n.º 3.2. / Ver en Pág. 34

xxviii INEEd, Gráfico n.º 3.4. / Ver en Pág. 34

xxix EDUY2I, Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo, Gráfico n.º 19. Ver en Pág. 35

xxx Es probable que esta cifra sea mayor si se consideran otros gastos en otros conceptos que pueden no haber sido agrupados en esta categoría. / Ver en Pág. 41

xxxi Cálculos realizados en base a los datos disponibles en la página web de Transparencia Presupuestaria de la OPP. Los datos de asignaciones familiares fueron extraídos de la rendición de cuentas del Banco de Previsión Social. / Ver en Pág. 41

xxxii MSP. SINADI. / Ver en Pág. 54

xxxiii MSP. Cuentas Nacionales en Salud. Ver en Pág. 54

xxxiv MSP. Desempeño de los principales prestadores del SNIS. 2014-2016. / Ver en Pág. 54

xxxv MSP. Desempeño de los principales prestadores del SNIS. 2014-2016. / Ver en Pág. 55

xxxvi Observatorio del Sistema de Salud del Uruguay. / Ver en Pág. 56

xxxvii Rendiciones de Cuentas JUNASA años 2008 a 2016. / Ver en Pág. 56

xxxviii En la opinión pública, y sobre todo entre buena parte de los hacedores de política vinculados a la innovación en Uruguay, se confunde permanentemente las políticas de innovación con la de ciencia y tecnología, como si se tratara de lo mismo. Esa es la lógica con la cual se denominó a la ANII, donde la primera i refiere a "investigación", es decir, ciencia y tecnología, y la segunda i refiere a "innovación". Esa también es la lógica que llevó a que la corporación científica se "levantara en armas" frente al proyecto que proponía crear una estructura institucional que coordinara los distintos esfuerzos públicos que el país hace para ser más competitivo. Ver en Pág. 99





Fotografías: **Aguaclara y Leo Barizzoni**
Corrección: **Ignacio Silva Calvi**
Diseño: **Christian Grille**

MONTEVIDEO 2019