

# Un Pequeño País Modelo

Programa de Gobierno de Ciudadanos  
2020-2025



**TALVI**

PRESIDENTE

## **Un Pequeño País Modelo**

Programa de Gobierno de Ciudadanos  
2020-2025

## Un Pequeño País Modelo

*“Yo pienso aquí en lo que podríamos hacer para construir un pequeño país modelo”.*

*José Batlle y Ordóñez desde París, 1908.<sup>1</sup>*

En 1950, hace apenas tres generaciones, Uruguay era uno de los 20 países más ricos del mundo, más precisamente estábamos en el puesto número 17, acompañados por Alemania, Bélgica y Francia. Por aquel entonces, un trabajador uruguayo ganaba 50 por ciento más que un español<sup>2</sup>.

A ese Uruguay llegaron inmigrantes de diversos rincones del mundo. Aquí encontraron una tierra de oportunidades. Era un país de primera, lo que José Batlle y Ordóñez había soñado desde Europa: “un pequeño país modelo” que luego construyó.

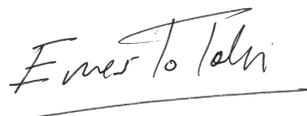
Uruguay era amable y justo. Su sociedad convivía en armonía, estaba orgullosa de tener un pueblo educado y valores cívicos con raíces profundas. Éramos conocidos como “la Suiza de América” y “la tacita de plata”; se escuchaba “como el Uruguay no hay”.

Tres generaciones después, estamos en el puesto 57 en el ranking de riqueza de los países. Un uruguayo gana casi la mitad que un español. Y la frontera del desarrollo nos queda cada vez más lejos. Los jóvenes sueñan con irse porque la tierra que los vio nacer no les permite imaginar el futuro.

Con Ciudadanos, llegamos a la política para trabajar, para dejarle a nuestros hijos “la pequeña Suiza de América”, para que ellos puedan volver a afirmar “como el Uruguay no hay”.

Venimos con el espíritu transformador y optimista de ese primer Batllismo. Un espíritu que nos condujo a reunir a 300 profesionales y técnicos independientes para crear este programa de gobierno. Un proyecto de país con propuestas probadas, financiables y posibles, con las que nos proponemos recuperar nuestras mejores tradiciones y generar oportunidades de desarrollo.

Los invito a conocer nuestro sueño, a construir Un Pequeño País Modelo.



Ernesto Talvi

<sup>1</sup> Cita extraída del libro El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-19015 de Milton I. Vanger, Editorial Arca y Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, 1983.

<sup>2</sup> Cifras basadas en Maddison Project database.

# Índice

<b>1. Gestión macroeconómica</b> .....	<b>7</b>
Política fiscal y presupuesto .....	8
Política monetaria .....	14
Política tributaria .....	18
Sistema financiero .....	24
Sistema previsional .....	30
Sistemas de control, evaluación y feedback de gasto público .....	36
<b>2. Desarrollo económico</b> .....	<b>43</b>
Inserción comercial .....	44
Ciencia, tecnología e innovación .....	52
Emprendedurismo .....	58
Medio ambiente y desarrollo sostenible .....	64
Infraestructura física y transporte .....	70
Empresas y servicios públicos .....	76
Infraestructura energética .....	82
Telecomunicaciones .....	88
Relaciones laborales .....	94
<b>3. Desarrollo sectorial</b> .....	<b>99</b>
Agro y recursos naturales .....	100
Industria .....	112
Servicios globales y logística .....	118
Turismo .....	122
Políticas fronterizas .....	128
Uruguay marítimo .....	134

<b>4. <i>Políticas sociales</i></b>	<b>139</b>
Educación	140
Salud	158
Vivienda y urbanismo	168
Integración social	174
Género	180
Personas en situación de discapacidad	186
Personas en situación de adicciones	192
Personas en situación de calle	198
Primera infancia	204
Arte y cultura	212
Deporte y recreación	222
Sociedad civil y voluntariado	228
<b>5. <i>Convivencia y seguridad ciudadana</i></b>	<b>233</b>
Estrategia policial	234
Justicia penal	242
Política carcelaria	248
<b>6. <i>Estado de Derecho y Valores Republicanos</i></b>	<b>257</b>
Política Exterior y Servicio Diplomático	258
Soberanía y defensa nacional	264
Sistema judicial	270
Constitución y Estado de Derecho	274
Transparencia y políticas anticorrupción	278
Derechos humanos	282

# Gestión macroeconómica

[ 1 ]



## Política Fiscal y Presupuesto

### Hacia una política fiscal responsable

Durante la década de bonanza económica (2004-2013) los ingresos fiscales crecieron significativamente por encima de su tendencia histórica y los gastos fiscales lo hicieron aún más.

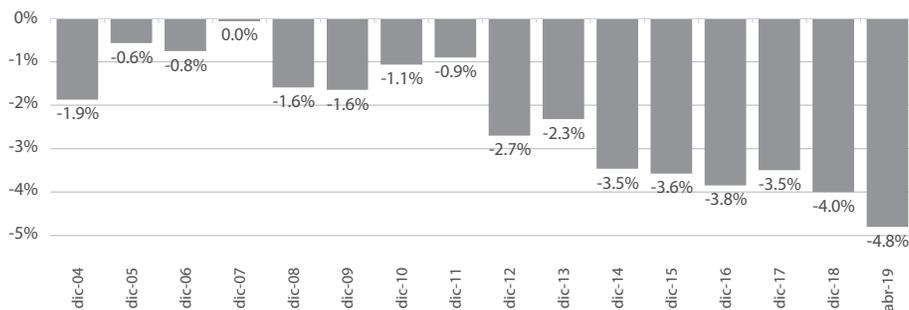
Pero cuando vino el enfriamiento económico y los ingresos fiscales se resintieron, los gastos fiscales siguieron creciendo y no se acompañaron a la nueva realidad económica.

Ante el creciente déficit fiscal el gobierno impuso tres ajustes:

- › Recortó las inversiones de las empresas públicas a la mitad.
- › Estableció aumentos de las tarifas públicas por encima de los costos de producción.
- › Aumentó el IRAE a través de una modificación de su forma de cómputo, y aumentó el IRPF y el IASS para las franjas de ingresos más altas.

Hecho todo esto, el déficit fiscal es aún mayor que antes del primer ajuste en 2014, y alcanza los 4,8 puntos del PBI en 2019<sup>1</sup>. Por su parte, la deuda pública global alcanza el 70% del PBI, que según el Fondo Monetario se mantendría constante solo en un escenario de eliminación del déficit primario del sector público, lo cual no va a ser posible si las tendencias de gastos e ingresos vigentes se mantienen<sup>2</sup>.

**Déficit global del Sector Público Consolidado, % del PBI**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

<sup>1</sup>Esta cifra excluye las transferencias de las AFAP al Fideicomiso de la Seguridad Social en el marco de la ley referente a los cincuentones.

<sup>2</sup> [Article IV 2018, FMI](#)

Esto sucedió porque Uruguay está persiguiendo un blanco móvil. Si bien aumentamos la recaudación, los gastos siguen subiendo y el gobierno no los está pudiendo controlar. Algunos no se pueden controlar porque se ajustan de manera automática, pero los que no se ajustan de manera automática también siguen subiendo (excepto el gasto en inversión, en detrimento del futuro productivo del país).

La consecuencia irremediable de este exceso de gasto es la emisión de deuda pública en dólares en los mercados internacionales para tapan el boquete de las cuentas fiscales. Esta montaña de dólares prestados que han ingresado al país en los últimos años generalmente es festejada por las condiciones financieras favorables a las que el Uruguay accede, pero esconde el hecho de que encarecen el peso con respecto al dólar y encarecen los costos productivos. En ese sentido, el desbalance de las cuentas fiscales es la madre del borrego en la pérdida de competitividad que ha sufrido el aparato productivo en los últimos años.

A medida que las políticas de Ciudadanos para reducir el déficit fiscal empiecen a dar frutos, la necesidad de financiar el déficit fiscal con deuda en moneda extranjera irá cediendo, reduciendo así la presión sobre el tipo de cambio.



## **Lo que soñamos**

Una política fiscal responsable, que preste especial atención a los riesgos macroeconómicos y permita destinar el dinero de los ciudadanos hacia donde es más socialmente redituable.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Regla fiscal de balance estructural:***

- 1/ Implementar un dispositivo legal-institucional que permita ahorrar.
- 2/ Establecer un Comité Fiscal independiente.
- 3/ Crear un Fondo de Estabilización Fiscal.

### ***Medidas de reducción de gasto:***

- 1/ Readecuar la plantilla de funcionarios públicos.
- 2/ Reducir gastos prescindibles.

### ***Presupuesto Base Cero:***

- 1/ Diseñar el Presupuesto bajo la lógica de Base Cero.

## **Regla fiscal de balance estructural:**

### **1 / Implementar un dispositivo legal-institucional que permita ahorrar.**

Vamos a implementar un dispositivo legal-institucional que le permita al país ahorrar en tiempos de vacas gordas para poder afrontar tiempos de vacas flacas sin tener que recurrir a ajustes fiscales. Esta regla fiscal determinará que el gobierno solo pueda gastar los recursos que normalmente tiene y no los recursos adicionales que circunstancialmente pueda tener –ya sea por condiciones externas favorables, por la instalación de emprendimientos de gran envergadura o por otros motivos transitorios– y que no es razonable que se mantengan en el tiempo.

Este tipo de regla fiscal no es algo nuevo dado que la mayoría de los países de la Unión Europea tienen un arreglo institucional con estas características. En la región, Chile viene aplicando una política similar desde 2001, y Colombia, Panamá y Perú lo hacen desde 2011, 2012 y 2013 respectivamente<sup>3</sup>. En estos diseños institucionales, se apunta a alcanzar metas de balance fiscal estructural calculado en base a ingresos fiscales de largo plazo depurados de factores cíclicos e irregulares. Esto se traduce en que, cuando la recaudación fiscal aumenta por encima de su tendencia estructural, el gobierno no puede aumentar el gasto en la misma medida, mientras que cuando la recaudación se deteriora por razones circunstanciales, el fisco puede continuar gastando al mismo ritmo que lo venía haciendo y sosteniendo la actividad económica.

En resumen, la regla induce al ahorro cuando la situación económica es favorable y al desahorro cuando la situación económica es desfavorable, lo que limita el factor procíclico de la política fiscal y la dota de credibilidad y estabilidad en el tiempo<sup>4</sup>.

### **2 / Establecer un Comité Fiscal independiente.**

El primer paso será establecer un Comité Fiscal independiente compuesto por expertos especializados del sector público, privado y académico, que año a año tendrán la labor de determinar cuáles son los ingresos estructurales con los que la Administración podrá contar previsiblemente en el futuro, tal como se hace en Chile, Bélgica, Holanda y Reino Unido.

Simultáneamente el Poder Ejecutivo determinará –sujeto a aprobación del Poder Legislativo– la meta de balance fiscal estructural a la que la Administración deberá apuntar en los próximos ejercicios fiscales. Se tomará en cuenta las condiciones económicas actuales y proyectadas, tanto domésticas como externas, además de la situación de endeudamiento público y sus perspectivas. El Comité Fiscal además deberá hacer recomendaciones y asesorará al Poder Ejecutivo acerca de cuál es la meta de balance fiscal estructural más adecuada.

---

<sup>3</sup> Ver [Ledó et al. \(2017\)](#) en donde se caracterizan las distintas reglas fiscales a nivel mundial.

<sup>4</sup> La prociclicidad de la política fiscal en las economías emergentes, es decir, que el gasto público tiende a crecer cuando se expande la actividad económica y viceversa, ha sido documentada exhaustivamente. Ver por ejemplo, [Frankel, Végh y Vuletin \(2013\)](#).

El gobierno podrá gastar durante el ejercicio de la manera que disponga, mientras tanto alcance, la meta de balance fiscal estructural definida previamente<sup>5</sup>. Solo en situaciones excepcionales e inesperadas el Comité podrá autorizar desvíos temporales de la regla fiscal, los que se registrarán en una Cuenta de Control que deberá ser corregida en los ejercicios posteriores al desvío. Esta corrección podrá efectuarse una vez que el Comité Fiscal determine que las perspectivas de la actividad económica son suficientemente favorables como para procesar la adecuación.

### **3 / Crear un Fondo de Estabilización Fiscal.**

Finalmente, los ahorros generados a partir de la implementación de esta regla –resultantes de la diferencia entre los ingresos y los gastos observados– deberán ser volcados a un Fondo de Estabilización Fiscal que se invertirá en activos externos líquidos y de bajo riesgo.

## ***Medidas de reducción del gasto:***

### **1 / Readecuar la plantilla de funcionarios públicos.**

La regla fiscal ordena las finanzas públicas hacia el futuro, pero hoy el Uruguay tiene un déficit fiscal de casi 3 mil millones de dólares que hay que corregir si no queremos aumentar el ritmo de emisión de deuda.

¿De dónde vamos a obtener fondos para hacer esto? Primero, readecuando la plantilla de funcionarios públicos para hacerla consistente con las posibilidades que hoy tiene el país de financiarla.

Si no reponemos 6 mil vínculos que terminan por año de personas jubiladas, destituidas o fallecidas podemos alcanzar ahorros de hasta mil millones de dólares sin resentir la calidad de los servicios públicos y sin afectar los derechos adquiridos por los trabajadores. Y si hubiera que reponer un cargo porque es de particular importancia, además hay 17 mil vínculos laborales que terminan por fin de contrato o renuncia, de los que podemos hacer uso para suplir vacantes.

Pero además, hay enormes diferencias salariales entre distintas dependencias del sector público, lo que implica que no renovar una vacante en sectores de la administración pública con remuneraciones elevadas permitirá sí renovarlas en sectores que lo requieren, manteniendo la generación de ahorros.

Esto no quiere decir que será simple. La no renovación de vacantes apunta a la racionalización de la cantidad de funcionarios públicos, pero si no se maneja de forma seria y con una mirada al futuro puede derivar en un envejecimiento de las planillas de trabajadores de los organismos públicos, en una pérdida de talento en áreas que lo necesitan y un desbalance en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, si uno trabaja de manera quirúrgica se puede tener un Estado más adecuado a nuestras posibilidades sin afectar la calidad de los servicios.

---

<sup>5</sup> La variable de gasto a considerar será el gasto primario corriente, es decir, sin considerar inversiones ni pago de intereses.

## **2 / Reducir gastos prescindibles.**

Como medidas adicionales de reducción del gasto, planteamos continuar con la inclusión de la flota vehicular del gobierno en el Sistema de Control Vehicular (SISCONVE) para seguir reduciendo sus costos asociados, un mayor control de los gastos en elementos de lujo, ya sean aparatos electrónicos de alta gama no justificados o mobiliario de oficina, viajes oficiales innecesarios, y un recorte de los cargos de particular confianza (escalafón Q).

## **Presupuesto Base Cero:**

### **1 / Diseñar el Presupuesto bajo la lógica de Base Cero.**

Actualmente cada ciclo presupuestal define cuánto más gastar en cada inciso, programa o unidad ejecutora de manera incremental, sin considerar si lo que ya se gasta tuvo el resultado que se buscaba.

Como alternativa a la lógica incremental del presupuesto vigente en nuestro país, planteamos la lógica del Presupuesto Base Cero. Este método implica reconstruir el presupuesto de cada unidad ejecutora en un momento dado en base a una descripción y evaluación detallada de sus actividades. A raíz de este ejercicio, se identifican alternativas para realizar estas actividades con su correspondiente plan de gasto, que incluye los resultados esperados, los recursos requeridos en unidades físicas y el costo asociado a su implementación. Asimismo, se detectan ineficiencias y solapamientos en los cometidos de las unidades ejecutoras con mayor facilidad.

La implementación de este proceso en México entre 2015 y 2016 implicó una reducción del gasto público federal de 9%, permitiendo reducir el número de programas presupuestarios vía fusiones y eliminaciones, y contener el crecimiento de ciertos componentes del gasto público como el gasto en servicios personales y operativos<sup>6</sup>.

Elaborar un Presupuesto Base Cero requiere un mayor esfuerzo técnico y financiero relativo a las prácticas vigentes, en particular durante la fase de implementación, además de que cada instancia presupuestal implica una revisión de lo que se hizo y de sus resultados. Creemos que esta es la forma de mejorar la calidad del gasto público en Uruguay, pero atendiendo a las dificultades que implica, empezaremos por introducir el Presupuesto Base Cero para incisos o unidades ejecutoras en donde exista evidencia de que los programas vigentes no están logrando los fines planteados o que representen una parte significativa del presupuesto global.

---

<sup>6</sup> [Reingeniería del presupuesto de egresos de la Federación en México: La experiencia de un presupuesto base cero moderno. BID, 2018.](#)



## Política monetaria

### Restaurar la confianza y la credibilidad

En los últimos 12 años la política monetaria llevada adelante por el Banco Central del Uruguay (BCU) ha sido incapaz mantener la inflación en torno a los objetivos, pese a que estos han sido relativamente poco exigentes. Así lo refleja la meta puntual de 5% con el intervalo de tolerancia de 4 puntos porcentuales. En los últimos tres gobiernos la inflación en Uruguay promedió cerca de 8%, mientras que las tasas en el mundo y la región (excepto Argentina) son mucho más bajas. Estos desvíos sistemáticos de la meta han sido excepcionales entre aquellas economías que se han propuesto metas de inflación como régimen de política monetaria. Tal ha sido el grado de incumplimiento, que el intervalo de tolerancia fue ajustado para evitar desvíos mayores. Esto último contrasta con las buenas prácticas y refleja una señal displicente respecto al compromiso con el objetivo inflacionario.

Los recurrentes incumplimientos de las metas y las señales derivadas de las autoridades conllevaron un desanclaje sistemático de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, tanto a corto como a mediano plazo. Esto tampoco es normal, ni en la región, ni en el mundo.

En este contexto cabe recordar que la inflación es un “impuesto” regresivo que pagan quienes menos tienen.

Los hogares de mayores ingresos ahorran una proporción más alta de su ingreso y lo hacen minimizando los costos de este “impuesto”, entre otros factores porque tienen empleos formales con remuneraciones indexadas. Esto no es así en los hogares de menores ingresos donde el empleo informal es más frecuente y el ahorro es un lujo inaccesible. El “impuesto” inflacionario es doblemente injusto ya que además no requiere autorización parlamentaria.

Por otro lado, un ambiente de inflación alta y volátil hace más difícil para las empresas proyectar sus ingresos y costos, generando incertidumbre que retrae la inversión real.

En el plano financiero, un nivel elevado de inflación frena la desdolarización y conduce a tasas nominales más altas que resultan muy atractivas para inversores extranjeros especulativos con horizonte de muy corto plazo. Esto ha generado alta volatilidad en los flujos de capitales y presiones procíclicas sobre el tipo de cambio. El Banco Central del Uruguay (BCU) en este contexto se ve obligado a permitir una elevada volatilidad cambiaria o intervenir el mercado de cambio, con los costos que esto último lleva asociado. En contraste, en períodos de dólar regional o globalmente fuerte, la inflación alta y el desanclaje de expectativas le quitan potencia a la política monetaria (tasas locales) y cambiaria para atenuar desequilibrios y amortiguar la desaceleración económica.

Los motivos del fracaso de la política monetaria en los últimos años son múltiples:

- › La mayor parte del tiempo la política monetaria ha sido fuertemente expansiva.
- › El instrumento de agregados monetarios entorpece la conducción de la política monetaria y es una rareza a nivel mundial en economías similares a la uruguaya.
- › Política monetaria recargada con múltiples objetivos inconsistentes.
- › El Banco Central carece de autonomía en los hechos<sup>1</sup>.
- › La comunicación ha sido errática y la frecuencia con que se toman las decisiones es muy baja.
- › Elementos ajenos al manejo de la política monetaria que también han dificultado el trabajo de la autoridad monetaria: altos niveles de indexación y dolarización, el uso de tarifas públicas como instrumento de recaudación y una política fiscal permanentemente expansiva.

Recuperar la confianza y credibilidad es el mayor desafío que enfrenta la política monetaria en los próximos años. Este desafío no puede minimizarse ni postergarse.

---

<sup>1</sup>“En mi país tuvimos el buen recaudo de que el Banco Central no tuviera independencia del gobierno” Declaración de José Mujica en visita oficial a Argentina. Fuente: Página 12, 16 de enero de 2010.

## Lo que soñamos

Converger gradualmente a una inflación baja y estable, con expectativas ancladas en la meta, que no imponga una pesada carga a las familias y permita a las empresas planificar su futuro e invertir con confianza.

## Lo que vamos a hacer

### *Inflación y Política Monetaria:*

- 1 / Reducir la inflación.
- 2 / Migrar a un régimen de tasas de interés.
- 3 / Cambios en el Comité de Política Monetaria.
- 4 / Fortalecer el régimen de flotación.
- 5 / Modernizar la institucionalidad del BCU.

## **Inflación y Política Monetaria:**

### **1 / Reducir la inflación.**

Buscaremos converger a una inflación de 3% en 2024, manteniendo por dos años la meta de 5%. El rango de tolerancia se reduciría a más menos  $\pm 1\%$  hacia 2022. Estos parámetros son el estándar para objetivos inflacionarios en economías emergentes.

**Para cumplir con este objetivo proponemos un plan de estabilización de tres pilares.** Los primeros dos superan las competencias del BCU pero corresponden a condiciones necesarias para la efectividad del tercer pilar referido a la política monetaria.

- › **Pilar Fiscal:** Reducción del déficit y regla fiscal para que la política de gastos e ingresos del gobierno deje de jugar en contra del objetivo inflacionario [[Ver capítulo Política fiscal y presupuesto](#)].
- › **Pilar de Reformas Estructurales:** Limitar la injerencia política en las decisiones de precios de empresas públicas; moderar la dolarización e indexación de la economía; ampliar la profundidad del mercado de renta fija; etc. [[Ver capítulos Empresas y servicios públicos](#), [Infraestructura energética](#), [Sistema financiero](#) y [Relaciones laborales](#)].
- › **Pilar Monetario:** se compone de las medidas que se explicarán a continuación.

### **2 / Migrar a un régimen de tasas de interés.**

Vamos a reemplazar el instrumento de política vigente de agregados monetarios a tasa de interés interbancaria durante el primer año de la nueva administración. Este instrumento tendrá un manejo técnico con independencia (o subordinación) de otros objetivos de política distintos a la inflación, en concordancia con las mejores prácticas internacionales y recomendaciones académicas.

### **3 / Cambios en el Comité de Política Monetaria.**

Vamos a ampliar a 8 el número de reuniones del Comité de Política Monetaria en el año y revisar las instancias de comunicación. El foco en el plano comunicacional priorizará a la construcción de confianza y credibilidad. Para ello, nos basaremos en los modelos más exitosos. Hay mucha experiencia acumulada de cómo lograr esto, cuando uno se lo propone.

### **4 / Fortalecer el régimen de flotación.**

En materia de política cambiaria se propone fortalecer a la larga el régimen de flotación. Si bien en general se ha avanzado desde el abandono de las bandas de flotación en 2002, aún resta camino por recorrer. En concreto, si hubiera intervenciones cambiarias, estas deberán estar subordinadas al objetivo primario de cumplir con el objetivo inflacionario. Condicional a éste, se buscará aumentar la potencia de la política monetaria (cambiaria) en el corto plazo, reconociendo que los objetivos e instrumentos para la competitividad le corresponden a otras esferas de acción pública.

### **5 / Modernizar la institucionalidad del BCU.**

Buscaremos modernizar la institucionalidad del BCU a través de una ampliación del Directorio a 5 miembros, cuya duración en el cargo esté desfasada del ciclo político. Si bien los miembros de este Directorio tendrán "sensibilidades" políticas, se buscará potenciar los mecanismos que garanticen la idoneidad técnica y reputación de sus miembros<sup>2</sup>. Esto es clave para dotar a la institución de la autonomía técnica necesaria para el desempeño de sus funciones.

---

<sup>2</sup> Si bien actualmente se establecen algunos principios en esta materia, en la práctica no es evidente que operen plenamente.



## Política Tributaria

### Buscamos una política tributaria justa y eficiente

La situación fiscal de nuestro país es muy delicada. El déficit fiscal roza el 5% y el gobierno no ha logrado revertir la tendencia ascendente que se observa desde el año 2010<sup>1</sup> [[Ver capítulo de Política fiscal y presupuesto](#)].

Este deterioro fiscal ocurre a pesar de que el gobierno realizó dos grandes ajustes en los años 2015 y 2016. Ajustes que se materializaron en los cambios que se detallan a continuación.

En lo que refiere al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para los ingresos salariales, las alícuotas para ingresos mayores a 50 mil pesos se aumentaron hasta nueve puntos porcentuales y se redujeron las deducciones. Para las rentas de capital, se aumentaron las alícuotas a intereses de depósitos en plaza, y de títulos y fideicomisos de residentes de más de tres años y se gravaron las ganancias no distribuidas ni reinvertidas. En cuanto al Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), se redujeron las deducciones por pérdidas en ejercicios anteriores y se eliminó el ajuste por inflación en la valuación de activos. Por último, aumentaron las alícuotas del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) entre cuatro y cinco puntos porcentuales para ingresos mayores a 50 mil pesos.

En este contexto, según datos de la OCDE, la recaudación tributaria alcanzó 30,9% del PBI en 2017, ocho puntos por encima de la media de América Latina<sup>2</sup>, sin respaldo en la calidad de los servicios públicos. Dadas las elevadas tasas estatutarias a las que hemos llegado, el sistema se encuentra ampliamente perforado mediante múltiples situaciones de excepción.

Complementariamente, esta elevada carga tributaria, con múltiples perforaciones, requiere de una compleja y costosa administración. Asimismo, la certeza jurídica y la aplicación del debido proceso al contribuyente se están viendo alterados, en especial por la existencia de un marco normativo sumamente complejo, que emana de una producción legal y reglamentaria muy extensa, y en segundo término porque la Administración suele actuar bajo el principio conocido como "Solve et repete" (paga y reclama).

<sup>1</sup> Esta cifra excluye el ingreso de los fondos del Fideicomiso de la Seguridad Social, creado por la Ley Núm. 19.590.

<sup>2</sup> [Estadísticas tributarias OCDE](#).

## **Lo que soñamos**

Un sistema tributario más sincero, justo y eficiente, que vele por los derechos de los contribuyentes que hoy se encuentran desprotegidos, con una carga fiscal que, de forma gradual y responsable, se reducirá en beneficio de familias y empresas.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Modificaciones tributarias - consideraciones:***

**1/** IRPF.

**2/** IASS.

### ***Apoyo a nuevos emprendimientos y Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES):***

### ***Protección al contribuyente:***

## **Modificaciones tributarias - consideraciones:**

### **1 / IRPF.**

Luego del ajuste, la recaudación por IRPF aumentó sensiblemente (2,2% de PBI en 2015 vs 3,9% en 2018) y esta variación fue superior a la que tuvieron los restantes tributos. Mientras que la imposición sobre el factor capital se mantuvo casi invariante (0,3% de PBI en 2015 vs 0,5% en 2018), el incremento en la recaudación se explica por la tributación proveniente del factor trabajo (1,9% de PBI en 2015 vs 3,3% en 2018).

Consideramos que la situación en que se recibirá la Administración Pública no hará posible realizar cambios en la estructura de este impuesto, al menos en lo inmediato. Sin embargo, en el entendido de que este impuesto desincentiva una actividad fundamental como lo es el trabajo, proponemos, de forma gradual y responsable, aumentar el Mínimo No Imponible. De este modo, el tributo mantendrá su vigencia pero excluyendo a los contribuyentes de ingreso medio.

Asimismo, apuntamos a transformar el IRPF en un verdadero impuesto a la renta y no a los ingresos, como lo es hoy. Al igual que en los países desarrollados debemos crear una canasta de bienes y servicios básicos que se pueda deducir de los ingresos percibidos.

### **2 / IASS.**

La creación de este impuesto, cuyo diseño no responde a principios técnicos básicos, se produce en respuesta a un fallo adverso de la SCJ y en momentos en que se requería atender un mayor "gasto" previsional.

No obstante, y como ya hemos señalado, no hay alternativas que, al día de hoy, permitan pensar en realizar renunciamentos de ninguna naturaleza. Por lo expuesto, consideramos que, en la medida que la seguridad social debe ser revisada [\[Ver capítulo Sistema previsional\]](#), sería propicio introducir el análisis de posibles modificaciones del tributo, o directamente su eliminación, con una visión holística del sistema de seguridad social.

## **Apoyo a nuevos emprendimientos y Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES):**

Los regímenes promocionales, no apuntan únicamente a reducir la carga tributaria, sino también a compensar muchas otras ineficiencias que tenemos como país. Estos regímenes buscan fomentar las inversiones en un contexto en el que las tarifas de los servicios públicos son muy elevadas, las relaciones laborales necesitan modernizarse y la infraestructura es inapropiada.

Nosotros nos proponemos solucionar este problema de raíz.

- › [\[Ver capítulo Empresas y servicios públicos\].](#)
- › [\[Ver capítulo Política fiscal y presupuesto\].](#)
- › [\[Ver capítulo Relaciones laborales\].](#)
- › [\[Ver capítulo Inserción comercial\].](#)

En la medida en que nuestras propuestas aumenten la competitividad y logremos un Uruguay atractivo para los inversores y las empresas de todo tipo, los regímenes promocionales serán cada vez menos necesarios.

De todos modos, no podemos exigir a las empresas que recién empiezan lo mismo que a aquellas que ya están instaladas y en funcionamiento. Muchas de las empresas que inician hoy, están pagando tributos que no se corresponden con el nivel de actividad y con su facturación. Debe existir cierta gradualidad de modo que la tributación no comprometa la viabilidad económica y financiera de los nuevos emprendimientos, algo que está parcialmente contemplado en la normativa pero que pretendemos mejorar.

Promoveremos modificaciones al régimen de tributación aplicable a las empresas PYMES. Específicamente, como forma de incentivar la inversión, diseñaremos un régimen de amortización instantánea que permitirá deducir las inversiones realizadas en el mismo ejercicio de la incorporación de los bienes. La absorción de las pérdidas originadas por la aplicación de este sistema se podrá deducir por hasta tres ejercicios económicos contados a partir del momento de la inversión.

Además, con el objetivo de contribuir a que las PYMES puedan proyectarse a los mercados internacionales, diseñaremos un crédito fiscal asociado a la exportación de determinados bienes o servicios innovadores producidos por PYMES en la medida que se verifique cuantitativa y cualitativamente el agregado de valor a la economía, con especial consideración a la generación de empleo en nuestro país.

### **Protección al Contribuyente:**

En el año 2003, se impulsó una ley que preveía instalar en la DGI un modelo de administración tributaria basado en resultados y que permitía destinar el 25% de la mejora de la recaudación a incrementar el presupuesto de ese organismo para así, mejorar su gestión. Dicha ley se aprobó por los legisladores de todos los partidos y fue reglamentada en el año 2005. Desde ese momento hasta hoy, la reforma de la DGI fue ejemplo exitoso de reforma del Estado en Uruguay.

Esta reforma, creó una poderosa máquina para cobrar impuestos, pero omitió crear un mecanismo de resolución de conflictos que le permita a los contribuyentes defenderse, cuando los reclamos no se ajustan a derecho.

Frente a situaciones en que la Administración identifica algún riesgo para efectivizar el crédito fiscal, con gran velocidad embarga los bienes del contribuyente, le bloquea las cuentas bancarias, le interviene la caja del negocio o le paraliza su actividad empresarial, negándole el Certificado Único.

En contrapartida, el contribuyente que decide cuestionar lo que la Administración le reclama, debe esperar no menos de seis años para que un juez emita su fallo, sufriendo en el ínterin medidas que entorpecen, cuando no imposibilitan, el giro normal de los negocios.

Además, que la Administración imponga su voluntad sin que el administrado pueda someter su discrepancia a un tercero imparcial, en tiempos útiles, responde más a una relación de sometimiento, que a una relación jurídica.

Atendiendo las situaciones anteriormente expuestas y observando a los países desarrollados, se verifica la necesidad de tener un sistema eficiente y especializado para resolver las diferencias que pudieren surgir entre la Administración y los administrados. Proponemos la creación de tribunales inferiores especializados frente a los que los contribuyentes puedan accionar como instancia previa al TCA. Asimismo, vamos a aprobar las Cartas de Derechos de los Contribuyentes y crear la figura del Ombudsman tributario. La Carta de Derechos del Contribuyente es un conjunto de normas que fijan de forma clara, cierta y comprensible para el común de los ciudadanos, los derechos que en su calidad de contribuyentes les corresponden, protegiendo al ciudadano en su relacionamiento con el Fisco<sup>3</sup>. Sin embargo, no basta con la consagración o compilación de derechos en el papel. Se necesita que exista una persona o mejor aún una oficina que escuche al contribuyente, que recoja sus demandas y sus quejas para luego, cuando corresponda, adoptar medidas que amplifiquen el reclamo y logren equilibrar esta relación [*Ver capítulo Constitución y Estado de Derecho*]<sup>4</sup>.

En definitiva, estas medidas apuntan a crear una nueva cultura administrativa en la que las relaciones entre Fisco y contribuyente se equilibren, y en la que se den las condiciones de confianza mutua, para así incrementar los niveles de cumplimiento voluntario.

Complementariamente, la simplificación del sistema tributario, una adecuada compilación de normas y un sistema ágil de información al contribuyente, son medidas que ahorrarán recursos y tornarán el sistema menos oneroso y más eficiente.

---

<sup>3</sup> La mayoría de los derechos del contribuyente recogidos por las Carta son derechos preexistentes que están contenidos en la Constitución o en las leyes.

<sup>4</sup> El defensor del contribuyente no sustituye al profesional que defiende al contribuyente. Así, por ejemplo, el defensor del contribuyente no interpone recursos administrativos, su actuación culmina en la emisión de dictámenes de consejo a la administración o eventualmente en denuncias públicas de desequilibrios.



601  
601 600

TALVI

TALVI

TALVI

MOVIMENTO  
NARAULTI

TALVI

LISTA

601 600

121

TALVI

TALVI

TALVI



## sistema financiero

### Un vehículo pensado para usuarios finales

El sistema financiero uruguayo está caracterizado por ahorristas con acceso a pocos instrumentos de ahorro y prestamistas con acceso limitado a instrumentos de crédito. En particular, los ahorros son en gran parte canalizados a través de depósitos a la vista en dólares en los bancos de plaza y, en algunos casos, en instrumentos de deuda pública, mientras que el financiamiento del sector privado se da fundamentalmente a través de capital propio o crédito bancario.

Las causas son múltiples. Las sucesivas crisis financieras y depreciaciones bruscas del peso uruguayo han hecho al público perder la confianza en la moneda nacional y en instrumentos de ahorro con plazos más largos. Mientras, sucesivos fracasos de instrumentos de captación de capital como las obligaciones negociables, dinamitaron la confianza del público general en el mercado financiero, limitando así las posibilidades de financiamiento de empresas. Paralelamente, nuevos instrumentos surgidos recientemente como las emisiones simplificadas no resultan lo suficientemente atractivas y no son conocidas por los participantes del mercado.

Por otro lado, regulaciones acerca de qué instrumentos pueden adquirir los distintos inversores institucionales (AFAPs, los jugadores más importantes del mercado), dificultan seriamente el desarrollo del mercado de valores local, a la vez que ofrecen pocas posibilidades de diversificación de los ahorros previsionales de los trabajadores.

El desarrollo sano y eficiente del sistema financiero depende, además, de la estabilidad del entorno macroeconómico, que facilite la toma de decisiones y el manejo de riesgos. En este sentido, las políticas macroeconómicas deben generar la credibilidad necesaria en la moneda doméstica para facilitar el éxito de las medidas para "desdolarizar" la economía y, de esta forma, posibilitar el desarrollo de productos y mercados financieros en pesos uruguayos.

Uruguay ha avanzado significativamente hacia un sistema financiero eficiente, pero aún resta mejorar para que el ahorrista vuelva a tener la confianza de que sus ahorros en moneda nacional están seguros.

## Lo que soñamos

Un sistema financiero que sea un auténtico vehículo para canalizar eficientemente el ahorro hacia actividades productivas. Un sistema financiero transparente, moderno y razonablemente regulado para mitigar tanto los riesgos sistémicos como los de los actores individuales. Un sistema de pagos ágil y seguro, focalizado en los usuarios finales y basado en incentivos, en lugar de obligaciones. Que brinde las mismas posibilidades en la capital como en los centros urbanos del interior del país y en el medio rural.

## Lo que vamos a hacer

### ***Desarrollo del entorno de fintech:***

- 1 / Establecer un marco regulatorio que incentive plataformas *fintech*.
- 2 / Definir condiciones de las *fintech* en el mercado.
- 3 / Determinar interacción de las *fintech* con el sistema y los reguladores.

### ***Mercado de valores:***

- 1 / Potenciar instrumentos financieros disponibles e incorporar nuevos más atractivos.
- 2 / Realizar cambios regulatorios para ampliar instrumentos de fondos AFAPs.
- 3 / Estimular la participación de empresas de menor tamaño en las bolsas.
- 4 / Abrir capital accionario de sociedades anónimas controladas por el Estado.
- 5 / Iniciar revisión de regulación de los actores del mercado.
- 6 / Potenciar plataformas *on line* y redes sociales para mejorar comunicación de nuevos instrumentos.

### ***Inclusión financiera:***

- 1 / Evaluación de Ley de Inclusión Financiera en función de beneficios para trabajadores y comercios.

### ***Intermediación Financiera:***

- 1 / Flexibilizar aspectos para generar competitividad del sector.

## **Desarrollo del entorno de *fintech*:**

### **1 / Establecer un marco regulatorio que incentive plataformas *fintech*.**

Las plataformas *fintech*, instituciones financieras basadas en plataformas tecnológicas, tienen la oportunidad de generar un importante impacto a nivel de la economía debido a la reducción en los costos operativos que presentan, el incremento de la competitividad que genera su aparición en el sector financiero, y los beneficios sociales derivados de propiciar una mayor inclusión financiera y el acceso al sistema financiero de sectores anteriormente excluidos. A lo anterior, hay que agregar lo que implica la generación de una cultura emprendedora y la potencial demanda de empleos de alta calificación, elementos que suman valor a la economía.

Vamos a establecer un marco regulatorio basado en incentivos que permita el desarrollo de estos agentes financieros, asegurando que puedan competir en condiciones adecuadas con el resto de los agentes y con un adecuado manejo de riesgos. Se considerarán aspectos clave como acceso a infraestructuras básicas, interoperabilidad, políticas de competencia, protección de datos y control del riesgo cibernético.

Este marco regulatorio debe definir las líneas generales de estas instituciones, clasificándolas de acuerdo al tipo de servicio que ofrecen, y dejando lugar para que autoridades financieras competentes, con mayor capacidad de adecuarse a las realidades del sistema -el Banco Central del Uruguay a través de la Superintendencia de Servicios Financieros-, puedan fijar normas con menor grado jerárquico, relacionadas con detalles específicos de la actividad. Para ello, nos inspiraremos en normativas recientes como la Ley *Fintech* de México, aprobada en 2018.

### **2 / Definir condiciones de las *fintech* en el mercado.**

Se debe definir condiciones de entrada al mercado, licencias necesarias para operar, requisitos operacionales mínimos y las responsabilidades asociadas a la protección del consumidor desde el punto de vista de la información brindada o la forma en que se publicitan estos servicios financieros.

### **3 / Determinar interacción de las *fintech* con el sistema y los reguladores.**

Es necesario definir la forma en que estas instituciones interactúan con el resto del sistema y los reguladores, teniendo como paradigma el consentimiento del usuario en cuanto a que sus datos se compartan con terceros y la supervisión, por parte del regulador, de actividades potencialmente ilícitas. Para esto se prevé que las *fintech* deban contar con interfaces estandarizadas que hagan más fluida su integración con el resto del sistema.

## **Mercado de valores:**

Vamos a tener un mercado de valores que todas las empresas consideren como una opción viable de financiamiento y que todas las personas con ahorros consideren como una opción viable de inversión.

### **1 / Potenciar instrumentos financieros disponibles e incorporar nuevos más atractivos.**

Lo primero será buscar potenciar los instrumentos financieros disponibles y la incorporación de nuevos que resulten más atractivos para inversores. Vamos a buscar favorecer la emisión de acciones preferidas que paguen un dividendo fijo, que son funcionalmente similares para el inversor a los instrumentos de renta fija (bonos) que sí han funcionado. Además, buscaremos favorecer la inversión en instrumentos locales mediante una deducción adicional al impuesto a la renta o al patrimonio, proporcional al monto invertido en acciones locales en la bolsa local. De esta manera, se introduce a los ahorristas a otros tipos de instrumentos.

### **2 / Realizar cambios regulatorios para ampliar instrumentos de fondos AFAPs.**

Se realizarán cambios regulatorios que permitan a los fondos de AFAPs invertir en un mayor número de instrumentos, con distintos perfiles de rendimiento y riesgo, en lugar de centrar su cartera en títulos de deuda pública [[Ver capítulo Sistema previsional](#)].

### **3 / Estimular la participación de empresas de menor tamaño en las bolsas.**

Buscaremos estimular la participación en las bolsas a través de una mayor deducción de los costos asociados a la emisión en el cálculo del IRAE, los cuales pueden ser particularmente onerosos para empresas de menor tamaño, justamente aquellas que están quedando fuera del mercado.

### **4 / Abrir capital accionario de sociedades anónimas controladas por el Estado.**

Como forma de darle profundidad al mercado, buscaremos abrir el capital accionario de las sociedades anónimas controladas por el Estado. Estas son empresas privadas en las que el Estado, a través de las empresas públicas, tiene participaciones muy elevadas, y que se beneficiarían de tener el control y regulaciones asociados a los regímenes de oferta pública. Por otro lado, estableceremos que una proporción no menor del financiamiento de las empresas del Estado tendrá que ser canalizado a través de obligaciones negociables, lo que ampliará la oferta disponible con empresas conocidas por todos los uruguayos, a la vez que les impondrá controles adicionales por parte del regulador y supervisión por parte de los participantes del mercado [[Ver capítulo Empresas y servicios públicos](#)].

## **5 / Iniciar revisión de regulación de los actores del mercado.**

El fomento del mercado deberá ser acompañado de una revisión de la regulación de los actores del mercado. Se debe hacer una correcta segmentación para que regulaciones más estrictas apliquen a los inversores con menor experiencia, pero que actores de mayor experiencia no estén sujetos a requerimientos innecesarios, sin dejar de lado el control del riesgo sistémico. También se considerará la especialización de pequeños y medianos actores (asesores, corredores y agentes), y la consolidación de pequeños actores (asesores y corredores) en estructuras más competitivas y fáciles de controlar.

Finalmente, los requerimientos de asesores y corredores en el asesoramiento de ahorristas de menor experiencia deben ser revisados para asegurar un correcto manejo del riesgo personal, de modo de que el mercado de valores se visualice como un terreno transparente.

## **6 / Potenciar plataformas *on line* y redes sociales para mejorar comunicación de nuevos instrumentos.**

En todo esto será clave el aspecto comunicacional. Experiencias como las de las emisiones simplificadas dejan claro que una inadecuada comunicación a los participantes de los beneficios y costos de un nuevo instrumento dificulta su prosperidad. En ese sentido, vamos a potenciar plataformas *on line* como “BCU Educa” para que lleguen al mayor público posible. Asimismo, incrementaremos el uso de redes sociales para facilitar el acceso a la información de los inversores.

## ***Inclusión financiera:***

### **1 / Evaluación de Ley de Inclusión Financiera en función de beneficios para trabajadores y comercios.**

Ciudadanos ve con buenos ojos el avance del uso de medios electrónicos de pago, ya sea dinero electrónico o tarjetas de crédito y débito. Con algunas excepciones es hacia donde el mundo está yendo porque estos medios tienen varias ventajas por encima del papel moneda. El gobierno eligió reforzar estas tendencias mundiales a través de imposiciones en la Ley de Inclusión Financiera, ya sea por la obligatoriedad del cobro de remuneraciones y honorarios a través de medios electrónicos o por las limitaciones al uso de efectivo en determinadas transacciones.

A cuatro años de la aprobación de esta Ley y ya habiendo alcanzado una masa crítica de usuarios de medios de pago electrónicos, lo que corresponde es rever las limitaciones que contiene y plantearse si siguen siendo necesarias. En particular, buscaremos que los trabajadores puedan elegir cobrar remuneraciones y honorarios en efectivo, si así lo desean; mientras que comercios puedan diferenciar el precio final de sus productos según el medio de pago utilizado, haciendo más conveniente el efectivo, si así lo desean. Estas modificaciones se canalizarán a través de leyes aprobadas por el Parlamento.

## **Intermediación Financiera:**

### **1/ Flexibilizar aspectos para generar competitividad del sector.**

Tras la crisis financiera del 2008, los bancos centrales han sido mucho más activos en regulación y control. Sin embargo, diversos estudios entienden que existe “sobre regulación” o “inflación regulatoria”, lo que puede afectar la competitividad del sector.

En Ciudadanos entendemos que se puede –desde la regulación– flexibilizar positivamente aspectos que pueden generar competitividad, manteniendo inalterada la solidez del sistema financiero. Más concretamente y entre otros, un ejemplo sería revisar artículos que permitan extender los plazos para mejorar perfil de financiamiento y que colaboren así también al sector productivo.

🔊 *“Hay un error conceptual: la economía es una ciencia social y por lo tanto humana. Es una experiencia humana que te contacta con el otro”.*

*Ernesto Talvi*





## sistema Previsional

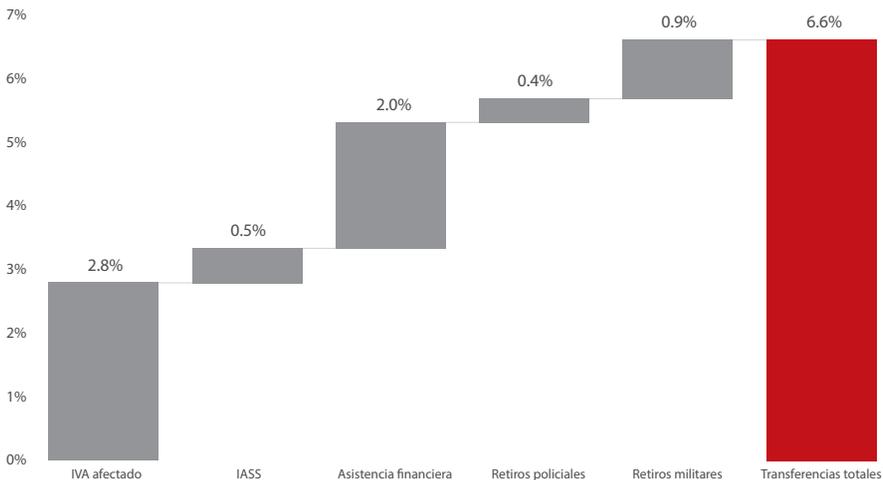
### Más justo, flexible y autónomo

El sistema previsional uruguayo está compuesto por el Sistema Previsional Mixto para aquellos trabajadores con actividades amparadas en las cajas bajo la órbita de BPS, por los servicios de retiros de funcionarios militares y policiales y, por las cajas paraestatales con administración y gestión propia.

El Sistema Mixto se encuentra, a su vez, compuesto por dos pilares complementarios: el pilar de reparto, administrado por el BPS, y el pilar de ahorro individual, con aportes administrados por las AFAP (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional) y el pago de las prestaciones, gestionado por compañías aseguradoras, siendo actualmente el único proveedor el Banco de Seguros del Estado (BSE).

Los cambios demográficos impulsados por el incremento en la expectativa de vida impactan directamente en el sistema como un todo, generando una importante incertidumbre y desconfianza sobre su viabilidad por gran parte de la población. Esta desconfianza se debe, por un lado, al abultado déficit del pilar de reparto que totaliza más de 6 puntos del PBI (y que se espera empeore dadas las tendencias demográficas). Esta situación pone en tela de juicio la

**Transferencias financieras a la seguridad social, % del PBI, 2017**



Fuente: BPS y Rendición de Cuentas

capacidad del sistema de pagar las jubilaciones de quienes hoy están aportando. El pilar de ahorro individual, creado hace poco más de 20 años, ofrece pocas posibilidades de diversificación a los ahorristas y, por lo tanto, no logra reflejar sus distintos perfiles, mientras que diversas regulaciones le han quitado competitividad a esta parte del sistema.

El sistema general actual es rígido y funciona de manera binaria: se puede trabajar y aportar, o se puede estar retirado y cobrar pasividades.

Hoy prácticamente no existen opciones que permitan un retiro paulatino, de manera que la sociedad pueda seguir contando con el aporte de las personas de mayor edad. Por el contrario, actualmente el retiro funciona de forma abrupta y a veces, hasta traumática. Esta rigidez tampoco logra articular el sistema previsional con las nuevas realidades del mundo laboral, como son el teletrabajo o la robotización.

Finalmente, si bien los niveles de cobertura del sistema son relativamente elevados en comparación con países de la región, en la actualidad al menos uno de cada tres ocupados en el sector privado trabaja con algún grado de informalidad (29% no realiza aportes y por lo menos 3% subdeclara sus ingresos, según datos de la Encuesta Continua de Hogares).



## Lo que soñamos

Un sistema previsional moderno, dinámico, financieramente viable y justo con quienes aportan. Un sistema flexible, que sea capaz de acompañar los cambios del mundo laboral, así como las tendencias demográficas. Un sistema más autónomo, menos dependiente de la coyuntura política.

## Lo que vamos a hacer

### *Un pilar de reparto justo y viable:*

- 1/ Promover una reforma del pilar de reparto sostenible y transparente.
- 2/ Incentivar retiro gradual.
- 3/ Mayor control de las prestaciones por incapacidad y seguros de enfermedad.

### *Un pilar de ahorro individual competitivo y acorde a las necesidades del trabajador:*

- 1/ Ampliar y diversificar las opciones de carteras de inversión de las AFAP.
- 2/ Modificar la normativa que beneficia a la administradora pública.
- 3/ Instrumentar mecanismo simplificado de aportes voluntarios.

## **Un pilar de reparto justo y viable:**

### **1 / Promover una reforma del pilar de reparto sostenible y transparente.**

Caminaremos hacia una reforma del pilar de reparto que asegure su viabilidad en el tiempo y permita a los trabajadores visualizar hacia dónde van sus aportes.

Los aportes que el trabajador realice se contabilizarán individualmente en una “cuenta notional” y se capitalizarán a una tasa ficta que asegure la sustentabilidad del sistema, como puede ser la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Año a año, el trabajador podrá ver cuánto tiene en su fondo, que será la suma de sus aportes más su capitalización, y podrá evaluar anualmente si retirarse en base a lo que ha acumulado. En este sentido, el pilar sigue siendo de reparto porque las jubilaciones de los pasivos son financiadas por los activos, pero las pasividades estarán atadas a la totalidad de la vida laboral de la persona, y no solo al promedio de sus últimos 10 años o los mejores 20 años, como funciona actualmente. Esto asegura que el sistema sea actuarialmente justo e incentiva el aporte.

La jubilación al momento del retiro se definirá a partir de una anualidad calculada como el ratio entre el capital acumulado en la cuenta notional y la diferencia entre la esperanza de vida y la edad de retiro. Esta jubilación inicial se ajustará año a año según el Índice Medio de Salarios, como indica el artículo 67 de la Constitución de la República.

El trabajador podrá retirarse siempre que la tasa de reemplazo (en este caso, la relación entre la anualidad y el ingreso actual) que ofrece la anualidad supere una cota inferior y que la anualidad supere la jubilación mínima en términos absolutos. Por otro lado, si llegada a una cierta edad –que deberá estar vinculada automáticamente a la esperanza de vida– la persona no alcanza la jubilación mínima, podrá jubilarse recibiendo una partida complementaria con cargo a rentas generales hasta completar una jubilación básica. De esta manera, la edad de retiro deja de ser una decisión política y pasa a depender del historial laboral del trabajador y su balance personal entre el trabajo y las jubilaciones que percibirá.

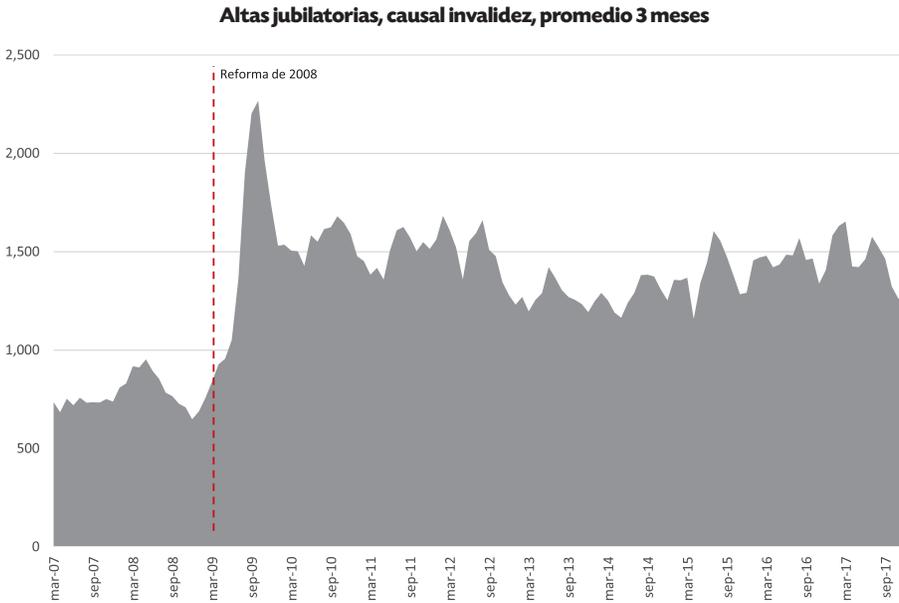
Esta reforma tiene una serie de ventajas, como ser la reducción de la subdeclaración y la informalidad, en particular al comienzo de la vida laboral, dado que el trabajador será el primer interesado en realizar aportes (al mismo tiempo que sabrá con seguridad hacia dónde están yendo sus ingresos). Esto se traduce en un sistema más viable financieramente y equitativo inter e intra generacionalmente, ya que las jubilaciones seguirán a los aportes, eliminando transferencias espurias o injustas; reducción de la dependencia de los tiempos políticos, dado que la edad de retiro se establece por un índice calculado solamente por parámetros técnicos, y eventual facilidad de traspasos de trabajadores entre cajas.

### **2 / Incentivar retiro gradual.**

Se incentivará el retiro gradual, tal que la persona pueda seguir trabajando, realizando aportes parciales y recibiendo jubilaciones parciales, de manera de combinar el trabajo con el retiro y asegurar más años de aportes al sistema.

### 3 / Mayor control de las prestaciones por incapacidad y seguros de enfermedad.

Revisaremos e incrementaremos el control de las prestaciones por incapacidad y los seguros por enfermedad, que en los últimos años han sido utilizados de forma abusiva, implicando un aumento importante de las erogaciones por estos conceptos.



Fuente: BPS

### **Un pilar de ahorro individual competitivo y acorde a las necesidades del trabajador:**

#### 1 / Ampliar y diversificar las opciones de carteras de inversión de las AFAP.

Buscaremos ampliar y diversificar las opciones de carteras de inversión de las AFAP para que cada afiliado pueda tener un perfil de rendimiento y riesgo acorde a su realidad.

Lo primero será habilitar la inversión de los fondos de las AFAP en renta variable internacional, es decir, acciones que coticen fuera del Uruguay, en el entendido de que las opciones de renta variable local son muy reducidas. Esta habilitación se realizará de forma gradual y paulatina para evitar distorsionar el valor de los activos locales en caso de que las administradoras quisieran realizar un cambio brusco de portafolio.

Además, emulando la creación del Subfondo de Retiro en 2013 para mayores de 55 años, crearemos un Subfondo para Jóvenes con un perfil de mayor rendimiento y riesgo que admitirá una mayor proporción de inversión en renta variable.

De esta manera, el afiliado irá gradualmente pasando de fondos más riesgosos, pero con mayor rendimiento, a fondos más seguros que protejan sus ahorros hacia el final de la vida activa. Brindaremos incluso, la posibilidad de que el afiliado combine dos subfondos para darle más opciones.

## **2 / Modificar la normativa que beneficia a la administradora pública.**

Por el lado de la competencia entre Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, proponemos modificaciones a la normativa que beneficia a la Administradora pública, República AFAP, para que la competencia entre las distintas instituciones que buscan gestionar el ahorro de los afiliados derive en beneficios para los trabajadores. En primer lugar, la asignación de oficio –la asignación de una AFAP a un nuevo contribuyente que no eligió una en particular– se realizará a aquella que tenga mayor rentabilidad neta, es decir, la rentabilidad luego de considerar las comisiones. En segundo lugar, las AFAP que reciban un nuevo contribuyente, tendrán la obligación de comunicarle sus rentabilidades netas y las de la competencia (que son información pública, pero no de fácil acceso por parte de la población). Tercero, la comisión máxima del sistema será el promedio simple de las comisiones del trimestre anterior más un 50% (en lugar de la comisión mínima del trimestre anterior más un 50%) de manera de no favorecer a ninguna AFAP.

## **3 / Instrumentar mecanismo simplificado de aportes voluntarios.**

El pilar de capitalización individual permite al cotizante y a la empresa para la cual trabaja realizar aportes de carácter voluntario con el fin de mejorar su prestación. Sin embargo, no existen incentivos suficientes para que el mecanismo se masifique.

Proponemos un mecanismo simplificado de aportes voluntarios (vía medios electrónicos y oportunos) con un proceso de deducción de IRPF más ágil. Además, siendo que la principal barrera que vuelve no atractivo el ahorro voluntario es que los aportes adicionales se licúan en la renta previsional, permitiremos que el trabajador pueda retirar parcial o totalmente estos aportes voluntarios a la hora del retiro.



## Sistemas de control, Evaluación y Feedback de Gasto Público

### Un Estado para los ciudadanos

Uruguay pertenece al grupo de países con capacidades intermedias<sup>1</sup> en la Gestión para Resultados en el Desarrollo. El pilar de mayor fortaleza es el de Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones y los más débiles son Presupuesto por Resultados y Monitoreo y Evaluación.

Uruguay no cuenta con sistemas potentes de monitoreo y evaluación de la gestión pública, y en consecuencia se carece de información sistemática y comprehensiva sobre los resultados que el sector público logra (o no logra) con los recursos invertidos.

Pese a lo anterior, y desde el punto de vista normativo, Uruguay cuenta con dos grandes fortalezas: el presupuesto quinquenal y el presupuesto por programas. Ambos aspectos son relevantes para contar con un presupuesto orientado a resultados. En el período 2010-2014, se comenzó a aplicar una metodología de planificación estratégica con redefinición de programas presupuestales y su agrupación en áreas programáticas que representan las funciones que desarrolla el Estado. Sin embargo, las mejoras no se han concretado en una correcta imputación de gastos en las áreas correspondientes, en la mejora de los objetivos a nivel de programas y unidades/instituciones responsables de su ejecución y sus correspondientes indicadores y metas<sup>2</sup>. Tampoco, en una mayor consistencia entre la planificación y el presupuesto<sup>3</sup>, lo que dificulta la visualización de la cadena de valor público. Menos aún, se cuenta con evaluaciones de la efectividad y calidad del gasto y si bien existen indicadores de desempeño, los mismos - en términos generales - son de escasa cobertura y entidad.

<sup>1</sup> [La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID \(2010\)](#). Este estudio califica las capacidades de los países de la región en bajas, medias y altas.

<sup>2</sup> La calidad de la planificación estratégica es muy heterogénea y no siempre los indicadores presentados en el Presupuesto y Rendiciones de Cuenta son pertinentes. Esto refiere a, por ejemplo, que se cambian indicadores o metas sin una debida fundamentación, además de que estos indicadores no son claros por lo que imposibilitan la correcta y fácil interpretación de la información, impidiendo mostrar el éxito o fracaso de la gestión de cada Inciso. Se necesita, lejos de una abundancia de indicadores ineficientes, indicadores que permitan medir el correcto cumplimiento de los objetivos y metas del Gobierno.

<sup>3</sup> La integralidad de un presupuesto basado en resultados se basa en la vinculación entre la planificación, los resultados y la asignación de los recursos financieros ( por ejemplo estandarizando costos de tratamiento de pacientes/día; estudiantes matriculados; procesos judiciales iniciados y en proceso) y dado que relaciona información financiera con datos físicos, el sistema presupuestario adicionalmente a la información financiera, debe estar acompañado de información de desempeño relacionando la información financiera con estadísticas nacionales y los propios sistemas de evaluación de las Unidades Ejecutoras.

Cabe resaltar la existencia de agencias públicas que tienen, dentro de sus cometidos, la evaluación de políticas<sup>4</sup>, como por ejemplo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A pesar de esto, las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) (que no constituyen evaluaciones de impacto ni de eficiencia) solo fueron 30 en el período 2012 – 2017, con un peso en relación a la ejecución presupuestal del orden del 1%. Además, la definición de la agenda de evaluaciones no está institucionalizada y se realiza ad hoc, es decir, cada año la OPP acuerda con los ministros o autoridades correspondientes que programas o intervenciones evaluar, lo que restringe la posibilidad de planificar óptimamente las evaluaciones y deja espacio a que ocurran “trampas”, como por ejemplo, sólo elegir programas que aparentarían tener resultados positivos obvios o que tienen escasa importancia. Además de que el cómo, el qué y el cuándo se define de manera discrecional.

Las fortalezas en presupuestación y gestión financiera se ven reflejadas en la existencia de un sistema de información sobre el gasto público como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Este sistema integra los distintos componentes de la política fiscal de recursos, gastos y financiamiento. En materia de compras públicas, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) ha puesto a disposición el observatorio de compras públicas que, a la vez de ser una herramienta de transparencia para la ciudadanía, permite hacer un seguimiento de las contrataciones de los organismos y tomar decisiones que busquen asesorar sobre mejores prácticas de contratación, así como también, visibilizar el incumplimiento de la normativa. También se cuenta con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que si bien dispone de alguna metodología estandarizada no se difunden los resultados ex ante de las evaluaciones de los proyectos y su ámbito de cobertura no es general.

Asimismo, la mayoría de las evaluaciones que existen son hechas por el Poder Ejecutivo en detrimento de su independencia, siendo este el que ejecuta las políticas públicas. Las instituciones que sí son independientes no se encuentran orientadas a la búsqueda de la eficiencia, este es el caso del Tribunal de Cuentas que se encuentra orientado al cumplimiento de las normas. Por último, no existe una vinculación y cooperación, por lo menos institucionalizada, con instituciones académicas, think tanks y consultoras.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la OPP debe “efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos.”

## Lo que soñamos

Un Estado que sirva a los ciudadanos con acciones eficientes y orientadas a resultados que beneficien a la población, realizando rendiciones de cuentas que den verdadera luz a la ciudadanía sobre el éxito o fracaso de la gestión de los gobernantes. Que cuente con sistemas de información que permitan la evaluación, retroalimentación y justificados cambios de curso de las políticas públicas, difundiendo la información de forma accesible a toda la ciudadanía.

## Lo que vamos a hacer

### *Un Estado enfocado en resultados:*

- 1/ Los resultados como centro del debate.
- 2/ Definir Acuerdos de Servicios Públicos.
- 3/ Presupuesto Base Cero.
- 4/ Fortalecer las capacidades del Estado en Planificación Estratégica.
- 5/ Contratos por resultado con organizaciones que proveen servicios públicos.
- 6/ Jerarquizar el Portal de Transparencia Presupuestaria.

### *Evaluación:*

- 1/ Una política de evaluación de programas e intervenciones públicas.
- 2/ Establecer una Unidad de Evaluación Presupuestaria.

### *Independencia de la evaluación:*

- 1/ Cooperación entre la academia y el sector público.

### *Sistema Nacional de Inversión Pública:*

- 1/ Fortalecer el SNIP para que sea una herramienta de gestión y de evaluación.

### *Compras Públicas:*

- 1/ ACCE controlará el mercado de las Compras Públicas.

### *Aplicación de las ciencias del comportamiento a las Políticas Públicas:*

- 1/ Se creará una unidad enfocada a aplicar las ciencias del comportamiento para la mejora de Políticas Públicas.

## **Un Estado enfocado en resultados:**

### **1 / Los resultados como centro del debate.**

Buscamos que los resultados, y no los insumos (como puede ser la cantidad de dinero que se ejecuta) sean el centro del debate. Esto implica transformar la lógica que reina actualmente por una cultura de generación, evaluación, difusión e implementación de evidencias y comprobación de resultados. Este cambio cultural no sólo involucra al Estado sino que a toda la ciudadanía, ya que la clave está en reclamar la generación y difusión de resultados concretos y medibles para cada proyecto público, y no sólo más (o menos) asignación presupuestal para cada Inciso (ministerios y otros organismos estatales del Presupuesto Nacional), como es común que suceda con discusiones de determinado porcentaje del PBI para un organismo o sector.

### **2 / Definir Acuerdos de Servicios Públicos.**

Bajo este marco conceptual, definiremos Acuerdos de Servicios Públicos. Estos serán compromisos de los distintos Incisos con la sociedad. Las distintas Unidades Ejecutoras definirán la prestación de bienes y servicios bajo su órbita en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, eficacia y eficiencia. Estos Acuerdos de Servicio se incluirán en el Presupuesto a través de indicadores y metas, y se explicitará el grado de cumplimiento en las Rendiciones de Cuentas.

### **3 / Presupuesto Base Cero.**

Creemos que el ciclo presupuestario se inicia en el diagnóstico de la situación social a modificar y en consecuencia la definición de los objetivos del gobierno para culminar en la Rendición de Cuentas. No creemos en las explicaciones de los aumentos de gastos en el margen, porque en el margen todo se justifica sin analizar si, lo que ya se está gastando, se hace en forma efectiva y eficiente. En este sentido es que proponemos la implementación paulatina del Presupuesto Base Cero [\[Ver capítulo Política fiscal y presupuesto\]](#).

### **4 / Fortalecer las capacidades del Estado en Planificación Estratégica.**

Fortaleceremos las capacidades de la OPP y las oficinas de planificación y presupuesto de ministerios y organismos para contar con una sólida planificación estratégica mediante un fuerte programa de capacitación y selección de personal según perfiles profesionales ya existentes en el sector público. De esta forma, facilitaremos a las distintas instituciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor, con un enfoque focalizado en maximizar la eficacia y eficiencia en sus desempeños que sirvan de insumo para evaluaciones de impacto.

## **5 / Contratos por resultado con organizaciones que proveen servicios públicos.**

Además, es necesario mejorar la forma en la que funcionan actualmente los contratos por resultados de organismos y funcionarios para que cumplan su verdadero cometido, premian-do la consecución de los objetivos de corto y mediano plazo<sup>7</sup>. A su vez, comenzaremos a implementar contratos por resultados en convenios que tiene el Estado con organizaciones que proveen servicios públicos<sup>8</sup>.

## **6 / Jerarquizar el Portal de Transparencia Presupuestaria.**

Jeraquizaremos el Portal de Transparencia Presupuestaria de manera que difunda eviden-cia, evaluaciones y las mejores prácticas incorporando información accesible, comprensible y universal sobre el ciclo presupuestario y sus resultados. Entre otras acciones, se impulsará el Registro Nacional de Evaluaciones que al día de hoy cuenta únicamente con las evaluaciones desarrolladas por una institución. Además, se tendrá una política de apertura de bases de da-tos en concordancia con lo planteado sobre datos abiertos [[Ver capítulo Transparencia y políticas anticorrupción](#)].

## **Evaluación:**

### **1 / Una política de evaluación de programas e intervenciones públicas.**

A nivel de evaluaciones, es necesario que más allá de la medición de indicadores operativos, se desarrollen evaluaciones como las de productos, de resultados y de impacto para lo cual implementaremos una agenda de evaluaciones de este tipo con disposiciones específicas para reducir las “trampas” mencionadas anteriormente.

También implementaremos una política de evaluación ex ante de programas e intervenciones públicas. Esto implicará que, en la preparación y elaboración del presupuesto, así como en las rendiciones de cuenta y, en general, en toda nueva iniciativa que cree o reformule programas se evalúe, entre otros, si el programa cuenta con un diagnóstico completo que identifique el problema que busca abordar; objetivos claros y definidos; una correcta identificación de la población relevante; e indicadores de desempeño que permitan su posterior evaluación y se-guimiento. Esto se implementa en varios países del mundo y de la región<sup>9</sup>, como por ejemplo Perú, Colombia, México, Chile y además de mejorar la coherencia interna de las acciones que lleva a cabo el Estado, facilita el posterior monitoreo de su desempeño, así como llevar a cabo evaluaciones ex post, basadas en los antecedentes de su formulación.

---

<sup>7</sup> El Plan de mediano plazo se integra con el Presupuesto por Resultados bajo Contratos de Gestión, incentivos y estándares de calidad y desempeño que se evaluarán sistemática y objetivamente de forma de verificar su pertinencia y el logro de los objetivos. Nos importa el qué se gasta y cómo se gasta pero más, para que se gasta en términos de que bienes y servicios se van producir – donde se mide la eficacia y la eficiencia – y para que queremos que se consuman dichos bienes y servicios.

<sup>8</sup> A algunos de estos contratos, y como plan piloto, también se le podría agregar una dimensión financiera, donde el financiamiento inicial de estas intervenciones se obtiene de inversores privados que sólo reciben un retorno sobre su inversión si y sólo si se logran los resultados pactados, como ocurre con los Bonos de Impacto Social. Este tipo de contratos obligan a todas las partes (Estado, prestadores de servicios, inversores, evaluadores) a alinear sus objetivos y definir el “éxito” de una política pública en base a metas medibles, impulsando así una cultura enfocada en resultados.

<sup>9</sup> Con los que se podrían intercambiar experiencias a través de cooperación Sur-Sur.

## **2 / Establecer una Unidad de Evaluación Presupuestaria.**

De igual manera estableceremos una Unidad de Evaluación Presupuestaria en el Parlamento de carácter técnico e independiente que asesore a los parlamentarios en el estudio de la iniciativa presupuestal, así como en la instancia de Rendición de Cuentas. Buscamos mejorar el asesoramiento parlamentario para que todo proyecto de ley tenga un componente de evaluación donde se indique cómo se medirán los objetivos para determinar los resultados de esa ley y cuánto costará la implementación de dicha ley.

### ***Independencia de la evaluación:***

#### **1 / Cooperación entre la academia y el sector público.**

En nuestro país, tenemos una oferta de instituciones académicas y *think tanks* cuya incidencia en el proceso de políticas públicas es escasa. Estamos convencidos que la cooperación entre la academia y el sector público debe tener un rol mucho más activo en la promoción de una cultura de políticas públicas basadas en evidencia. Como modelo a seguir, proponemos una adaptación de lo que se ha desarrollado en el Reino Unido a través del *What Works Network* (la Red sobre Qué Funciona). Su cometido es generar, recolectar, sistematizar y analizar evidencia para determinar cuáles políticas y programas funcionan y cuáles no, bajo qué contextos, y a qué costo. Más importante aún, estas instituciones tienen el cometido de procesar toda la evidencia disponible y presentarla en un formato simple y relevante, para maximizar el potencial de uso que le puedan dar los interesados, desde legisladores a ministros, pasando por trabajadores sociales y maestros.

En una primera etapa, formalizaríamos una Red de Centros de Evidencia coordinada por un organismo estatal. Empezaremos por establecer algunas áreas de políticas públicas prioritarias en las que se estaría necesitando mayor base de evidencia empírica. Establecidas estas áreas prioritarias, las instituciones académicas se postularían para formar parte de la Red, ya sea por separado o en alianzas con otras instituciones. En base a los fondos destinados a esta iniciativa y a las competencias de cada una, se determinarían las instituciones que serían miembros plenos de la Red (con financiamiento público); otras podrían ser asociadas, y podrían acceder a ser evaluadores de políticas públicas. A través de llamados abiertos a evaluaciones, se indicaría el programa a evaluar y las características requeridas del evaluador. El diseño y ejecución de la evaluación serían públicas, poniéndose a disposición el conocimiento generado, así como un incentivo de prestigio, para que el evaluador no dé una “buena nota” al evaluado para mejorar sus posibilidades de volver a ser elegido para otra evaluación en el futuro.

### ***Sistema Nacional de Inversión Pública:***

#### **1 / Fortalecer el SNIP para que sea una herramienta de gestión y evaluación.**

En cuanto al SNIP, lo fortaleceremos de manera que deje de ser un banco de proyectos de ideas para realmente convertirlo en una herramienta de gestión y evaluación de los proyec-

tos en sus etapas de preinversión, inversión y operación como lo dictamina su normativa. En este sentido, será necesario hacer cumplir su normativa<sup>10</sup> en cuanto a las instituciones obligadas a su cumplimiento y a coordinar con los Gobiernos Departamentales su implementación. Además, se incluirá todos los proyectos de inversión independientemente del instrumento jurídico empleado (Fideicomisos; PPP; etc.) y se lo dotará de mejores herramientas de análisis técnico y profesionalizando a sus cuadros e integrantes.

## **Compras Públicas:**

### **1/ ACCE controlará el mercado de las Compras Públicas.**

ACCE focalizará sus esfuerzos, en coordinación con los organismos correspondientes, en controlar el mercado de las compras públicas, siendo necesario para ello definir indicadores de seguimiento y pautas para el monitoreo del comportamiento de los diferentes agentes. Además de los indicadores de cumplimiento de la normativa, de aplicación de los mejores procedimientos según objeto de contratación y de buenas prácticas, se construirán indicadores que posibiliten la identificación de actos de corrupción o colusión.

## **Aplicación de las ciencias del comportamiento a las Políticas Públicas:**

### **1/ Se creará una entidad enfocada a aplicar las ciencias del comportamiento para la mejora de Políticas Públicas.**

Otro componente que contribuirá a la promoción de políticas públicas basadas en evidencia será la creación de una unidad, como parte del gobierno o como parte de la Red, que se enfoque en aplicar las ciencias del comportamiento para la mejora de políticas públicas. El Reino Unido también fue pionero al respecto, creando la primera “Nudge<sup>11</sup> Unit” dentro de la Oficina del Primer Ministro, cuyo equipo de psicólogos, economistas, y expertos del comportamiento humano se enfocó en aplicar los conocimientos de estas ciencias para modificar las estructuras de decisiones que se le presentaban a los ciudadanos para guiarlos a tomar mejores decisiones. En la mayoría de los casos, modificaciones pequeñas en un proceso, generaban resultados muy relevantes. Las experiencias internacionales, hasta ahora, han demostrado que intervenciones de muy bajo costo pueden tener un retorno relativamente alto<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo 23 de la Ley 18.996.

<sup>11</sup> El concepto del “nudging” (un término acuñado por el premio nobel Thaler) es la manera de “empujar” a la población a tomar decisiones que las beneficien a largo plazo.

<sup>12</sup> En marzo 2019, la OPP anunció que crearía un “Laboratorio de políticas públicas basadas en la economía del comportamiento”, buscando replicar los casos exitosos del Reino Unido y otros países. Sin embargo, por ahora esa iniciativa se ha traducido solamente en un llamado a ideas.

# Desarrollo económico

[ 2 ]



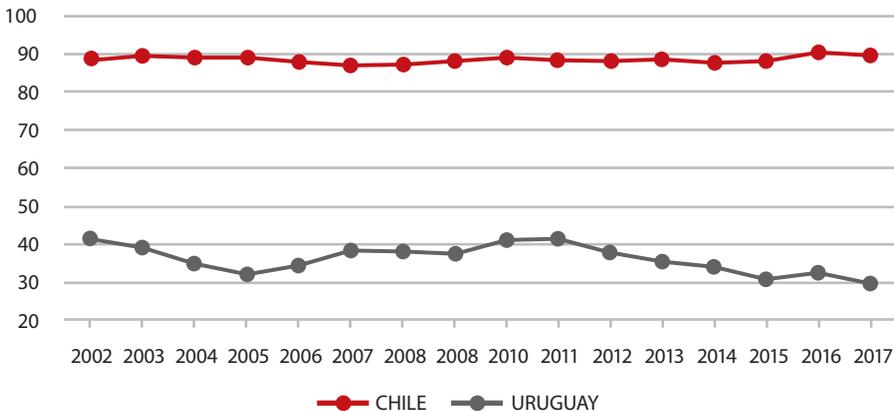
## Inserción comercial

### Abrir mercados y hacer alianzas

A casi 30 años de su nacimiento, el Mercosur no ha conseguido resultados relevantes en materia de inserción comercial. En ese mismo período Uruguay, dadas las inhibiciones jurídicas existentes por pertenecer al bloque regional, tampoco ha tenido un acceso destacable a nuevos mercados. A modo de comparación, a solo tres años de la entrada en vigor de su acuerdo comercial, la Alianza del Pacífico (conformada por Chile, Colombia, México y Perú) se presenta como una apuesta innovadora de integración en América Latina con potencial de convertirse en el mecanismo de integración modelo para la región. La Alianza del Pacífico tiene una estructura institucional simple y flexible y es un proceso de integración abierto e incluyente.

Los principales destinos de las exportaciones del Uruguay son: China, que representa el 26% y le siguen la Unión Europea (18%), Brasil (12%), Estados Unidos (7%) y Argentina (5%)<sup>1</sup>. De los 5 mayores destinos de exportaciones del Uruguay, solo tenemos acuerdos comerciales con preferencias arancelarias con Argentina y Brasil. A su vez, en los últimos años sólo se ha firmado un tratado de libre comercio con Chile.

Participación de las exportaciones hacia socios de TLC (%)



Fuente: INTrade (BID)

<sup>1</sup> Uruguay XXI

Las exportaciones uruguayas se enfrentan a barreras arancelarias altas. En 2017, el 30,4% de las exportaciones de Uruguay fueron hacia países con los que tiene un TLC mientras que en Chile este guarismo alcanza el 86,6%. Se estima que menos del 50% del total de las exportaciones uruguayas son con preferencias arancelarias, lo que se traduce en un gasto en pago de aranceles muy alto (270 millones de USD en 2017).

Por ejemplo, el principal destino de las exportaciones uruguayas es China y no tenemos un acuerdo comercial preferencial con ese país; de hecho, pagamos 119 millones de dólares en aranceles durante el año 2017.

<b>País</b>	<b>Aranceles pagos U\$S millones</b>	<b>Arancel Promedio</b>
<b>China</b>	119	8,2%
<b>Unión Europea - 28</b>	106	7,3%
<b>E.E.U.U.</b>	20	4,6%
<b>Rusia</b>	12	10,9%
<b>Argelia</b>	6	5,0%
<b>Perú</b>	5	3,5%
<b>México</b>	1,3	0,7%
<b>Turquía</b>	0,9	0,4%
<b>Suiza</b>	0,7	1,2%
<b>Total</b>	270	6,4%

Los diez productos que más exportó Uruguay en el año 2018 fueron: celulosa, carne bovina y ovina, lácteos, soja, concentrado de bebida, madera, arroz, subproductos cárnicos, ganado en pie y finalmente lana y tejidos. Sin embargo, en la actualidad no podemos acceder a los principales mercados internacionales en las mismas condiciones que nuestros competidores. Países como Australia y Nueva Zelanda cuentan con acuerdos comerciales de los cuales nosotros carecemos.

A modo ilustrativo, tanto Australia como Nueva Zelanda se encuentran entre los principales exportadores de carne bovina y ovina y cuentan con acuerdos comerciales preferenciales con China, principal destino de las exportaciones cárnicas del Uruguay. Mientras que la carne australiana se aseguró en el año 2015 una progresiva reducción arancelaria y Nueva Zelanda ingresa con 0% de aranceles, Uruguay debe pagar un 12% en tarifas arancelarias. Asimismo, el logro sanitario de haber ingresado con carne vacuna a Corea, así como se logró recientemente con Japón, se ve fuertemente limitado por el cobro de aranceles (37%). Naturalmente la carne se vuelve muy poco competitiva por razón de precio a pesar de su calidad. En cambio, países como Nueva Zelanda y Australia tienen TLCs con este país asiático.

En una situación similar se encuentran los lácteos, la lana y el arroz exportados desde el Uruguay. Al no existir acuerdos comerciales se ven limitadas las oportunidades de acceder a los mercados más dinámicos, donde nuestros competidores directos ya han obtenido preferencias y han logrado prestigio y reconocimiento de marca, lo que hace más difícil aún competir con ellos en esos mercados en que ya están consolidados.

El comercio de servicios es uno de los sectores más dinámicos de la economía global, tendencia que también se refleja en Uruguay. Existen más de 2.000 empresas que exportan servicios globales en Uruguay. Esta cifra representa el 18% de las exportaciones de bienes y servicios de Uruguay y aproximadamente el 5% del PBI.

Las exportaciones de servicios no tradicionales, que en 1990 representaban solo el 2% de las exportaciones totales, actualmente alcanzan el 21% del total [\[Ver capítulo Servicios globales y logística\]](#).

Hoy en día los procesos productivos de bienes y servicios se han fragmentado alrededor del mundo en un proceso de etapas múltiples. Las Cadenas Globales de Valor (CGV) representan el 70% del comercio internacional y, por lo tanto, no formar parte de ellas implica resignar participación en el comercio internacional y perder acceso a conocimientos especializados.

La exitosa inserción de Uruguay en las CGV depende del fortalecimiento del capital humano, avances en logística e infraestructura, mejoras en la consistencia (cantidad y calidad) de la oferta exportable de nuestro país y un mayor acceso a mercados internacionales.

## Lo que soñamos

Un país integrado al mundo con una diplomacia comercial que se encargue de abrir mercados y tender puentes, con un Mercosur flexible y dinámico que nos permita negociar acuerdos bilaterales de libre de comercio y retomar la soberanía en nuestra política comercial. Un país con presencia e influencia en las mesas de negociación multilaterales, necesarias para un desarrollo económico y social armónico.

## Lo que vamos a hacer

### ***Diplomacia comercial:***

- 1/ Transformar el Servicio Exterior en una gran fuerza comercial.
- 2/ Diplomáticos mejor preparados.

### ***Presencia e influencia:***

- 1/ Participar en las mesas de negociación.
- 2/ Aprovechar los acuerdos ya firmados.

### ***Cambio en la naturaleza del Mercosur:***

- 1/ Un Mercosur moderno, ágil y flexible.

### ***Innovación, comercio digital y cómo potenciar a las PYMES:***

- 1/ Simplificar los trámites y reducir los tributos específicos.
- 2/ Utilizar plataformas digitales.

## **Diplomacia comercial:**

### **1/ Transformar el Servicio Exterior en una gran fuerza comercial.**

Vamos a reorientar, reentrenar y redespigar el Servicio Exterior para transformarlo en una gran fuerza comercial. Este factor de inserción debe ser potenciado como uno de los mecanismos más importantes, además de ya existente en virtud de la infraestructura y capital humano con los que cuenta nuestro país.

Vamos a fortalecer las embajadas que estén ubicadas en mercados que consideremos relevantes con funcionarios preparados para aportar a la integración comercial de Uruguay, para atraer inversiones y promocionar nuestro país. A modo de ejemplo, Nueva Zelanda tiene embajadas precisamente seleccionadas según los mercados y sus intereses comerciales. Ninguna representación diplomática de nuestro país, así sea embajada o consulado general, podrá carecer de un diplomático preparado en esta materia. Esa será nuestra regla al asignar destinos.

En general, existe un gran desconocimiento de lo que produce Uruguay. Es poco conocido que nuestro país es el séptimo productor mundial de arroz, que producimos caviar, o que tenemos vinos de calidad. Necesitamos que nuestros diplomáticos generen conocimiento y opinión sobre Uruguay con una estrategia definida que promueva el crecimiento económico a través de la internacionalización.

El Servicio Exterior debe introducirnos a nuevos mercados. Los diplomáticos tienen profundo conocimiento de los territorios en los que están acreditados, tanto en lo que refiere a las barreras arancelarias como no arancelarias, así como en áreas culturales, que de aprovecharse debidamente impediría que se sigan perdiendo grandes oportunidades.

A modo de ejemplo, para que nuestra madera ingrese a la India debe pasar por un tratamiento sanitario de alto costo ya que se exige la fumigación con un producto que está prohibido en Uruguay. Nuestros diplomáticos tienen conocimiento de estas situaciones y deben trabajar junto con los productores y el gobierno para eliminar estas barreras, adecuar los requisitos del mercado con los del país y no dejar pasar oportunidades.

### **2 / Diplomáticos mejor preparados.**

Para lograr este objetivo vamos a preparar a nuestros diplomáticos en la Academia Diplomática, Instituto Artigas del Servicio Exterior [[Ver capítulo Política exterior y servicio diplomático](#)].

## **Presencia e influencia:**

### **1/ Participar en las mesas de negociación.**

Vamos a tener presencia e influencia en los ámbitos globales en los cuales se están tomando decisiones fundamentales. Vamos a estar en todas las mesas en donde las oportunidades y la inserción nos demanden estar.

Vamos a poner al Uruguay en el centro del mundo, donde se está jugando el partido.

Lo primero que hay que tener en el mundo de las negociaciones es presencia. Fue un error haber salido de la mesa de negociación del TISA ya que, si bien por nuestro tamaño no hubiéramos participado en la toma de decisiones fundamentales, sí podríamos como país serio haber participado activamente en las negociaciones e incluso presidir paneles o grupos de trabajo como sucedió en el GATT y sucede en la OMC.

En la actualidad los acuerdos comerciales no solo se centran en reducciones arancelarias y comercio de bienes, sino que son además un espacio para negociar la nueva agenda del desarrollo sostenible. Acuerdos como el CPTPP<sup>5</sup> (renegociación del TPP sin Estados Unidos) y el RCEP<sup>6</sup> (acuerdo comercial en negociación que incluye a China, India, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur) están redefiniendo las reglas del comercio internacional y se caracterizan por un enfoque integral, impulsando diversas temáticas como inversión, propiedad intelectual, e-commerce, pymes, educación, innovación, competitividad, prácticas anticorrupción, compras públicas, medio ambiente, así como la promoción de un comercio más inclusivo. Debemos darle particular y atento seguimiento a estos tratados a efectos de acompasarnos al ritmo del desarrollo del comercio internacional.

## **2 / Aprovechar los acuerdos ya firmados.**

A su vez, debemos aprovechar las oportunidades que presentan los acuerdos ya firmados por Uruguay que no se están utilizando. Se puede citar: Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la OMC, Acuerdos de Inversión vigentes con 31 países para facilitar la atracción de inversiones, Acuerdo de Inversión firmado con EEUU (BIT) y el TIFA en el 2007<sup>7</sup>, entre otros. A modo de ejemplo, si bien con el TIFA se permitió la habilitación de la carne ovina (trabajando los aspectos sanitarios y fitosanitarios), se podrían identificar nuevas oportunidades de negocio buscando diferenciar la producción nacional, resaltando atributos ambientales y nutricionales de nuestra producción agropecuaria, y haciendo foco en los servicios, en particular los referidos a las TICs.

No hacer nada no implica no avanzar; implica retroceder, porque los contrarios también juegan.

---

<sup>5</sup> Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica.

<sup>6</sup> Asociación Económica Integral Regional.

<sup>7</sup> Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión.

## **Cambio en la naturaleza del Mercosur:**

### **1 / Un Mercosur moderno, ágil y flexible.**

Vivimos en un mundo en el que se firmaron más de 300 acuerdos bilaterales en los últimos 10 años y en el que las uniones aduaneras cayeron en desuso. En este contexto, Uruguay se encuentra atado al Mercosur sin poder firmar ni negociar acuerdos preferenciales con terceros fuera del bloque de manera independiente. Queremos salir de una unión aduanera imperfecta y pasar a una zona de libre comercio que sea una plataforma para exportar nuestros productos al resto del mundo y no expulsar a nuestros trabajadores y talentos hacia afuera.

No queremos más y mejor Mercosur, queremos otro Mercosur.

Necesitamos un cambio en la naturaleza jurídica del Mercosur que nos permita negociar bilateralmente y que a la vez no se pierda el tratamiento arancelario preferencial intra-bloque<sup>8</sup>. Queremos un Mercosur que no sea un corsé sino una plataforma moderna, ágil y flexible que nos abra oportunidades y que nos permita ir a distinta velocidad que nuestros socios, reconociendo las diferencias sustanciales y las asimetrías que tiene nuestro mercado interno con respecto a los de nuestros vecinos.

Reconociendo el contexto favorable regional actual, donde *a priori* habría consenso para modernizar el bloque, proponemos aprovechar la oportunidad y comenzar las negociaciones y diálogos tendientes a lograrlo.

## **Innovación, comercio digital y cómo potenciar a las PYMES:**

### **1 / Simplificar los trámites y reducir los tributos específicos.**

Las pequeñas y medianas empresas cuentan con muchos desafíos a la hora de internacionalizarse debido a la falta de incentivos y conocimiento del comercio internacional, -principalmente en el manejo de divisas extranjeras-, el pago de tributos aduaneros y la propia logística internacional. A pesar de que existen programas especiales para facilitar las exportaciones, no se ha logrado dinamizar el sector exportador de las pymes. Actualmente el 50% de las exportaciones son efectuadas por aproximadamente 30 empresas, las cuales por lo general son de gran tamaño<sup>9</sup>. Por este motivo, Uruguay debe simplificar los trámites y reducir los tributos específicos para las PYMES [[Ver capítulo Política tributaria](#)].

---

<sup>8</sup> Se negociará para mantener también todos los logros sociales y de cooperación del bloque.

<sup>9</sup> [El privilegio de Exportar en Uruguay](#), Marcos Soto.

## 2 / Utilizar plataformas digitales.

Para incentivar la utilización de las herramientas del comercio digital (*e-commerce*), plataforma esencial para la internacionalización de las pymes, vamos a firmar acuerdos de cooperación, al igual que lo hicieron Nueva Zelanda y Chile, con importantes empresas del comercio digital, como Amazon, PayPal y eBay, entre otras. Estas empresas ofrecen plataformas y sistemas de pago que no solo reducen los costos, sino que también otorgan una presencia global que antes estaba destinada exclusivamente para las grandes multinacionales. Nuestro país tiene la ventaja de contar con una alta penetración de Internet, factor que lo posicionaría como líder regional en el uso y desarrollo de plataformas digitales de comercio. A su vez, estos acuerdos de cooperación permitirán que los exportadores uruguayos tengan no solo descuentos y preferencias especiales, sino también soporte técnico y comercial exclusivo que facilitará enormemente la logística de envío, los pagos internacionales, la confianza y el servicio al cliente.

Es extremadamente importante que Uruguay se involucre activamente en las recientes negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre el comercio digital, que incluso impulsó en su momento en el seno de la OMC junto con otros 73 miembros, incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea y China.





## Ciencia, Tecnología e Innovación

### La ciencia, la tecnología y la innovación como motores del desarrollo

La ciencia ha sido, sin lugar a duda, la mayor herramienta para la comprensión de la naturaleza y la transformación de sus recursos en pos del bienestar humano. La mayoría de los países del mundo trabajan para generar un ecosistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), que viabilice el desarrollo de las disciplinas relacionadas. Esto requiere un presupuesto adecuado, en el que participen fondos públicos y privados, además de un diseño institucional sólido, ágil y eficiente, dada la vertiginosidad de los cambios en esas áreas.

La clave para producir conocimiento científico es, en primer lugar, los recursos humanos.

En Uruguay se estima que existen unas 2 mil personas dedicadas a la investigación científica (1.615 investigadores activos y 185 asociados al Sistema Nacional de Investigadores, más algunos que no están incluidos en el mismo). Además, se forman alrededor de 100 nuevos doctores al año en diversas áreas del conocimiento, pero alrededor del 20% abandonan el país con pocas chances de volver<sup>1</sup>.

En cuanto a la inversión en CTI en Uruguay, puede estimarse próxima al 0.4% del PBI, teniendo en cuenta lo ejecutado por la UdelaR, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), el INIA, el Instituto Pasteur de Montevideo, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE), entre otros<sup>2</sup>. Esto está lejos del horizonte de inversión de 1% del PBI en I+D (Investigación y Desarrollo) recomendado por la UNESCO y que todos los precandidatos presidenciales del período pasado se comprometieron a alcanzar.

Las instituciones que se encargan de gestionar y promover las iniciativas y proyectos en CTI de nuestro país son diversas. La UdelaR se destaca porque alberga la mayor cantidad de científicos (alrededor del 70% de los investigadores activos de los niveles 1, 2 y 3 del SNI son docentes universitarios en régimen de dedicación total) y ejecuta casi la mitad del dinero

<sup>1</sup> Según declaraciones a la prensa del ex-decano de la Facultad de Ciencias UdelaR.

<sup>2</sup> Informe Cualitativo de la Gestión de UdelaR 2017, Plan Operativo Anual de la ANII 2017, Informe de Actividades Centrales de PEDECIBA 2016, Reporte Científico del Instituto Pasteur 2017.

público invertido en el área. Luego sigue la ANII, que actúa como agencia ejecutora y financiadora de proyectos de investigación, becas y premios, además de programas orientados a la generación de incubadoras y promoción de nuevos emprendimientos tecnológicos. Otras instituciones destacadas son el IIBCE, el INIA y el Instituto Pasteur de Montevideo.

A nivel de Poder Ejecutivo, el órgano que busca asesorar en materia de políticas públicas orientadas a CTI es el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), que funciona bajo la órbita del MEC y su integración (definida en la ley N°18.084) busca representar toda la diversidad de actores en la materia. En el año 2010, se publica el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI), en el que se presenta un diagnóstico y las líneas generales de una política de Estado a ejecutar por el Gabinete Ministerial de la Innovación (MEC, MEF, MGAP y MIEM). Finalmente, en 2017 se crea la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología bajo la órbita de Presidencia de la República, la cual pretende instalar una institucionalidad más clara en este ámbito.



## **Lo que soñamos**

Poner proa al futuro teniendo como motor a la ciencia, la tecnología y la innovación, valorizando el capital humano y los productos que derivan de su esfuerzo y conocimientos para lograr el desarrollo sostenible de nuestro país.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Un sistema coordinado y con objetivos estratégicos:***

1/ Organizar los componentes de manera que funcionen como un todo.

### ***Un ecosistema académico y emprendedor integrado y de nivel internacional:***

1/ Un ecosistema emprendedor e innovador que atraiga capital humano.

2/ Modificar la Ley Nacional de Innovación.

3/ Implementar planes de capacitación.

4/ Fomentar la creación de fondos de inversión.

### ***Científicos e Investigadores:***

1/ Un nuevo sistema.

### ***Programas de intercambio y difusión:***

1/ Crear un programa de internacionalización de ciencia y tecnología.

2/ Crear programas académicos dirigidos a investigadores uruguayos radicados en el exterior.

## ***Un sistema coordinado y con objetivos estratégicos:***

### **1/ Organizar los componentes de manera que funcionen como un todo.**

Un sistema como tal debe tener a todos sus componentes organizados de manera de poder funcionar como un todo. Actualmente hay solapamiento de funciones y falta de coordinación en el accionar de todos los agentes que intervienen en esta área. Siguiendo el exitoso ejemplo de Nueva Zelanda, hay que partir de una separación de la actuación del gobierno en CTI en tres áreas: políticas, adjudicaciones de fondos y operaciones.

Se propone un esquema de organización en el cual la actual Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología se mantenga como la encargada de proponer políticas y estrategias para la promoción de la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En ese esquema, la ANII será el brazo ejecutor de estas políticas, con el apoyo de otras instituciones, como podría ser el INIA cuando se trata de temas agropecuarios. A su vez, el directorio de la ANII tendrá voz en la formulación de políticas, asesorando a la Secretaría. De esta manera la ANII y la Secretaría interactuarán fluidamente en el marco de una estrategia de gobierno que alinea los objetivos de todos los actores.

Sin perjuicio de la necesaria libertad creativa que garantiza la búsqueda del conocimiento, y el razonable equilibrio que debe mantenerse entre las ciencias guiadas por la curiosidad y las ciencias impulsadas hacia la resolución de problemas, la gobernanza de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación se va a orientar hacia objetivos concretos, trabajando cerca del sector privado y de la sociedad civil, encaminando la ciencia y la tecnología hacia metas de desarrollo social y económicamente pertinentes. En este sentido, Uruguay debería priorizar nuevas áreas de innovación y desarrollo relacionadas con el agro (bioingeniería, bioinformática, biotecnología, ciencias del mar) sin descuidar la investigación en biomedicina.

## ***Un ecosistema académico y emprendedor integrado y de nivel internacional:***

### **1/ Un ecosistema emprendedor e innovador que atraiga capital humano**

Queremos un país que se apoye en la ciencia y una economía basada en el conocimiento. Israel, Corea del Sur y Nueva Zelanda son países que tomaron este camino y hoy están en la frontera del desarrollo, habiendo realizado transformaciones importantes en relativamente poco tiempo (10 a 20 años).

Para lograr este objetivo, la baja retención de capital humano es uno de los grandes problemas a enfrentar. Doctores, científicos e investigadores uruguayos, que tienen mucho para aportar, deciden migrar porque en Uruguay no encuentran oportunidades de desarrollo ni ven su trabajo adecuadamente recompensado. El Estado tiene que generar las autopistas para que los científicos e investigadores quieran transitar por ellas. Un ecosistema emprendedor, innovador, intercambiando saberes con el resto del mundo, que ofrezca oportunidades laborales distintas y valore el conocimiento va a atraer a este gran capital humano que hoy estamos dejando ir.

Para crear este ecosistema académico y emprendedor, que permita valorizar la ciencia y la innovación, vamos a implementar las medidas que se detallan a continuación.

## **2 / Modificar la Ley Nacional de Innovación.**

Vamos a buscar una modificación de la Ley Nacional de Innovación, incorporando mecanismos que viabilicen y fomenten la creación de emprendimientos por parte de investigadores nacionales del SNI así como también en el ámbito universitario (generación de empresas privadas del tipo startups y spin-offs fuertemente innovadoras y con una mirada al mercado global). Tenemos que apostar a cerrar el círculo virtuoso en el que la investigación se transforma en conocimiento, el conocimiento genera valor, y ese valor se transforma en financiamiento para más investigación. Creemos en la existencia de un ecosistema emprendedor dentro de la comunidad académica uruguaya.

## **3 / Implementar planes de capacitación.**

Vamos a implementar planes de capacitación en creación y gestión de empresas de I+D para los investigadores del SNI.

## **4 / Fomentar la creación de fondos de inversión.**

Vamos a favorecer la creación de fondos de inversión privados que inviertan en empresas basadas en conocimiento.

En Uruguay la inversión en investigación y desarrollo no solo es baja, sino que la mayoría de esta inversión proviene del sector público. Mientras que en Nueva Zelanda el sector empresarial aporta el doble que el Estado, en Uruguay el aporte directo estatal equivale a casi 8 veces el privado<sup>3</sup>. Si logramos invertir este patrón de financiamiento vamos a generar un cambio cultural y por lo tanto un verdadero impulso al desarrollo tecnológico y científico.

La creación de fondos de inversión es la opción más eficiente y adecuada para este tipo de emprendimientos. Son inversiones de alto riesgo pero que pueden generar ganancias muy elevadas si el fondo se gestiona profesionalmente, ajustando el riesgo de acuerdo a la matriz de proyectos seleccionados. Como se trata de inversiones de alto riesgo, generalmente estos fondos son de participación pública y privada (por ejemplo, el caso de Israel). Sin embargo, si el sector público no tiene espacio fiscal (al menos en el corto plazo), el sector privado se puede ver motivado por la posibilidad de acceder a una renta atractiva (que al mismo tiempo genera valor para la economía) en un contexto de pocas posibilidades de inversión y un mercado de valores reducido.

## **Científicos e investigadores:**

### **1 / Un nuevo sistema.**

El nuevo Sistema de Investigadores buscará integrar a los científicos que trabajen en el país en grupos de investigación consolidados que podrán desempeñarse en cualquier institución académica o instituto de investigación (público o privado). El objetivo principal es el de consolidar una carrera de investigador que puede estar ligada o no a la docencia universitaria.

---

<sup>3</sup> [UNESCO Institute for Statistics.](https://www.unesco.org/en/statistics)

El sistema deberá contar con la flexibilidad adecuada para adaptarse a distintas realidades, aplicando exigencias y remuneraciones acordes a las horas dedicadas a la tarea. Será prioridad proveer oportunidades a los investigadores jóvenes, generalmente recién doctorados y en etapas previas a su consolidación, en las que generalmente optan por abandonar el país.

En la región existen sistemas con un funcionamiento de este, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) en Brasil, así como el Instituto Nacional de Salud, en inglés National Institutes of Health (NIH) en Estados Unidos, habiendo mostrado buenos resultados en el incremento de la producción científica y el número de investigadores activos

Las ventajas de este nuevo sistema son muchas. En primer lugar, se promueve la movilidad de investigadores, la cooperación y el trabajo multidisciplinario. A su vez, los investigadores podrán optar por llevar adelante sus proyectos en la institución que esté mejor preparada y que le ofrezca un mayor soporte para estudiar el tema en cuestión. Se genera una sana competencia entre instituciones, permitiendo que cada una se focalice en el área en la que tiene más experiencia y recursos (humanos, tecnología, etc.). Además, este sistema contribuye a la consolidación de una estrategia en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## ***Programas de intercambio y difusión:***

### **1 / Crear un programa de internacionalización de ciencia y tecnología.**

Proponemos crear un programa de internacionalización de ciencia y tecnología, impulsado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología, ANII, Institutos, Academias y LATU, con apoyo de Uruguay XXI y colaboración de las cámaras privadas relacionadas, como la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI). En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), se identificarán países o regiones líderes en esta materia y se iniciará un proceso de promoción del gran potencial que existe en Uruguay (por ejemplo, en la industria del software) y a su vez de intercambio, que nos facilite el acceso a productos y servicios tecnológicos que están a la vanguardia.

### **2 / Crear programas académicos dirigidos a investigadores uruguayos radicados en el exterior.**

A su vez, vamos a crear programas académicos exclusivamente dirigidos a la cooperación con investigadores uruguayos radicados en el exterior, como forma de aprovechar los recursos humanos que emigraron pero que desde su posición en universidades de primer nivel pueden colaborar con investigadores locales en gran medida, dados los recursos financieros y tecnológicos de los que disponen. A modo de ejemplo, se harán llamados a proyectos de investigación que específicamente incluyan investigadores uruguayos radicados en el exterior, se favorecerá en el otorgamiento de becas de posgrados nacionales a quienes cuenten con investigadores uruguayos radicados en el exterior como co-tutores, entre otros estímulos.



## Emprendedurismo

### Impulsar el espíritu emprendedor

Estamos ante una situación de desempleo, falta de inversión y una desaceleración del crecimiento. En este contexto, es fundamental visualizar la importancia de tener un ecosistema emprendedor que fomente la inversión en nuevos proyectos. Los emprendimientos son socios estratégicos necesarios para una economía sólida, son generadores de empleo, dinamizadores de una economía competitiva y son fuente de innovación social. Además, el Uruguay es un país nutrido por una base de inmigrantes y una clase media fuerte, pilares fundamentales del emprendedurismo. No queremos sesgarnos solamente a los emprendimientos de alto impacto o de grandes necesidades de capital, sino también tener en cuenta e impulsar un motor fundamental de las economías crecientes: las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas).

El ecosistema emprendedor uruguayo viene creciendo y son muchas las instituciones públicas y privadas que junto con la academia, inversores y organismos multilaterales apuntalan este crecimiento. Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay XXI, Transforma Uruguay, las incubadoras de emprendimientos, las universidades, todas estas instituciones juegan un rol protagónico en el apoyo a los emprendedores uruguayos. Según el Mapa Emprendedor de Endeavor existen más de 50 actores que interactúan con los emprendedores en las diferentes etapas, desde los primeros pasos de acercamiento al ecosistema hasta instancias de crecimiento y expansión<sup>1</sup>.

Recientemente la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Promoción de Emprendimientos, lo cual representa un gran avance en la materia. Esta Ley dispone la creación de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), nueva figura societaria que permite constituir a las sociedades por medios digitales y diseñarlas a medida, fijando libremente la estructura orgánica y normas de funcionamiento. A su vez, plantea la habilitación del financiamiento colectivo –en inglés, crowdfunding–, mecanismo que permite a los ciudadanos financiar proyectos a través de plataformas digitales. En tercer lugar, se sientan las bases para el fomento de la educación y el desarrollo de una cultura emprendedora en distintos niveles, primario, secundario y terciario.

---

<sup>1</sup> [Mapa Emprendedor Endeavor](#).

A pesar de estos avances, a la hora de emprender los uruguayos aún se enfrentan a diversas dificultades como la desinformación, elevadas obligaciones impositivas, trabas burocráticas, dificultad de acceso al financiamiento, falta de formación, escasa conexión con los ecosistemas más avanzados, entre otras.

Hay espacio para seguir mejorando y las políticas públicas pueden jugar un rol fundamental. A pesar de los apoyos públicos existentes, según el Informe "Emprender en Uruguay" del CED (Centro de Estudios para el Desarrollo), el 60% de los emprendedores ve al Estado decididamente como un obstáculo<sup>2</sup>. Esta realidad se tiene que revertir.



---

<sup>2</sup> [Emprender en Uruguay, CED.](#)

## **Lo que soñamos**

Un Estado colaborando en forma organizada y efectiva con las distintas ramas del ecosistema para impulsar el desarrollo de una cultura emprendedora fuerte y dinámica, asegurando la creación de habilidades y facilitando el acceso a herramientas y estímulos concretos para la generación y crecimiento de emprendimientos.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Cambios estructurales que beneficiarán al ecosistema:***

- 1 / Abrir mercados.
- 2 / Bajar tarifas.
- 3 / Modernizar las relaciones laborales.

### ***Propuestas que favorecerán a las Pequeñas y Medianas Empresas:***

- 1 / Régimen tributario especial.
- 2 / Innovación y comercio digital.
- 3 / Facilidades para exportar.

### ***Apoyo y seguimiento a los emprendedores - una única vía de acceso:***

- 1 / Crear una única vía de acceso para todas las necesidades de los emprendedores.

### ***Educación y cultura:***

- 1 / Desarrollo de una cultura emprendedora.

## **Cambios estructurales que beneficiarán al ecosistema:**

El ecosistema emprendedor que impulsaremos se verá fuertemente beneficiado y estimulado por los cambios estructurales que Ciudadanos propone, a saber:

### **1 / Abrir mercados.**

Una de las dificultades a las que se enfrentan hoy los emprendedores es el tamaño del mercado interno. El éxito de nuestros emprendedores no puede depender únicamente del mercado uruguayo. Un país chico tiene que apuntar a mercados grandes. Vamos a fortalecer las Embajadas que estén ubicadas en mercados importantes con funcionarios preparados para desarrollar la apertura hacia mercados globales a las empresas uruguayas, para atraer inversiones, desarrollar negocios y promocionar nuestra marca país. Además, vamos a trabajar por un cambio en la naturaleza del Mercosur que nos libere para negociar con otros países [\[Ver capítulo Inserción comercial\]](#).

### **2 / Bajar tarifas.**

Vamos a bajar las tarifas de los servicios públicos para ponerlas a tono con las de los países con los que competimos en los mercados internacionales [\[Ver capítulo Empresas y servicios públicos\]](#).

### **3 / Modernizar las relaciones laborales.**

Vamos a establecer una negociación colectiva que, manteniendo la relevancia de los convenios a nivel sectorial tal como lo establece la ley, tenga la capacidad de reflejar las realidades económicas de las empresas y las particularidades de su ubicación [\[Ver capítulo Relaciones laborales\]](#).

Uruguay es un país que goza de una democracia plena, reglas claras y bajos niveles de corrupción. Estas son justamente las debilidades de nuestros vecinos. Si logramos aumentar nuestro acceso a los mercados internacionales y disminuir los costos de producción, Uruguay podría posicionarse como un hub regional que no solo sea atractivo para emprendedores locales, sino que atraiga y retenga talento de todas partes del mundo, así como también a empresas internacionales que vean a Uruguay como un epicentro para proyectarse hacia la región.

## **Propuestas que favorecerán a las Pequeñas y Medianas Empresas:**

Además de los cambios estructurales que van a favorecer tanto a las empresas ya instaladas como a los nuevos emprendimientos, proponemos un paquete de medidas que buscan favorecer especialmente a las PYMES. Estas son:

### **1 / Régimen tributario especial.**

Como forma de incentivar la inversión, diseñaremos un régimen de amortización instantánea que permitirá deducir las inversiones realizadas en el mismo ejercicio de la incorporación de los bienes. Además, con el objetivo de contribuir a que las PYMES puedan proyectarse a los

mercados internacionales, diseñaremos un crédito fiscal asociado a la exportación de determinados bienes o servicios innovadores producidos por PYMES, en la medida que se verifique cuantitativa y cualitativamente el agregado de valor a la economía [\[Ver capítulo Política tributaria\]](#).

## **2 / Innovación y comercio digital.**

Proponemos firmar acuerdos de cooperación estratégica con importantes empresas del comercio digital, como ser Amazon, PayPal, eBay o Alibaba, entre otras, para permitirle a las PYMES acceder a preferencias especiales, además de soporte técnico y comercial exclusivos que facilitarán enormemente la gestión, la logística, los pagos internacionales, la confianza y el servicio al cliente. Nuestro país tiene la ventaja de contar con una alta penetración de Internet, factor que lo posicionaría como líder regional en el uso y desarrollo de plataformas digitales de comercio electrónico [\[Ver capítulo Inserción comercial\]](#).

## **3 / Facilidades para exportar.**

Integraremos el mecanismo de facturación electrónica al despacho de exportación. Especialmente cuando los montos de cada exportación no alcancen los US\$ 10 mil, exonerándolos de la contratación preceptiva del despachante de aduana, pago de LATU y BROU [\[Ver capítulo Industrial\]](#).

## **Apoyo y seguimiento a los emprendedores - una única vía de acceso:**

### **1 / Crear una única vía de acceso para todas las necesidades de los emprendedores.**

En línea con lo que comenzó a desarrollarse con “Uruguay Emprendedor”<sup>3</sup> (en el marco de Transforma Uruguay) proponemos fortalecer esta propuesta para que sea más que una plataforma de información, una única vía de acceso para las necesidades de los emprendedores. Esta vía deberá cumplir con las siguientes características:

- › **Una función de asesoramiento.** Deberá encargarse de contactar a los emprendimientos con la incubadora más adecuada dependiendo del tipo de proyecto del que se trate y de la etapa en la que se encuentra (pre-incubación, expansión, riesgo de cierre, etc.); asistiendo en la definición de la forma jurídica que el emprendimiento debería tomar, su plan estratégico, su formato de financiamiento, entre otros aspectos.
- › **Una función administrativa clara.** Ventanilla única de atención para formalidades como apertura de empresa, altas de BPS, DGI, electricidad, agua, Internet, línea telefónica, garantía de alquiler, etc. Para esta función se aprovecharán los avances de AGESIC en cuanto a su programa de trámites en línea.

---

<sup>3</sup> Portal que procura nuclear información útil para emprendedores, y brindar diversos recursos, algunos en línea (por ejemplo, artículos de interés) y otros presenciales a través de los puntos de referencia que se habilitan en su red. Todos los puntos de referencia son instituciones públicas y privadas que pertenecen al ecosistema y están abiertas a recibir a los interesados en sus centros de atención.

- › **Una función comercial y promotora.** Junto con otros actores como Uruguay XXI, ANII y ANDE, colaborará con la apertura de mercados e internacionalización de la empresa y buscará la colaboración internacional para desarrollar y fortalecer acuerdos estratégicos con incubadoras, empresas y aceleradoras de nivel mundial. Además, se encargará de la promoción a nivel local de los casos de éxito que pueden inspirar a futuros emprendedores y de emprendimientos que aportan a la sociedad y le dan prestigio a la figura del emprendedor. Simultáneamente, fomentará las sinergias que puedan surgir entre los nuevos emprendimientos entre sí y los nuevos emprendimientos con las empresas ya instaladas.
- › **Una función informativa y de control.** Deberá medir la efectividad de los diferentes apoyos brindados en los diferentes formatos y de generar contenidos (como ser casos de éxito y fracaso, utilidad de herramientas, etc.). Esta información será muy valiosa tanto para inversores como para emprendedores, incubadoras y el resto de los actores del sistema<sup>4</sup>.
- › **Una función de desarrollo territorial.** Se continuará trabajando para generar una cultura emprendedora en el interior del país en el marco de una estrategia clara que coordine los esfuerzos de instituciones como ANDE, los gobiernos departamentales, universidades, etc.
- › En los casos de riesgo de cierre, se ofrecerá **un instrumento de acompañamiento a los emprendedores** con el objetivo de asesorarlos en la decisión de la estrategia óptima (ya se de cierre o de reestructura del negocio). La realidad es que hoy los procesos de cierre son demasiado complejos y no hay una cultura resiliente que fomente a los emprendedores que fracasaron a capitalizar la experiencia y volver a intentarlo.

## Educación y cultura:

### 1/ Desarrollo de una cultura emprendedora.

El desarrollo de una cultura emprendedora requiere el fomento de aptitudes (lógica, matemática, nuevas tecnologías, finanzas, pensamiento computacional, etc.) y habilidades específicas (creatividad, negociación, empatía, resiliencia, toma de decisiones, trabajo en equipo, pensamiento crítico, *self-learning*, etc.) que deben ser adquiridas a través de un sistema educativo moderno y flexible (como el propuesto en nuestro [Plan de Educación](#)). Este fomento no solo debe limitarse a la educación formal si no que debe incluir el acceso a talleres, mentorías, seminarios y cursos de especialización.

Pero sobre todo se requiere el desarrollo del interés por emprender, de la curiosidad por buscar ideas y soluciones, o el entendimiento de las oportunidades de crecimiento profesional y desarrollo personal. Se deben estudiar los casos de éxito, pero también se deberá incorporar a la educación los instrumentos necesarios para aumentar la capacidad de resiliencia y valorización del fracaso como aprendizaje además de motivar una actitud positiva frente a los errores, desafíos y fracasos. Desarrollar una cultura emprendedora es un gran desafío y necesita de intervenciones claras durante todo el proceso de formación. Siguiendo el espíritu educativo de la Ley de Emprendedurismo mencionada anteriormente, algunas de las acciones a implementar son la introducción de materias y proyectos específicos en la currícula de escuelas, liceos y universidades, organización de eventos y seminarios, desarrollo de materiales, concursos de ideas, creación de comunidades y redes de emprendedores.

---

<sup>4</sup> La experiencia de ANII es un avance en este sentido.



## Medio Ambiente y Desarrollo sostenible

### Cuidar hoy para tener mañana

La política medio ambiental en Uruguay toma protagonismo únicamente cuando ocurren sucesos puntuales que ponen de manifiesto las cualidades ambientales vigentes en el país, como fue recientemente el caso de las cianobacterias que tiñeron las aguas a nivel nacional. Durante estos episodios el clamor popular se magnifica para luego diluirse lentamente hasta la próxima crisis sin que existan cambios sustantivos.

Este fenómeno es el reflejo de una institucionalidad que funciona como islotes con visiones contrapuestas y una importante falta de articulación. Por un lado, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) es el responsable de definir las políticas ambientales. Por otro, los demás ministerios enfocan en el crecimiento económico (MEF, MGAP, MIEM, etc.) siendo inevitable la visión de objetivos contrapuestos. De esta manera no se establecen objetivos de desarrollo con indicadores deseables, ni se orientan políticas de acuerdo con ellos. Se plantea desarrollo económico como objetivo para después encargarle al MVOTMA que se ocupe de mejorar los resultados ambientales. Finalmente, si el arreglo es muy “costoso” en términos políticos o económicos se le adjudica la responsabilidad al MVOTMA.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del MVOTMA es el órgano responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente. Este no ha sido dotado de los recursos humanos y técnicos para realizar inspecciones de manera efectiva, por lo que controlan únicamente las empresas que se presentan ante ella para solicitar los permisos. Por otra parte, su rol ha sido vulnerado por intereses del Poder Ejecutivo una y otra vez, como fue el caso de la Autorización Ambiental Previa otorgada para la Regasificadora con solo un mes de análisis.

Las causas concretas de la situación medio ambiental son múltiples. Por un lado, el agro contribuye al deterioro del medio ambiente a través de la erosión, pérdida y degradación de suelos, exportación de nutrientes derivados de fertilizantes a los cuerpos de agua y agroquímicos que impactan sobre la biodiversidad. En este sentido, si bien el MGAP cuenta con buenos Planes de Uso y Manejo de Suelos que aplican a productores con más de 50 hectáreas, estos se monitorean y controlan deficientemente.

Otro de los problemas derivados de la expansión de la frontera agrícola, forestal y de infraestructura es la conversión de tierras y la pérdida de biodiversidad asociada. Uno de los instrumentos para salvaguardar parte de ese patrimonio natural es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, éste se gestiona de manera ineficaz e ineficiente y sin cumplir objetivos claros de conservación.

Segundo, la disposición de residuos es inadecuada, desde los residuos sólidos y efluentes producidos por los centros urbanos, hasta la disposición de envases de agroquímicos.

Tercero, aunque el país ha progresado significativamente en el cambio en la matriz energética y se ha transformado en referencia mundial, aún el 37% de la energía utilizada en 2018 fue de petróleo o derivados<sup>1</sup>.

Por último, no toda la contaminación que sufre Uruguay es propia. Los cursos de agua que llegan a nuestras tierras pasan por Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia, y por lo tanto sus cualidades ambientales no nos son ajenas. En esto ha faltado un análisis de la calidad de las aguas a nivel de cuenca y la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el diálogo con los países vinculados.



---

<sup>1</sup> [Balance Energético Nacional Preliminar 2018, MIEM.](#)

## **Lo que soñamos**

Un país limpio que logre conjugar el aumento de la producción con el cuidado de los recursos naturales, la recomposición de la biodiversidad y la reducción de emisiones causantes del cambio climático. Una ciudadanía comprometida con el cuidado del medio ambiente, apuntalada por investigación y educación.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Revalorizar la institucionalidad:***

- 1/ Reformular competencias y acciones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).
- 2/ Articular acciones de la DINAMA con MGAP, MIEM y MEF.

### ***Apostar a un agro ecológicamente responsable:***

- 1/ Introducir cambios en la orientación de la política agropecuaria y en los procesos productivos.

### ***Disposición de residuos y tratamiento de efluentes:***

- 1/ Racionalizar los sitios de disposición final de residuos sólidos.
- 2/ Plan de mantenimiento y control de funcionamiento de lagunas administradas por OSE.

### ***Implementación de instrumentos económicos para la gestión ambiental:***

- 1/ Introducir instrumentos de economía ambiental a nivel de cuenca.
- 2/ Diseñar un mercado de emisiones.

### ***Investigación y concientización:***

- 1/ Fortalecer la medición y seguimiento de indicadores ambientales en todas las áreas.
- 2/ Planes de concientización en materia de medio ambiente a través de un impulso a las áreas protegidas.

## **Revalorizar la institucionalidad:**

### **1 / Reformular competencias y acciones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).**

La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) ha estado supeditada a un MVOTMA con conducciones políticas fundamentalmente asociadas a la problemática de la vivienda. Esta situación ha dejado poco espacio a todo lo relacionado al medio ambiente. Bajo un gobierno de Ciudadanos la conducción de este ministerio asegurará que el balance entre los distintos temas de la cartera se haga contemplando también el largo plazo. Esto implica una revalorización de los temas de ordenamiento territorial y medio ambiente. El MVOTMA debe tener la competencia de toda la política pública en temas medio ambientales. Esto supone además, la transferencia a la DINAMA, de todas las competencias de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, dependiente directamente de Presidencia.

### **2 / Articular acciones de la DINAMA con MGAP, MIEM y el MEF.**

Promoveremos una articulación permanente de la DINAMA con el MGAP, el MIEM y el MEF. De esta manera se asegura que la política productiva esté alineada con la política medioambiental y con la viabilidad de los recursos naturales para el futuro. Esto será para el mejor interés de los sectores productivos, ya que asegura que la producción de hoy no comprometa la producción de mañana. Simultáneamente, tendrá como resultado productos más inocuos con gran demanda a nivel internacional.

## **Apostar a un agro ecológicamente responsable:**

### **1 / Realizar cambios en la orientación de la política agropecuaria y en los procesos productivos.**

Un mayor desarrollo del agro es posible sin dilapidar el patrimonio ambiental del Uruguay. Esto va a requerir cambios en la orientación de la política agropecuaria y en los procesos productivos. Para ello estamos apostando a una revalorización del valor agregado ambiental, es decir, el valor que se obtiene por la puesta en evidencia de atributos naturales o ambientalmente positivos derivados de los procesos de producción [\[Ver capítulo Agro y recursos naturales\]](#).

## **Disposición de residuos y tratamiento de efluentes**

### **1 / Racionalizar y ampliar los sitios de disposición final de residuos sólidos.**

Vamos a racionalizar los sitios de disposición final de residuos sólidos, incluyendo el monitoreo, control y gestión del pasivo ambiental derivado de técnicas inapropiadas como los vertederos a cielo abierto existentes hoy en todos los departamentos.

Se buscará la instalación de sitios de disposición final en el ámbito departamental o regional que sustituyan los vertederos vigentes. Estarán dispuestos de tal manera que reciban el volumen necesario para optimizar la clasificación, reciclaje y valorización de los materiales. Tal apuesta implica inversiones muy elevadas, por lo que será necesario incorporar al sector privado con el objetivo de lograr sistemas, tecnologías y procesos que permitan la valorización de los residuos y el desarrollo de cadenas productivas a partir de los residuos.

En el marco de esta iniciativa se estudiará modificar el proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos para incorporar elementos de Responsabilidad Extendida del Productor. Nos inspiramos en este punto en el espíritu de la ley de chilena sobre gestión de residuos.

## **2 / Plan de mantenimiento y control de lagunas administradas por OSE.**

En cuanto al saneamiento, las lagunas administradas por OSE en todo el interior del país ya tienen varios años de operación, más de 30 años en algunos casos. Las mismas no contaron con un programa de mantenimiento adecuado, lo que hace que en la mayoría de los casos estén colapsadas y no funcionen correctamente.

De esta manera, son un foco de contaminación importante ya que su descarga termina en arroyos y ríos con altas cargas de fósforo y amonio, principales nutrientes de las cianobacterias. En ese sentido se debe instrumentar un plan de mantenimiento y control de funcionamiento de estas lagunas.

## **Implementación de instrumentos económicos para la gestión ambiental:**

### **1 / Introducir instrumentos de economía ambiental a nivel de cuenca.**

Como forma de alinear los incentivos del aparato productivo con el cuidado del medio ambiente, vamos a introducir instrumentos de economía ambiental que favorezcan la internalización, por parte de las empresas, de sus impactos sobre el medio. Estos instrumentos deben ser diseñados cuidadosamente, considerando la métrica a evaluar y la viabilidad de realizar mediciones y controles en tiempo y forma. De otra manera, se transforman en letra muerta de escaso reflejo en la realidad.

Dada la realidad medio ambiental en el país y la facilidad relativa de implementación, empezaremos por diseñar un mercado de emisiones para cada una de las cuencas más afectadas. Esto supone definir la carga de contaminación tolerable (la cantidad de contaminante en relación a los caudales) y topes que aseguren una calidad razonable del curso acuático.

### **2 / Diseñar un mercado de emisiones.**

En función de estos topes se emitirán certificados que habilitarán a emitir contaminantes y que podrán ser comercializados entre distintos emisores dentro de ciertos límites. El comercio de derechos de emisión es un instrumento de mercado, mediante el cual se crea un incentivo o desincentivo económico que persigue un beneficio ambiental para que un conjunto de agentes emisores (ciudades, productores, industrias) reduzcan colectivamente las emisiones

de contaminantes, internalizando los costos.

En la medida que esta acción surta efecto OSE deberá destinar menos recursos al tratamiento de las aguas para que sean aptas para consumo, lo que implicará la posibilidad de menores tarifas.

## **Investigación y concientización:**

### **1 / Fortalecer la medición y seguimiento de indicadores ambientales en todas las áreas.**

No podemos gestionar lo que no conocemos. Por ejemplo, a pesar de que se continúan elaborando Planes Nacionales Ambientales, desde hace ya varios años que no se publica el Informe del Estado del Medio Ambiente. Además, aunque el MVOTMA mantiene listas rojas que alertan sobre la creciente pérdida de biodiversidad, la mayoría de la información está referida a unos pocos grupos zoológicos (aves, anfibios, reptiles, moluscos) y botánicos (helechos, plantas vasculares).

Por eso es necesario fortalecer la medición y seguimiento de indicadores ambientales en todas las áreas –calidad de agua, aire, erosión, biodiversidad– que se puedan relacionar con resultados de la gestión y políticas ambientales. Los resultados de estas mediciones recabadas por todos los organismos públicos deben ser transparentes y de acceso libre como forma de democratizar y fortalecer el control ciudadano.

### **2 / Planes de concientización en materia de medio ambiente a través de un impulso a las áreas protegidas.**

Es necesario comprender que la preservación del medio ambiente necesita el involucramiento de toda la sociedad y no solo de las empresas. La ciudadanía tiene que ser educada y concientizada sobre cómo minimizar de manera razonable su impacto negativo en el medio ambiente<sup>2</sup>.

Esto se puede alcanzar con recursos que ya tenemos. Desde la promulgación de la ley 17.234 de 2000 el Uruguay ha definido 15 áreas protegidas que “buscan compatibilizar conservación y desarrollo” y se integran al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Estas áreas requieren de un impulso que efectivamente aplique medidas de conservación y limitaciones a su uso. En ese sentido, el fin primero del SNAP será la conservación real de los ecosistemas, mientras que se buscará que funcionen como un polo de educación y formación ambiental, así como una alternativa turística que ponga de manifiesto la riqueza de nuestros ecosistemas y biodiversidad. De esta manera, se hará valer la marca “Uruguay Natural”.

---

<sup>2</sup> Hacia ahí se han orientado campañas como el fomento de la clasificación de residuos en el hogar. Sin embargo, en este caso específico lo clasificado por los hogares terminaba siendo depositado en un mismo vertedero, anulando así cualquier bondad que pudiera tener la iniciativa.



## Infraestructura Física y Transporte

### Más y mejor a lo largo y ancho del país

Una infraestructura extensa y de calidad es clave para el buen funcionamiento de la economía. Distintas modalidades de transporte, incluyendo rutas de buena calidad, puertos y vías férreas, facilitan el transporte de personas y bienes en forma segura y en tiempo adecuado. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, la inversión de Uruguay en transporte, energía y agua promedió 2,3% del PBI entre 2008 y 2013, mientras que el promedio regional de América Latina y el Caribe fue del 3,2%<sup>1</sup>. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Uruguay se encuentra en el puesto 62 sobre 140 países en materia de infraestructura. Esta medición incluye inversión en telecomunicaciones y energía (de buena performance), así como otros factores como vialidad (en calidad viaria ocupamos el puesto 99), infraestructura ferroviaria (puesto 70) y portuaria (puesto 42).

La inversión en infraestructura de estos últimos periodos ha sido absolutamente insuficiente y el país necesita urgentemente un shock de inversiones. A su vez, Uruguay requiere un cambio en la modalidad de transporte, pasando del actual modelo unimodal de transporte carretero a uno multimodal, que incluya en mayor proporción el transporte ferroviario y el fluvial.

Por otro lado, el parque automotor de Uruguay viene creciendo año a año, aumentando la contaminación como la congestión de las ciudades. Es por esta razón que es importante virar hacia una transformación de la matriz vehicular, así como priorizar, mejorar y modernizar el transporte público.

En definitiva, el país cuenta con un rezago importante en infraestructura física y transporte que implica un arduo trabajo para contar con un portafolio de proyectos jerarquizado, maduro, concreto.

---

<sup>1</sup> [Notas de infraestructura de país: Cono Sur, BID \(2019\).](#)

## Lo que soñamos

Una oferta de transporte multimodal con infraestructura de calidad que expanda las posibilidades de conexión de las personas y de producir rentablemente a lo largo y ancho del país, en conexión con nuestros vecinos, convirtiéndonos en un real *hub* logístico para la región, como base sólida de integración.

## Lo que vamos a hacer

### ***Transporte fluvial:***

- 1/ Impulsar el dragado de ríos.
- 2/ Implementar la hidrovía binacional en la Laguna Merín.

### ***Transporte carretero:***

- 1/ Red vial secundaria y caminería rural en buenas condiciones.
- 2/ Mejorar el estado de rutas transversales.

### ***Transporte ferroviario:***

- 1/ Fuerte inversión en materia ferroviaria.
- 2/ Empresas ferroviarias que oficien como empresas de logística.

### ***Financiamiento e institucionalidad:***

- 1/ Movilización de recursos extra presupuestales.
- 2/ Acelerar los procesos de las PPP.
- 3/ Definir una institución dentro del Poder Ejecutivo como gestor.
- 4/ Fortalecer el MTOP.

### ***Obra pública de calidad:***

- 1/ Presentación quinquenal obligatoria de los planes de inversión.
- 2/ Pliegos más eficaces.
- 3/ Licitaciones más eficientes.

### ***Movilidad eléctrica:***

- 1/ Fomentar el uso de vehículos eléctricos.

## **Transporte fluvial:**

### **1 / Impulsar el dragado de ríos.**

Impulsaremos el dragado de los pasos del Río Uruguay de 7,50 a 10 metros de Fray Bentos a Nueva Palmira (Pasos: Márquez, Punta Amarilla, Punta Caballos, Barrizal y acceso al muelle ultramar de Fray Bentos). Esto descongestionara las rutas del Litoral, el Puerto de Nueva Palmira y potenciará los puertos de Fray Bentos y Mbopicia. Además de lo estipulado en materia portuaria en [\[Ver capítulo Uruguay Marítimo\]](#) impulsaremos la adecuación y equiparación de los puertos sobre el Río Uruguay (Paysandú y Fray Bentos) con plantas de silos y equipamiento, creando un verdadero tránsito fluvial, con trenes de barcazas y barcos de poco calado.

### **2 / Implementar la hidrovía binacional en la Laguna Merín.**

Implementar la Hidrovía binacional en la Laguna Merín, creando muelle para barcazas en paraje El Fisco, 2km aguas abajo de la Ciudad de Río Branco y dragando la desembocadura del Río Yaguarón. Esta alternativa es la de menor inversión (en dragado, acceso carretero y ferroviario) y de menor costo operativo con respecto a La Charqueada (en el Río Cebollati) y/o Fadisol (en el Río Tacuarí). Este proyecto, de muy bajo costo, nos conectará en forma lacustre (Lagunas de Los Patos y Merín) con las ciudades de Pelotas y Porto Alegre y con el Puerto de Río Grande.

## **Transporte carretero:**

### **1 / Red vial secundaria y caminería rural en buenas condiciones.**

Al acercar los productos desde el lugar de su creación hasta los puntos de acopio y distribución o destino final, el transporte carretero resulta fundamental para la producción del país. Para ello, es necesario contar con una red vial secundaria en buenas condiciones, además de hacer un gran esfuerzo en el mantenimiento de la caminería rural para lo cual racionalizaremos las trabas burocráticas y controles que dificultan y encarecen su desarrollo.

### **2 / Mejorar el estado de rutas transversales.**

Por otro lado, las rutas transversales se encuentran en muy mal estado cuando debieran ser las verdaderas integradoras del territorio, uniendo localidades del interior sin necesidad de pasar por Montevideo, tanto en el movimiento de personas como de bienes acercando la carga a los puertos y nodos ferroviarios. En ese sentido concretaremos el proyecto de PPP y completaremos la Ruta 14 que corre desde La Coronilla hasta Mercedes, al sur del Río Negro. Esta ruta no está completa y su mantenimiento no es el adecuado. Por ella podría salir la cosecha de granos de toda la zona Este hacia nodos ferroviarios o el puerto de Nueva Palmira, cosa que ya sucede, pero a un costo muy elevado, que hace casi prohibitiva la producción. Es una ruta que priorizaremos porque conecta en sus extremos con pasos de frontera y puertos: al Oeste con el puerto de Fray Bentos y el puente San Martín y al Este con el Chuy.

También la Ruta 26, que une las ciudades de Paysandú, Tacuarembó, Melo, Río Branco y su paso de frontera, se encuentra en un estado de conservación deplorable que revertiremos debido a su importancia en materia de integración social y a que atiende una zona de gran

producción forestal en los departamentos de Paysandú, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Esta carga podrá ser derivada hacia el puerto de Paysandú o mismo al ferrocarril en la estación Algorta, en un extremo, o Río Branco, y eventualmente un puerto sobre la Laguna Merín, en el otro. Complementaremos este sistema con un acondicionamiento de la Ruta 4 de Guichón al Norte, integrando así el Centro-Oeste del País.

## **Transporte ferroviario:**

### **1 / Fuerte inversión en materia ferroviaria.**

Para tener un sistema multimodal de transporte se necesitará, en principio, una fuerte inversión en materia ferroviaria, aprovechando un capital importante del que dispone AFE, que es la propiedad de la tierra por donde circulan los trenes, adecuando los ramales existentes a las cargas e invirtiendo en nuevo equipamiento rodante.

El transporte por ferrocarril se vuelve muy competitivo a medida que aumenta su recorrido. Por lo que se orientará a las empresas ferroviarias a cargas extrafronterizas, buscando captar las que pasan por ejemplo por los puertos de Montevideo y Nueva Palmira. En este sentido, se incentivarán acuerdos internacionales de integración para efectivizar el tránsito por vías brasileras y/o argentinas.

### **2 / Empresas ferroviarias que oficien como empresas de logística.**

Para lograr un buen funcionamiento, se deberán crear las condiciones para que las empresas ferroviarias oficien de verdaderas empresas de logística, incorporando servicios como almacenamiento, acopio, fraccionamiento, consolidación y distribución de carga en determinadas estaciones. Se deberá, paralelamente, mejorar sustancialmente su gestión empresarial lo cual pretendemos lograr a través de lo propuesto en [\[Ver capítulo Empresas y servicios públicos\]](#).

Dentro de los ramales a acondicionar, destacamos las líneas Chamberlain - Salto y Algorta-Fray Bentos. Entre los dos, y con las rutas complementarias adecuadas, se atenderá la carga del Litoral-Norte y Centro -Norte del País, con conexiones a las líneas ferrocarrileras centrales, el puerto de Fray Bentos y, vía Salto Grande, con la Mesopotamia argentina e inclusive Paraguay. Asimismo, se estudiará la conveniencia de crear terminales de transferencia en estaciones existente tales como Algorta y J. Batlle y Ordóñez. En Algorta se podría centralizar la producción granelera y forestal de Río Negro y Paysandú, y en J. Batlle y Ordóñez se concentrarían las producciones de la zona Centro y Este del País.

## **Financiamiento e institucionalidad:**

### **1 / Movilización de recursos extra presupuestales.**

Para atender las necesidades de inversión en infraestructura, complementaremos los recursos presupuestales con la movilización de recursos extra presupuestales. Uruguay cuenta con varios mecanismos para encauzar estos recursos entre los que se encuentran: la Participación Pública Privada (PPP), la Iniciativa Privada y los créditos internacionales blandos de largo plazo.

## **2 / Acelerar los procesos de las PPP.**

Es necesario lograr la aceleración de los procesos de las PPP, para esto, eliminaremos la duplicación de procedimientos y facilitaremos que cada expediente pueda ser analizado paralelamente por las distintas unidades que participan en el estudio. Por otro lado, impulsaremos la posibilidad de que las instituciones bancarias locales puedan participar de la inversión en PPP con apalancamiento por sus casas matrices. Por otra parte, se definirán criterios que permitan la posibilidad de que los préstamos sean en otra moneda que la Unidad Indexada, además de analizar el aumento de los topes que tienen las AFAPs para invertir en las PPP.

## **3 / Definir una institución dentro del Poder Ejecutivo como gestor.**

La Iniciativa Privada, si bien no es un mecanismo de financiamiento, es una buena forma de involucrar a los privados en el aporte de ideas y soluciones. Para darle viabilidad a este mecanismo se definirá una institución dentro del Poder Ejecutivo (Gestor) que esté plenamente interesado y consustanciado con el proyecto, de forma de impulsarlo y lograr su conclusión, implementando un mecanismo para que las distintas reparticiones que tengan a estudio el proyecto cumplan estrictamente con los plazos. Por la naturaleza de este mecanismo, promoveremos la mayor transparencia tanto en la etapa de difusión (manifiestos y audiencias públicas), como en la determinación de plazos razonables para permitir la libre competencia en los procesos licitatorios que correspondan.

## **4 / Fortalecer el MTOP.**

En cuanto a los créditos internacionales de largo plazo para inversión en infraestructura será necesario fortalecer el MTOP, empoderando las Direcciones y/o Áreas Técnicas Ferroviarias, Marítimas y Portuarias, fortaleciendo los roles técnicos más allá de las cuestiones políticas.

## **Obra pública de calidad:**

### **1 / Presentación quinquenal obligatoria de los planes de inversión.**

La estacionalidad de la obra pública dentro de los períodos de gobierno implica un uso ineficiente de los recursos. En ese sentido, buscaremos nuevos espacios para encarar la construcción con una política de estado que defina las líneas estratégicas del desarrollo. A los efectos de mejorar la planificación de la construcción, reforzaremos el actual Sistema Nacional de Inversión Pública requiriendo como obligatoria la presentación quinquenal de los planes de inversión de ministerios y empresas públicas [[Ver capítulo Sistemas de evaluación, control y feedback del gasto público](#)].

### **2 / Pliegos más eficaces.**

A su vez, es necesario mejorar la calidad de los trabajos ejecutados, reduciendo la significación de los retrabajos. Para esto se procurará que los pliegos que especifican las obras sean más eficaces en los controles de calidad de ejecución requeridos. Por otro lado, como método de reducción de los costos de las obras se trabajará en mejorar la calificación de las soluciones técnicas a emplear.

### 3 / Licitaciones más eficientes.

También es necesario trabajar para que los procedimientos para licitaciones de obras públicas busquen ofertas competitivas, con respaldo técnico y suficientes garantías que den sustentabilidad a aquéllas. El Registro de Oferentes deberá llevar de forma eficaz y actualizada el historial de estos procurando una gestión de contratos sana.

## Movilidad Eléctrica:

### 1 / Fomentar el uso de vehículos eléctricos.

Uruguay tiene solucionado lo que en muchos países es un gran problema para la transformación del parque automotor a Vehículos Eléctricos (VE) o Híbridos. Tenemos la red de cargadores creada y en proceso de expansión y tenemos la mesa interinstitucional de movilidad eléctrica, uniendo fuerzas y trabajando para que la movilidad eléctrica sea una realidad, la cual está conformada por técnicos de UTE, IMM, MEF, MIEM.

Para fomentar el uso de vehículos eléctricos, se bonificará la energía en el horario de la noche, por un periodo de un año a quienes compren un VE o Híbrido Enchufable. En este horario, al país le sobra energía que muchas veces lleva a que los aerogeneradores estén parados, generando energía que no se consume o exportándola a precios muy bajos [[Ver capítulo Infraestructura energética](#)]. A su vez, se continuará con el incentivo a este tipo de vehículos a través del IMESI y los aranceles de importación.

### SEGURIDAD VIAL:

Desde la creación de la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) por medio de la Ley 18.113 en 2007, Uruguay ha mostrado avances en la materia. Además, adhirió a los Cinco Pilares para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial de Naciones Unidas (fortalecimiento de la gestión, vías de tránsito, vehículos y usuarios más seguros y respuesta tras los siniestros). Sin embargo, de los informes del año 2018 y el preliminar para el año en curso se observa que la tendencia a la baja se detuvo. La tasa de mortalidad aumentó más de un 10% en el año 2018 y la tendencia continuó al alza durante este año. Esto nos indica que, valorando los avances ya realizados, debemos intensificar el trabajo en la materia para evitar que se sigan perdiendo vidas innecesariamente en la vía pública.

Reconocemos que muchas de las propuestas recaen sobre competencias departamentales. Justamente por ello, trabajaremos en coordinación con los 19 gobiernos departamentales (a través del Congreso de Intendentes, al que incluiremos en la UNASEV) para propender a su implementación. En primer término, unificaremos los procedimientos de tramitación y obtención de licencias de conducir (incluyendo la formación y selección de escuelas de conductores) a nivel nacional. Asimismo, implementaremos un sistema de permiso por puntos. Cada conductor tendrá una cantidad determinada de puntos, que serán restados por cada infracción cometida y verificada, proporcionalmente a su gravedad. De llegar a 0, la licencia será retirada por un tiempo a determinar. También coordinaremos más efectivamente las tareas entre la Policía Nacional de Tránsito y los cuerpos de inspectores departamentales para poder trabajar de manera coordinada. Analizaremos los mayores puntos de conflictos viales de la red nacional y realizaremos las modificaciones necesarias para eliminarlos. Finalmente, haremos especial énfasis en campañas de difusión y prevención sobre los principales factores de riesgo en la actividad vial, a saber: uso de elementos de seguridad activa y pasiva, velocidad, consumo de alcohol, usuarios vulnerables (peatones, ciclistas y motoristas), etc.



## Empresas y Servicios Públicos

### Servicios públicos de calidad a precios competitivos

Las empresas públicas en Uruguay se han transformado en un brazo ejecutor de la política macroeconómica del gobierno, ya sea por necesidad de aumentar la recaudación, reducir los gastos en inversión o disminuir la presión inflacionaria que ejercen las tarifas. Esta desnaturalización del rol de las empresas del Estado compromete una gestión empresarial eficaz y eficiente, la calidad de los servicios prestados y afecta los precios que debe pagar la ciudadanía para acceder a ellos.

La evaluación independiente e integral de la gestión, el control de los procesos de mejora, y por lo tanto las consecuencias por los errores de gestión de los directorios de las empresas públicas (EEPP), brillan por su ausencia.

De esta manera, la falta de orientación a resultados y la casi inexistente motivación por mejorar la eficiencia productiva se han transformado en el *modus operandi* de las empresas del Estado.

En las peores expresiones de este fenómeno las empresas públicas fueron utilizadas como plataformas electorales, dañando así a la propia empresa, al bienestar de los ciudadanos e incluso a la democracia en búsqueda del beneficio particular.

Sin embargo, experiencias en otros países demuestran que es posible tener empresas públicas, incluso en régimen monopolístico, que provean servicios de calidad a precios razonables. Los modelos de Chile y Nueva Zelanda para la gobernanza de las empresas del Estado son ejemplos con los que buscamos alinearnos, desde la implementación hasta sus resultados. Comparando con niveles de eficiencia y escala de empresas públicas de primer nivel, estimamos que las ineficiencias productivas alcanzan los 1.200 millones de dólares.

El objetivo inicial del cambio en la forma de manejar las EEPP es reducir los sobrecostos asociados al funcionamiento de las empresas del Estado que en el corto plazo estimamos en 490 millones de dólares, cifra que podrá aumentar a medida que las modificaciones que proponemos tengan resultados.

## Lo que soñamos

Empresas públicas propiedad de los ciudadanos y no del gobierno de turno, con vocación de servicio, enfocadas a la sociedad y en particular a las necesidades del ciudadano. Empresas públicas con el compromiso de competitividad y sustentabilidad, llevadas adelante por directorios profesionales e inhibidos de actuación política, enmarcadas en una cultura basada en el mérito y la búsqueda de resultados. Reguladas por actores independientes, tanto de las empresas como del Poder Ejecutivo.

## Lo que vamos a hacer

### ***Gobernanza:***

- 1 / Cambios en la gobernanza de las empresas públicas.
- 2 / Designación de directorios profesionales con obligación de presentar planes estratégicos.
- 3 / Creación de una comisión especial para la evaluación de la gestión de las EEPP.
- 4 / Reivindicar el orgullo de ser servidor público.

### ***Regulación y contralor:***

- 1 / Plena Independencia para la URSEA y URSEC.
- 2 / Ajustes a las tarifas públicas.
- 3 / Aumentar la relevancia de los dictámenes del Tribunal de Cuentas.
- 4 / Mayor control para las sociedades con participación estatal.
- 5 / Instrumentar una política de financiamiento con oferta pública.

## **Gobernanza:**

### **1 / Cambios en la gobernanza de las empresas públicas.**

En términos generales, el objetivo se alcanzará a través de una serie de cambios en la gobernanza de las empresas públicas. Desde el punto de vista del control interno, tendremos como objetivo general la aplicación de las mejores Normas de Gobierno Corporativo, incluyendo la implementación sistemática de procedimientos para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales, y establecer los mecanismos internos de prevención, gestión y control (compliance).

El proceso comenzará por la selección de directores profesionales inhibidos de actuación política, que sepan distinguir el rol de gobierno del de la dirección ejecutiva. Además, deben ser capaces de liderar organizaciones que soporten la evaluación independiente de organismos de control fuertes y con unidades reguladoras independientes.

### **2 / Designación de directorios profesionales con obligación de presentar planes estratégicos.**

Las EEPP serán gobernadas por directores idóneos que mantendrán debida y estricta distancia de las operaciones de rutina, distinguiéndose expresamente el gobierno (a cargo del directorio) de la dirección ejecutiva (a cargo de los gerentes). Podrán provenir del ámbito político y haber ejercido cargos gubernamentales, pero durante su período de gobierno deberán comprometerse a actuar como directores de las empresas.

Por otra parte, tendrán obligación de presentar planes estratégicos ante el Parlamento y de rendirle cuentas en representación de la sociedad, el que tendrá responsabilidades concretas vinculadas a los planes estratégicos de cada empresa.

### **3 / Creación de una comisión especial para la evaluación de la gestión de las EEPP.**

Promoveremos en el Parlamento la creación de una Comisión Especial en el Senado que tendrá la responsabilidad de informar al plenario sobre la idoneidad de los candidatos a directores propuestos por el Poder Ejecutivo. Con este procedimiento se procura que, a través de un acuerdo multipartidario, la gestión profesional y profesionalizada de las empresas públicas sea política de Estado. Esta Comisión además trabajará de cerca con la OPP para evaluar la gestión de los directores, el cumplimiento del plan estratégico de la empresa y propondrá al Poder Ejecutivo las correcciones que entiendan pertinentes, incluyendo la remoción de los directores.

### **4 / Reivindicar el orgullo de ser servidor público.**

El cambio en el funcionamiento estará enmarcado en un cambio cultural basado en el mérito y la calificación en la carrera administrativa, orientado a resultados y con valores éticos que reivindicuen el orgullo de ser servidor público. Se aplicará con rigor la normativa existente en cuanto a la responsabilidad de directores y funcionarios.

## **Regulación y contralor:**

### **1 / Plena independencia para la URSEA y URSEC.**

En cuanto a la regulación, devolveremos la plena independencia a la URSEA y URSEC, dotando sus decisiones de poder normativo, fiscalizador y de sanción (eliminando la injerencia del Poder Ejecutivo), lo que las hará vinculantes para las empresas públicas aún en caso de controversia. Paralelamente, estas unidades harán el análisis técnico de las tarifas públicas y emitirán dictámenes vinculantes sobre la calidad de los productos y servicios ofrecidos, en ambos casos velando por la defensa del consumidor y de la competencia. Vamos a evaluar la descentralización de las unidades reguladoras del Poder Ejecutivo.

**URSEA:** Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, encargada de la regulación, fiscalización y asesoramiento en los sectores de energía y agua.

**URSEC:** Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, encargada de la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones y servicios postales.

### **2 / Ajustes a las tarifas públicas.**

Para fomentar que las tarifas públicas respondan a costos de empresas eficientes, su valor se fijará de acuerdo a una regla de cálculo, revisión y de ajuste periódico que contemplará el análisis técnico de las unidades reguladoras, dando previsibilidad a los sectores productivos y a los usuarios en general, y evitando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en los momentos de necesidad fiscal o electoral. Para esta regla se buscará utilizar como base de comparación medidas objetivas de mercado adecuadas a la realidad nacional, como ser los precios de paridad de importación, las comparaciones internacionales y los costos estándar de empresas similares.

### **3 / Aumentar la relevancia de los dictámenes del Tribunal de Cuentas.**

En términos de contralor vamos a aumentar la relevancia de los dictámenes del Tribunal de Cuentas (TCR) sobre ciertas dimensiones de los gastos de las EEPP (objeto, monto y capacidad de financiamiento), a través de recomendaciones de la Comisión Especial al Poder Ejecutivo respecto de rectificaciones, correctivos o remociones de los directores responsables.

### **4 / Mayor control para sociedades con participación estatal.**

Vamos a extender el ámbito de control del TCR a las actividades de sociedades anónimas controladas por EEPP que tengan impacto significativo sobre el patrimonio de la empresa madre. Además, dentro de la Auditoría Interna de la Nación vamos a crear un área específica para el contralor de sociedades con participación estatal. De esta manera buscamos

contener la expansión del Estado a través de sociedades anónimas, para las cuales también fomentaremos fusiones en el caso de empresas con propósitos similares o complementarios, la incorporación del sector privado a través de la oferta pública en el mercado accionario, y el cierre de aquellas sociedades que no presenten planes de negocio sustentables [\[Ver capítulo Sistema financiero\]](#).

## **5 / Instrumentar una política de financiamiento con oferta pública.**

Estableceremos una política de financiamiento para todas las EEPP que fije que una proporción no menor de su financiamiento deba ser canalizado a través de programas de emisión de obligaciones negociables. Esto obliga a las EEPP a adherir al Régimen de Oferta Pública, controlado por el Banco Central del Uruguay, lo que impone una serie de requerimientos y controles adicionales con monitoreo del mercado, además de dar dinamismo al mercado financiero local.

Las tarifas de servicios públicos se irán acercando a sus valores de paridad de importación o referencia regional a medida que las propuestas planteadas entren en efecto. Para dar un impulso hoy al aparato productivo planteamos una reducción inmediata de las tarifas del gasoil y de la energía eléctrica para sectores que enfrenten competencia internacional para ponerlas a tono con nuestros competidores (10% en cada caso), lo que dadas las diferencias vigentes entre la tarifa uruguaya y las de referencia tiene un costo aproximado de 150 millones de dólares al año.

Además, se implementará un sistema de créditos fiscales en el que el productor recibirá un crédito por el 20% de su gasto en gasoil y en electricidad (tal que la reducción total efectiva sea de un 30% en ambos casos) que podrá utilizar para el pago de otros impuestos. Los créditos fiscales se otorgarán en los primeros dos años a partir de inicio del programa y se podrán utilizar hasta el 2024. A su vez, en este sistema se podrá comerciar los créditos con otros productores de forma de acceder al descuento inmediatamente (naturalmente, a un valor bajo la par).





## Infraestructura Energética

### **Un sistema energético que vele por la gente y no por las arcas del Estado**

Uruguay está décimo en el ranking de los países con la nafta más cara (de un total de 164 naciones) y tiene una de las energías eléctricas más caras de la región (tanto residenciales como algunas tarifas industriales). Esto se está dando en un contexto en el que el precio del barril de petróleo medido en pesos cayó un 26% en promedio luego de 2014, y en un contexto en el que costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica se ha estabilizado.

En ambos casos las tarifas han sido utilizadas de forma discrecional por parte del gobierno para intentar disminuir el déficit fiscal o para manejar las cifras macroeconómicas ante la opinión pública. Por ejemplo, en el caso de UTE, la empresa remitió en el año 2017 casi 400 millones de dólares a Rentas Generales por concepto de resultados de su negocio, una cifra por encima de lo razonable siendo que existen importantes necesidades de inversión en transmisión y distribución de energía, sumado a que su presidente declaró a finales de 2017 que las tarifas podrían bajar. Por su parte, ANCAP debió mantener tarifas elevadas para sanear su balance tras la recapitalización de aproximadamente 800 millones de dólares que recibió en 2016.

En ambos casos (UTE y ANCAP) el resultado ha sido un impacto sobre la rentabilidad del aparato productivo y los ingresos de las familias, quienes deben pagar más para corregir ineficiencias evitables con una gestión adecuada.

## Lo que soñamos

Un sistema que otorgue un abastecimiento energético suficiente, seguro y universal, a precio y calidad razonable. Un sistema que promueva que sus participantes tanto públicos como privados, alcancen la excelencia. Un sistema apuntalado por reguladores que velen por los consumidores.

## Lo que vamos a hacer

### *Energía eléctrica:*

#### **1/ Aplicar la ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico en su totalidad.**

- › Permitir una real competencia en el sector de generación.
- › Lograr que consumidores puedan elegir sus generadores de acuerdo a sus necesidades y posibilidades.
- › Fijar las tarifas de acuerdo al marco regulatorio para el sector, dejando de lado necesidades macroeconómicas o electorales.
- › Incrementar la transparencia de UTE a través de una separación contable efectiva de sus unidades.
- › Realizar incorporaciones de energía al sistema de manera transparente y de acuerdo a las necesidades.

### *Combustibles:*

#### **1/ Introducir competencia en el sector de combustibles.**

- › Empresas de distribución funcionarán en competencia.
- › URSEA determinará precio de los combustibles en la puerta de las plantas de distribución.
- › Permitir que distribuidores establezcan formulaciones propias de combustible.
- › Facilitar reubicación de estaciones de servicio.
- › Reconocer tasas incluidas dentro del precio de combustibles y separarlas de la paramétrica.

## **Energía eléctrica:**

### **1/ Aplicar la ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico en su totalidad.**

La ley 16.832 de 1997 desmonopolizó la generación de energía eléctrica, permitiendo el ingreso de privados al mercado. Uno de los objetivos principales del nuevo Marco Regulatorio era introducir la competencia a través de la liberalización del mercado de generación eléctrica y crear la figura de clientes libres que pudieran elegir sus suministradores (generadores).

En los hechos esto no fue así porque el gobierno actual (en sus 15 años) propició que UTE actúe de hecho como comprador único. En concreto, el gobierno ha manejado el proceso de cálculo y homologación de los peajes eléctricos, entorpeciendo la competencia y eliminando la posibilidad de que consumidores finales puedan elegir sus suministradores para reducir sus costos energéticos.

Como parte del proceso se le impidió a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) cumplir con sus objetivos básicos, mientras que las decisiones de la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) han contribuido al bloqueo de la competencia: el directorio de ADME, integrado en mayoría por el MIEM, UTE y Salto Grande, ha actuado para generar una posición dominante en la actividad de generación por parte de UTE, lo que representa una barrera para que nuevos participantes ingresen al mercado.

En cuanto al desarrollo de las etapas de Transmisión y Distribución de energía, no se han determinado los costos reconocidos y asegurado la aplicación de recursos que hagan sostenible sus infraestructuras existentes y sus expansiones de forma de permitir acceder con seguridad y calidad a los servicios de energía eléctrica.

En definitiva, la ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico de 1997 fue acertada, y lo que un gobierno de Ciudadanos va a hacer es aplicarla tal como está redactada, en lugar de aplicarla a medias para que el gobierno siga manteniendo el control del mercado y la posibilidad de fijar tarifas de manera discrecional.

#### **Esto implica:**

- › Revisar la política energética, sumándole objetivos concretos en contenido y tiempo, con el objetivo de lograr una política de Estado.
- › Promover que los costos reconocidos de las etapas del sector eléctrico se fijen de acuerdo con el Marco Regulatorio, dejando de lado las necesidades de macro y microeconómicas del gobierno de turno.
- › Separar contablemente en forma real y efectiva las unidades de Generación, Transmisión, Distribución y Comercialización de UTE, de manera de no mezclar los negocios monopólicos de UTE con los que operan en competencia, para así poder medir y transparentar la eficacia y eficiencia de las partes de la cadena.
- › UTE Distribución deberá satisfacer sus necesidades energéticas a través de la firma de contratos iniciales con generadores, de manera de transparentar los precios a los que se está adquiriendo la energía.
- › Establecer peajes máximos de la transmisión y de la distribución en todos los niveles de tensión.

- › Para la incorporación energía, establecer subastas públicas con contratos de largo plazo que solo podrán trasladarse a tarifas si se realizan por procedimientos convalidados expresamente por el regulador. De esta manera evitaremos incurrir nuevamente en los sobrecostos que implicó el cambio en la matriz energética uruguaya (realizado fundamentalmente a través de ampliaciones, adhesiones y autocompras a sociedades de UTE), que a pesar de ser referencia a nivel mundial le costó al país más de lo necesario.
- › Realizar subastas de “potencia firme” para respaldar los contratos de energía si el sistema lo requiere, y fijar sus precios máximos.
- › Se tratarán como externalidades al sector eléctrico costos derivados de política de promoción a la inversión, situación de poblaciones de bajos recursos, y universalización.
- › Se velará por el estricto cumplimiento de las normativas medioambientales en el desarrollo de la actividad.

De esta manera, los beneficios del cambio en la matriz energética podrán filtrarse a todos los consumidores, a través de la posibilidad de elegir el generador más conveniente y de menores tarifas eléctricas, y no solo a las arcas del Estado.

## **Combustibles:**

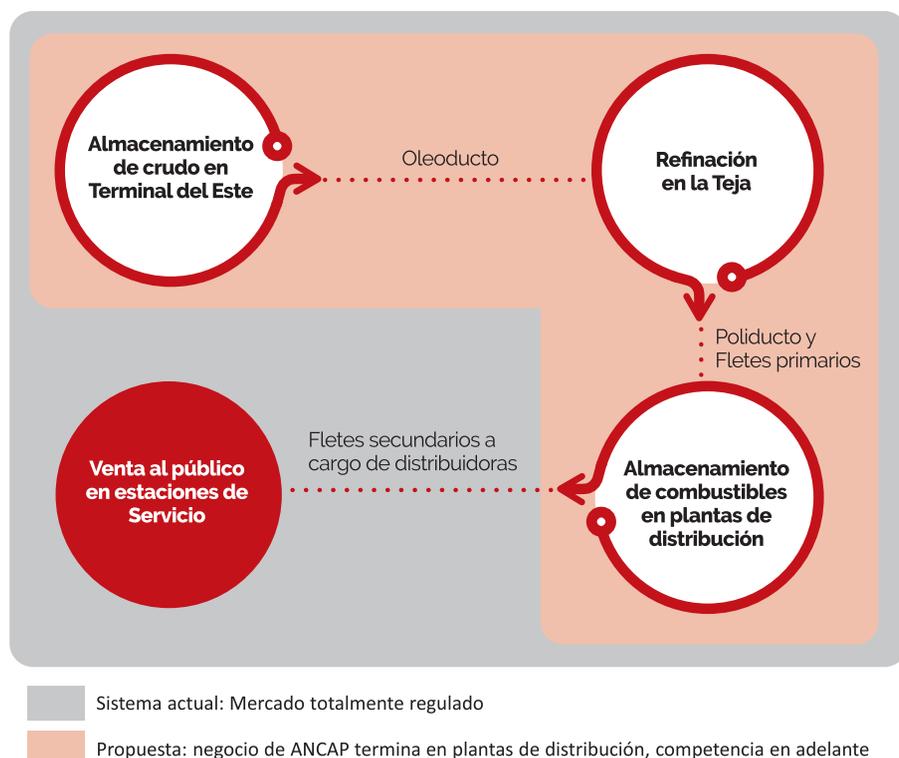
### **1/ Introducir competencia en el sector de combustibles.**

Este tiene que ser un proceso gradual, en el que progresivamente se vaya acercando el precio que el ente puede cobrar al precio teórico de importación con una estructura de refinación, almacenaje y despacho eficiente. Esto permitirá alcanzar precios competitivos de combustibles sin comprometer la salud de la empresa y toda la infraestructura que tiene montada en el país.

**Marco de combustibles chileno:** Buscaremos aplicar el marco de combustibles utilizado en Chile, que importa casi la totalidad del petróleo que utiliza, lo procesa en una refinería del Estado, y vende a distribuidores que funcionan en competencia. El precio final de venta al público es libre, pero aún en un país con distancias mucho más largas que las nuestras, la mayoría de las estaciones se ubican en un rango con dispersión máxima de 14% y con precios promedio mucho menores que los nuestros.

La URSEA definirá las tarifas técnicas de combustibles. Esta definición será en base a un análisis de precios de paridad de importación. El mismo se realizará con frecuencia fija, tendiendo a ajustes cada 15 o 30 días. A este precio, ANCAP deberá vender su combustible en la puerta de las plantas de distribución a un precio único nacional, momento en el cual terminará el negocio de ANCAP.

Al comienzo de este proceso, se adicionará al precio base (el precio del combustible en las plantas de distribución), el sobreprecio asociado a ineficiencias en el almacenamiento y despacho de ANCAP, como ser el hecho de tener cinco plantas de distribución en un país que tiene una distancia máxima de 600 kilómetros. El sobreprecio adicional progresivamente dejará de ser reconocido por parte de la URSEA, hasta alcanzar los costos internacionales de almacenamiento y despacho<sup>1</sup>.



Luego de entregado el combustible en las plantas, las empresas de distribución (hoy DUCSA, Petrobras y Axion) funcionarán en competencia, adquiriendo el mismo producto a un mismo precio y transportándolo hacia los puntos de venta (estaciones de servicio) al menor costo posible de manera de maximizar sus utilidades. Por su parte, el precio de venta al público será libre en todo el país, aunque la URSEA tendrá poder de intervención en caso de posición dominante en una localidad<sup>2</sup>.

Los distribuidores podrán establecer sus propias formulaciones de combustible –siempre dentro de los estándares de la URSEA– y cobrar por ellas un precio diferencial en los puntos de venta. Podrán realizar estas formulaciones mediante el alquiler de espacio de almace-

<sup>1</sup> Aproximadamente 10 dólares por m<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Se mantendrán también las estaciones sociogeográficas.

miento (por ejemplo, hasta un 30% de la capacidad instalada de la planta) y haciendo uso de la mano de obra de las plantas de distribución que ANCAP tiene en el país, dándoles así una mayor utilización, o podrán construir sus propios centros de mezclado. Para esto, se requerirá la liberalización de la importación de aditivos mejoradores por parte de los distribuidores. Como medida adicional de liberalización, permitiremos la reubicación de puestos de venta (estaciones de servicio) dentro de una misma localidad, sujeto a la aprobación de URSEA.

De esta manera, se separa la fijación de tarifas de los objetivos fiscales del gobierno de turno y se le impone a ANCAP una motivación real para hacer eficientes sus procesos productivos, ya que será el directorio el que deberá responder ante el Parlamento si la empresa no logra ajustarse a la nueva realidad e incurre en pérdidas [\[Ver capítulo Empresas y servicios públicos\]](#).

De esta manera, se separa la fijación de tarifas de los objetivos fiscales del gobierno de turno y se le impone a ANCAP una motivación real para volver eficientes sus procesos productivos.

Durante la implementación de este proceso será necesario reconocer las tasas incluidas dentro del precio de los combustibles y separarlas de la paramétrica, así como los subsidios de otros combustibles. El Fideicomiso del Gasoil, que se usa para financiar el transporte urbano de pasajeros, y la Tasa de Inflamables de la Intendencia de Montevideo, deben ser canalizados por fuera del precio de los combustibles para no distorsionar el mercado.



*“Las empresas del Estado van a trabajar al servicio de los ciudadanos, los mejores servicios al menor precio posible”.*

*Ernesto Talvi*



## Telecomunicaciones

### Hacia el liderazgo

Del estudio de varios índices que evalúan el desempeño de redes y servicios de telecomunicaciones (UIT, consultoras, encuestas) surge que Uruguay se ubica por encima de la mayoría de los países en desarrollo, pero por debajo de los países líderes (por ejemplo, EE.UU., UE, Japón). Dadas las características de Uruguay (geográficas, demográficas, infraestructura existente), no solamente es posible sino mandatorio estar a la par de los países más desarrollados.

Asimismo, nuestro sistema regulatorio es de baja calidad, la DINATEL (Dirección Nacional de Telecomunicaciones del MIEM) tiene un escaso o inexistente rol en la formulación de políticas de telecomunicaciones y, por otro lado, la URSEC no es independiente en su rol regulatorio, existiendo numerosos casos en los cuales sus dictámenes son parciales y favorecen a una empresa.

La baja calidad del sistema regulatorio redundando en un escenario altamente parcial a los intereses de ANTEL: las decisiones trascendentes de carácter estratégico en telecomunicaciones son tomadas entonces por el mencionado operador, en base muchas veces a criterios políticos y no técnicos.

A su vez, la regulación del mercado cuenta con varias barreras a la competencia que desestimulan la inversión en infraestructura y enlentecen el desarrollo de productos y servicios innovadores, afectando no solo a clientes residenciales sino también a diversos sectores productivos como el agro, la industria y el comercio. En los servicios de voz y datos por cableado, el mercado se encuentra cerrado en los hechos. ANTEL se beneficia de esta situación y es por tanto el único operador de telecomunicaciones con una real motivación para invertir en este tipo de infraestructura<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esto constituye una diferencia importante con otros países de la región y el mundo, en los cuales típicamente los operadores de cable, con grandes inversiones en infraestructura fija ya incurridas, sí pueden brindar servicios fijos de datos (ej.: conexión a internet) o de voz. Esto provoca que la inversión de los operadores de cable sea significativamente menor, puesto que así son también sus incentivos: solo pueden brindar servicios de TV lineal, o servicios (Over-The-Top) básicos.

En cuanto a las comunicaciones móviles celulares, existen tres proveedores de servicios con licencia: ANTEL, MOVISTAR y CLARO. Con el surgimiento de estos nuevos actores y en conjunto con el desarrollo de nuevas tecnologías, el subsector creció en la diversidad de servicios (prepagos, banda ancha móvil, etc.) y en penetración celular. Sin embargo, esta primera etapa de crecimiento en términos de “penetración celular” terminó, la cantidad de líneas ha permanecido estable por varios años, y el estímulo a la competencia se ha ido reduciendo en los últimos años debido a la imposibilidad de diversificar los servicios dentro de los permisos obtenidos con licencias (triple-play, quad-play, etc.).

En cuanto a Antel, algunas de sus inversiones han sido escasamente monetizadas y con dudosa finalidad social y estratégica, además de realizar inversiones completamente fuera del giro del negocio para el cual el ente fue creado. Por nombrar un ejemplo reciente, tenemos la construcción del Antel Arena o el exceso de gasto en publicidad. Esta pérdida de foco evidencia que, en muchas ocasiones, prima lo político por encima de lo técnico-comercial, lo cual está por fuera de las competencias del ente y hace peligrar su subsistencia.



## **Lo que soñamos**

Un país líder a nivel internacional en telecomunicaciones, con un marco estratégico claro, donde los ciudadanos sean el centro. Un mercado de telecomunicaciones equitativo, abierto, competitivo con una empresa de telecomunicaciones estatal enfocada en la excelencia.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Institucionalidad y gobernanza:***

- 1/ Jerarquizar y fortalecer la DINATEL.
- 2/ Independencia técnica de la URSEC.

### ***Dinamización del mercado:***

- 1/ Dinamizar el mercado mediante cambios de regulación.
- 2/ Legislar en favor de la portabilidad numérica.
- 3/ Analizar y regular políticas de privacidad del usuario.

### ***Profesionalización de la gestión de ANTEL:***

- 1/ Cambios en la gestión de ANTEL.

### ***Cobertura Nacional móvil:***

- 1/ Impulsar el desarrollo de 4G rural para 2021.
- 2/ Impulsar el desarrollo de 5G para 2025.

### ***Plan de estímulo:***

- 1/ Lanzar un plan de estímulos para desarrollar el sector.

## ***Institucionalidad y gobernanza:***

### **1/ Jerarquizar y fortalecer la DINATEL.**

Jerarquizaremos y fortaleceremos la DINATEL, logrando así que cada actor cumpla el rol que le compete y sea ella la que fije la política de telecomunicaciones del país. La DINATEL definirá políticas de corto, mediano y largo plazo para garantizar el desarrollo del sector en beneficio del país. Trabjará para la integración regional de las políticas de telecomunicaciones nuestras y de nuestros vecinos, además de realizar la coordinación ministerial de las necesidades de los distintos actores de la sociedad. Se definirá, entre otros ejemplos, una estrategia de telecomunicaciones para que exista una red celular potente con alcance rural o estudiará la conveniencia junto a los organismos que corresponda, del uso de un Datacenter centralizado para apuntalar el desarrollo del gobierno electrónico.

### **2/ Independencia técnica de la URSEC.**

En línea con lo planteado sobre las unidades reguladoras en [Empresas y servicios públicos](#), vamos a devolverle la plena independencia técnica a la URSEC dotando sus decisiones de poder normativo, fiscalizador y de sanción (eliminando la injerencia del Poder Ejecutivo). La URSEC efectuará periódicamente el análisis técnico de las tarifas, opinará sobre la calidad de los servicios y emitirá recomendaciones técnicas y económicas vinculantes. En ese sentido, definirá y hará control de SLAs<sup>2</sup> mínimos. Las metas serán cuantificables (cobertura, introducción de nuevas tecnologías) orientados al consumidor (costos y diversidad de servicios) y empresas (costos y disponibilidad de nuevas tecnologías). El fin es garantizar la calidad de servicios a los usuarios además de controlar la renovación de licencias de operadores, de modo de evitar especuladores<sup>3</sup>. A su vez, ejecutará las acciones para la debida defensa del consumidor de telecomunicaciones y vigilará los aspectos de defensa de la competencia, en particular garantizando que no existan abusos de posición dominante.

## ***Dinamización del mercado:***

### **1/ Dinamizar el mercado mediante cambios de regulación.**

Mediante cambios regulatorios es posible efectivizar una mayor dinámica del mercado. Por un lado, entendemos que es necesario actualizar las normas referidas a telecomunicaciones, buscando una armonización y consistencia de la legislación que evite los vacíos actuales y permita la apertura del mercado de operadores virtuales (móviles y fijos) y la apertura del mercado para servicios de voz y datos por cableado. Esto vendría acompañado de una política de promoción de competencia con ANTEL brindando servicios de valor agregado de conectividad de TV, tanto vía IPTV como OTT a fin de lograr un marco justo y competitivo entre cable-operadores y empresas de telefonía tradicional.

---

<sup>2</sup> SLA: Service Level Agreement. Acuerdo o contrato que establece niveles de Calidad de Servicio.

<sup>3</sup> Existen pseudo-operadores en Uruguay que adquirieron espectro que nunca lo explotaron (o lo sub-explotaron) solamente para poder venderlo más adelante. El ejemplo de las bandas que van de 3.4 a 3.8 GHz es paradigmático.

## **2 / Legislar en favor de la portabilidad numérica.**

A su vez, proponemos legislar en favor de la portabilidad numérica, que permita que los usuarios de telefonía móvil puedan mantener su número aun cambiando de operador. El impacto tecnológico es mínimo para los operadores, y el beneficio para los consumidores evidente<sup>4</sup>.

## **3 / Analizar y regular políticas de privacidad del usuario.**

Asimismo, analizaremos las políticas de privacidad del usuario para evitar un mal uso de los datos personales de los consumidores y regularemos sobre su limitación, aumentando la confianza del usuario final. Por último, trabajaremos hacia una estandarización de condiciones contractuales hacia el usuario de telecomunicaciones para permitir una competencia transparente.

## **Profesionalización de la gestión de ANTEL:**

### **1 / Cambios en la gestión de ANTEL.**

Se deben implementar cambios en la gestión de ANTEL. Hoy, por ejemplo, cuenta con un directorio que no define necesariamente metas acordes a las buenas prácticas empresariales ni objetivos consistentes con una empresa de telecomunicaciones y en ocasiones ni siquiera dentro del giro otorgado por la legislatura. En caso de que ANTEL emprenda proyectos o negocios que se justifiquen por su impacto social, se financiarán los mismos con fondos externos a la empresa (vía fondos de organismos como el MIEM por ejemplo). Vamos a conformar el directorio a partir de la selección de ciudadanos en base a su idoneidad, experiencia y trayectoria.

Nuestro propósito es separar la dirección estratégica a cargo del directorio de la empresa de la dirección profesional permanente de la organización, que será la responsable por la ejecución de las operaciones. Los directorios mantendrán debida y estricta distancia de las operaciones de rutina, distinguiéndose expresamente el gobierno (a cargo del directorio) de la dirección ejecutiva (gerentes) [\[Ver capítulo Empresas y servicios públicos\]](#).

## **Cobertura Nacional Móvil:**

### **1 / Impulsar el desarrollo de 4G rural para 2021.**

Impulsaremos el desarrollo de 4G (LTE) para que esté disponible a nivel nacional para 2021, con cobertura en carreteras (Corredor Internacional, Redes Primarias, Secundarias y Terciarias) e incluyendo la mayor capilaridad rural posible. El desarrollo de Internet Rural es esencial en un país que vive del agro por lo que aumentaremos significativamente, en un porcentaje mayor al 50%, la cobertura LTE en zonas rurales. Esto será una condición necesaria para el desarrollo a nivel nacional de la telemedicina [\[Ver capítulo Salud\]](#).

---

<sup>4</sup> Se considerará un tiempo razonable previo a que el consumidor pueda cambiarse a otra compañía de manera de no impactar bruscamente sobre los dimensionamientos de red de los operadores. Al mismo tiempo, se permitirá un retorno rápido al operador actual en caso de que el consumidor haya decidido cambiarse y luego detecte un peor servicio con el nuevo operador; esto protegería el derecho del consumidor a poder tener el mejor servicio y no volver a "atarse" por un tiempo.

## 2 / Impulsar el desarrollo de 5G para 2025.

A su vez, elaboraremos un plan para desarrollar el 5G para 2025 considerando dos casos fundamentales:

- › Desarrollando las comunicaciones móviles críticas incluyendo Slices<sup>5</sup> permitiendo así comunicaciones masivas, de muy baja latencia y de gran ancho de banda, capaces de transportar las aplicaciones que requerirá el mercado, sobre todo aquellas ligadas a la producción.
- › La implementación masiva de las nuevas tecnologías LPWA (*Low Power Wide Area*) de IoT (Internet de las Cosas), incluyendo NB-IoT (NarrowBand-IoT) y LTE-M. Dichas tecnologías permitirán el desarrollo de dispositivos de comunicaciones con bajo consumo energético en el país (baterías que duran hasta 10 años), reduciendo los costos operativos de la industria, agro y comercio, y posibilitando el desarrollo de la industria nacional de *hardware*.

### Plan de Estímulo:

#### 1/ Lanzar un plan de estímulos para desarrollar el sector.

Lanzaremos un plan de estímulos a desarrollarse durante el quinquenio y que apunte a captar inversiones y desarrollar el sector. En forma no exhaustiva, este plan implementará:

- › Establecimiento de metas en cuanto a implantación de nuevas tecnologías.
- › Estímulos para el desarrollo de tecnología celular 5G e IoT.
- › Un polo de desarrollo para empresas asociadas al sector Telecom (tal como ha sucedido con el sector *Software* y el Farmacéutico) que incluirá:
  1. La generación de un Ecosistema “Big data” que estimule emprendedores y start-ups para la monetización de la información y analíticas disponibles en los operadores.
  2. Despliegue de LTE-M y NB-IoT en zonas rurales o polos industriales, abriendo los datos y gestión de devices via API a las empresas interesadas.
  3. Desarrollo de aplicaciones de entretenimiento masivos (TV linear, OTT, etc.) a través de las redes físicas y móviles nacionales.

---

<sup>5</sup> Particiones *end to end* de una Red de Quinta generación. Los *slices* permiten que sobre la misma infraestructura se establezcan redes con objetivos y capacidades diferentes, alcanzando diferentes niveles de SLA.



## Relaciones Laborales

### Recuperar la confianza y la certeza

Las relaciones laborales en Uruguay están caracterizadas por la desconfianza de los interlocutores sociales y la presencia de rigideces en el sistema. Ambas características dificultan el logro de consensos que se traduce en largas negociaciones y ausencia de responsabilidades.

Sin embargo, es necesario reconocer la diferencia de las partes en la relación de trabajo, por lo que la negociación colectiva sigue siendo el mejor mecanismo para organizar el trabajo y las remuneraciones de los trabajadores, tanto en el Uruguay como en buena parte del mundo avanzado.

Lo que buscamos es una modernización del sistema que amplíe los derechos de los trabajadores y que, a su vez, no tenga como resultado la destrucción de puestos de trabajo.



## Lo que soñamos

Relaciones laborales que respeten los derechos de los actores sociales y la Constitución, partiendo de un sistema equilibrado y ordenado que brinde certeza jurídica a todos los participantes. Un sistema ágil y honesto en el que la válvula de escape deje de ser la pérdida de puestos de trabajo.

## Lo que vamos a hacer

### *En negociación colectiva:*

- 1/ Convenios sectoriales que reflejen realidades económicas y particulares de las empresas.
- 2/ Revisión de los grupos y subgrupos de actividad.
- 3/ Reivindicar derecho de los trabajadores no afiliados a negociar colectivamente.

### *En mecanismos de prevención y resolución de conflictos:*

- 1/ Legislar para la creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje.
- 2/ Establecer mecanismos concretos de prevención y resolución de conflictos.

### *En ocupaciones:*

- 1/ Derogar el Decreto 165/006.

### *En nuevas formas de trabajo y nuevas realidades laborales:*

- 1/ Promover la regulación de nuevas formas de trabajo.
- 2/ Estudiar implementación de un sistema de Cuentas de Actividad Personales.

## **En negociación colectiva:**

### **1 / Convenios sectoriales que reflejen realidades económicas y particulares de las empresas.**

Es necesario migrar hacia un modelo de negociación colectiva que, manteniendo la relevancia de los convenios a nivel sectorial, tenga la capacidad de reflejar las realidades económicas de las empresas y las particularidades que puedan presentarse, tanto de carácter estructural como coyuntural.

Dos empresas del mismo sector no deberían recibir el mismo tratamiento cuando una de ellas esté pasando por dificultades económicas y la otra no. Tampoco deberían recibir el mismo tratamiento empresas y trabajadores que enfrentan realidades diferentes.

Por lo tanto, buscaremos que los convenios sectoriales reflejen la realidad de los distintos sectores a nivel nacional, de forma de garantizar el empleo de los trabajadores y favorecer la creación de nuevos puestos de trabajo, fijando salarios mínimos por categoría acordes a la realidad económica imperante.

Fijados estos salarios mínimos, empresas y trabajadores podrán, de acuerdo con su realidad particular, negociar condiciones diferentes a las pautadas a nivel sectorial o incluso adicionar otras que mejoren la situación de los trabajadores, cumpliendo así con el espíritu que animó la creación de los Consejos de Salarios en el gobierno colorado de Juan José de Amézaga.

### **2 / Revisión de los grupos y subgrupos de actividad.**

En la búsqueda de mayor realismo en la negociación por rama, proponemos la revisión de los grupos y subgrupos de actividad de forma que pueda contemplarse las distintas realidades empresariales en cuanto a lo económico, geográfico, cantidad de personal, facturación, entre otros.

### **3 / Reivindicar el derecho de los trabajadores no afiliados a negociar colectivamente.**

Además, legislaremos para que los trabajadores de una empresa que libremente resolvieron no afiliarse a organización sindical alguna recuperen el derecho a negociar colectivamente, tal como recomienda la Organización Internacional del Trabajo y dicta la Declaración Socio-laboral del Mercosur.

## ***Mecanismos de prevención y resolución de conflictos:***

### **1/ Legislar para la creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje.**

Vamos a legislar a efectos de dar cabal cumplimiento a nuestra Constitución (artículo 57) con la creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje, cuyo laudo será obligatorio para aquellos actores sociales que voluntariamente accedan someter a su decisión el conflicto colectivo que los enfrenta.

En el mismo espíritu de dar cabal cumplimiento al artículo 57 de la Constitución de la República, las organizaciones sindicales deberán tener personería jurídica a efectos de que sean susceptibles de derechos y obligaciones.

### **2/ Establecer mecanismos concretos de prevención y resolución de conflictos.**

Con el objetivo de reducir la conflictividad, proponemos establecer mecanismos concretos de prevención y resolución de conflictos, que –en forma supletoria y en ausencia de aquellos concertados por los actores sociales– deban ser aplicados antes de la adopción de medidas gremiales. En ese sentido, se establecerá un procedimiento escalonado de manera que la huelga sea la última de las opciones y no la primera a la cual se accede.

## ***Ocupaciones:***

### **1/ Derogar el Decreto 165/006.**

La interpretación de la ocupación como una extensión natural del derecho de huelga fue un grave error. Ha sido una piedra en el zapato para el país y constituye una flagrante inconstitucionalidad, en tanto violenta el derecho al trabajo del no huelguista, así como el derecho de propiedad y libre empresa del empleador.

En consecuencia, vamos a hacer valer los derechos de los uruguayos y recuperar el principio de legalidad, derogando el Decreto 165/006. De tal forma, el Uruguay se alinearé con las posiciones de la OIT que vienen reclamando esta readecuación, además de equipararse el régimen público y privado, dado que en el primero ya se encuentran prohibidas las ocupaciones de acuerdo a lo preceptuado por el Decreto 354/010.

## ***Nuevas formas de trabajo y nuevas realidades laborales:***

### **1/ Promover la regulación de nuevas formas de trabajo.**

Vamos a promover la regulación de las nuevas formas de trabajo que cada vez cobran más relevancia o que han surgido con la economía del siglo XXI, como el trabajo a distancia o el trabajo de independientes en régimen de dependencia (parasubordinados), así como la expansión de derechos de los trabajadores como el derecho a la desconexión y la videovigilancia.

### **2/ Estudiar la implementación de un sistema de Cuentas de Actividad Personales.**

Además, estudiaremos la implementación de un sistema de Cuentas de Actividad Personales, que buscan reconocer estas nuevas realidades del mundo laboral –el cambio de empleador más frecuente, el pasaje del régimen de dependencia al de independencia y viceversa, el trabajo freelance o la gig economy– y asegurar los derechos laborales y de formación de las personas a lo largo de su vida. Inspiradas en la reforma laboral francesa iniciada en 2015, estas cuentas permitirán a las personas ocupadas acumular puntos que podrán ser canjeados por formación profesional y apoyo para emprendimientos personales, facilitando así la reconversión laboral para aquellos que lo deseen, y tendiendo a reducir el tiempo transcurrido en el desempleo. Adicionalmente, estas cuentas también considerarán el trabajo voluntario en organizaciones de la sociedad civil para la acumulación de puntos, de forma de valorizar este tipo de iniciativas.



# Desarrollo sectorial

[ 3 ]



## Agro y Recursos Naturales

### Nuestro petróleo es el campo

El agro es el petróleo del Uruguay, con la diferencia fundamental de que saca carbono del aire. Así de importante vemos al sector para el futuro de todos los orientales.

Las actividades agropecuarias y agroindustriales representan 11% de la producción nacional, casi el 80% de las exportaciones de bienes corresponden a productos de origen agropecuario (más de la mitad de las exportaciones de bienes y servicios) y un 13% de los puestos de trabajo están en el sector agropecuario y agroindustrial<sup>1</sup>.

Dada la importante interconexión del agro con otros sectores de la economía (y su efecto multiplicador), los vaivenes del campo más tarde o más temprano siempre impactan en el resto de la sociedad. Un aumento o deterioro en la producción del sector agropecuario genera efectos de primer y segundo orden superiores a los de cualquier otro sector de la economía, tanto en el nivel de actividad como en el empleo<sup>2</sup>.

En los últimos años el sector ha estado sufriendo un aumento de costos productivos, fundamentalmente provocado por un tipo de cambio subvaluado, y por precios de tarifas y combustibles sobrevaluados, por ser utilizados como herramientas de recaudación. Esto ha provocado efectos negativos en la producción nacional, que no son compensados por los precios internacionales de nuestros bienes agropecuarios<sup>3</sup>.

La consecuencia de esta realidad de costos fue un deterioro muy importante en los márgenes productivos del sector; lo que ha provocado una contracción de la producción, una reducción de la cantidad de empresas, y una menor oferta de trabajo en el medio rural: pasamos de tener 4.500 tambos en 2009/10 a 3.700 hoy, de cultivar 1,3 millones de hectáreas de soja en la zafra 2014/2015 a 1 millón en la zafra 2017/2018, y de sembrar casi 200 mil hectáreas de arroz en 2010/11 a 135 mil hoy, al mismo tiempo que se perdieron casi 13 mil puestos de trabajo en el agro y la agroindustria<sup>4</sup>. Además, tenemos la menor cantidad de novillos desde que hay registros confiables (1974).

<sup>1</sup> BCU e INE.

<sup>2</sup> Terra, M. I. 2009. "[¿Cuál es la Importancia Real del Sector Agropecuario sobre la Economía Uruguay?](#)" Carta Acuerdo RED Mercosur-FAO.

<sup>3</sup> Si consideramos períodos de 20 o 30 años, los precios de nuestra producción agropecuaria actuales están en el promedio histórico y en algunos casos por encima, por lo que los verdaderos lastres del sector son aquellos que elevan sus costos de producción.

<sup>4</sup> [Anuarios DIEA-MGAP](#).



En la última década, uno de cada cuatro productores rurales (aproximadamente 13 mil en total), abandonaron la actividad, la mayoría de ellos pequeños. La alternativa para estas familias que no tienen escala económica, y/o no cuentan con la suficiente disponibilidad de servicios básicos para sus integrantes, como educación, salud, servicios de telecomunicaciones en el medio rural, es migrar a la ciudad en busca de oportunidades. Lamentablemente, en la mayoría de los casos no las encuentran.

Sin embargo, poco de esto es percibido por la mayoría de la población porque no se visualiza al agro como una parte fundamental del país, y sus problemas no son percibidos como problemas del país.

Esta falta de 'conciencia agropecuaria' permea todo lo relativo a la relación entre el medio rural y el medio urbano, y ha condicionado la postura del gobierno frente al agro en los últimos años.

Desde Ciudadanos proponemos trabajar junto con emprendedores y trabajadores vinculados a la tierra. Para ello, promoveremos una economía estable y racional, capaz de generar trabajo genuino, acompañada de un proceso de descentralización geográfica, política y social.

## Lo que soñamos

Un agro económicamente rentable, socialmente responsable y ambientalmente sostenible. Un sistema que contribuya cada vez más con el desarrollo integral del país, que ofrezca oportunidades a las familias del campo para vivir. Un agro que sea reconocido por todos los uruguayos como uno de los principales motores de la economía nacional.

## Lo que vamos a hacer

### *Producir de manera rentable:*

- 1 / Reducir el déficit fiscal.
- 2 / Trabajar en infraestructura física y transporte.
- 3 / Lograr el acceso de nuestros productos al exterior en igualdad de condiciones.

### *Producir en paz:*

- 1 / Combatir delincuencia y abigeato en el medio rural.
- 2 / Apoyar iniciativa de que INAC controle expendios de carne en todo el país.
- 3 / Sistema de seguimiento por posicionamiento global del ganado.
- 4 / Controles sobre tenencia responsable de los animales.
- 5 / Implementación de seguros agrícolas de rendimiento.

### *Producir de manera ecológicamente responsable:*

- 1 / Promover técnicas productivas y líneas de investigación para reducir el impacto en el medio ambiente.
- 2 / Desarrollar sistemas propios de certificación de producción orgánica con sello del MGAP.
- 3 / Desarrollar una Política Nacional de Aguas, más allá del riego.

### ***Producir eficientemente:***

- 1/ Potenciar legalmente sectores lechero y arrocero.
- 2/ Optimizar recursos tecnológicos disponibles.
- 3/ Fortalecer servicios sanitarios.

### ***Acceso a la tierra:***

- 1/ Adecuar el Instituto Nacional de Colonización a las necesidades actuales.
- 2/ Otorgar herramientas financieras a quienes demuestren aptitud y no tengan capital.

### ***El agro y su relacionamiento con el resto del país:***

- 1/ Inclusión de temas relacionados al agro en planes educativos.
- 2/ Impulsar afincamiento de la familia rural asegurando servicios básicos.

### ***Modernizar la institucionalidad.***

## **Producir de manera rentable:**

### **1 / Reducir el déficit fiscal.**

Lo primero que hay que reconocer es que el problema de competitividad que sufren los sectores productores de bienes transables, en particular el agro y la agroindustria, tienen su origen fundamentalmente en el déficit fiscal. Primero, porque la reacción inicial del gobierno ante el desajuste de las cuentas fiscales fue aumentar los impuestos y las tarifas de los servicios públicos. Segundo, porque cuando eso no funcionó, se optó por emitir deuda en pesos y a tasas altas, por ende, inducir el encarecimiento de los costos productivos a través de un encarecimiento del peso uruguayo con respecto al dólar americano.

Por lo tanto, sin corregir el rojo de las cuentas públicas va a ser difícil que la producción de bienes transables se vuelva competitiva en los mercados internacionales.

*[Ver capítulos [Política fiscal y presupuesto](#) y [Empresas y servicios públicos](#)] En la medida en que las medidas que un gobierno de Ciudadanos va a implementar para reducir el déficit fiscal empiecen a dar frutos, la necesidad de financiar el déficit fiscal con deuda en moneda extranjera irá cediendo, reduciendo así la presión sobre el tipo de cambio.*

Dicho esto, buscaremos reducir en forma paulatina y responsable la proporción de los impuestos no asociados al ingreso o las ganancias (los llamados “impuestos ciegos”) en la contribución total del agro, que pasaron de representar entre un 30 y un 40% de la recaudación total del sector a un 60% en 2018<sup>5</sup>. Estos impuestos son justamente los que más duelen cuando el sector –por causas propias o ajenas– no está pasando por un buen momento, agravando la situación.

### **2 / Trabajar en infraestructura física y transporte.**

El mal estado del entramado de rutas, la insuficiente red ferroviaria y el bajo desarrollo de los puertos (en particular los del Río Uruguay) hacen la ecuación aún más difícil de cerrar, e incluso hacen imposible el desarrollo de determinadas actividades en puntos del país en donde las condiciones naturales lo permiten (como la forestación y la agricultura de secano en el noreste del país). Hay puntos claves en los que vamos a trabajar *[Ver capítulos [Infraestructura física y transporte](#) y [Uruguay marítimo](#)].*

### **3 / Lograr el acceso de nuestros productos al exterior en igualdad de condiciones.**

Aún si los costos internos se acompañaran a los de nuestros competidores, lo que resta es lograr el acceso de nuestros productos al exterior en igualdad de condiciones. En 2017, exportamos 1.768 millones de dólares de productos cárnicos por los que pagamos 184 millones de dólares de aranceles, un 10%. Nueva Zelanda paga el 3% del valor de sus exportaciones cárnicas en aranceles.

*[Ver capítulo [Inserción comercial](#)] Vamos a reorientar, reentrenar y redespigar el servicio exterior para transformarlo en una gran fuerza comercial. [...] Necesitamos que nuestros diplomáticos generen conocimiento y opinión sobre Uruguay con una estrategia definida que promueva el crecimiento económico a través de la internacionalización.*

<sup>5</sup> [Anuario OPYP 2018](#).

## **Producir en paz:**

### **1 / Combatir delincuencia y abigeato en el medio rural.**

Es imperioso asegurar que se pueda vivir y trabajar en paz en el medio rural. Esto implica combatir eficazmente la delincuencia, en particular el abigeato, reducir a su mínima expresión el daño que causan las jaurías salvajes, y minimizar los eventuales pero cada vez más frecuentes daños de eventos climáticos adversos.

En lo que refiere al abigeato, vamos a recrear la Guardia Rural. Es imprescindible que las comisarías del medio rural cuenten con al menos una persona experimentada en temas y tareas de campo, y que conozca a los productores de la zona. Esta Guardia Rural realizará controles aleatorios de propiedad en los movimientos de camiones, remates y frigoríficos, basados en la marca en bovinos y equinos, y en la señal en ovinos, dado que ya quedó demostrado que el sistema de caravanas es vulnerable. Estas marcas deben coincidir con las declaradas en las guías de ganado que el transportista siempre debe tener y de lo contrario, resultará en una investigación.

El Poder Judicial debe actuar para evitar el abigeato reconociendo que es uno de los problemas más importantes en el medio rural. Esto implica otorgar penas acordes a la gravedad del delito. En este sentido, promoveremos la puesta en vigencia de la Ley N°19.418, cuyos alcances fueron prácticamente anulados con la aplicación del Nuevo Código del Proceso Penal, transformando al abigeato en una actividad ilícita impune.

### **2 / Apoyar iniciativa de que INAC controle expendios de carne en todo el país.**

Apoyamos la iniciativa (actualmente en trámite parlamentario), de que sea INAC quien controle los expendios de carne en todo el país, y no las Direcciones de Bromatología de las Intendencias, quienes por diversas razones han demostrado no poder hacerlo como el país necesita. Se debe controlar y castigar debidamente a quienes promueven el abigeato vendiendo carne robada y arriesgan la salud de los uruguayos vendiendo carne sin los debidos controles sanitarios.

### **3 / Sistema de seguimiento por posicionamiento global del ganado.**

Buscaremos implementar en formato de plan piloto un sistema de seguimiento por posicionamiento global (GPS) que está siendo implementado en varios países del mundo y que tuvo una experiencia exitosa en Uruguay, eliminando por completo los casos de abigeato<sup>6</sup>. Este sistema está basado en la colocación de un chip de bajo uso energético que utiliza energía solar y permite hacer un seguimiento real del ganado desde un celular o una computadora, a la vez que tiene la capacidad de alertar ante movimientos extraños.

---

<sup>6</sup> El sistema es de origen uruguayo. [Todo el Campo, setiembre 2018.](#)

#### **4 / Controles sobre tenencia responsable de los animales.**

En lo que respecta a las jaurías, vamos a encarar con firmeza y determinación el control de los daños ocasionados por perros sueltos en el medio rural. Se deben imponer férreos controles sobre la tenencia responsable de los animales, avanzando en el chipeado de perros en el interior del país y realizando campañas masivas de castración para controlar la población suelta, siempre teniendo en cuenta el bienestar animal, tanto de los perros como de los animales de producción. La eutanasia humanitaria será el último paso, pero se aplicará toda vez que un animal represente una amenaza a personas y/o a otros animales, y que no haya posibilidad de reubicación, tal como dispone la normativa.

#### **5 / Implementación de seguros agrícolas de rendimiento.**

Respecto a la prevención de daños climáticos, implementaremos un sistema de seguros agrícolas de rendimiento como herramienta para minimizar los daños climáticos. El gran obstáculo de estos seguros son las elevadas primas que hacen poco viable su implementación por la mayoría de los productores. Sin embargo, en caso de eventos climáticos adversos, el Estado históricamente ha tenido que intervenir para intentar alivianar las consecuencias para los productores, por lo que corresponde considerar la participación del Estado en el costo de estas primas.

#### ***Producir de manera ecológicamente responsable:***

El suelo, el agua y la biodiversidad constituyen un valioso patrimonio que debemos cuidar y preservar para futuras generaciones. Además de ser un acto fundamental de responsabilidad generacional, resulta también económicamente conveniente, dado que los procesos de producción que cuidan el medio ambiente, capturan carbono y hacen uso responsable de agroquímicos y fertilizantes son particularmente valorados en los mercados y cada vez lo serán más.

Uruguay históricamente ha tenido técnicas productivas amigables con el medio ambiente. Nuestro país tiene la mayor proporción de pasturas naturales del hemisferio sur<sup>7</sup>. Tenemos que valorar esta característica e incorporarla como un agregado de valor.

Por todo lo anterior, vamos a poner especial énfasis en desarrollar el valor agregado ambiental de nuestra producción, el valor que se obtiene por la puesta en evidencia de atributos naturales o ambientalmente positivos derivados de nuestros procesos de producción.

Nuestro objetivo es producir cada vez más, pero de manera responsable. No debemos hipotecar nuestros recursos naturales para producir más, la clave es ‘producir conservando y mejorando’.

---

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, el 75% de la ganadería del país está basada en campo natural.

## **1 / Promover técnicas productivas y líneas de investigación para reducir el impacto en el medio ambiente.**

- › La obligación de dejar zonas buffer en los márgenes de los cursos de agua para promover el filtrado y evitar al máximo posible la erosión.
- › El control biológico de plagas como alternativa a plaguicidas.
- › El uso racional de agroquímicos muy específicos que ataquen solo aquello que se pretende controlar, sin afectar el resto de la vida vegetal y animal.
- › Fortalecer y ampliar los programas de uso seguro y destino final de envases.
- › Actualizar el sistema de registro y autorización de venta de productos agroquímicos sobre la base riesgo/beneficio, acompañándolo con los criterios y normas internacionales actuales.
- › En la agricultura, se acelerará el proceso de evaluación de nuevos eventos genéticos, los que se basarán exclusivamente en evidencia técnica y científica.
- › Mantener y fortalecer los Planes de Uso y Manejo de Suelos, que son técnicamente adecuados, pero no se fiscalizan como corresponde.

## **2 / Desarrollar sistemas propios de certificación de producción orgánica con sello del MGAP.**

Un capítulo especial será la promoción de la producción orgánica. El primer paso hacia este fin será desarrollar nuestros propios sistemas de certificación con el sello del MGAP, para que no exista la necesidad de acudir a un certificador internacional cada vez que queremos probar que nuestros métodos productivos de determinado alimento son orgánicos (a modo de ejemplo, Argentina tiene sus propias certificaciones que son reconocidas internacionalmente). Estos certificados estarán asociados a un sistema nacional de registro y promoción para la agricultura orgánica y agroecológica.

## **3 / Desarrollar una Política Nacional de Aguas, más allá del riego.**

Nos proponemos una Política Nacional de Aguas que abarque la normativa actual. Empezaremos por la necesidad de una mayor articulación de las direcciones involucradas: la Dirección Nacional de Aguas, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, ambas dentro de la órbita del MVOTMA, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos y la Dirección General de Recursos Naturales, ambas dentro de la órbita del MGAP. En segundo lugar, se debe fomentar la conservación de las nacientes de agua, a través de la implementación de medidas tales como la implantación de monte nativo/pajas en las orillas de los ríos, arroyos y zanjas, lo que irá de la mano de un monitoreo constante y riguroso de la calidad de las aguas a nivel de las cuencas (tal cual la DINAMA ya lo hace en la forestación con la ayuda de las empresas) [[Ver capítulo Medio ambiente y desarrollo sostenible](#)].

## **Producir eficientemente:**

### **1/ Potenciar legalmente los sectores lechero y arrocero.**

El país tiene ejemplos de rubros agropecuarios que son muy eficientes produciendo, como el lechero y el arrocero. Buscaremos potenciar estos sectores, por ejemplo a través de una Ley de Lechería que, tomando como ejemplo la exitosa Ley Forestal, dote al sector lechero de reglas de juego claras y de largo plazo.

### **2/ Optimizar recursos tecnológicos disponibles.**

Hay sectores que no están haciendo un uso óptimo de los recursos tecnológicos disponibles. Si bien existen razones que lo explican, en general nuestros vacunos de carne no reciben la alimentación que necesitan para manifestar su potencial biológico. Solo a manera de ejemplo, nuestros porcentajes de destete, tanto en vacunos como ovinos, rondan el 65%, cuando en Nueva Zelanda son superiores al 80% y 120%, respectivamente.

En los sectores con problemas de productividad se registra una baja adopción de nuevas tecnologías, principalmente por una percepción de que es preferible gastar menos y arriesgar poco, o porque la tradición familiar define cierto tipo de técnicas productivas, pero también por falta de conocimiento de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

El país invierte todos los años cuantiosas sumas de dinero en Investigación e Innovación, a través de instituciones como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) y las Facultades de Agronomía y Veterinaria, las que han desarrollado tecnologías que podrían elevar la productividad del sector. Pero en los últimos años se ha debilitado la validación y adopción de esas tecnologías a nivel predial, sobre todo en la ganadería. Por ello, proponemos replantear el rol y la forma de trabajo de las instituciones en cuanto a la validación y transferencia de tecnología, y reorientar las líneas de investigación, dándole mayor énfasis a la producción orgánica, a la inocuidad de nuestra producción agropecuaria, a la captura de carbono, a la producción y uso de energías limpias, y a la inteligencia artificial (agricultura y ganadería de precisión, robotización, uso de drones, etc.).

### **3/ Fortalecer servicios sanitarios.**

Paralelamente vamos a fortalecer los servicios sanitarios para defender y mejorar nuestro estatus sanitario (especialmente en las fronteras secas ya que Brasil se dispone a dejar de vacunar contra la aftosa). Se fortalecerán las campañas contra la leucosis, brucelosis, tuberculosis, garrapata, sarna y piojo, se instrumentará una campaña de erradicación de la mosca de la bichera, precedida por una de control de la plaga y vamos a fortalecer nuestro sistema de trazabilidad en vacunos, corrigiendo aquellos aspectos que han demostrado vulnerabilidad.

## **Acceso a la tierra:**

### **1/ Adecuar el Instituto Nacional de Colonización a las necesidades actuales.**

Una triste realidad de nuestro actual Uruguay es que no accede a la tierra el mejor preparado y/o más comprometido para trabajarla, y por eso cambiar esta realidad es vital para el sector.

Quizás la herramienta más importante (pero no la única) con que el Estado cuenta es el Instituto Nacional de Colonización (INC), el mayor propietario de tierras del país. Su cometido es “mantener y ampliar los recursos naturales disponibles para la producción agropecuaria en el ámbito de la gestión estatal” con el fin de que se reviertan “los procesos y las situaciones más graves de exclusión de aquellos sectores agrarios con mayores dificultades económicas y sociales.”<sup>8</sup>

Más allá de la evaluación que se haga de sus cometidos, en los hechos el INC se ha dedicado a comprar tierras en condiciones favorables y distribuirla muchas veces de manera poco transparente y/o en pequeñas fracciones a familias que en muchos casos no cuentan con las capacidades para trabajarla adecuadamente. El resultado es una gran extensión de campo poco productivo, que a menudo ni siquiera es sustento suficiente para los colonos que el propio Instituto pretende incluir socialmente. Peor aún, a aquellos que logran conformar una unidad productiva eficiente no se les da la posibilidad de adquirir la tierra que trabajan.

El modelo actual del INC tiene más de 100 años y es necesario adecuarlo a las condiciones actuales.

Creemos que los beneficiarios del INC deberían ser quienes demuestren la capacidad técnica y la actitud necesaria para llevar adelante un emprendimiento productivo capaz de enfrentar sus obligaciones con el INC.

En primer término, vamos a realizar una auditoría del INC para saber con exactitud el capital que el mismo ha dispuesto por colono, y conocer los resultados de esa inversión.

Asimismo, vamos a estudiar seriamente la racionalización del uso de ese capital para virar la función del INC hacia modelos que aseguren el verdadero acceso a la tierra para aquellos que tienen la posibilidad de explotarla como corresponde. Vamos a adaptar y adoptar experiencias exitosas como el Landcorp Farming (hoy en día Pamu) neozelandés, que durante años se dedicó a adquirir tierras y desarrollarlas para entregarlas a quienes demostraran mayor aptitud. Por otra parte, los beneficiarios van pagando el valor de la tierra con el correr del tiempo con lo que producen.

## **2 / Otorgar herramientas financieras a quienes demuestren aptitud y no tengan capital.**

En el mismo sentido, promoveremos la creación de herramientas financieras de largo plazo (como fideicomisos u otros instrumentos), que permitan disponer del capital para acceder a la tierra a quienes, si bien tienen aptitud y actitud, no tienen capital, y buscaremos un uso sinérgico de estas herramientas con el INC y los fondos de las AFAPs.

---

<sup>8</sup> [Cometidos - INC](#)

## **El agro y su relacionamiento con el resto del país:**

### **1/ Inclusión de temas relacionados al agro en planes educativos.**

Pretendemos cerrar la brecha que separa el campo de la ciudad. Para ello promoveremos la inclusión de temas de bienestar animal, tenencia responsable y cuidado del medio ambiente en los planes educativos, haciendo hincapié en la promoción de la conciencia agropecuaria.

### **2 / Impulsar afincamiento de la familia rural asegurando servicios básicos.**

Fortaleceremos e impulsaremos en forma especial a sectores como el lechero y el ovino, actividades que además de ser tener una rentabilidad potencial muy alta, necesitan de la radicación en el medio rural para desarrollarse, impulsando así el afincamiento de la familia rural. Esto necesariamente deberá ser acompañado del aseguramiento del acceso a los servicios básicos que el Estado debe proveer: salud, educación, seguridad, energía, agua potable y comunicación.

## **Modernizar la institucionalidad:**

Varias de nuestras instituciones relacionadas al agro ya están obsoletas y deben ser repensadas para dotarlas de flexibilidad para adaptarse al mundo cambiante en el que vivimos.

Esto implica la promoción de la participación del sector privado en el diseño y ejecución de las políticas públicas, la profesionalización de los cargos de gestión, la promoción de ámbitos necesarios para la toma de decisiones a nivel de cadenas productivas (como ser exportación de ganado en pie), la actualización de los organismos existentes y la promoción de las sinergias dentro y entre cadenas productivas, eliminando las ineficiencias vigentes.



*“Nuestro petróleo es uno que en vez de negro es verde, y en vez de estar concentrado en unos pozos, está distribuido en una red a lo largo de todo el territorio”.*

*Eduardo Blasina*

*Referente de Ciudadanos en Agro y Recursos Naturales y Medio Ambiente*



*“Queremos un Uruguay unido que, con esfuerzo y trabajo en equipo, logre trascender ampliamente las fronteras con su producción”.*

*Carlos María Uriarte*

*Referente de Ciudadanos en Agro y Recursos Naturales*





## Industria

# Hacia una industria competitiva e inserta en el mundo

La industria presenta un volumen físico de producción estancado, un elevado número de puestos de trabajo perdidos (aproximadamente 22.000 puestos desde 2012) y un escaso nivel de inversión. La situación es producto de una muy baja competitividad, consecuencia de diversos factores, que terminan impactando de distinto modo en las diversas realidades de los sectores industriales.

Si bien existe una gran cantidad de instrumentos de promoción y ayuda estatal disponible (más de 160), estos tienen una insuficiente y/o mala difusión que genera un alto desconocimiento a nivel del público objetivo, a la vez que no son percibidos como solución a los problemas de competitividad grave e inmediatos.

El sector soporta una elevada carga fiscal y la batería de beneficios fiscales implementados con el fin de mejorar la tasa de inversión en el sector, han sido poco efectivos.

Las tarifas de los servicios públicos se han convertido en herramientas recaudadoras que atentan contra el desarrollo del sector industrial.

Por otra parte, el producto nacional es obligado a competir en el mercado externo sujeto a barreras arancelarias elevadas fruto de una política comercial nacional que aisló al país de los principales centros de consumo. A la vez, la industria se enfrenta a costos altos en los despachos, de materias primas a la hora de importar y de productos elaborados cuando se exporta.

La baja calificación de la mano de obra representa tanto un desafío a la hora de aumentar la productividad como una traba para la incorporación de nuevas capacidades con base en la innovación. Todo esto se ve agravado por un cierto atraso tecnológico e ineficiencias de escala inherentes a nuestro país.

Por último, hace falta una política medioambiental, de seguridad y salud ocupacional enfocada en la promoción de la incorporación de sistemas de gestión integrales basados en la mejora continua.

## Lo que soñamos

Un entramado industrial genuinamente competitivo e inserto en el contexto internacional, generador de puestos de trabajo y de valor agregado.

## Lo que vamos a hacer

Para lograrlo, el sector industrial requerirá, además de las acciones que nombramos en este capítulo, políticas que no atenten contra la competitividad de la producción de acuerdo con lo planteado en [Ver capítulos [Política fiscal y presupuesto](#), [Empresas y servicios públicos](#) y [Política tributaria](#)].

### **Desarrollo industrial:**

- 1/ Fortalecer las capacidades de la Dirección Nacional de Industrias.
- 2/ Diagnóstico de la situación de cada industria.
- 3/ Mapeo y evaluación de las tasas y tributos.
- 4/ Ventanilla Única.

### **Internacionalización y apertura:**

- 1/ Simplificar procesos de importación.
- 2/ Facilitar los procesos de admisión temporaria.
- 3/ Mejora de acceso a mercados para PYMES.

### **Relaciones laborales:**

- 1/ Generar una nueva cultura en relaciones laborales.

### **Compras del Estado:**

- 1/ Procesos de compra eficientes a nivel nacional.

### **Formación y extensionismo:**

- 1/ Construir una red de instituciones de vinculación tecnológica a nivel nacional.
- 2/ Diálogo y coordinación en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.

### **Cadenas productivas, descentralización y logística:**

- 1/ Generar un régimen de integración.
- 2/ Promover la descentralización geográfica.

### **Cuidado responsable del medio ambiente y seguridad y salud ocupacional:**

- 1/ Delinear y promocionar el desarrollo de políticas integrales.

## **Desarrollo industrial:**

### **1/ Fortalecer las capacidades de la Dirección Nacional de Industrias.**

Es necesario fortalecer las capacidades de la Dirección Nacional de Industrias, en coordinación con los actores correspondientes como Uruguay Transforma o el LATU, para que exista a nivel estatal un monitoreo de los diferentes sectores industriales para poder aplicar políticas específicas, en caso de ser necesario.

### **2/ Diagnóstico de la situación de cada industria.**

En primera instancia, realizaremos un diagnóstico de la situación de cada industria (o conjunto de industrias con problemas comunes), para desarrollar políticas específicas en los sectores que se identifiquen como estratégicos.

### **3 / Mapeo y evaluación de las tasas y tributos.**

Realizaremos un mapeo y evaluación exhaustivo sectorial de las tasas y tributos, así como las regulaciones que afectan a la producción nacional, como base de una racionalización de estos. Por ejemplo, podría ser necesario, modificar el aporte del 3 por mil en las exportaciones no tradicionales con lo que se financia el LATU para que no castigue tanto a la producción industrial exportadora.

### **4 / Ventanilla Única.**

Estableceremos una Ventanilla Única, impulsando los acuerdos necesarios para que los controles y regulaciones que actualmente son necesarios realizar en cada departamento sean de carácter nacional, e integrándolos a los trámites en línea en todos los casos. A la vez que se propenderá, en los casos que sea viable, a fusionar en un solo organismo recaudador el pago de servicios relacionados

## **Internacionalización y apertura:**

### **1/ Simplificar procesos de importación.**

Es necesario simplificar dramáticamente el proceso de importación, en particular el de las materias primas y cuando los montos son pequeños. En la importación, tenderemos a que haya una clara diferenciación entre el tratamiento que reciben los bienes finales que compiten con los producidos localmente, y los bienes finales que no compiten con los locales, las materias primas que no se producen localmente, las materias primas que se producen localmente, los insumos para industrias y servicios. A su vez, se impulsará un análisis y revisión de las tarifas portuarias para que sean consistente y permitan el desarrollo de sectores estratégicos [[Ver capítulo Uruguay Marítimo](#)]<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El Régimen de Drawback comprende la suspensión, exención o restitución de los impuestos que inciden sobre las mercaderías destinadas al perfeccionamiento, fabricación, complementación o acondicionamiento de otra a ser exportada

En ese sentido, para la importación de materias primas y bienes semi-terminados que no tengan como destino al consumidor final y que no tengan competitivo nacional se agilizaran los mecanismos que permiten la exoneración del adelanto del 10% adicional de IVA.

## **2 / Facilitar los procedimientos de admisión temporaria.**

A su vez, vamos a facilitar y flexibilizar los procedimientos de admisión temporaria para industrias enfocadas en la exportación, por ej. haciendo más simple el mecanismo operativo del "drawback".

## **3 / Mejora de acceso a mercados para PYMES.**

Por otro lado, integraremos el mecanismo de facturación electrónica al despacho de exportación, de manera de reducir costos asociados a la misma. Especialmente cuando los montos de la exportación no alcancen los US\$ 10.000, exonerándolos de la contratación preceptiva del despachante de aduana, pago de LATU y BROU. Estas medidas agilizarán la operativa, permitiendo el mejor acceso a mercados a las pymes. Paralelamente negociaremos acceso simplificado a países del MERCOSUR para cargas de hasta ese valor.

## **Relaciones laborales:**

### **1 / Generar una nueva cultura en relaciones laborales.**

Gran parte de la legislación vigente, como la referida al límite de las horas extras, el horario variable, la partición de las licencias, no se respeta. Para muchas empresas pequeñas y medianas son letra muerta y su elusión generalizada contribuye a la afirmación de una cultura de informalidad perniciosa. Es necesario combatir esa cultura de informalidad con mejores controles y generando una nueva cultura en relaciones laborales y permitiendo a las empresas y trabajadores trabajar de forma más eficiente y flexible en equilibrio con la valorización de la vida familiar, la capacitación permanente y el descanso. Para ello modificaremos el marco jurídico y se utilizará la negociación colectiva, de manera que todo cambio sea voluntario y de común acuerdo entre las partes [\[Ver capítulo Relaciones laborales\]](#).

## **Compras del Estado:**

### **1 / Procesos de compra eficientes a nivel nacional.**

Utilización del poder de compra del estado como herramienta para el desarrollo de proveedores nacionales, haciendo cumplir las disposiciones que existen y que algunas veces no se respetan. Trabajaremos en procesos de compra eficientes a nivel nacional que incluyan tanto plazos de entrega como condiciones de pago que no discriminen la industria local en relación al producto importado. Además, instrumentaremos cambios en el marco normativo para que los posibles ahorros o cargos por utilización de las preferencias no sean de cargo de la propia unidad ejecutora.

## **Formación y extensionismo:**

### **1/ Construir una red de instituciones de vinculación tecnológica a nivel nacional.**

Constituiremos una red a nivel nacional de instituciones de vinculación tecnológica con estándares elevados de calidad que incorpore como actores claves a las asociaciones, un ejemplo sería la CIU, que han acumulado una experiencia considerable, basado en desarrollos propios y en el estudio y réplica de experiencias internacionales exitosas.

Al mismo tiempo, a nivel de los consejos consultivos de transformación productiva y competitividad se estudiarán las instituciones y mecanismos de subsidio, vinculación, capacitación, para la potenciación de la competitividad, la innovación, la profesionalización, la internacionalización y la incorporación de tecnología, de manera de evitar superposiciones.

### **2/ Diálogo y coordinación en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.**

También, dentro del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, construiremos un ámbito permanente de diálogo y coordinación entre las instituciones de formación y el sector productivo. Es necesario un ámbito de encuentro que conecte las necesidades de mano de obra calificada por parte del sector privado y público y los centros educativos que delinear las políticas en materia de generación de nuevas carreras técnicas.

## **Cadenas productivas, descentralización y logística:**

### **1/ Generar un régimen de Integración.**

Pretendemos generar un régimen de integración que fortalezca al conjunto sector primario-sector agroindustrial de manera de que se lo analice como un todo para poder delinear estrategias que tiendan a generar sinergias entre ambos. Realizar los cambios en el marco regulatorio de las cadenas de valor agropecuarias que garanticen la sustentabilidad de todo el sistema agroindustrial.

### **2/ Promover la descentralización geográfica.**

Al mismo tiempo, crearemos nuevos incentivos destinados a promover la descentralización geográfica en polos de desarrollo en zonas que se busque dinamizar. Se deben implementar diferentes incentivos que deben ser manejados con enorme prudencia y con criterios técnicos que aseguren un beneficio social neto resultante y no políticos o clientelistas, y siempre con un plazo limitado de vigencia y revisión, además de desarrollar la infraestructura logística necesaria [Ver capítulos [Infraestructura física y transporte](#) y [Uruguay marítimo](#)].

## ***Cuidado responsable del medio ambiente y seguridad y salud ocupacional:***

### **1/ Delinear y promocionar el desarrollo de políticas integrales.**

En el marco de promoción de nuestro país como “Uruguay Natural”, el estado debe fomentar que las empresas del sector industrial estén comprometidas y alineadas con el concepto del cuidado responsable del medio ambiente. En tal sentido vamos a delinear y promocionar el desarrollo de políticas integrales de cuidado del medio ambiente sostenibles, la implementación de sistemas de gestión medioambientales a todo nivel, y de seguridad ocupacional que las inserten en un marco de mejora continua en especial para las empresas MIPYMES industriales.

En el país existen experiencias interesantes como el Programa de Cuidado Responsable del Medio Ambiente. Este programa impulsa la implementación de un sistema de gestión integral por el cual se fomenta la formación permanente del personal en temas de salud ocupacional, seguridad industrial y cuidado del medio ambiente. El programa incluye auditorías internas y externas de manera periódica como metodología de seguimiento y de mejora continua.





## **servicios globales y logística**

### **País de servicios y puertas al mundo**

El comercio mundial de servicios ha crecido de forma exponencial, representando actualmente cerca del 25% del comercio total y más del 40% del valor agregado de las exportaciones. Los servicios no tradicionales o servicios globales se encuentran también al alza, con su participación en las exportaciones totales de servicios superando el 50%.

En Uruguay este sector está compuesto por más de 2 mil empresas que significan más de 20 mil puestos de trabajo directo, y exportaciones superiores a los 2.800 millones de dólares. Los modelos de negocios adoptados son los de proveedores tercerizados (empresas locales o extranjeras subcontratadas por clientes del exterior) y centros captivos (operaciones de empresas extranjeras que desde Uruguay brindan a sus filiales servicios de soporte y/o centralizan actividades comerciales). Algunas empresas llegan a instalar sus oficinas regionales, lo que implica la localización de tomadores de decisión y una jerarquización del país con un círculo virtuoso de mayores oportunidades de nuevas inversiones.

Por otra parte, Uruguay tradicionalmente ha operado como centro logístico facilitando tanto la salida de mercaderías regionales como el abastecimiento desde países extra región. Esta última modalidad presenta, a su vez, sinergias con los servicios globales, en la medida que compañías internacionales productoras de bienes, pueden centralizar en forma conjunta operaciones de logística y de servicios de soporte.

Uruguay se ha convertido en receptor de estas inversiones de servicios globales y de logística debido al buen desempeño de los factores que favorecen este tipo de proyectos en comparación con las demás jurisdicciones de la región: estabilidad socioeconómica, seguridad jurídica, calidad del talento, incentivos fiscales y aspectos del entorno de negocios (por ejemplo, libertad cambiaria, libre repatriación de dividendos, calidad de telecomunicaciones, entre otros).

Sin embargo, la pérdida de terreno respecto a otros países en el desempeño educativo, los costos laborales y logísticos, las trabas burocráticas y el reducido número de acuerdos comerciales -en especial acuerdos para evitar la doble tributación- nos están haciendo perder pisada en un sector muy dinámico y competitivo.

En Uruguay este sector está compuesto por más de 2 mil empresas que significan más de 20 mil puestos de trabajo directo, y exportaciones superiores a los 2.800 millones de dólares.

## Lo que soñamos

Uruguay como el *hub* regional de servicios globales y logística donde grandes empresas y *startups* internacionales instalen sus oficinas y centros de distribución regional. Donde las empresas nacionales puedan insertarse en las cadenas globales de valor, constituyendo una gran fuente de empleo de alta calidad y una puerta de entrada de los mejores avances tecnológicos y de procesos.

## Lo que vamos a hacer

### ***Estructura tributaria y cooperación internacional:***

- 1/ Ampliar la cantidad de convenios para evitar doble tributación.
- 2/ Profundizar revisión de procesos y levantamiento de trabas burocráticas.
- 3/ Fortalecer estrategia de captación de inversiones extranjeras.

### ***Generación y atracción de talento:***

- 1/ Atraer talento extranjero con incentivos tributarios.
- 2/ Revisión de la normativa en Zonas Francas para facilitar régimen "work from home".

## Estructura tributaria y cooperación internacional:

Para que Uruguay mejore su inserción en el circuito de los servicios globales va a ser necesaria una significativa mejora en todos los niveles educativos que asegure una mayor disponibilidad de talento, infraestructura física de buena calidad a precios competitivos, un régimen laboral moderno y una política de inserción comercial agresiva. Estos elementos que son comunes a todo el sector productivo, para el caso de los servicios globales deberán complementarse con algunos elementos adicionales para ponerse a punto con la competencia internacional.

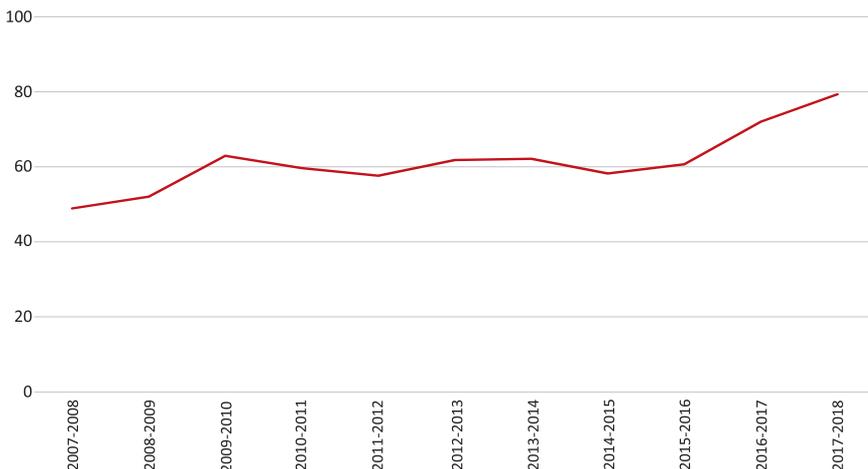
### 1/ Ampliar la cantidad de convenios para evitar doble tributación.

Lo primero será ampliar la cantidad de convenios para evitar la doble tributación y reducir costos significativos en materia de retenciones aplicadas por los países a los que se exporta servicios. Estos convenios impiden que los pagos realizados desde otros países a Uruguay por concepto de dividendos, regalías, intereses, entre otros, queden sujetos a retención tributaria en ambos países, lo que desincentiva la instalación de empresas extranjeras dado que deberán abonar impuestos tanto en Uruguay como en su país de origen a la hora de remitir ganancias. Uruguay actualmente cuenta con 21 convenios para evitar la doble imposición. Aún no tiene uno con Brasil y tiene uno incompleto con Argentina.

### 2 / Profundizar revisión de procesos y levantamiento de trabas burocráticas.

A su vez, se debe profundizar la revisión de procesos y el levantamiento de trabas burocráticas que enlentecen y encarecen el desarrollo de los negocios. Si bien se ha avanzado en materia de gobierno electrónico, se requiere redoblar esfuerzos para alinearnos a los países más competitivos.

Uruguay: Peso de regulaciones gubernamentales, ranking mundial 1-100 (1=mejor)



Fuente: World Competitiveness Report.

### **3 / Fortalecer estrategia de captación de inversiones extranjeras.**

Finalmente, fortaleceremos la estrategia de captación de inversión extranjera para el sector, siguiendo las mejores prácticas internacionales (Irlanda, Singapur, Costa Rica, entre otros), potenciando el accionar de organismos especializados como Uruguay XXI, Cancillería y las representaciones en el exterior, fortaleciendo la coordinación [\[Ver capítulo Inserción comercial\]](#).

## **Generación y atracción de talento:**

### **1 / Atraer talento extranjero con incentivos tributarios.**

Además del desarrollo de la oferta de talento local, se debe incrementar la atracción de talento extranjero, especialmente de personas con especializaciones no disponibles en el país en cantidad suficiente, como es el caso de las tecnologías de información y comunicación. Para ello crearemos un régimen de trabajo temporal que extienda los incentivos tributarios de los extranjeros en zonas francas a los extranjeros con altos niveles de calificación que trabajen en rubros de exportación de servicios en todo el territorio. Esto implica la tributación por el Impuesto a la Renta de No Residentes en lugar del IRPF, y la opción de renunciar a la seguridad social local mientras sea cubierta de otra forma, así como no realizar aportes jubilatorios. Este régimen será estrictamente temporal y condicionado a la falta de técnicos con especializaciones particulares en el territorio nacional.

### **2 / Revisión de la normativa en Zonas Francas para facilitar régimen “work from home”.**

Esta revisión con el fin de buscar facilitar parcialmente el régimen *work from home*, se realizará adicionalmente, como forma de mejorar la búsqueda de talento y adaptar la normativa a las nuevas realidades del mercado laboral.



*“Ofrecemos renovación, seriedad, capacidad y experiencia: lo que Uruguay necesita para cambiar el rumbo. Vamos por un pequeño país modelo”.*

*Ernesto Talvi*



## Turismo

### ***Por ser nuestra mejor versión de país***

El turismo es un sector fundamental para el desarrollo de nuestro país. En el año 2018 ingresaron 3,9 millones de turistas, superando el tamaño de nuestra propia población. Según estimaciones del Ministerio de Turismo, el valor agregado turístico representa el 8,6% del total del valor agregado de la economía. Del total de puestos de trabajo, un poco más del 6% son generados por el turismo (114 mil empleos) y del total de exportaciones de servicios, el turismo representa la mitad. Si nos comparamos con la región, del total de llegadas internacionales a América del Sur, el 10% vinieron a Uruguay, el país más chico. Además, junto con Colombia, Uruguay fue el país que registró un mayor crecimiento del turismo receptivo en la región<sup>1</sup>.

No solo el desarrollo e importancia de este sector es innegable, sino que tenemos un enorme potencial para seguir creciendo. El turismo hoy día está generando 1 de cada 5 nuevos empleos en el mundo<sup>2</sup>, y es una actividad que está previsto siga creciendo constante y aceleradamente. La Organización Mundial de Turismo (OMT) prevé que en los próximos años las llegadas en los destinos emergentes se incrementen a un ritmo que duplicará al de las economías avanzadas y que en el año 2030 las economías emergentes reciban mil millones de turistas internacionales<sup>3</sup>.

El turismo no solo genera trabajo y moviliza innumerables sectores de la economía de nuestro país, sino que nos impulsa a proteger el medio ambiente, a preservar nuestra cultura y a esforzarnos por ser un país cada vez mejor, más atractivo para nuestros visitantes y para la población local.

---

<sup>1</sup> Anuario 2018. Ministerio de Turismo y Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2018.

<sup>2</sup> Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

<sup>3</sup> Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2017

## **Lo que soñamos**

Un turismo de calidad todo el año que capte constantemente nuevos turistas, desde nuestros vecinos más cercanos hasta los extra regionales. Un turismo que encante al uruguayo para que conozca su propio país.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Turismo uruguayo a la vista del mundo:***

- 1/ Transformar el Servicio Exterior en una gran fuerza comercial.
- 2/ Unir esfuerzos con países vecinos para promocionar nuestros destinos en forma conjunta.

### ***Desestacionalización del turismo:***

- 1/ Turismo de reuniones, congresos, ferias y eventos.
- 2/ Agenda nacional de actividades.
- 3/ Turismo Rural.
- 4/ Turismo Social.

### ***Ecoturismo:***

- 1/ Asegurar que el turismo no altere el medio ambiente.
- 2/ Fomentar emprendimientos de pequeña escala, integradores de la comunidad.

### ***Institucionalidad:***

- 1/ Creación de un Instituto de Promoción Turística que incluya a la actividad privada.
- 2/ Actuar en coordinación con los Gobiernos Departamentales.

### ***Capacitación y profesionalización.***

### ***Competitividad.***

## **Turismo uruguayo a la vista del mundo:**

### **1/ Transformar el Servicio Exterior en una gran fuerza comercial.**

Desde Ciudadanos vamos a reorientar, reentrenar y redespigar el servicio exterior para transformarlo en una gran fuerza comercial, no solo como una usina de venta de los productos uruguayos, sino como una plataforma de comercialización de servicios uruguayos, en particular del turismo. El turismo extrarregional, de fuerte poder adquisitivo, requiere de un mayor esfuerzo si queremos profundizarlo. Nuestros diplomáticos deben conocer perfectamente cuáles son los atractivos turísticos del Uruguay y hacerlos conocer en el exterior [[Ver capítulo Política Exterior y Servicio Diplomático](#)].

### **2 / Unir esfuerzos con países vecinos para promocionar nuestros destinos en forma conjunta.**

Asimismo, para un mayor desarrollo del turismo receptivo, es fundamental la inclusión de la oferta turística del Uruguay en la oferta de la región. Debemos unir esfuerzos financieros con nuestros vecinos para promocionar nuestros productos. A los turistas de algunas partes del mundo no les resulta atractivo realizar un largo viaje solo para conocer el Uruguay. Sin embargo, si logramos integrar nuestros campos, playas y nuestra capital en el itinerario de quienes visitan Rio de Janeiro o Buenos Aires podemos acceder a un nuevo mercado de tamaño considerable. Más allá de que existe institucionalidad dentro del Mercosur con el fin de integrar a la región como destino turístico y que ha habido avances por parte de la FEDESUD (Federación de Cámaras de Turismo de Sudamérica), aún queda mucho por hacer y nuestros diplomáticos tendrán un rol fundamental en este proceso.

En lo que refiere al turismo receptivo de los países de la región, en el corto y mediano plazo, es necesario reducir la fuerte dependencia de Argentina y aprovechar a los países cercanos que tienen un gran potencial. Debemos focalizarnos más en Chile y Paraguay, países de muy buen poder adquisitivo y en Brasil (Rio Grande, Paraná y Sao Paulo), donde hay también una gran densidad de población.

## **Desestacionalización del turismo:**

### **1/ Turismo de reuniones, congresos, ferias y eventos.**

La infraestructura turística de la que Uruguay dispone es parcialmente utilizada en gran parte del año. Vamos a incentivar la realización de congresos y convenciones en nuestro país. Se trabajará junto con las gremiales y asociaciones profesionales para que Uruguay sea un destino atractivo que se postule como sede para los eventos de cada sector. También, profundizaremos el vínculo con la ICCA (Asociación Internacional de Congresos y Convenciones) y aumentaremos nuestra presencia en las ferias internacionales de turismo, seleccionando estratégicamente las de mayor interés según el sector a desarrollar, el público objetivo y las temáticas (cinematografía, senderismo, arte, etc.).

Este tipo de turismo, para el que se tiene capacidad locativa (por ejemplo, Centro de Convenciones de Punta del Este, hotelería en Montevideo, Colonia y Punta del Este) y tecnología de buen nivel, atrae a un turista de elevado poder adquisitivo y contribuye a la desestacionalización del turismo.

## **2 / Agenda nacional de actividades.**

Si queremos fomentar el desarrollo de este sector, no podemos apuntar solamente a los turistas internacionales. Nosotros mismos nos merecemos conocer nuestro país.

Apoyándonos en los avances de “Uruguay Natural”, vamos a desarrollar una agenda nacional de actividades accesible y atractiva que facilite la información a la población, promocióne nuestras festividades, ayude a desestacionalizar el turismo y a desarrollar diferentes zonas (ejemplo: Ruta del Vino, Ruta de los Olivos, Fiesta de la Primavera en Dolores, Freno de Oro, yerras, festivales de música -como “Jazz a la calle” en Mercedes, aguas termales en Salto, la zona de piedras preciosas en Artigas, etc. Asimismo, se crearán y difundirán circuitos temáticos para que se conozcan otras caras de Montevideo y del interior del país [[Ver capítulo Arte y Cultura](#)].

## **3 / Turismo Rural.**

Se apoyará e incentivará a este sector a través de SUTUR (Sociedad Uruguaya de Turismo Rural), que aglutina a estancias turísticas desarrolladoras de este producto, con clientes en su gran mayoría extra regionales y de alto nivel adquisitivo. Es un producto diferencial, con gran potencial de crecimiento, y que también contribuye a la desestacionalización de la actividad. Fortalece el vínculo con nuestro patrimonio cultural y social, contribuyendo también al desarrollo y arraigo de sus pobladores, de forma sustentable.

## **4 / Turismo Social.**

Para lograr que el turismo esté al alcance de todos los ciudadanos, profundizaremos todas las modalidades de turismo social existentes para trabajadores, adultos mayores, estudiantes, jóvenes y personas en situación de discapacidad. Investigaremos y desarrollaremos otras modalidades, tales como llevar a niños y jóvenes a conocer las distintas zonas del territorio, ciudades y campo, creando no solo intercambio cultural, sino también empatía entre ciudadanos. Para el desarrollo de este tipo de turismo es fundamental fomentar el aporte de la actividad privada, así como el de los Gobiernos Departamentales.

## **Ecoturismo:**

Tenemos que aprovechar la riqueza natural del Uruguay para lanzar una industria de ecoturismo pujante y ser líderes en la región. Tenemos kilómetros de playas vírgenes y campos naturales que aún no han sido distorsionados por el hombre. Tenemos que aprovechar nuestro “Uruguay Natural”.

A diferencia del turismo tradicional de alta gama que busca un circuito gastronómico gourmet, espectáculos nocturnos, galerías de arte y centros de diseño, el ecoturista es una persona que viaja para disfrutar de la belleza agreste, para ver la flora y la fauna, para interactuar con las culturas y comunidades locales. El ecoturista de hoy en día está muy bien informado, es altamente exigente, y está dispuesto a pagar una prima importante para recibir este tipo de experiencia (entre 25 y 40% por encima del turismo tradicional).

### **COSTA RICA, UN MODELO DE ECOTURISMO:**

Inspirándonos en la experiencia de Costa Rica, que apuntaló su industria turística con el ecoturismo, trabajaremos en dos pilares fundamentales.

## **1 / Asegurar que el turismo no altere el medio ambiente.**

En primer lugar, se debe asegurar que el turismo deje la menor huella ecológica posible sobre el medio ambiente para que el mismo pueda ser disfrutado y usufructuado por generaciones futuras. Esto implica la adopción de fuentes de energía renovables; la utilización de materiales de construcción reciclables y poco contaminantes; la protección y conservación de la biodiversidad; la promoción de prácticas de reducción de residuos, ahorro de agua y energía, y control de emisiones.

## **2 / Fomentar emprendimientos de pequeña escala, integradores de la comunidad.**

En segundo lugar, la explotación debe ser efectuada a través de emprendimientos de pequeña escala, que involucren a la comunidad local para maximizar el impacto económico sobre la vida del lugar y asegurar la sostenibilidad del sector.

### ***Institucionalidad:***

## **1 / Creación de un Instituto de Promoción Turística que incluya a la actividad privada.**

Vamos a crear un Instituto de Promoción Turística<sup>4</sup>, que tendrá como cometido la promoción y el posicionamiento de Uruguay como destino turístico. Este Instituto contará con la participación de la actividad privada (a través de sus asociaciones) y tendrá su propio directorio, pero actuará de manera coordinada con el Ministerio de Turismo. El rol del sector privado es fundamental, son ellos quienes se dedican a la prestación, explotación y desarrollo de la actividad turística y los servicios.

---

<sup>4</sup> Similar a PROMPERU, EMBRATUR, INPROTUR, etc.

## **2 / Actuar en coordinación con los Gobiernos Departamentales.**

Debemos actuar coordinadamente con los Gobiernos Departamentales en los procesos de desarrollo turístico. En el interior de nuestro país hay mucho para conocer y desarrollar. En este contexto, se hace necesario trabajar junto con los Gobiernos Departamentales para lograr la profesionalización de las Direcciones de Turismo de cada departamento, por ejemplo, designando directores capacitados en el área turística.

### **Capacitación y profesionalización:**

Elevar el nivel de calidad de los servicios prestados es imprescindible para poder ser un destino turístico atractivo:

- › Fomentaremos permanentemente el desarrollo de la capacitación, coordinando acciones con los institutos de enseñanza, tanto públicos como privados, el Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República y CEPT-UTU, a efectos de lograr una mejora continua en la educación y profesionalización del sector. Hay iniciativas de este tipo que ya están en marcha. Por ejemplo, CAMTUR ha firmado recientemente un convenio para capacitación en todo el país en gestión turística con INEFOP.

La Academia deberá trabajar coordinadamente con el sector privado para monitorear las nuevas demandas del sector, para crear nuevas propuestas educativas y/o adaptar las ya existentes. El Ministerio de Turismo, desde el ámbito de su competencia, brindará su apoyo para la formación de técnicos y profesionales nacionales capaces de planificar, desarrollar y ejecutar.

- › Se realizará un relevamiento de todos los centros de educación del turismo, agrupándolos en un registro, con la finalidad de evaluar su currícula, actualizarla y contribuir a elevar el nivel de formación, atendiendo a la excelencia en todos los servicios que se brindan al turista.
- › Además, vamos a fomentar la realización de acuerdos con Administraciones de Turismo del exterior, así como con Organismos Internacionales, para la creación de proyectos que redunden en beneficio de la profesionalización constante del sector.

Como paso estratégico proponemos generar una alianza con academias reconocidas por la OMT, y trabajar para obtener el certificado TedQual, que da respaldo mundial a la enseñanza impartida por nuestras academias públicas que enseñan las distintas ramas del turismo.

### **Competitividad:**

Por último, hay que reconocer que el turismo sufre también un problema de competitividad que tiene su origen en el déficit fiscal, el endeudamiento y el consecuente encarecimiento del peso uruguayo respecto al dólar y las monedas nuestros países vecinos. Ciudadanos tiene una serie de propuestas que apuntan a aumentar la competitividad de nuestro sector exportador y que afectarán positivamente al sector turístico, entre otros (*Ver Propuestas Macroeconómicas*).



## Políticas fronterizas

### Menos límites al desarrollo

A diferencia de los países vecinos y de los de Sudamérica en general, Uruguay no ha contado a lo largo de su historia con políticas públicas articuladas para el desarrollo de sus espacios fronterizos. Por lo general, los países invierten tiempo y recursos en pensar sus fronteras en forma holística e implementar dispositivos diferenciados del resto de su territorio. A modo de ejemplo, tanto Argentina como Brasil cuentan con áreas definidas (que varían entre 25 y 150 kilómetros de ancho) en donde se aplican políticas de Estado específicas. En Uruguay, si bien existe una Dirección General del Área para Asuntos de Frontera, Limítrofes y Marítimos, la misma cumple simplemente un (pobre) rol de coordinación entre diferentes agencias y direcciones ministeriales que intervienen en las fronteras<sup>1</sup>.

Diversos indicadores económicos, educativos, demográficos, sanitarios, entre otros, dan cuenta del rezago de la mayoría de los departamentos fronterizos ubicados en las adyacencias del río Uruguay y en la frontera norte y noreste del país. Para ilustrar esta situación, se puede tomar como referencia el Índice de Desarrollo Departamental (IDD), que pondera la mayoría de las dimensiones mencionadas. En el ranking nacional de este indicador desagregado por departamentos, la mayoría de los fronterizos están entre los últimos puestos a nivel nacional<sup>2</sup>.

En el ranking nacional del Índice de Desarrollo Departamental (IDD), la mayoría de los departamentos fronterizos están ente los últimos puestos a nivel nacional.

Al mismo tiempo, existe una cantidad importante de evidencias empíricas que verifican los beneficios para el desarrollo de la constitución de potentes entramados de redes de ciudades, tanto a nivel de los territorios nacionales como de los espacios transfronterizos.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta fundamental formular políticas de frontera que promuevan el desarrollo en estos lugares que enfrentan realidades muy distintas a las del resto del país.

<sup>1</sup> Prefectura Nacional Naval, Aduana, Migraciones, Sanidad Animal, Transporte, Vialidad, Hidrografía, entre otras.

<sup>2</sup> CINVE, 2018.

## Lo que soñamos

Una política de frontera que promueva un desarrollo equilibrado del territorio, y conjugue de forma justa cuestiones de soberanía, identidad cultural, pertenencia territorial, competencia y cooperación fronteriza para el desarrollo.

## Lo que vamos a hacer

### *Institucionalidad fronteriza:*

- 1/ Reformular instancias diplomáticas a nivel de cooperación fronteriza.
- 2/ Descentralizar, crear y dar potestad a ámbitos de cooperación locales.

### *Ciudades fronterizas duales:*

- 1/ Simplificar trámites burocráticos de agencias estatales que operan en frontera.
- 2/ Implementar una Tarjeta Vecinal en todos los pasos fronterizos.
- 3/ Facilitar acceso a doble ciudadanía para quienes habitan en espacios fronterizos.
- 4/ Potenciar factores que faciliten el posicionamiento del territorio a nivel global.
- 5/ Mejorar el desarrollo de infraestructura de transporte.

### *Fomentar el consumo de uruguayos dentro del territorio:*

- 1/ Crear mecanismo de seguimiento comparativo de precios con países vecinos.

## ***Institucionalidad fronteriza:***

### **1/ Reformular instancias diplomáticas a nivel de cooperación fronteriza.**

En la actualidad, instancias diplomáticas tales como los Comités de Integración con Argentina y la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo con Brasil, suelen manejarse en forma centralizada y alejada de los intereses locales. Más allá de que formalmente incorporan en sus reuniones a ciertos actores de la frontera, la priorización de temas y sobre todo las decisiones finales, son asumidas por los estados nacionales.

### **2/ Descentralizar, crear y dar potestad a ámbitos de cooperación locales.**

Los ámbitos de cooperación deberán estar liderados por los gobiernos departamentales de los espacios fronterizos e integrados por sectores claves de las sociedades locales, así como de las agencias del gobierno central que actúan en estos territorios. Es importante que estos ámbitos tengan potestad para resolver y actuar en temas de interés para la cooperación fronteriza, siempre y cuando los mismos no estén en contradicción con los intereses nacionales.

**Antecedentes de referencia:** Para la creación de ámbitos de cooperación integrados por sectores claves a nivel local, sería importante rescatar algunos antecedentes relativamente exitosos como lo han sido las Mesas de Diálogo Social implementadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay o los Encuentros Internacionales de Centros Comerciales del Río Uruguay. Estas organizaciones han logrado reunir, para diferentes temáticas, actores locales que han evidenciado importantes niveles de participación y compromiso.

## ***Ciudades fronterizas duales:***

### **1/ Simplificar trámites burocráticos de agencias estatales que operan en frontera.**

Buscaremos promover mayores niveles de integración entre las localidades. Esto implica reformular el perfil del accionar de Aduana, Migraciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ganadería y Agricultura y Pesca con relación a los controles de los movimientos pendulares que se registran en las ciudades gemelas transfronterizas. Las personas tienen que tener la facilidad de trabajar del otro lado de la línea divisoria, de estudiar o de adquirir un inmueble.

En particular sobre el tema educativo, a pesar de las notables mejoras en la descentralización de la enseñanza terciaria, el Censo 2011 del INE (Instituto Nacional de Estadística) revela que un 17% de los estudiantes terciarios de los departamentos fronterizos estudian en otro departamento (fundamentalmente Montevideo), mientras que menos del 2% estudia en otro

país. Esto implica que, en la mayoría de los casos, los jóvenes formados no retornen a sus localidades de origen, generándose en los hechos una fuga de cerebros. Por lo tanto, surge otra oportunidad de incrementar el relacionamiento con las ciudades del otro lado de la frontera, muchas de ellas con mayor oferta educativa de nivel terciario que sus pares uruguayas, de tal manera que los estudiantes de esos departamentos puedan realizar sus estudios más cerca de casa, aumentando así las posibilidades de que permanezcan en su lugar de origen.

## **2 / Implementar una Tarjeta Vecinal en todos los pasos fronterizos.**

Esta acción podría ser una alternativa adecuada para agilizar los movimientos pendulares por ejemplo, en la frontera del río Uruguay.

## **3 / Facilitar acceso a doble ciudadanía para quienes habitan en espacios fronterizos.**

Extender esta posibilidad, que ya existe en algunos casos, a todos los espacios fronterizos.

## **4 / Potenciar factores que faciliten el posicionamiento del territorio a nivel global.**

Es fundamental identificar valores y cualidades de cada espacio fronterizo en particular, así como promover todo aquello que atraiga a inversores, los cuales a veces desestiman estas zonas por estar alejadas de los centros de poder o de mejores servicios de alcance internacional. Alternativas como la construcción de zonas de producción binacionales o mecanismos de comercio particularizados que pongan el valor en la calidad, la productividad, el valor diferencial, la generación de riqueza, entre otras cualidades que distingan al espacio fronterizo con características propias y distintas al resto del país.

## **5 / Mejorar el desarrollo de infraestructura de transporte.**

Esta es una medida fundamental para el pleno desarrollo de nuestras ciudades fronterizas. Son muchas las rutas que se encuentran en pésimas condiciones (la 30, 31, 26, 24 y 21 por citar algunos casos paradigmáticos). A modo de ejemplo, es sabido (e inadmisibile) que el tramo Salto - Fray Bentos es conveniente realizarlo por territorio argentino debido al estado de las rutas uruguayas [[Ver capítulo Infraestructura Física y Transporte](#)].

## **Fomentar el consumo de uruguayos dentro del territorio:**

### **1 / Crear mecanismo de seguimiento comparativo de precios con países vecinos.**

A igual población, Santana do Livramento (Brasil) cuenta con 28 estaciones de servicio, mientras que Rivera posee solo dos. Este es uno de los tantos ejemplos que indica que los uruguayos tienden a consumir del otro lado de la frontera, debido al diferencial de precios. Dicha situación implica pérdida de empresas, posibilidades de empleo y recaudación.

Ante esta realidad, proponemos crear un mecanismo que haga el seguimiento de las diferencias de precios entre Uruguay y sus países vecinos para una lista acotada de productos (algo que hoy en día se puede hacer de forma automática gracias a la codificación de los productos). Para aquellos productos específicos que en promedio valen menos en los países vecinos que en Uruguay, vamos a establecer una devolución de IVA (o IMESI, cuando corresponda) que el consumidor recibirá en su estado de cuenta de la tarjeta. De esta forma, se equiparan los precios entre Uruguay y Argentina o Brasil. Hoy ya se hace algo similar con la nafta y el IMESI.

Con las mencionadas devoluciones a través de tarjetas se incentiva el consumo del lado uruguayo al tiempo que disminuye el contrabando al hacer más conveniente el comercio nacional. Por otra parte, se fomenta la formalización de los comercios que deberán pagar todos los tributos correspondientes para poder cobrar con tarjeta. Como efecto de segundo orden, se incrementa el ingreso de los comerciantes y el empleo en la frontera que es muy dependiente del comercio. En este sentido, el costo fiscal de esta propuesta sería nulo, e incluso puede derivar en aumentos de la recaudación.



ARS ET LABOR





## Uruguay Marítimo

### Un mar de oportunidades

Nuestro país se encuentra en la principal vía de acceso al corazón de América del Sur, siendo su frente marítimo la frontera que nos conecta con el mundo. Esta situación geográfica es una ventaja estratégica que no sólo debe cuidarse y consolidarse, sino explotarse sustentable e inteligentemente en beneficio de todos sus habitantes.

A pesar del notorio desarrollo del negocio portuario que ha generado la ley de puertos, persisten actores con posiciones que apuntan a su incumplimiento y reversión. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), que debiera volver a ser el “órgano de Gobierno” que oriente la política portuaria y controle o regule a la Administración Nacional de Puertos (ANP), no tiene la suficiente capacidad técnica para analizar, crear u orientar esta política, por lo que termina tomando decisiones en conjunto con la ANP. De acuerdo con la visión e información de la propia ANP, los conflictos generan la mayoría de las incertidumbres que terminan frenando el desarrollo portuario.

A su vez, es muy difícil pensar en un puerto “hub”, sin transporte multimodal de adecuada combinación y en competencia, que lo conecte con su “hinterland”<sup>1</sup>. Esto cobra especial relevancia para captar la operación de cargas de países sudamericanos que necesitan puertos para la exportación e importación de sus mercaderías. Actualmente, es prácticamente inexistente el transporte ferroviario que conecte a nuestro país y demás zonas de influencia con sus puertos. El cabotaje con el mismo fin también es muy limitado.

Por otro lado, la actividad de la industria pesquera ha caído en forma significativa con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de capital. En los últimos años, se ha reducido drásticamente la cantidad de buques que operan en nuestros puertos<sup>2</sup>. Esto ha llevado a la pérdida de servicios y puestos de trabajo de las empresas de este rubro, afectando también al sector de la industria naval.

---

<sup>1</sup> El *hinterland* es la zona de influencia terrestre de un puerto.

<sup>2</sup> En el orden de 50 buques de bandera nacional, fundamentalmente pesqueros, pasaron en el último año a categoría de “inactivos” al no solicitar la renovación de sus certificados.

## Lo que soñamos

Un Uruguay con plena conciencia de sus potencialidades, que se desarrolle como polo logístico de América del Sur y proteja, preserve y explote en forma sustentable los recursos de su territorio marítimo.

## Lo que vamos a hacer

### ***Conciencia Marítima:***

- 1/ Dar a conocer las posibilidades de desarrollo.
- 2/ Se ajusta Ley de Espacios Marinos a la nueva realidad.
- 3/ Revisar la competitividad global del sector logístico.

### ***Polo logístico regional:***

- 1/ Avanzar en la profundización a 14 metros.
- 2/ Reformular las tarifas portuarias.
- 3/ Aplicación de Ley de Puertos de 1992.
- 4/ Plan maestro portuario.
- 5/ Priorizar negociaciones sobre Hidrovía Puerto Cáceres - Nueva Palmira.
- 6/ Reconsiderar Puerto de Aguas Profundas.

### ***Pesca y otras actividades:***

- 1/ Mejorar las capacidades de UTU e INEFOP.
- 2/ Ajustar la legislación laboral particular.
- 3/ Renovación de la flota.
- 4/ Cambio en el modelo de la DINARA.
- 5/ Acuicultura y política pesquera.
- 6/ Construcción y reparación naval.

## **Conciencia Marítima:**

### **1/ Dar a conocer las posibilidades de desarrollo.**

Para el crecimiento del sector marítimo es esencial que la población conozca las posibilidades de desarrollo que en él existen. En ese sentido, coordinaremos las políticas y revisaremos el marco jurídico que regulan a los espacios acuáticos y las inversiones, actividades comerciales, industriales, extractivas y de esparcimiento que en relación con ellos se desarrollan, a fin de incrementar la cantidad y calidad del empleo, productividad, competitividad, así como la insoslayable protección ambiental de dichas áreas.

### **2 / Se ajustará Ley de Espacios Marinos a la nueva realidad.**

Por otro lado, habiendo culminado en la ONU el proceso para la determinación del Límite Exterior de la Plataforma Continental, dictaremos la norma correspondiente a fin de ajustar la Ley de Espacios Marinos a la nueva realidad. Aseguraremos, asimismo la imprescindible “presencia del Estado en el mar” a fin de reafirmar los mencionados intereses mediante la custodia del extenso espacio marino de soberanía y jurisdicción nacionales [[Ver capítulo Soberanía y Defensa Nacional](#)].

### **3 / Revisar la competitividad global del sector logístico.**

En lo que refiere a temas portuarios, el éxito o fracaso depende de aspectos tales como la situación económica, productividad y competitividad, así como la del desarrollo de transporte multimodal con el “hinterland”, que refuerce el posicionamiento del país como un polo logístico regional. Por lo tanto, la política portuaria debe verse y ejecutarse desde un análisis detallado de lo sectorial, pero con soluciones que deriven en la competitividad global del sector logístico. En ese sentido, crearemos un organismo centralizado de planeamiento y coordinación de intereses marítimos, servicios logísticos y de infraestructura relacionada a nivel del Poder Ejecutivo.

## **Polo logístico regional:**

### **1/ Avanzar en la profundización a 14 metros.**

Los elementos esenciales que hacen a la competitividad de los puertos además de sus bondades naturales (accesibilidad y abrigo), son el costo-eficiencia operativo en la manipulación de las mercaderías y la buena oferta de servicios a los buques y las cargas. Por eso, nos proponemos avanzar eficientemente en la profundización a 14 metros del Puerto de Montevideo y sus canales de acceso.

### **2 / Reformular las tarifas portuarias.**

Impulsaremos un análisis al detalle que permita reformular las tarifas portuarias para competir de mejor manera a la hora de captar tráfico y con ello recursos y trabajo para nuestro país.

### **3 / Aplicación de Ley de Puertos de 1992.**

Perfeccionaremos la aplicación de la Ley de Puertos de 1992 y su reglamentación, en base a la experiencia adquirida desde su entrada en vigor. Facilitaremos la inversión privada en infraestructura y servicios portuarios, de acuerdo a los métodos legales de adjudicación, con

efectiva regulación y contralor y retomando con claridad la implantación del concepto de “Land Lord Port” bajo el cual fue concebida la ley.

#### **4 / Plan maestro portuario.**

Impulsaremos la elaboración de un Plan maestro portuario de envergadura, que establezca el rumbo y los grandes lineamientos a seguir en el desarrollo portuario, como instrumento para atraer y ordenar las inversiones, evitando los conflictos por la distribución y destino de los espacios portuarios que se vienen produciendo actualmente.

#### **5 / Priorizar negociaciones sobre Hidrovía Puerto Cáceres - Nueva Palmira.**

Priorizaremos las negociaciones a nivel técnico y diplomático sobre la Hidrovía Puerto Cáceres–Nueva Palmira, con el propósito de concretar decisiones acordadas por el Comité Intergubernamental, a fin de mejorar y abaratar su operativa, facilitar la participación de armadores uruguayos e incrementar la captación de cargas para el puerto de Nueva Palmira y tránsitos por los canales de Martín García. Fomentaremos el análisis de los proyectos relativos a la navegabilidad del Río Uruguay al norte de la represa de Salto, con la potencial revitalización del puerto de Salto. Sobre el desarrollo del ferrocarril y el transporte fluvial [[Ver capítulo Infraestructura física y transporte](#)].

#### **6 / Reconsiderar Puerto de Aguas Profundas.**

Continuaremos realizando estudios técnicos, análisis estratégicos y acciones diplomáticas que permitan alcanzar una definitiva decisión de Estado respecto de la instalación o no de un Puerto de Aguas Profundas, considerando su vinculación con el futuro del Puerto de Montevideo.

### ***Pesca y otras actividades industriales:***

#### **1 / Mejorar las capacidades de UTU e INEFOP.**

Uno de los problemas centrales de la industria pesquera es la falta de personal capacitado. Los cupos reducidos en los centros de enseñanza correspondientes, el tipo de duras tareas a desarrollar, el escaso conocimiento de la actividad a nivel colectivo y las normas que obligan a tripular los buques con un mínimo del 90% de tripulación nacional, son aspectos fundamentales a considerar para resolver este problema. En ese sentido, mejoraremos las capacidades de UTU e INEFOP para la formación de personal de tripulaciones mercantes, en especial de marinería náutica y pesca en diálogo con los actores vinculados a esta actividad como por ejemplo la Armada Nacional en tanto Autoridad Marítima.

#### **2 / Ajustar la legislación laboral particular.**

Resulta necesario ajustar la legislación laboral particular del sector y sus diversos subsectores para favorecer la competitividad y con ello la creación de trabajo genuino [[Ver capítulo Relaciones laborales](#)].

### **3 / Renovación de la flota.**

Otro punto a considerar es el de la renovación de la flota. Buscaremos acuerdos amplios para trabajar sobre los escollos pendientes luego de los estudios realizados: la financiación y garantías para el repago de los créditos, así como la definición del componente local de la construcción de los buques.

### **4 / Cambio en el modelo de la DINARA.**

Consideramos relevante para el desarrollo del sector pesquero a la potenciación del organismo de regulación, investigación y planeamiento estratégico, así como la sinergia derivada de su permanente contacto con los operadores del sector. Para ello, se estructurará la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) según el modelo INAC o INAVI, con participación empresarial y técnica, que con éxito se aplica en dichos Institutos dependientes también del MGAP. En esa misma línea, destacamos que hoy un importante porcentaje de las tasas que recauda la DINARA por permisos de pesca se vuelcan a Rentas Generales, situación que no puede continuar ya que se restringen las posibilidades de investigación, controles, fomento de actividades y activa participación en ámbitos internacionales de un sector estratégico.

### **5 / Acuicultura y política pesquera.**

Como parte de la política pesquera, se trabajará a través de investigación y apoyo a la inversión privada en el avance hacia la incorporación a la “canasta de capturas” de nuestra flota, de nuevas especies con abundante stock para una pesca sustentable. Existen en nuestra zona pesquera especies de gran abundancia (calamar y anchoíta) o de alto valor de mercado (algunas especies de peces cartilagosos), hoy prácticamente inexploradas por razones técnicas o por la baja competitividad debida a los factores antes mencionados.

Inspirándonos en el proceso de trazabilidad de las carnes que implementó el país y continuando con el trabajo que hace la DINARA, se reforzarán las políticas de contacto y transparencia a nivel de las organizaciones internacionales y ONGs que trabajan en el tema. El objetivo es alcanzar la certificación de las pesquerías en el marco del Código de Pesca Responsable y buenas prácticas pesqueras de la FAO que permitirá alcanzar nuevos mercados de exportación a mejores precios. A su vez, continuaremos los caminos iniciados para el desarrollo de la acuicultura y el ordenamiento de la pesca artesanal procurando darle sustentabilidad y seguridad. Avanzaremos en el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura, estructurado con apoyo de FAO y en la seguridad, mejora técnica, sustentabilidad y cadena de comercialización de la pesca artesanal, procurando mejorar las condiciones de quienes a ella se dedican.

### **6 / Construcción y reparación naval.**

Con lo planteado aquí y en lo referente al transporte fluvial, [\[Ver capítulo Infraestructura física y transporte\]](#) la industria de construcción naval se incrementaría. La demanda de reparaciones navales crecerá en tanto se incrementen las diversas actividades del sector marítimo a las que se ha hecho referencia. Ambas industrias comprenden muchas PYMES que generan numerosos puestos de trabajo.

# Políticas sociales

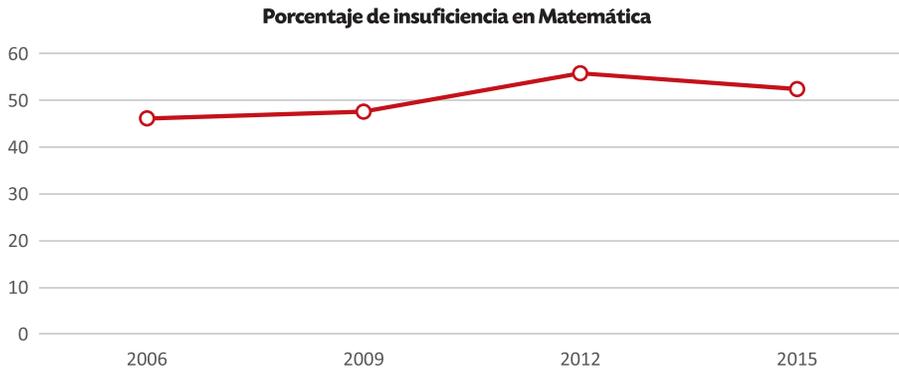
[ 4 ]



## Una Transformación Integral

Los resultados actuales de nuestro sistema educativo están muy alejados del país que queremos. En lo que refiere a niveles de cobertura, todavía existen brechas a cerrar en los niveles de 3 y 4 años. A los 5 años la cobertura llega a ser prácticamente universal y esto se repite durante todos los años de primaria. La situación se revierte en educación media en la que la cobertura se reduce conforme avanza la edad. Al mirar la cobertura oportuna<sup>1</sup>, pasamos de un 80% de los niños de 11 años en el grado correspondiente a su edad, a 58% a los 15 años hasta llegar a apenas un 37% a los 17 años.

En cuanto a la calidad, las evaluaciones de los aprendizajes nacionales e internacionales muestran resultados poco alentadores. En las pruebas TERCE que se aplican en primaria, Uruguay presenta un promedio de puntajes superior a la media regional pero cerca de un tercio de los estudiantes se ubica en el nivel más bajo de desempeño, lo que significa que este grupo de estudiantes no alcanzan los logros más sencillos. A su vez, las pruebas Aristas-INEED 2017 indican que más de un tercio de los estudiantes de sexto año de primaria están ubicados en los dos peores niveles de desempeño en matemática<sup>2</sup>. En educación media los resultados de las pruebas PISA 2015 muestran que dependiendo del área (matemática, lectura, ciencias) entre un 40% y más de un 50% de los estudiantes no alcanzan el umbral mínimo de competencias. Esto implica que al menos 40% de los estudiantes uruguayos de 15 años, va a encontrar dificultades para continuar sus estudios y mantenerse con éxito tanto en el sistema educativo como en la integración al mundo del trabajo y a la vida diaria de una sociedad en permanente transformación. Por ejemplo, si miramos el porcentaje de insuficiencia en matemática, vemos que en 10 años no hemos mejorado, sino empeorado. Hoy superamos el 50% de insuficiencia en esta materia.



Fuente: PISA

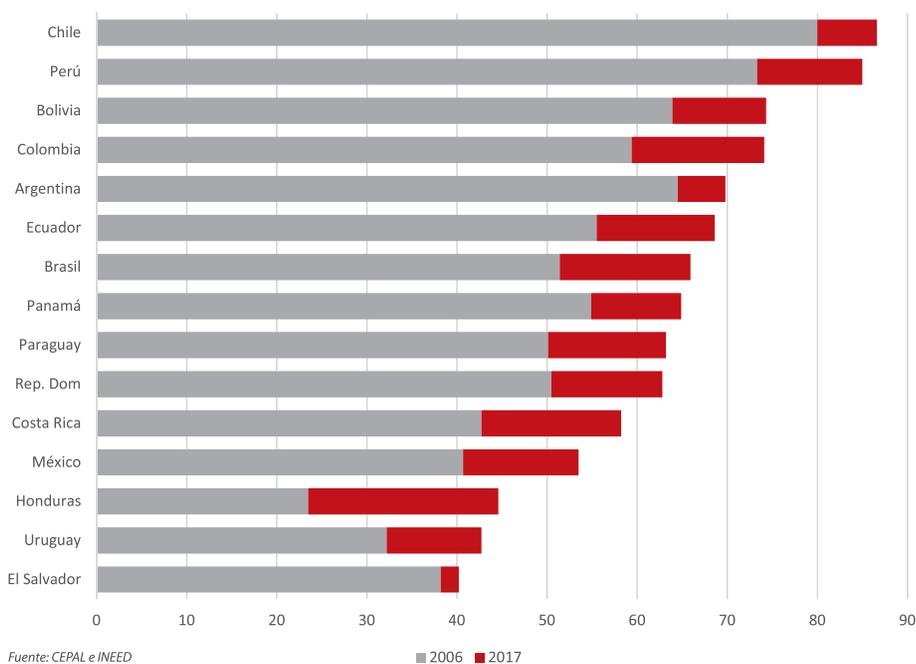
<sup>1</sup> Proporción de personas de una edad dada (o grupo de edades) atendida por el sistema educativo obligatorio en el grado establecido para su edad.

<sup>2</sup> En lectura el 20% de los estudiantes se encuentran en los dos peores niveles de desempeño.

A su vez, nuestro sistema muestra indicadores de desigualdad alarmantes. Mientras que el 64% de las jóvenes de nivel socio económico muy alto completan la educación media superior, únicamente el 13% en los niveles socio económicos muy bajos logran finalizarla<sup>3</sup>.

En los últimos años se ha invertido mucho en educación, pero la cantidad de recursos que se han volcado en el sistema no se han visto reflejados en resultados acordes. Si miramos la evolución del porcentaje de jóvenes que completan secundaria, vemos que en el año 2006 ocupábamos el penúltimo lugar en la región y luego de más de 10 años, seguimos ocupando el mismo puesto, apenas superando el 40% de personas (entre 20 y 24 años) con secundaria completa.

**Porcentaje de personas de 20 a 24 años con secundaria completa**



Dotar de más recursos a un sistema que no funciona es como agregarle más combustible a un automóvil cuya batería está fundida, no soluciona el problema.

<sup>3</sup> En cuanto a la desigualdad en la calidad, Uruguay es de los países en los que el contexto socioeconómico, tanto de los estudiantes como de los centros educativos, influye en mayor medida sobre los desempeños del alumnado, lo que da cuenta de una importante inequidad en los desempeños de acuerdo a las condiciones socioeconómicas familiares y del grupo.

Todos los ciudadanos somos conscientes de que la educación uruguaya no puede esperar. Si bien hace 10 años los resultados tampoco eran alentadores, dadas las características del mundo en el que vivimos, hoy la situación es aún más grave. El siglo XXI se caracteriza por el valor creciente que se le da al conocimiento y la velocidad vertiginosa de los cambios. Se estima que más del 60% de los puestos de trabajo en Uruguay corren riesgo de automatización<sup>4</sup>. Esta realidad plantea nuevos y grandes desafíos para la educación. Los jóvenes que hoy empiezan su educación formal van a terminar el liceo en 2030, con oportunidades que aún no existen y acceso a tecnologías que aún no se inventaron.

La transformación de la educación tiene que ser el resultado de los aportes que realicen todos los actores involucrados en un debate nacional, que permita implementar los cambios que el sistema requiere.

Existen amplios consensos sobre los aspectos más urgentes a abordar, lo que constituye una ventaja y un buen punto de inicio, por lo que se habrán de adoptar las decisiones correspondientes, en un marco de diálogo y procura de acuerdos políticos, técnicos y sociales, pero sabedores de que la necesidad de transformación se impone.

Algunas acciones han sido explicitadas en acuerdos multipartidarios celebrados en los años 2010 y 2012, y otras emergen de referentes de los partidos políticos y de otras entidades de la sociedad como ser la organización civil Eduy21. Ciudadanos comparte en general esta iniciativa y en particular los siguientes puntos:

- › Alcanzar algunas de las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, tales como el egreso universal de la educación media básica al 2024, acceso universal a los 3 años, mejora en la calidad de los aprendizajes y extensión del tiempo que permanecen los niños y jóvenes en los centros educativos.
- › Desarrollar la atención y seguimiento de la primera infancia, en el marco de una política nacional establecida al efecto.
- › Atender los contextos socialmente vulnerables con acciones específicas y con foco puesto en la efectiva equidad interna en el sistema.
- › Consolidar un marco curricular y pedagógico que ponga a los estudiantes en el centro del accionar educativo, propiciando mejores aprendizajes y el desarrollo de competencias.
- › Fortalecer los centros educativos, dotándolos de mayor autonomía para atender las particularidades propias de su contexto.
- › Prestigiar y fortalecer la función docente a partir de su efectivo desarrollo profesional y formación universitaria.
- › Generar un sistema de evaluación para la educación, que implique evaluaciones de centros, estudiantes y docentes.

En definitiva, Ciudadanos se propone generar un nuevo Estado de Bienestar para el siglo XXI tal como José Batlle y Ordóñez construyó el Estado de Bienestar del siglo XX, ratificando nuestra condición de abanderados de la democracia tanto política, como cívica y social; del humanismo, enemigo de la pena de muerte y protector de los más débiles y desvalidos; de los derechos de los trabajadores y de las mujeres; de la educación para todos y a todos los niveles; de la laicidad y de la libertad en su más amplia expresión.<sup>5</sup> Ese tradicional eje Batllista de inclusión que comprende los conceptos de educación, empleo y ciudadanía no ha sido superado por otro modelo de intervención social, por lo que – continuando con nuestro norte de justicia social – transformaremos integralmente la educación.

---

<sup>4</sup> [Automatización y empleo en Uruguay, OPP.](#)

<sup>5</sup> Congreso Ideológico del Partido Colorado – Manifiesto Final.

## Lo que soñamos

Un sistema educativo que tenga como objetivo central a los niños y jóvenes, su desarrollo y sus aprendizajes, que reconozca sus derechos, desarrolle sus competencias y sea fuente de oportunidades. Un sistema con docentes como actores fundamentales orgullosos de su responsabilidad, además de reconocidos por toda la comunidad, con una institucionalidad que sirva como herramienta para la transformación educativa.

## Lo que vamos a hacer

### *El niño y el joven, objetivo primordial de nuestro accionar en educación:*

- 1/ Ampliar la cobertura, profesionalizar y fortalecer la educación inicial.
- 2/ Instalar 136 liceos públicos modelo en zonas vulnerables del país.
- 3/ Extender el tiempo pedagógico y de permanencia de los estudiantes en los centros educativos.
- 4/ Transformar la política curricular.
- 5/ Efectivizar la alianza estratégica entre tecnología y la educación.
- 6/ Acompañar las trayectorias educativas de los estudiantes.
- 7/ Integrar a las familias al proceso educativo.

### *El docente, actor protagónico para transformar la educación:*

- 1/ Concretar una formación de grado universitario para los docentes.
- 2/ Generar una política de formación continua de los educadores.
- 3/ Transformar las prácticas docentes.
- 4/ Profesionalizar y desarrollar los equipos de supervisión y dirección.
- 5/ Revisar la carrera profesional.
- 6/ Establecer un nuevo sistema de elección de horas.
- 7/ Mejorar las condiciones de trabajo.
- 8/ Incorporar nuevos profesionales a la educación.
- 9/ Fortalecer las Asambleas Técnico Docentes (ATDs).

### ***La institucionalidad, herramienta para transformar la educación:***

- 1 / Revisar y modificar la Ley de Educación.
- 2 / Dar mayor autonomía de gestión a los centros educativos.
- 3 / Fortalecer las Comisiones Descentralizadas de Educación.
- 4 / Revisar y adecuar la estructura interna de la ANEP.
- 5 / Generar nuevos y eficientes sistemas de información y de rendición de cuentas.

### ***La evaluación, instrumento para conocer, proyectar y monitorear:***

- 1 / Un Sistema Nacional de Evaluación.
- 2 / Fortalecer el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- 3 / Formar a los actores institucionales en evaluación y análisis de resultados.
- 4 / Desarrollar un sistema de evaluación institucional.
- 5 / Matrices de evaluación docente.
- 6 / Revisar el Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado.
- 7 / Acreditación de saberes a nivel de educación media básica y superior.

### ***Educación terciaria:***

- 1 / Fortalecer la articulación de la educación media y la universitaria.
- 2 / Profundizar la descentralización de la educación terciaria.
- 3 / Impulsar la internacionalización de la docencia.
- 4 / Fortalecer y ampliar la extensión como función universitaria
- 5 / Crear una Agencia de Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria

## **El niño y el joven, objetivo primordial de nuestro accionar en educación:**

La centralidad del estudiante se debe evidenciar en la atención y ponderación de sus potencialidades cognitivas, emocionales, sociales, físicas y ciudadanas con el foco puesto en sus derechos y su desarrollo integral, atendiendo las particularidades de su contexto y contemplando las necesidades educativas especiales de cada uno.

### **1 / Ampliar la cobertura, profesionalizar y fortalecer la educación inicial.**

En primer lugar, vamos a ampliar la cobertura, profesionalizar y fortalecer la educación inicial, a partir de un sistema educativo y de cuidados respetuoso y solidario con la cultura de la primera infancia, sus potencialidades y necesidades. Pondremos foco en el niño y su derecho a ser cuidado, desarrollarse y aprender en el marco de una educación de calidad. Es importante el seguimiento de su desarrollo, desde antes del nacimiento, y de su trayectoria escolar, hasta su egreso del sistema educativo, promoviendo las intervenciones multidisciplinarias y multisectoriales en los momentos oportunos. Esto implica, continuar con la ampliación de la cobertura de los centros CAIF y de centros educativos públicos de educación inicial, en el marco de la política nacional que se viene desarrollando en el país. Además, es necesario mejorar la coordinación interinstitucional entre el PE, la ANEP, el INAU y las entidades educativas privadas, propiciando la generación de un sistema que potencie y mejore la atención a la primera infancia [[Ver capítulo Primera infancia](#)].

### **2 / Instalar 136 liceos públicos modelo en zonas vulnerables del país.**

Vamos a instalar 136 liceos públicos modelo en zonas vulnerables del país como una nueva modalidad educativa que se desarrollará en el marco de un programa especial en la ANEP y que atenderá la situación de jóvenes ubicados en contextos de extrema vulnerabilidad, en el marco de un estudio y proyecto diseñado al efecto [[Ver apartado 136 liceos públicos modelo](#)].

### **3 / Extender el tiempo pedagógico y de permanencia de los estudiantes en los centros educativos.**

A su vez y en línea con la propuesta anterior, extenderemos el tiempo pedagógico y de permanencia de los estudiantes en los centros educativos, en particular en los contextos más vulnerables y en todos los niveles, desde la educación inicial a la educación media básica. A partir de las ofertas existentes, o de la generación de nuevas, trabajaremos para universalizar la educación primaria y media de tiempo extendido en los quintiles de mayor vulnerabilidad. Si bien las escuelas de tiempo completo fueron pensadas para los contextos más desfavorecidos, de acuerdo a la información del Monitor Educativo del CEIP (2018), solo 13% de los niños del quintil sociocultural más bajo accede a educación de tiempo completo o extendido, mientras que en el quintil intermedio este número asciende a 28%.

#### **4 / Transformar la política curricular.**

Otro punto fundamental será transformar la política curricular, consolidando y desarrollando un Marco Curricular Nacional para la educación de 0 a 18 años, internalizándolo en las concepciones y prácticas de los docentes, en los procesos de aprendizajes y desarrollo de competencias de los alumnos y en la cotidianeidad de los centros educativos.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, se trabajará para cambiar los planes y programas de estudio y las formas de evaluación a estudiantes, desarrollando orientaciones generales de acompañamiento a docentes.

También reformularemos la estructura y tránsito de los diferentes niveles educativos. Más allá de la necesaria revisión del formato tradicional pensado a partir de las asignaturas en la educación media, debe desarrollarse una nueva forma de tránsito educativo, que cuente con mayor flexibilidad e interacción entre los distintos niveles educativos, así como con la posibilidad de que las comunidades construyan su oferta en el marco de lineamientos generales y con una lógica de trabajo por proyectos. Impulsaremos el desarrollo de competencias con atención personalizada, acompañamiento y seguimiento (tutorías grupales). Además, generaremos nuevas modalidades educativas que hagan foco en las habilidades STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemática), así como en la educación dual para lo cual se trabajará a partir de acuerdos con organizaciones nacionales y extranjeras con experiencia e involucramiento en esta modalidad educativa.

#### **5 / Efectivizar la alianza estratégica entre tecnología y la educación.**

El impacto del avance tecnológico desafía al sistema educativo en su conjunto, nos impulsa a buscar mejores alternativas y en particular a transformar prácticas a partir de nuevos saberes y realidades. En este contexto, es necesario propiciar procesos que vinculen a la tecnología como herramienta clave e indispensable en el quehacer educativo. Generaremos espacios para efectivizar la alianza estratégica entre tecnología y la educación. Nos apoyaremos en la experiencia del Plan Ceibal fortaleciendo su vínculo y coordinación con el sistema educativo, así como en el Consejo de Educación Técnico Profesional y las universidades, para la consolidación de espacios tecnológicos en los centros educativos. A través de estos espacios se propiciará un trabajo sistémico interno y externo, para que la ciencia, la tecnología, el diseño y el arte estén efectivamente presentes en las comunidades educativas desarrollando la innovación y la creatividad en todos los niveles.

#### **6 / Acompañar las trayectorias educativas de los estudiantes.**

En este contexto, es necesario y conveniente acompañar las trayectorias educativas de los estudiantes. A través de los softwares educativos (existentes y a desarrollar) y en conjunto con los docentes, adscriptos, educadores, POP (Profesor Orientador Pedagógico), maestros comunitarios, entre otros, desplegaremos acciones de detección, acompañamiento e intervención oportuna desde una perspectiva multisectorial e interinstitucional. Además, se trabajará por la concreción de nuevas propuestas educativas que procuren reinsertar a los estudiantes que han abandonado el sistema educativo formal, a partir de la atención de las singularidades de cada uno y una efectiva inclusión.

---

<sup>6</sup> El Marco Curricular se lo debe concebir como una herramienta que poniendo foco en el estudiante desarrolla las competencias de éste a medida que avanza en su trayecto educativo, contando con perfiles de tramo y de egreso (para definir qué es lo se espera de un alumno a culminar cada tramo educativo esto es tercero de escuela, sexto de escuela, tercero de educación media y sexto de media o sea en el egreso de la educación obligatoria) y también progresiones de aprendizaje a través de las cuales se describe avance de las competencias en los diferentes niveles por los cuales se va transitando.

## **7 / Integrar a las familias al proceso educativo.**

Por último, es muy importante integrar a las familias al proceso educativo. La participación debe ser intencionada con un fin alcanzable, observable y cuantificable. Los centros educativos deben estar abiertos y atentos a aprovechar la experiencia de los padres/madres y de la comunidad integrando su talento y conocimiento en las propuestas académicas, las actividades extracurriculares, las mejoras de ambientes de aprendizaje y la variedad en la oferta deportiva. Los centros educativos son una pieza fundamental para la formación del niño o joven, pero toda la comunidad se debe involucrar siendo co responsable en el proceso de transformación. Para lograrlo impulsaremos presupuestos participativos, proyectos de centro a través de concursos nacionales, así como la efectiva instalación de los Consejos de Participación en los establecimientos educativos, que hoy en la mayoría de los casos no sucede.

## ***El docente, actor protagónico para transformar la educación:***

Una efectiva política nacional docente implica generar una batería de medidas a partir de la formación inicial (de grado), la formación continua y la carrera profesional de todos los educadores, en forma articulada y coordinada.

Consideramos necesario construir una nueva cultura docente, concibiendo su identidad dentro de una dimensión contextual y como formador integral. Esto es devolverle el sentido al trabajo y al significado de su rol dentro y fuera del centro educativo. A su vez necesitamos actualizar los paradigmas pedagógicos para que sostengan una formación y práctica docente profesional y permanente que le permitan investigar, enseñar, aprender, documentar, proyectar y evaluar.

## **1 / Concretar una formación de grado universitario para los docentes.**

Como primer paso concretaremos una formación de grado universitario para los docentes. La profesionalización de los educadores comienza en esta etapa y se debe trabajar para transformarla a partir de una formación universitaria que reconozca un derecho postergado de los docentes uruguayos. Crearemos un instituto universitario de formación en educación, a partir de los 33 establecimientos públicos existentes a la fecha, como parte fundamental de un sistema que diversifique y jerarquice la formación de profesionales de la educación. A su vez, implementaremos una evaluación diagnóstica para todos los que ingresen a la formación en educación, a fin de concretar estrategias de acompañamientos de los estudiantes, futuros docentes, durante su trayecto educativo, como forma de atender y evitar la fuerte desvinculación y rezago existente en todas las carreras de la formación docente del país.

## **2 / Generar una política de formación continua de los educadores.**

Al mismo tiempo, generaremos una política de formación continua de los educadores, a partir de una oferta educativa que atienda las particularidades de cada nivel y que también abarque áreas académicas, de atención a la diversidad, de gestión, de investigación y de extensión, a través de diferentes modalidades: presencial, semipresencial y a distancia para optimizar las posibilidades y recursos con los que cuenta todo el sistema educativo. En este aspecto, se establecerán convenios con entidades nacionales y extranjeras para la formación de docentes

priorizando intercambios con otros países, a partir del otorgamiento de becas al efecto. La especialización y el desarrollo profesional de los docentes uruguayos dejará de estar supeditado a la voluntad y posibilidades económicas de cada uno, como sucede hoy en la amplísima mayoría de los casos.

### **3 / Transformar las prácticas docentes.**

Transformaremos las prácticas docentes creando laboratorios de intercambio, difusión y conocimiento de las “mejores prácticas” entre los propios docentes. De esta manera, instauraremos instancias de desarrollo profesional entre pares y a través de estos ámbitos se apoyará a colectivos de todo el país que innovan en su diario accionar.

### **4 / Profesionalizar y desarrollar los equipos de supervisión y dirección.**

Para profesionalizar y desarrollar los equipos de supervisión y dirección, crearemos un nuevo perfil de directores e inspectores, potenciando las funciones de asesoramiento, acompañamiento didáctico y liderazgo pedagógico. A tales efectos, implementaremos programas nacionales de formación, nuevos concursos para provisión de funciones y cambios en el escalafón directivo y de supervisión, generando remuneraciones acordes a la función a partir de la efectiva profesionalización de su carrera, la que se ha visto desvalorizada funcional y presupuestalmente.

### **5 / Revisar la carrera profesional.**

Otro aspecto fundamental que necesita ser revisado es la carrera profesional de los educadores, los requisitos de ingreso a la función, el sistema de pasaje de grado, el régimen de concursos, entre otros aspectos. Modificaremos el Estatuto del Funcionario Docente para que la antigüedad deje de ser el factor determinante para el ascenso. La formación y la evaluación docente ocuparán una posición relevante a tal efecto, preservando los derechos adquiridos por todos los docentes, pero generando incentivos para aquellos que se incorporen al nuevo régimen que se aprobará.

### **6 / Establecer un nuevo sistema de elección de horas.**

Se establecerá un nuevo sistema de elección de horas en educación media, secundaria y UTU. Se debe lograr la estabilidad de los docentes, para lo cual se crearán los cargos docentes radicados en los centros educativos los que se desempeñarán por más de un año lectivo, favoreciendo la permanencia y la consolidación de comunidades educativas a nivel país.

### **7 / Mejorar las condiciones de trabajo.**

Para mejorar las condiciones de trabajo, avanzaremos en la generación de un espacio presupuestal que atienda las condiciones de trabajo en lo que tiene que ver con lo funcional (aulas, recursos pedagógicos, tecnologías) y salarial. A la vez, se deben aprobar incentivos por

el desempeño de funciones en determinados contextos, tal como sucede hoy en las escuelas "Aprender" del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Se trasladará esta política a la educación media general y tecnológica, entre otros incentivos que se desarrollarán a futuro.

## **8 / Incorporar nuevos profesionales a la educación.**

Es necesario incorporar nuevos profesionales a la educación. Crearemos programas para que egresados de educación terciaria o universitaria se incorporen al sistema educativo, previa formación y obtención del título de grado. Además, implementaremos un programa nacional para titular a docentes no egresados en actividad. Lo cierto es que, a pesar del esfuerzo realizado a partir de la creación de nuevas ofertas y modalidades educativas en formación en educación, existe un importante número de docentes en educación media que no cuentan con titulación de grado. Se generará un programa nacional que, atendiendo la formación específica y en servicio de los educadores, otorgue las titulaciones correspondientes con claro impacto en su profesionalización efectiva.

## **9 / Fortalecer las Asambleas Técnico Docentes (ATDs).**

Por último, fortaleceremos las Asambleas Técnico Docentes (ATDs) y propiciaremos la consolidación de espacios de debate y propuesta de los colectivos técnico-docentes, fortaleciendo dichos ámbitos desde una perspectiva profesional y plural.

## ***La institucionalidad, herramienta para transformar la educación:***

Existen disposiciones constitucionales, legales y administrativas que sustentan la institucionalidad vigente. Este marco normativo debe adecuarse a las necesidades de una sociedad en permanente transformación. Se debe trabajar profesionalizando la gestión central y empoderando a las propias comunidades educativas para que éstas sean actores protagónicos de un impostergable proceso de cambio.

## **1 / Revisar y modificar la Ley de Educación.**

Vamos a revisar y modificar la Ley de Educación N°18.437. Básicamente, deberá fortalecerse el rol coordinador y articulador del Ministerio de Educación y Cultura, a fin de potenciar un actuar sistémico a nivel país (comprensivo de la educación pública y privada desde la educación inicial hasta la universitaria). A la vez, se deberá fortalecer el rol del CODICEN de la ANEP como órgano director de la educación, y adecuar la normativa vigente en lo que tiene que ver con la estructura burocrática de este ente autónomo generada por la ley que no se ha cumplido en varias de sus disposiciones.

## **2 / Dar mayor autonomía de gestión a los centros educativos.**

Se le dará mayor autonomía de gestión a los centros educativos. Los centros deben contar con mayor grado de gestión propia, que les permita organizar su proyecto de centro y adoptar decisiones para su mejor funcionamiento, atendiendo las particularidades que se generan

en su propia cotidianeidad. Esta autonomía, a partir del traslado de responsabilidades y recursos a los mismos, hará posible un accionar pertinente y eficaz en referencia al entorno social en el que se encuentra.

### **3 / Fortalecer las Comisiones Descentralizadas de Educación.**

En línea con lo anterior, fortaleceremos las Comisiones Descentralizadas de Educación de cada departamento, como entidades que agrupan a los referentes locales de los diferentes niveles educativos a fin de desarrollar proyectos, propiciar e implementar soluciones de diversa naturaleza a problemáticas que se originan en sus respectivos ámbitos de acción.

### **4 / Revisar y adecuar la estructura interna de la ANEP.**

Se revisará y adecuará la estructura interna de la ANEP a partir de la disminución de cargos de confianza, la profesionalización de las funciones de apoyo a la gestión institucional, la implementación de concursos y programas nacionales de formación para funcionarios de gestión de la ANEP y la reestructuración de una organización general, que no se compadece con las necesidades emergentes.

### **5 / Generar nuevos y eficientes sistemas de información y de rendición de cuentas.**

Como último punto en lo que refiere a la institucionalidad, generaremos nuevos y eficientes sistemas de información y de rendición de cuentas para optimizar el uso de los recursos económicos asignados a la educación. Se debe trabajar por una cultura de rendición de cuentas en todos los ámbitos, en la medida que la sociedad invierte miles de millones en educación. Para ello resulta clave establecer nuevos sistemas de información, así como optimizar los existentes, fortaleciendo las auditorías a nivel interno del ente autónomo, todo ello en un marco de efectiva planificación estratégica a nivel sistémico.

## ***La evaluación, instrumento para conocer, proyectar y monitorear:***

La evaluación es un instrumento de fundamental importancia en general, y en la educación en particular. En este terreno, nuestro país ha desarrollado sistemas de evaluación desde 1996, y esta temática se ha fortalecido con la creación del INEEd a partir de 2012. Resulta necesario para el diagnóstico, la proyección y el monitoreo de las situaciones existentes, generar un sistema de evaluación en todos los niveles y comprehensivo de todos los actores involucrados.

### **1/ Un Sistema Nacional de Evaluación.**

En primer lugar, generaremos un Sistema Nacional de Evaluación que conciba a la evaluación como un instrumento indispensable para la mejora de la educación, definiendo claramente cuáles son las evaluaciones pertinentes a realizar en cada etapa, quién es el encargado de llevarlas a cabo y cuáles son las pautas a cumplir. En tal sentido, potenciaremos las evaluacio-

nes diagnósticas como las evaluaciones de educación inicial, para continuarlas en educación primaria, media y formación en educación. Se fomentarán las evaluaciones formativas como instancia para mejorar las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes y se tomarán muy en cuenta también las evaluaciones nacionales e internacionales estandarizadas como ser las pruebas ARISTAS del INEE, PISA en educación media y las de UNESCO para primaria. Las entidades que tienen bajo su responsabilidad los sistemas educativos deberán avanzar en lo que refiere a evaluación formativa y las entidades (como el Instituto Nacional de Evaluación) en lo que tiene que ver con las evaluaciones estandarizadas.

## **2 / Fortalecer el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.**

Fortaleceremos el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Éste debe efectivizar su rol de actor independiente que evalúa e informa sobre la realidad del sistema educativo, sugiriendo cursos de acción para las entidades que administran y desarrollan los diferentes niveles educativos, tal como sucede con institutos de evaluación de otros países. A la vez, se deberá revisar la integración de su comisión directiva priorizando un fuerte componente profesional y asegurando la dedicación a la función de sus integrantes en un marco de independencia de las entidades que son evaluadas por el instituto.

## **3 / Formar a los actores institucionales en evaluación y análisis de resultados.**

Para que la evaluación sea un instrumento que inspire la mejora continua, formaremos a los actores institucionales en evaluación y en el análisis de resultados. Tenemos que optimizar las capacidades locales y territoriales en este sentido, formando a los equipos de supervisión, dirección y docentes en general. También, vamos a consolidar nuevos y renovados espacios para la difusión, análisis y planificación de acciones en base a los resultados e informes producidos, a través de las salas docentes de inicial/ primaria y las horas de coordinación en educación media, entre otros espacios.

## **4 / Desarrollar un sistema de evaluación institucional.**

En lo que refiere a la evaluación de los centros, se desarrollará un sistema de evaluación institucional que contribuirá en la intención de otorgar mayor autonomía a los centros educativos para un funcionamiento más ágil y eficaz acorde a sus necesidades. Dentro de este sistema de evaluación, se buscará dar valor a la correlación que hay entre el proyecto de centro que la institución haya desarrollado (con determinados objetivos generales y otros contextualizados) y la eficacia que presentan para conseguirlos. Se buscará calibrar entonces, la coherencia entre los propósitos pedagógicos y de contexto planteados, los procesos que se establecen para alcanzarlos y los resultados.

## **5 / Matrices de evaluación docente.**

En cuanto a la evaluación de los docentes, proponemos acompañarlos retroalimentando su valioso trabajo. Se trabajará en un sistema de “evaluación de enseñanza” de los docentes que pondere las oportunidades reales de aprendizaje que brinda para cada uno de sus estudian-

tes y su compromiso con la profesión. Si entendemos que el rol principal de un educador es el de contribuir al desarrollo integral de un ciudadano para que pueda integrarse al mundo de manera armónica y proactiva, debemos dar valor al despliegue que realiza, o no, de estrategias didácticas que favorezcan no solo los aprendizajes concretos sino también la creatividad, el sentido crítico, la innovación y la resolución de problemas, entre otras. Por esto se generarán, al igual que con los alumnos, matrices de evaluación que por un lado integren la valoración concreta de aspectos pedagógicos y didácticos, y por el otro, descriptores que muestren los aspectos de evolución de su compromiso y de sus competencias como docente.

## **6 / Revisar el Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado.**

En lo que refiere a los estudiantes, se revisará el Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado (REPAG). En primer lugar, para guiar a los docentes en el proceso de evaluación, se establecerán pautas estandarizadas que den cuenta de conocimientos concretos y descriptores que contemplen el seguimiento del desarrollo de competencias. A su vez, entendemos que se debe revisar el régimen de evaluación de los estudiantes, en particular la repetición. Proponemos pasar de un régimen de evaluación y repetición anual y por grado, a un régimen que acompañe a los alumnos atendiendo sus dificultades específicas y que contemple ciclos educativos vinculados con el Marco Curricular antes referido.

## **7 / Acreditación de saberes a nivel de educación media básica y superior.**

Por último, desarrollaremos una efectiva acreditación de saberes a nivel de educación media básica y superior. La acreditación de los saberes de aquellas personas que los hubieren adquiridos por su desempeño laboral/profesional o experiencia personal es una práctica que ya se implementa y que consideramos pertinente profundizar para el caso de educación media, a efectos de atender a los miles de uruguayos que no han culminado dicho ciclo educativo.

## **Educación terciaria:**

Una sociedad abierta, inclusiva y solidaria requiere de un sistema universitario pujante, que garantice altos estándares de formación y que brinde oportunidades de acceso a los jóvenes más allá de sus condiciones socioeconómicas.

## **1 / Fortalecer la articulación de la educación media y la universitaria.**

En primer lugar, resulta necesario fortalecer la articulación de la educación media y la universitaria. Las tasas de fracaso y desvinculación prematura durante el primer año de las diferentes facultades se estiman en niveles del orden del 70% tanto en carreras científicas y tecnológicas como en carreras humanísticas. Promoveremos una política de coordinación que congregue a representantes de ANEP y de las universidades públicas y privadas con el fin de generar una mesa de diálogo y proyección de trabajo permanente y conjunto, a partir del cual puedan desarrollarse acciones orientadas a mitigar la transición del bachillerato a la universidad y dotar al estudiante de mayores herramientas para su continuidad educativa y egreso universitario. En

este sentido, el Ministerio de Educación y Cultura jugará un rol clave, como entidad que orienta y articula acciones conjuntas entre las distintas entidades autónomas con responsabilidades en los niveles educativos referidos.

## **2 / Profundizar la descentralización de la educación terciaria.**

Buscaremos profundizar la descentralización de la educación terciaria. A pesar de que se han instalado nuevas sedes en departamentos del interior, la centralización sigue siendo un sello distintivo de nuestro sistema universitario. Como consecuencia, seguimos bajo un esquema de macrocefalismo montevideano con carencia de profesionales en muchas localidades del interior. Aspiramos a reorganizar la estructura institucional habilitando nuevas oportunidades de estudios universitarios en el interior del país. La UTEC ha tenido un rol importante en la ampliación de la oferta terciaria universitaria en el interior de Uruguay, fomentando el vínculo con el medio productivo. Trabajaremos para ampliar su cobertura – a partir de los distintos Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) existentes y a desarrollar – en su formato presencial, semipresencial, y a distancia, por medio de las tecnologías de la comunicación. A su vez, continuaremos trabajando en el proceso de ampliar el acceso a la educación universitaria a través de la tecnología. Tanto la UTEC como el CETP y algunas facultades de la UDELAR han logrado avances en esta materia, por lo que constituye un camino a transitar.

## **3 / Impulsar la internacionalización de la docencia.**

Paralelamente impulsaremos la internacionalización de la docencia. Para enriquecer la formación académica y proyectar nuestras universidades al resto del mundo, instrumentaremos convenios con universidades extranjeras para favorecer el intercambio de docentes, programas de intercambio estudiantiles y ampliar la oferta de cursos y seminarios. Esta política acelerará la certificación internacional y los acuerdos de reválidas con los demás países.

## **4 / Fortalecer y ampliar la extensión como función universitaria.**

Fortaleceremos y ampliaremos la extensión como función universitaria. La extensión permite aplicar el saber que da la universidad al trabajo en la sociedad, trabajar en abordajes interdisciplinarios, comprometer a todo docente, profesional, estudiante con la comunidad y desarrollar la creatividad de la innovación, aplicando los nuevos conocimientos adquiridos.

## **5 / Crear una Agencia de Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria.**

Crearemos una Agencia de Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria. La acreditación es el sistema de certificación de calidad académica de carreras e instituciones universitarias más extendido en el mundo. No obstante, Uruguay tiene una deuda pendiente al respecto ya que a pesar de integrar una red de acreditación que opera en el ámbito del Sector Educativo del Mercosur, es el único país de dicha red que no ha conformado su agencia propia. Elaboraremos un proyecto de ley para instituir nuestra Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación y así alinearnos con los países de la región y del mundo. La agencia habrá de acreditar carreras tanto dentro del ámbito público como del privado, y cumpliría un rol de particular relevancia para el país en su eventual evaluación de las carreras universitarias de formación docente que proyectamos para el futuro inmediato.

# La gran apuesta

## 136 Liceos Públicos Modelo

Uruguay sufre una grave fractura social que genera marginalidad, violencia, delito, consumo y tráfico de drogas e inseguridad. Existe una población vulnerable que vive en los contextos más críticos de nuestro país, a la que el sistema educativo no ha atendido debidamente, y para la cual no ha propiciado efectivas oportunidades. Nuestro sistema necesita tener diversidad de herramientas para atender a determinadas poblaciones, por lo que claramente no podemos seguir haciendo lo mismo y esperar resultados diferentes.

Para revertir esta realidad, Ciudadanos propone, además de las acciones generales que en materia educativa se implementarán, una nueva modalidad educativa que implica la instalación de 136 liceos públicos modelo en todos los barrios/zonas vulnerables del país. Una propuesta educativa especial y ajustada al contexto, manteniendo los valores varelianos de gratuidad, obligatoriedad y laicidad.

### **Población objetivo**

Primero, definimos “población vulnerable” como aquella que vive en zonas con un porcentaje alto de Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>1</sup>. En estos barrios, residen 1 de cada 4 uruguayos y los resultados educativos son incluso peores que los registrados en promedio en Uruguay: mientras que en los contextos más favorables el 77% de los jóvenes termina el liceo, en los contextos vulnerables solo 19 de cada 100 logran terminarlo<sup>2</sup>.

Se utilizó el último Censo del Instituto Nacional de Estadística para identificar a los jóvenes de los contextos vulnerables en edad de asistir a los liceos públicos modelo. Son aquellos que, entre 2020 y 2026, tendrían edad para ingresar en la educación media.

En total, 80 mil jóvenes en edad liceal viven en zonas consideradas de alta vulnerabilidad, de los cuales 40 mil residen en el área metropolitana de Montevideo y 40 mil en el interior urbano.

---

<sup>1</sup> Utilizamos la definición del Instituto Nacional de Estadística, pero excluimos la NBI de educación ya que por definición no se puede calcular para hogares que no cuenten con personas entre 4 y 17 años de edad, lo que implicaría que el nivel de vulnerabilidad del segmento quedaría influenciado por su composición etaria. Para la clasificación de segmentos en NBI bajas, medias y altas se utilizó un análisis de conglomerados

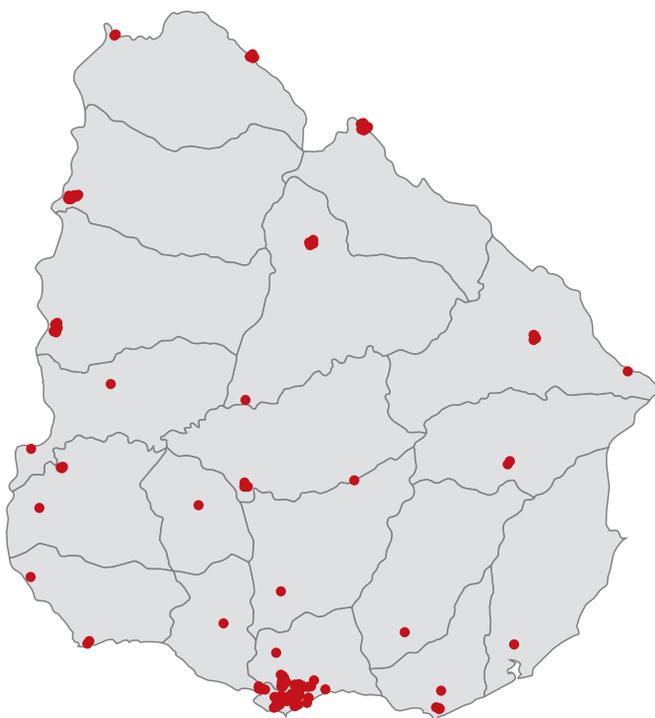
<sup>2</sup> Mirador Educativo, INEEED.

Una vez identificada la población objetivo y su ubicación, identificamos cuántos liceos públicos modelo corresponden a cada localidad. Para esto, es necesario tomar en cuenta la cantidad de jóvenes en edad liceal en los contextos vulnerables de la localidad y el tamaño de estos liceos. El total de liceos modelo necesario para atender a la totalidad de la población objetivo es de 136.

	<b>Población objetivo</b>	<b>Liceos asignados</b>
Montevideo	25,867	41
Artigas	3,643	6
Canelones	12,442	23
Cerro Largo	3,600	6
Colonia	1,936	3
Durazno	2,191	4
Flores	69	1
Florida	790	1
Lavalleja	55	1
Maldonado	2,494	4
Paysandú	4,478	7
Río Negro	1,507	2
Rivera	4,347	7
Rocha	894	1
Salto	7,736	13
San José	2,358	5
Soriano	2,325	4
Tacuarembó	2,868	5
Treinta Y Tres	1,101	2
<b>Total nacional</b>	<b>80,701</b>	<b>136</b>

*Fuente: Cálculos propios en base a Censo 2011, INE.*

Estos liceos se ubicarán en zonas de alta vulnerabilidad para que sus alumnos puedan estar lo más cerca posible del centro educativo que les corresponde. De acuerdo al criterio, identificamos los barrios en las localidades de todo el país en los que son necesarios estos liceos.



### ***Características de los liceos:***

Estos liceos se diferencian de los que ya existen en cuatro características fundamentales: excelencia académica, contención, familia y comunidad.

#### **1/ Excelencia académica.**

Contarán con un equipo docente estable y comprometido con el proyecto, parte fundamental de una comunidad educativa con alto sentido de pertenencia con formación pedagógica para generar saberes, motivación permanente y preparación para aprender a aprender, a partir del uso e interpretación de las informaciones existentes y de las tecnologías. A su vez, los equipos de dirección serán formados en gestión de instituciones educativas, con foco en aquellas de contexto vulnerable, además de la fundamental formación en liderazgo, trabajo en equipo, comunicación eficaz y autonomía para la toma de decisiones. Los profesionales serán seleccionados a través de llamados públicos abiertos entre docentes que reúnan las características antes referidas, así como un fuerte compromiso social y vocación por la educación en el marco de una formación acreditada.

Para que un centro educativo organice su actividad en torno a un proyecto específico, resulta esencial que parte de la capacidad de decisión –la que actualmente cuenta con alto grado de centralización– se transfiera efectivamente a las comunidades educativas. La asignación de mayor autonomía implica mayor responsabilidad, por lo que el acompañamiento de estas comunidades debe enmarcarse a través de procesos de evaluación permanentes y establecidos al efecto, con amplia participación de los actores directamente involucrados.

## **2 / Contención.**

Estos liceos funcionarán de 8 a 18 horas, incluyendo los días sábados y desarrollarán clases en el verano, con el propósito de que los centros tengan 270 días de actividades al año para un total de 2.600 horas anuales, muy superior al estándar de educación media. A su vez, se contará con tutorías individualizadas para estudiantes con dificultades de aprendizaje y vinculares. Por último, contarán con equipos especializados para asegurar una excelente alimentación y salud física y emocional, en particular la atención y promoción de hábitos saludables de vida. Además, existirán planes de prácticas e inserción laboral, de manera de fomentar la cultura de la formalidad y construir capital social.

## **3 / Familia y comunidad.**

Se trabajará fuertemente en la integración institucionalizada de la familia o de los referentes adultos del estudiante a la vida del centro educativo para que sean parte del desarrollo de las potencialidades cognitivas, emocionales, sociales, físicas y ciudadanas de los jóvenes. Los liceos tendrán un rol activo en la construcción y el desarrollo de la comunidad: a partir de la formación en actitudes y valores, junto con los estudiantes y sus familias se trabajará en la construcción de otro futuro posible.



*“Los 136 liceos públicos modelo que proponemos son suficientes para ofrecer una educación de calidad y contención a todos los jóvenes de contextos vulnerables, sin necesidad de selección y sin excluir a nadie”.*

*Ernesto Talvi*



## sistema de salud

### La búsqueda del acceso y la calidad

Uruguay cuenta con un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que surgió a partir de la reforma llevada a cabo en el año 2007. Si bien la reforma del SNIS estableció cambios en los modelos de atención, gestión y financiamiento del sector, en la práctica atendió principalmente al financiamiento del sistema y a la mayor captación de recursos, pero no logró avanzar, en la medida de lo requerido, en ningún otro cambio sustancial como lo son la dirección-organización del sistema y la prestación de servicios (tanto el modelo de atención como el de gestión). A pesar de tener más de una década de funcionamiento, la reforma no ha logrado aún resolver algunos aspectos esenciales:

- › **Accesibilidad.** La reforma buscó mejorar la cobertura<sup>1</sup> de la población de menores recursos, pero este no era, ni es, el problema real, sino la accesibilidad<sup>2</sup> a los servicios. Hoy, a más de 10 años de instrumentada, sigue siendo una de las mayores dificultades a resolver.
- › **Integración.** No existe la necesaria integración del sector público y privado; y a nivel regional no hay redes de atención que faciliten y complementen el uso de los recursos entre ambos subsectores, así como su eficiencia en la utilización de estos.
- › **Dirección y control del sistema.** La Junta Nacional de Salud (JUNASA) no ha resultado eficaz ni efectiva, transformándose en un organismo burocrático adicional.

**1.** No hay un sistema de control ni auditoría que permita conocer la veracidad de la información aportada por los prestadores de salud, respecto al grado de cumplimiento de las metas asistenciales definidas por el gobierno. Todos los prestadores son premiados por igual (cobrando el plus de las capitas) como si las cumplieran, a excepción de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) que es premiado aún sin que las informe. En definitiva, no hay sanción por el incumplimiento ni incentivos adecuados para el cumplimiento. Con esta falta de control y la disparidad de tratamiento dado a prestadores públicos y privados los últimos gobiernos han hecho que el SNIS haya perdido credibilidad entre los diferentes actores. Un sistema con estas carencias no puede promover ni excelencia en la atención ni ser eficiente.

**2.** No hay una adecuada transparencia en la gestión y divulgación de acciones y resultados, lo que impide una libre e informada elección de los ciudadanos a la hora de elegir en donde asistirse. A esto se suman otras formas de coartar los derechos de los usuarios, como es el denominado “corralito” mutual.

---

<sup>1</sup> La cobertura de salud se define como la capacidad del sistema de salud para responder a las necesidades de la población, lo cual incluye la disponibilidad de infraestructura, recursos humanos, tecnologías de la salud (incluyendo medicamentos) y financiamiento.

<sup>2</sup> El acceso es la capacidad de utilizar servicios de salud integrales, adecuados, oportunos y de calidad, en el momento en que se necesitan.

› **Modelo asistencial.** La sostenibilidad y el cambio del modelo asistencial previsto en la fundamentación de la reforma del SNIS no se ha alcanzado.

**1.** Si bien se han incorporado estrategias de prevención, incluidas en las metas asistenciales y ejecutadas también por el propio MSP, el modelo asistencial imperante está enfocado sobre todo en la atención al enfermo. No se ha logrado, a pesar de los esfuerzos realizados, desplazarlo por un modelo con mayor énfasis en lo preventivo con acento en la promoción de la salud. Actualmente la asistencia está centrada en la oferta de servicios de las instituciones para la atención de episodios de enfermedad, en lugar de asistir las verdaderas necesidades de los usuarios, a través de procesos que tiendan a la resolución de los problemas sanitarios<sup>3</sup>, abarcándolos de manera integral.

**2.** La calidad de la atención no es un objetivo central del modelo, existiendo, además, múltiples obstáculos tanto legales, como del marco institucional y otros desarrollados a partir de la dirección y gestión de los recursos que van en dirección contraria a la calidad asistencial.

**3.** No hay evaluación de la gestión, lo que limita la transparencia e impide a la dirección del sistema y de los centros asistenciales corregir o ajustar las acciones que afectan los resultados en la prestación de los servicios.

**4.** La descentralización de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y su mayor disponibilidad de recursos no ha cambiado sustancialmente a sus hospitales, ni en su gestión ni en la calidad de los servicios que prestan.




---

<sup>3</sup> Para ilustrarlo, un ejemplo de episodio de enfermedad es la crisis hipertensiva. En este caso, el problema sanitario es la Hipertensión como enfermedad y los procesos para abarcarlo de manera integral sería hacer foco en los cuidados dietéticos, la actividad física programada y el buen control farmacológico.

## Lo que soñamos

Un Uruguay en el cual toda la población tenga acceso a un sistema de salud de alta calidad, enfocado en la prevención, con un uso eficiente de recursos. Un sistema mixto que cuente con un prestador de servicios de salud de propiedad pública que persiga la excelencia, en el cual los ciudadanos opten por asistirse y el personal de la salud elija trabajar, elevando la calidad de la atención de todo el sistema.

## Lo que vamos a hacer

### ***Cambio de modelo asistencial:***

- 1/ Reorganizar la red asistencial e implementación de estrategias de prevención.
- 2/ Consolidar el modelo médico de referencia.

### ***Mejoras en la accesibilidad:***

- 1/ Reforzar acuerdos con organismos.
- 2/ Modelo médico de referencia y su efecto en la accesibilidad.
- 3/ Marco normativo para una telemedicina de calidad.

### ***Rol rector del MSP:***

- 1/ Fortalecer el papel del MSP.
- 2/ Control del cumplimiento de programas, metas y plazos asistenciales.
- 3/ Corregir aspectos comerciales.
- 4/ Reformular el Sistema Nacional de Información.
- 5/ Libertad de elección de los usuarios.

### ***Integración del sistema:***

- 1/ Desarrollar redes regionales.
- 2/ Centros de Referencia.

### ***Evaluación del sistema:***

- 1/ Crear una agencia de evaluación independiente.
- 2/ Usuarios partícipes en la evaluación.
- 3/ Acreditación de calidad.

### ***Personal de salud:***

- 1/ Políticas e incentivos para el mono empleo.
- 2/ Acuerdos con universidades.

### ***Reforma y gestión de ASSE:***

- 1/ Adecuar el marco jurídico.
- 2/ Revisar estructura organizacional.
- 3/ Adecuar la infraestructura.
- 4/ Analizar el paquete de prestaciones de ASSE.
- 5/ Impulsar la telemedicina.

### ***Integración de ASSE con prestadores de salud pública-privados:***

- 1/ Nueva estructura para la red asistencial de ASSE.

## **Cambio del modelo asistencial:**

### **1/ Reorganizar la red asistencial e implementación de estrategias de prevención.**

Es necesario efectivizar el cambio del modelo asistencial centrándolo más en el paciente y sus necesidades, asistiendo en forma integral los problemas de salud y superando la asistencia episódica. Esto implicará la reorganización de la red asistencial, orientando los servicios de atención ambulatoria y hospitalaria, la totalidad de la infraestructura vigente y, especialmente, los recursos humanos, a las necesidades del paciente y su familia<sup>4</sup>. Además, se definirá en qué situaciones es más eficaz prevenir y se implementaran estrategias de prevención<sup>5</sup> y *screening* que sean costo-eficientes.

### **2/ Consolidar el modelo médico de referencia.**

También, consolidaremos el modelo de médico de referencia como gestor de las necesidades del paciente en atención primaria, trasladándole la capacidad de avanzar en estudios, diagnósticos y tratamientos. Al mismo tiempo, se avanzará en la implementación de Guías de Práctica Médica y la Educación Médica continua. Esto permitirá descongestionar las consultas con especialistas y los centros asistenciales de segundo nivel (hospitales), mejorar eficiencia y calidad de gestión y satisfacer las prioridades de atención de los usuarios.

## **Mejoras en la accesibilidad:**

### **1/ Reforzar acuerdos con organismos.**

A nivel de un organismo coordinador, reforzaremos los acuerdos con organismos que se ocupan del desarrollo humano (por ejemplo, MIDES, ANEP, INAU) para apuntalar la coordinación y eficacia de las acciones dirigidas a los grupos de mayor riesgo de la población. Buscaremos integrar paulatinamente a los sectores de la población que aún no tienen acceso al SNIS, comenzando con la integración asistencial en las poblaciones más desprotegidas en zonas vulnerables, en donde coexisten múltiples prestadores (intendencias, ASSE, IAMC, ONG), pero absolutamente descoordinados [[Ver capítulo Integración social](#)].

La asistencia a la primera infancia y al consumo de drogas será el eje central de esta política.

---

<sup>4</sup> La organización de la oferta de servicios no puede ni debe articularse priorizando el gerenciamiento de la oferta sino atendiendo la demanda

<sup>5</sup> Por ejemplo, intervenciones en nutrición y de salud materno-infantil, que han mostrado ser altamente costo-efectivas medidas en AVAD (años de vida ajustados por discapacidad).

## **2 / Modelo médico de referencia y su efecto en la accesibilidad.**

La consolidación del médico de referencia mencionada anteriormente, permitirá trasladar decisiones que hoy solo pueden realizar especialistas a médicos del primer nivel de atención. Al descongestionar las consultas con especialistas habrán consecuentes mejoras en la accesibilidad.

## **3 / Marco normativo para una telemedicina de calidad.**

Elaboraremos un marco normativo para el desarrollo de una telemedicina de calidad, con el objetivo de que los ciudadanos que viven en zonas distantes puedan acceder a la atención primaria, utilizando las herramientas ya existentes como la extensión de cobertura de internet, el Plan Ceibal, y la utilización de celulares inteligentes [[Ver capítulo Telecomunicaciones](#)].

## **Rol rector del MSP:**

### **1 / Fortalecer el papel del MSP.**

Reforzaremos el rol rector del Ministerio de Salud Pública (MSP), determinando líneas políticas claras en el control y supervisión para que cumpla de forma adecuada su función de vigilancia y policía sanitaria. En ese sentido, tomaremos la experiencia del Fondo Nacional de Recursos (FNR) en supervisión, control y evaluación de los prestadores (Institutos de Medicina Altamente Especializada) de los servicios asistenciales.

### **2 / Control del cumplimiento de programas, metas y plazos asistenciales.**

Fortaleceremos la supervisión y control del cumplimiento de los programas de prevención establecidos, así como de las metas y plazos asistenciales, no solo en consulta ambulatoria y cirugía, sino también en estudios requeridos como tomografías, resonancias magnéticas y otros esenciales para diagnóstico y tratamiento. Se supervisará y hará cumplir in totum las disposiciones vigentes en el contrato de gestión que las instituciones han firmado con la JUNASA, cuyo alcance está dispuesto en el Decreto del 2 de octubre del 2008, para preservar el derecho a una asistencia de calidad de los usuarios del SNIS.

### **3 / Corregir aspectos comerciales.**

En particular, es importante corregir aspectos comerciales que derivan de la posición privilegiada que tienen las instituciones como receptoras de fondos para avanzar en proyectos comerciales más allá de sus actividades asistenciales incluidas en sus programas acordados con el MSP.

### **4 / Reformular el Sistema Nacional de Información.**

Vamos a reformular el Sistema Nacional de Información (SINADI) para lograr una mayor capacidad de control del organismo rector. Entendemos necesario que se cuente con mayor calidad de información y que además incluya todo lo pertinente a la información de los servicios públicos de atención.

## **5 / Libertad de elección de los usuarios.**

Avanzaremos en la libertad de elección de los usuarios como forma de incentivar a la mejora de calidad por parte de los prestadores. En este sentido, modificaremos el denominado “corralito” mutuo, hallando un nuevo equilibrio entre la libertad de elección de los usuarios y la necesaria resiliencia del sistema a cambios bruscos.

### ***Integración del sistema:***

#### **1 / Desarrollar redes regionales.**

Impulsaremos el desarrollo de redes regionales de atención con objetivos y metas adecuados al área y grupo poblacional al que sirven, que logre integrarse en todos sus aspectos posibles y que tenga fuerte presencia de los servicios en las zonas de contexto crítico.

#### **2 / Centros de Referencia.**

El reciente decreto 79/019, relacionado con los Centros de Referencia, nos permitirá, con una aplicación adecuada y una gestión eficaz y eficiente; que todos los uruguayos reciban una similar asistencia para las patologías de alta complejidad y baja prevalencia, y que la misma sea de calidad. Para ello será necesario diseñar algoritmos asistenciales que permitan que estas mejoras lleguen a todos los ciudadanos, elegirlos de acuerdo a criterios epidemiológicos, territoriales y de impacto de sus acciones, teniendo en cuenta la necesidad de la población y, lo más importante, sin que prevalezcan privilegios políticos ni concesiones corporativas a la hora de definir la ubicación de los mismos.

### ***Evaluación del sistema:***

#### **1 / Crear una agencia de evaluación independiente.**

Crearemos una agencia de evaluación independiente que realice los estudios técnicos para evaluar adecuadamente medicamentos y tecnologías que incluirá consideraciones de costo/ efectividad. Esta agencia deberá funcionar en forma independiente al MSP<sup>6</sup> y a todo otro interés salvo el general de la sociedad. Entre otras acciones, esta agencia deberá avanzar en el proceso de validación hasta alcanzar el status de Referencia de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), como es el caso de las que funcionan en Argentina, Chile y Brasil y varias otras de la región. Esto tendrá diversos impactos positivos, como, por ejemplo, ser garantía para la realización de investigaciones clínicas reconocidas internacionalmente o facilitar la radicación de empresas que exporten medicamentos.

---

<sup>6</sup> Una razón fuerte de incompatibilidad ética que hace inconveniente que la agencia de evaluación sea parte del MSP es que a la vez que autoriza los medicamentos y debe exigir su calidad, el Estado es el principal comprador, por tanto mejorar la calidad le puede ocasionar mayor gasto.

## **2 / Usuarios partícipes en la evaluación.**

Por otro lado, incrementaremos la participación de los usuarios en la evaluación de los servicios de salud de todos los subsistemas de atención, valorando su contribución y divulgando los avances que se realicen en las áreas y servicios públicos y privados donde existen mayores críticas.

A su vez, aspiramos a concretar un pacto social por el cual, transparentando y publicitando toda la información disponible (con resultados de costo efectividad), se acuerde el esfuerzo que la sociedad se compromete a realizar para ofrecer la cobertura de determinados medicamentos.

## **3 / Acreditación de calidad.**

Además, atacaremos el problema de la calidad de los servicios<sup>7</sup> y su falta de transparencia a través de la introducción de normativa para la acreditación de calidad de las instituciones de asistencia que están incluidas en el SNIS, de forma que contribuyan al *benchmarking*<sup>8</sup> y, sobre todo, a transparentar calidad hacia los usuarios y el resto del sistema.

## **Personal de la salud:**

### **1 / Políticas e incentivos para el mono empleo.**

Profundizaremos las políticas e incentivos destinados a que el personal de salud tienda al mono empleo, elemento fundamental para la mejora de la eficiencia y eficacia del sistema de atención y para la fidelización con los distintos prestadores y con el modelo asistencial.

### **2 / Acuerdos con universidades.**

Por otro lado, se realizará acuerdos con las universidades, en especial con la UDELAR, para que la formación del personal de la salud esté alineada a la nueva modalidad asistencial que se promoverá.

---

<sup>7</sup> Al haber control del valor de cuota en el mutualismo, existen incentivos a que las instituciones que tienen mayores costos asistenciales por ineficiencias propias u otras razones, implementen estrategias de reducción de calidad de servicios, como por ejemplo, atraso en la consulta especializada, encarecimiento de los medicamentos mediante reducción de las presentaciones (menos comprimidos por el mismo ticket), etc.

<sup>8</sup> Técnica para establecer comparaciones y medir rendimientos.

## **Reforma y gestión de ASSE:**

### **1 / Adecuar el marco jurídico.**

Adecuaremos el marco jurídico para que ASSE pueda desempeñarse como un prestador eficaz y eficiente, poniéndolo en condiciones de competir en plan de igualdad con los prestadores privados. Un cambio fundamental será que los centros asistenciales de ASSE, definan criterios y procedimientos de evaluación continua de los recursos humanos como mecanismo de motivación para la excelencia en el desempeño de las funciones.

ASSE tiene que contar con un gerenciamiento profesional tanto al más alto nivel de gestión como en las Unidades Ejecutoras. La remuneración de los equipos de gestión contendrá mecanismos de incentivos adecuados para promover calidad y eficiencia. No solo se extenderá y exigirá una estrategia hacia una mayor profesionalización de las gerencias hospitalarias con compromisos de gestión que contengan metas y objetivos medibles, evaluación del cumplimiento de metas y auditorías, sino que crearemos los mecanismos necesarios para controlar su efectivo cumplimiento. Estas acciones se extenderán en cascada desde el cargo de mayor jerarquía hacia los mandos medios en cada Unidad Ejecutora y Dirección Regional.

### **2 / Revisar estructura organizacional.**

A nivel organizacional, plantearemos una revisión de su estructura organizacional a nivel central, así como de sus regiones y Unidades Ejecutoras. La estructura organizacional que resulte tendrá definidas las regiones y Unidades Ejecutoras, Gerencias y Direcciones con la dotación de recursos humanos correspondientes y la descripción de cargos y funciones, formación académica y experiencia necesarias para desempeñarlas. Serán necesarios cambios jurídicos que habiliten la supresión de cargos que hacen ineficiente a la organización y que no aportan valor, evitando su perpetuidad en el tiempo. Un claro ejemplo será que los cargos de Adjuntos a los cargos de confianza serán por el mismo período de estos últimos, no pudiendo extenderse más allá en el tiempo.

### **3 / Adecuar la infraestructura.**

A su vez, desarrollaremos proyectos de adecuación de la infraestructura de la red de servicios de ASSE que contemplen, entre otros objetivos, la modernización de los servicios de atención a los pacientes agudos en todos los niveles de atención. Dado el actual perfil epidemiológico y demográfico, la demanda de esta estructura se verá incrementada en los próximos años<sup>9</sup>. Para proteger estas inversiones, cada nuevo proyecto de obras tendrá que incorporar una política de mantenimiento en el tiempo, para ser considerada presupuestalmente, de modo de no perder funcionalidades por falta del mismo.

---

<sup>9</sup> Esto requerirá un incremento en la inversión en infraestructura que se financiará con redistribución de recursos y con los mejores resultados obtenidos del cambio del modelo asistencial propuesto, sumado a mayores ingresos por aumento del ingreso de usuarios (mayor cantidad de usuarios que elegirán ASSE como prestador de salud).

#### **4 / Analizar paquete de prestaciones de ASSE.**

Se analizará al detalle el paquete de prestaciones de ASSE en busca de equiparar sus obligaciones a la de los demás prestadores integrales de salud, a la luz de lo definido en el Plan Integrado de Atención en Salud (PIAS). Para las prestaciones que no incluye el PIAS y que por su alto grado de especialización requieren especial atención, se estudiará la mejor forma de cubrirlas, ya sea distinguiendo especialmente en el presupuesto de ASSE las partidas destinadas a esas prestaciones, o financiando otros organismos con la idoneidad necesaria para ello.

#### **5 / Impulsar la telemedicina.**

Impulsaremos la telemedicina como complemento asistencial –con foco especial en la llegada a la población rural– para actividades de prevención, promoción y educación en salud, así como para el Primer Nivel de Atención, urgencias ofreciendo también la posibilidad de realizar coordinaciones para el Segundo Nivel. Será ejercida tanto por médicos como por técnicos capacitados a tal fin. La capacitación de estos recursos será un atractivo y una motivación que permitirá una mayor permanencia de los jóvenes en el interior de nuestro país.

### ***Integración de ASSE con prestadores de salud público-privados:***

#### **1 / Nueva estructura para la red asistencial de ASSE.**

Vamos a reestructurar funcionalmente la red asistencial de ASSE, integrando y creando convenios con todos los prestadores de salud público-privados, particularmente en el interior, con un modelo nuevo en el que se controlará que ninguna de las partes resulte beneficiada en desmedro de la otra.

Para estimular mejoras en la gestión realizada por los equipos de las Unidades Ejecutoras, definiremos dentro del presupuesto asignado a ASSE un porcentaje que no será distribuido al comienzo del ejercicio. El mismo se reservará para ser asignado y utilizado por aquellas Unidades Ejecutoras que realicen ventas de servicios o que tengan saldo a favor en los convenios de contraprestación de servicios mencionados anteriormente<sup>10</sup>. Esto será válido para ingresos generados por ventas entre Unidades Ejecutoras de ASSE, así como por ventas que realicen a terceros públicos o privados, individuales o colectivos. De esta forma las capacidades ociosas de, por ejemplo, equipamiento, instalaciones físicas, podrán ser utilizadas eficientemente y generar ingresos.

---

<sup>10</sup> De este modo, los ingresos obtenidos por ellas por estos conceptos podrán ser utilizados con los créditos no distribuidos al comienzo del ejercicio que les serán asignados, sin generar un incremento del presupuesto asignado a ASSE.



## vivienda y urbanismo

### Un techo a cada familia

El mercado inmobiliario y las políticas y programas de vivienda no están preparados para suplir de manera adecuada la demanda de la mayoría de los uruguayos.

La peor expresión de este fenómeno es la situación de personas que no tienen manera de acceder a la vivienda regular y terminan afincándose en asentamientos irregulares o en situación de calle.

Aún en los casos en que la persona sí logra acceder a una vivienda en régimen de alquiler, el arrendamiento representa una proporción muy elevada de sus ingresos. Por otro lado, el acceso a la vivienda en régimen de compra es cada vez más difícil, debido a la dificultad de las personas de reunir los ahorros que tanto bancos privados como el MVOTMA y la ANV exigen, sumado a las altas tasas de interés.

Se han tomado acciones desde el gobierno para intentar atacar esta problemática. La Ley de Vivienda Promovida buscaba mejorar el acceso a la adquisición de vivienda para las clases media y media baja, pero las exoneraciones que establece no se han traducido en una baja al precio de los inmuebles. Aún en el caso de aquellos instrumentos que funcionan mejor, su dispersión entre varios organismos hace difícil a las familias conocer la oferta disponible y cómo acceder a ellos.

En lo que refiere al urbanismo, Uruguay, y en particular Montevideo, no ha sido capaz de mitigar la expansión de la mancha urbana, que aleja a las personas de las zonas céntricas de la ciudad. Esto implica costos para el Estado, que se ve obligado a acercar servicios e infraestructura a zonas en donde no existen, al mismo tiempo que esos mismos servicios e infraestructura cada vez son más subutilizados en zonas céntricas.

## Lo que soñamos

Una política de vivienda que le asegure un techo a cada familia y logre articular un mercado inmobiliario que ofrezca opciones de compra y de alquiler, acordes a los distintos perfiles de las familias. Una propuesta enmarcada en un plan de ordenamiento territorial y urbanismo que haga un uso eficiente de los servicios e infraestructura existentes, proteja el medio ambiente y haga un uso sostenible del suelo.

## Lo que vamos a hacer

### *Vivienda de emergencia:*

- 1/ Creación de una cartera de viviendas de emergencia de alcance nacional.

### *Acceso a la vivienda media:*

- 1/ Desarrollo de herramientas de gestión y financieras para garantizar cartera definitiva.
- 2/ Desarrollo de "Portal Vivienda", una base de datos para informar a usuarios.

### *Urbanismo e intervención urbana en asentamientos irregulares:*

- 1/ Fortalecer relaciones interinstitucionales entre gobierno nacional y departamentales.
- 2/ Mitigar procesos de segregación y segmentación socio-territorial.
- 3/ Crear modelo de intervención en asentamientos irregulares para su integración metropolitana.
- 4/ Creación de Unidades Barriales Sostenibles.

## ***Vivienda de emergencia:***

### **1/ Creación de una cartera de viviendas de emergencia de alcance nacional.**

Crearemos una cartera de viviendas de emergencia de alcance nacional para atender de inmediato a las poblaciones de extrema vulnerabilidad, y de esa manera procurar evitar la formación de nuevos asentamientos. Esta cartera de viviendas podría estar compuesta por viviendas del stock de vivienda vacía, vivienda en propiedad de organismos del Estado, o el desarrollo de un parque de viviendas.

Se deberá hacer hincapié en la determinación de quienes serán los beneficiarios para este tipo de viviendas y cuáles serán prioritarios. Será necesaria la evaluación de elementos tales como su grado de carencias e ingresos, el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas, la existencia de menores en el grupo familiar, y el riesgo que corren por estar afincados en su vivienda actual (por ejemplo, por ser zona inundable).

Luego de otorgada esta vivienda de emergencia de carácter temporal, se deberá realizar un seguimiento para conocer la evolución de ese hogar y así poder determinar si es posible su incorporación a una vivienda de carácter definitivo mediante el acceso a la financiación. Dentro de la evaluación para dicho otorgamiento, se considerarán elementos como la asistencia a centros educativos de las personas en edad de hacerlo, trabajo y búsqueda activa de trabajo de los que no tienen uno, y el cuidado de la vivienda otorgada. Se fomentará la cultura de pago y también el ahorro como medio para acceder a una vivienda de mejores condiciones. Se fortalecerán las instancias de participación de la población afectada en los procesos de gestión y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad.

## ***Acceso a la vivienda media:***

### **1/ Desarrollo de herramientas de gestión y financieras para garantizar cartera definitiva.**

Por el lado de la oferta, desarrollaremos herramientas de gestión y financieras que reanimen la construcción o refacción de vivienda que garantice una cartera definitiva para la segunda instancia de entrega, ampliando así las opciones disponibles y reactivando el sector inmobiliario y la construcción.

### **2/ Desarrollo de “Portal Vivienda”, una base de datos para informar a usuarios.**

Con el objetivo de reducir los tiempos burocráticos que actualmente implican las gestiones para el acceso a préstamos, asesoramiento e información, se propone la creación del “Portal Vivienda”, una base de datos que permita que cada usuario pueda obtener información sobre los planes disponibles que mejor se adaptan a sus requerimientos, los requisitos que debe cumplir, los procedimientos a seguir para lograr su objetivo y tenga la posibilidad de dar inicio a los trámites.

A través de esta herramienta, los interesados podrán acceder a programas brindados tanto por públicos como privados de alquiler y adquisición de vivienda. Además, el Portal permitirá agregar la demanda de vivienda de familias con necesidades habitacionales similares, tendiendo a lograr masa crítica que incentive la generación de oferta de vivienda de acuerdo a sus posibilidades.

### **MEDIDAS ESPECÍFICAS DE INCREMENTO DE LA OFERTA HABITACIONAL QUE SEGUIREMOS:**

- › Fomentaremos la construcción y rehabilitación de viviendas con el fin de que sean destinadas al alquiler o cesión de uso para el público en general durante un plazo mínimo de 25 años, aplicando un régimen similar para viviendas destinadas al alquiler o cesión de uso para personas mayores o en situación de discapacidad durante un plazo mínimo de 40 años.
- › Promoveremos la refacción y reciclaje de viviendas en desuso y conservación de edificios con un régimen similar al de cooperativas, con exoneración de impuestos análogo a las viviendas promovidas (VIS), llevadas a cabo por particulares con supervisión del Estado. Adicionalmente, realizaremos un estudio y relevamiento del stock de vivienda vacía para evaluar las posibilidades de compraventa que permitan su reutilización, procurando mantener una calidad habitacional adecuada y el valor de la vivienda dentro de los rangos que permiten el acceso al público al que se apunta.
- › Expandiremos el programa de Vivienda Usada del MVOTMA para que funcione de manera permanente y no interrumpida como sucede en la actualidad, evitando así las distorsiones que produce sobre el mercado de vivienda cada vez que se abre una instancia de sorteo.
- › Se propone flexibilizar las condiciones de acceso a los créditos hipotecarios para vivienda construida amparada en la Ley de Vivienda Promovida, mediante el subsidio al fondo de ahorro previo que debe proporcionar el comprador, acompañando de una reducción de las tasas de interés.
- › Se fortalecerán en asesoramiento profesional y recursos los programas de apoyo a la autoconstrucción y mejoras edilicias para hogares con bajos ingresos, llevados a cabo en la actualidad por el MVOTMA. Esta propuesta se extiende a las cooperativas de ayuda mutua, añadiendo seguimiento de la gestión de los recursos para los casos que lo requieran.
- › Se estudiará la posibilidad de trabajar con los gobiernos departamentales para adecuar las ordenanzas departamentales en cuanto a fraccionamientos, factor de ocupación del suelo, categorización, retiros laterales y posteriores que actualmente impiden construir en predios que cuentan con capacidad para albergar viviendas con condiciones dignas de habitabilidad. Más allá del objetivo primordial de acceso a la tierra, se prevé además un impacto positivo sobre la evolución de la mancha urbana, densificando áreas consolidadas y frenando la expansión de la ciudad en bajas densidades.

## **Urbanismo e intervención urbana en asentamientos irregulares:**

### **1/ Fortalecer relaciones interinstitucionales entre gobierno nacional y departamentales.**

Apuntaremos a un fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales para eliminar las tensiones respecto de las autonomías departamentales, su gestión del territorio y su contraparte desde el gobierno central, teniendo como objetivo una política de desarrollo territorial sostenible y que contemple un diagnóstico integral, permitiendo establecer una batería de herramientas que se anticipen a las necesidades futuras.

### **2 / Mitigar procesos de segregación y segmentación socio-territorial.**

Como objetivos adicionales, buscaremos mitigar los procesos de segregación y segmentación socio-territorial por medio de la actuación sobre la normativa vigente y la elaboración de un sistema de gestión de calidad que permita supervisar las características de las soluciones habitacionales y urbanísticas propuestas.

### **3 / Crear modelo de intervención en asentamientos irregulares para su integración metropolitana.**

Para abordar la situación de asentamientos irregulares, proponemos un modelo de intervención en estas zonas con el objetivo de generar una articulación e integración metropolitana de estas áreas vulnerables y fortalecer las instancias de participación de la población afectada en los procesos de gestión y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad.

Este modelo consta de una primera etapa de diagnóstico de todos los asentamientos irregulares, en la que se evalúe las deficiencias de cada caso particular. Algunos de los aspectos a evaluar comprenden su localización, sus condiciones ambientales y de infraestructura (incluyendo áreas de riesgo), saneamiento, infraestructura vial y energética, las necesidades de servicios educativos y sanitarios, su estructura parcelaria y de propiedad del suelo, entre otras. En este aspecto se elaborará sobre lo ya realizado por el Programa de Mejoramiento Barrial.

Este análisis técnico multidisciplinario permitirá determinar las acciones a llevar a cabo y los actores que tendrán que intervenir, como pueden ser MVOTMA, MIDES, MTSS, MI, MEC, MEF, MTOP, entre otros, incluyendo los habitantes de la zona como vecinos, comerciantes, industriales, etc.

#### 4 / Creación de Unidades Barriales Sostenibles.

El objetivo de este modelo es la creación de Unidades Barriales Sostenibles, que no sólo presenten calidades ambientales dignas sino también claros roles económicos dentro de la estructura metropolitana. En la medida en que los barrios considerados tengan condiciones de habitabilidad y medio ambientales adecuadas, se trabajará en estrategias de intervención que incluyan políticas de vivienda, acceso a infraestructuras básicas de servicios públicos (agua potable, electricidad, saneamiento, recolección de residuos, seguridad pública, Internet), presencia de entes sociales públicos (centros comunales, policlínicas, bibliotecas), sostenibilidad y estructura ecológica (espacios verdes, parqueizado, recuperación de cursos de aguas y áreas inmediatas contaminados), mejoras de la conectividad (infraestructura vial, acceso al transporte público), y participación ciudadana a través de comisiones y grupos de vecinos en coordinación con el PMB, de manera de contribuir a la implementación.



*“Uruguay siempre se enorgulleció por el apoyo al conciudadano en áreas vulnerables. Hicimos historia. Pero hoy tenemos una sociedad quebrada”.*

*Ney Castillo*

*Referente de Ciudadanos en Integración Social*





## Integración social

### Por un país integrado

Desde 2004 y en un contexto de fuerte crecimiento económico, muchos hogares lograron superar el umbral de la línea de pobreza. A pesar de esto, en los últimos años el tejido social del Uruguay se ha deteriorado y es una realidad que afecta a toda la sociedad. La fractura social ha cambiado las relaciones de convivencia entre los ciudadanos, alejándonos de nuestro ideal de comunidad integrada.

La fractura social se ve reflejada de múltiples maneras. Hoy existen franjas de marginalidad que rodean la gran mayoría de los centros urbanos, no solo en el área metropolitana de Montevideo sino también en el interior del país, que se han venido ampliando con el correr de los años. En estas zonas generalmente vive un número importante de personas con un alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, con contextos familiares delicados y con resultados educativos muy por debajo de la media nacional. La situación se ve agravada por la ausencia de programas de vivienda adecuados a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad. A modo de ejemplo, hoy hay 164 mil personas viviendo en asentamientos irregulares<sup>1</sup>.

La fractura social también se ve reflejada en los niveles de violencia y criminalidad, que hoy alcanzan máximos históricos. Peor aún, la violencia se concentra en los contextos sociales más desfavorecidos [[Ver capítulo Estrategia policial](#)].

Los resultados educativos también dan cuenta de esta realidad. Mientras que en promedio solo un poco más de un tercio de los jóvenes terminan la educación media superior, en los contextos vulnerables ese número se reduce al 16 de cada 100<sup>2</sup>. A su vez, en un escenario económico delicado en el que se perdieron 50 mil puestos de trabajo en los últimos cuatro años, actividades como la distribución y el tráfico de drogas se vuelven atractivas para aquellas personas a las que el sistema educativo y el mercado laboral no les ofrecen oportunidades.

Necesitamos recomponer nuestro tejido social, construir ciudadanía y recuperar la convivencia armónica. No se trata de una tarea sencilla, pero sí de un proceso en el que muchas de las instituciones y servicios del Estado juegan un rol fundamental y determinante, especialmente si actúan de forma coordinada.

Se trata de empoderar a las comunidades para que puedan usar los recursos y herramientas que existen y aquellos que se van a generar. Los cambios tienen que surgir de la propia comunidad.

<sup>1</sup> Estimación en base a Encuesta Continua de Hogares 2018, INE.

<sup>2</sup> Personas de 18 a 20 años. [Mirador Educativo, INEED](#).

## Lo que soñamos

Un país integrado, con mayor justicia social, con altos valores cívicos, que convive en armonía. Un país orgulloso de generar efectivas oportunidades para todos, con prescindencia del origen social de sus habitantes.

## Lo que vamos a hacer

### *Solución multidimensional:*

- 1/ Establecer 136 liceos públicos modelo.
- 2/ Soluciones habitacionales.
- 3 / Ampliación del acceso a la salud.
- 4 / Polos de arte y cultura en contextos vulnerables y espacios públicos.
- 5 / Primera infancia.

### *Centros de Atención Integral (CAI):*

- 1/ Instalar Centros de Atención Integral en barrios/zonas de mayor vulnerabilidad.
- 2/ Instaurar incentivos que favorezcan el trabajo conjunto.
- 3 / Contar con un responsable de colaboración institucional en cada centro.

## **Solución multidimensional:**

Siendo que la fragmentación social no tiene una causa única, sino que responde a una serie de elementos de distintas características, las soluciones deben provenir de diferentes áreas y funcionar de manera coordinada y articulada. En ese sentido, Ciudadanos tiene una serie de iniciativas con ese objetivo.

### **1 / Establecer 136 liceos públicos modelo.**

Nuestro sistema no está preparado para enseñarles a los que no están en buenas condiciones de aprender. Por ende, no podemos seguir haciendo más de lo mismo y pensar en obtener resultados diferentes. Para revertir esta realidad proponemos, además de otro conjunto de acciones que en materia educativa y a nivel general implementaremos, establecer 136 liceos públicos modelo en todos los barrios vulnerables del país, con una propuesta educativa distinta a la que hoy prevalece y ajustada al contexto en el que tienen que trabajar, manteniendo los valores varelianos de gratuidad, obligatoriedad y laicidad [[Ver capítulo Educación](#)].

### **2 / Soluciones habitacionales.**

Crearemos una cartera de viviendas de emergencia de alcance nacional para atender de inmediato a las poblaciones de extrema vulnerabilidad, y de esa manera trabajar para que no se generen nuevos asentamientos. Esta cartera de viviendas podría estar compuesta por viviendas del stock de vivienda vacía, vivienda en propiedad de organismos del Estado, o el desarrollo de un parque de viviendas [[Ver capítulo Vivienda y urbanismo](#)].

### **3 / Ampliación del acceso a la salud.**

Integraremos paulatinamente a los sectores de la población que aún no tienen acceso al SNIS, comenzando con la integración asistencial en las poblaciones más desprotegidas, en donde coexisten múltiples prestadores (intendencias, ASSE, IAMC, ONG), pero absolutamente descoordinados. La asistencia a la primera infancia y al consumo de drogas será el eje central de ese programa. Por otro lado, consolidaremos el modelo de médico de referencia como gestor de las necesidades del paciente en atención primaria, trasladándole la capacidad de avanzar en estudios diagnósticos y tratamientos. Por último, legislaremos para el desarrollo de una telemedicina de calidad e impulsaremos fuertemente desde ASSE, la telemedicina para actividades de prevención, promoción y educación en salud, así como para el Primer Nivel de Atención, urgencias y la posibilidad de realizar coordinaciones para el Segundo Nivel en caso de ser necesario [[Ver capítulo Salud](#)].

### **4 / Polos de arte y cultura en contextos vulnerables y espacios públicos.**

El arte y la cultura son herramientas de integración y cohesión que contribuyen a revertir la fractura social. Tomando como ejemplo el caso de Medellín, donde existen bibliotecas de primer nivel construidas por reconocidos arquitectos y diseñadores en los barrios vulnerables de la ciudad, crearemos polos de arte y cultura en distintos puntos de nuestro país, priorizando determinadas zonas de contexto en donde se privilegiará la expresión de estas manifestaciones. Estos polos tendrán edificios de arquitectura moderna, áreas verdes, amplios espacios para el

uso público, biblio y videotecas para la promoción de la lectura y uso de las nuevas tecnologías, así como también herramientas y programas para el desarrollo de la música, artes plásticas y escénicas. Para su construcción y concreción, se diseñará un plan piloto seleccionando la ubicación según aspectos demográficos, urbanísticos, sociales y culturales [\[Ver capítulo Arte y cultura\]](#).

## **5 / Primera infancia.**

Tal como lo señalan los estudios científicos, el desarrollo acelerado del cerebro tiene su máxima expresión durante el período fetal y los primeros años de vida, afectando las vivencias en estos años el pleno desarrollo de los niños, así como eventual afectación en generaciones futuras. En ese sentido, trabajaremos en mejorar y transformar las experiencias de vida de los niños a partir de intervenciones multisectoriales y multiinstitucionales en los contextos donde nacen y habitan algunos niños del Uruguay, ya que no podemos resignarnos a que su origen sea su inevitable destino<sup>3</sup> [\[Ver capítulo Primera infancia\]](#).

### **Centros de Atención Integral (CAI):**

Las periferias urbanas tienen una notoria falta de presencia del Estado. Los ejemplos que ilustran esta situación abundan, pero basta con llamar la atención sobre la falta de conectividad de transporte con las zonas céntricas de las ciudades, la reducida cantidad y calidad de espacios públicos o la carencia de oficinas públicas en las cuales hacer trámites.

En las temáticas en las que sí hay alguna presencia del Estado, como puede ser la atención a la primera infancia (a través de los CAIF) o a la salud (a través de la Red de Atención Primaria), la oferta está disgregada, poco integrada y en ocasiones no es ni siquiera conocida por la población que pretende atender. En ese sentido, la sola presencia de instituciones que buscan atender las problemáticas de zonas de contexto crítico no es suficiente, ya que para ejercer un derecho se debe tener conocimiento de su existencia y una posibilidad real de acceder con las menores dificultades posibles. Por otra parte, y como fue mencionado, la vulnerabilidad rara vez tiene solo una arista o causa explicativa, sino que a menudo es un fenómeno multicausal que necesariamente requiere un abordaje multidisciplinario.

Se han realizado avances sobre este último punto. Por ejemplo, el Programa Cercanía del MIDES ha desarrollado Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) que “desarrollan un trabajo de proximidad con las familias mediante el cual se favorece el acceso efectivo a las prestaciones sociales a las que tienen derecho”<sup>4</sup>. El enfoque de este programa es el adecuado, pero evaluaciones realizadas por el propio MIDES en convenio con UDELAR arrojan que “los operadores y referentes institucionales consultados, casi en su totalidad, parecerían desconocer o tener muy poca información acerca de la existencia formal de las alianzas intersectoriales”<sup>5</sup>.

Por ello resulta más que necesario acercar el Estado allí en donde está presente en menor medida, para que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos en forma igualitaria y efectiva.

---

<sup>3</sup> Estas intervenciones continuarán una política iniciada en 1987 con los CAIFs, la universalización de la educación de cuatro y cinco años a partir de 1995 y las acciones vinculadas a la disminución de la mortalidad infantil, con políticas de atención integral de las familias.

<sup>4</sup> Programa Cercanía, MIDES.

<sup>5</sup> Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social, 2015, FCS-UDELAR y DINEM-MIDES.

**Casas de servicios al público:** Partiendo de la idea de que no es necesario inventar la rueda, sino encontrarla y adecuarla a nuestras necesidades, tomamos como experiencia positiva las *Maisons de services au public* de Francia (Casas de servicios al público), una red de más de 1.600 edificios físicos en donde los habitantes pueden ser acompañados y asistidos a la hora de relacionarse con el Estado en temas de empleo, jubilaciones, programas sociales, salud, vivienda, energía, acceso a la ley, etc.<sup>6</sup>

## **1/ Instalar Centros de Atención Integral en barrios/zonas de mayor vulnerabilidad.**

Nuestra propuesta es iniciar un programa similar a las Casas de servicios al público (*Ver recuadro*), denominados Centros de Atención Integral (CAI), en formato piloto en aquellos barrios/zonas del país con mayores niveles de vulnerabilidad.

Estos CAI funcionarán como expresiones coordinadas de todos los servicios que el Estado ofrece, incluidos aquellos específicos a contextos vulnerables. En ese sentido, deberán tener una unidad administrativa para dar inicio y seguimiento a trámites públicos, un equipo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) que haga el nexo con los planes de capacitación disponibles, una unidad del MVOTMA para atender casos de emergencia habitacional, una dependencia del MIDES que informe sobre planes sociales disponibles, y una unidad administrativa que tenga la tarea de acompañar a las personas a la institución más adecuada para atenderlas, en caso de que su situación no pueda ser resuelta por completo en el ámbito del CAI. Estos centros también tendrán Puntos de Escucha atendidos por expertos en materia de vulnerabilidad y adicciones con el objetivo de atender situaciones problemáticas de adicciones antes de que sea demasiado tarde.

Los Centros de Atención Integral también tendrán un rol especial en la convivencia ciudadana y la seguridad pública, dado que permitirán la coordinación entre la Policía de Cercanía y distintos organismos del Estado, potenciando así el policiamiento orientado a problemas que queremos para todo el país [[Ver capítulo Estrategia policial](#)].

Los policías que llevan a cabo el policiamiento orientado a conflictos deberán tener los insumos para conocer todas las dimensiones de los problemas a los que se enfrentan, y a la vez contar con la ayuda necesaria para encontrar soluciones integrales. Ello implica la integración de bases de datos, pero sobre todo el conocimiento exhaustivo de las personas que viven, estudian, trabajan y son usuarios de las escuelas y centros de salud del barrio, padecen necesidades insatisfechas o tienen problemas de adicción a las drogas. Dicho conocimiento solo puede funcionar si hay una comunicación fluida entre todos estos operarios que busque expresamente el intercambio de información y el desarrollo de soluciones integrales.

Con este esquema, las personas que viven en zonas de contextos críticos van a tener un lugar de referencia en el cual presentar sus problemáticas y obtener soluciones en el momento. Por otra parte, los ETAF tomarán como base de trabajo los CAI y serán su brazo en el territorio.

---

<sup>6</sup> [Maisons de services au public](#).

## **2 / Instaurar incentivos que favorezcan el trabajo conjunto.**

El mayor problema de este tipo de experiencias es el pasaje del discurso a la práctica, que es lo que suele fallar y derivar en una espiral de desmotivación y desintegración. Para ello, se deben instaurar incentivos que favorezcan el trabajo conjunto y la administración por resultados, y premien a aquellos que hagan el esfuerzo adicional de trabajar en equipo.

## **3 / Contar con un responsable de colaboración institucional en cada centro.**

Además, tendremos un responsable de colaboración institucional en cada centro, cuyo rol será el de asegurar que se cumplan los procedimientos y los objetivos en cada instancia. Es decir, deberá asegurarse que no se trate solo de reuniones puntuales y vacías, sino que surja una verdadera cooperación entre las distintas partes y que sea evaluada periódicamente. En ese sentido, también deberá articularse con el tercer nivel de gobierno, ya que su propia creación busca acercar a la ciudadanía a los lugares de decisión, estableciéndose así importantes oportunidades de sinergia.





## Caminando hacia la igualdad

Desde el principio del siglo XX y con el influjo del batllismo, Uruguay ha sido parte de los países a la vanguardia en materia de igualdad de género. Esto se vio reflejado en iniciativas tales como el proyecto de ley sobre licencias maternales (1906), cuota femenina en la administración pública (1910), Ley de Divorcio por la sola voluntad de la mujer (1912), creación de la Universidad de Mujeres (1912), primer proyecto de ley en América del Sur sobre derecho al sufragio femenino (1914) y Ley sobre el Derecho al Sufragio Femenino (1932), Ley de Derechos Civiles de la Mujer (1946), y la asunción de Alba Roballo, la primera ministra de América Latina (1968), entre otros.

Luego vinieron la creación del Instituto Nacional de la Mujer en 1987, hoy Instituto Nacional de las Mujeres y la aprobación de una serie de leyes orientadas a fomentar la igualdad de género, como Ley de Salud Sexual y Reproductiva (2008), Ley de Cuotas (2009), Ley de Acoso Sexual (2009), Ley de Identidad de Género (2009), Ley de Licencias Parentales (2013), y Ley de Violencia Basada en Género (2017), entre otras. También vale la pena destacar la firma y adhesión a convenios internacionales en la materia, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, y la elaboración de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género con perspectiva 2030.

Sin embargo, aún estamos lejos de una equidad de género. En la actualidad, sigue persistiendo una serie de brechas sociales importantes entre hombres y mujeres.

Primero, en términos estrictamente económicos, las mujeres tienen menores tasas de actividad que los hombres (proporción de personas que trabajan o buscan trabajo), una diferencia que se acentúa a medida que aumenta la cantidad de menores en el hogar, alcanzando una brecha de 25 puntos porcentuales en hogares con cinco o más hijos<sup>1</sup>. Como contrapartida, las mujeres destinan en promedio el doble de horas semanales al desempeño de tareas no remuneradas en el hogar en comparación con los hombres (37,5 horas contra 19,5)<sup>2</sup>. Paradoji-

<sup>1</sup> Estimaciones en base a Encuesta Continua de Hogares 2018, INE.

<sup>2</sup> Refiere a tareas como el cuidado de mayores y menores de edad, tareas de alimentación y de compras. [Sistema de Información de Género, INMUJERES.](#)

camente, esto se da a pesar de que el nivel educativo de las mujeres es en promedio superior al de los hombres (39% de las mujeres mayores de 18 tienen Secundaria completa, mientras que solo 31% de los hombres la culminaron).

Aún para las mujeres que trabajan existen diferencias. Considerando mismo nivel educativo, misma edad, misma ubicación geográfica, mismo sector de actividad y nivel jerárquico, el ingreso por hora trabajada es en promedio un 20% menor para mujeres que para hombres<sup>3</sup>.

En términos de participación en lugares de decisión, tras 10 años de Ley de Cuotas, la participación en el Poder Legislativo continúa siendo significativamente desigual: en las últimas elecciones, un 26% de los escaños en la Cámara de Senadores fueron para mujeres, mientras que en la Cámara de Representantes un 15% de las bancas corresponden a mujeres. La situación no es distinta en el sector privado: solo un 4% de las empresas grandes tienen una gerenta general y en las empresas pequeñas esa cifra asciende solo a 23%<sup>4</sup>.

En términos de violencia de género, la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (MIDES, 2013) encontró que casi 7 de cada 10 mujeres uruguayas han vivido situaciones de violencia basada en género en algún momento de sus vidas. Actualmente, 30 mujeres son asesinadas en Uruguay cada año a causa de la violencia íntima o intrafamiliar y desde 2015 esta cifra se incrementó en un 30%.

Tampoco se debe perder de vista que la división de tareas y la rigidez del sistema impacta negativamente a los hombres. Ejemplo de esto es que 86% de los homicidios consumados en 2018 hayan tenido hombres como víctimas, que el 81% de las víctimas de suicidio sean hombres, y que la esperanza de vida de los hombres sea 6 años menor que la de las mujeres. Estas cuestiones también deben ser abordadas si buscamos una verdadera equidad de género.

---

<sup>3</sup> Estimaciones en base a Encuesta Continua de Hogares 2018, INE.

<sup>4</sup> Enterprise Survey Uruguay 2012, Banco Mundial.

## Lo que soñamos

Una sociedad en la que el género no sea una condicionante a la hora de elegir la vida que uno quiere vivir.

## Lo que vamos a hacer

### *En los roles de género en la sociedad:*

- 1 / Acciones y planes en temas de género e identidad para la educación.
- 2 / Favorecer un mejor balance en la carga de trabajo no remunerado.
- 3 / Mantener cuotas mientras sean necesarias.
- 4 / Continuar reduciendo la brecha entre las licencias por maternidad y paternidad.

### *En violencia basada en género:*

- 1 / Programa transversal de educación sobre violencia sexual y roles de género.
- 2 / Campaña de concientización en medios para promover modelos positivos y denunciar conductas abusivas.
- 3 / Encuestas nacionales de victimización anuales.
- 4 / Ampliar el uso de tobilleras electrónicas.
- 5 / Reducir la posesión de armas por parte de condenados por violencia doméstica.
- 6 / Ampliar número de Casas de Breve Estadía a todo el país.

## **Los roles de género en la sociedad:**

### **1 / Acciones y planes en temas de género e identidad para la educación.**

El primer acercamiento a los temas de género e identidad debe ser desde la educación, tanto formal como informal. Es ahí donde una parte importante de las percepciones sobre la identidad y el género son formadas. Desde ese lugar se debe impedir la generación de visiones estereotipadas. Esto abarca temas como la distribución de la carga de tareas no remuneradas en el hogar, la idea –a veces implícita– de que ciertas carreras u orientaciones laborales son más o menos adecuadas para hombres que para mujeres y viceversa, y algunos tratamientos diferenciales de niños y niñas (por ejemplo, ideas como que “los varones no lloran” o que tienen que “hacerse hombres”).

### **2 / Favorecer un mejor balance en la carga de trabajo no remunerado.**

Por otra parte y en cuanto a los roles económicos de hombres y mujeres, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados surgió como una buena iniciativa para que cuidadores formados y financiados total o parcialmente por el Estado se hagan cargo de las tareas de cuidados de niños, adultos mayores y personas en situación de dependencia. Logra así el doble objetivo de liberar a las mujeres de tareas no remuneradas en el hogar y de remunerar a las personas que efectivamente se dedican a los cuidados, en su mayoría mujeres. Sin embargo, el SNIC fue víctima de desfinanciación y, por lo tanto, aún no se ha podido instrumentar efectivamente, a tal punto que una encuesta reveló que solo el 24% de los consultados conocía el sistema y sabía cómo funcionaba<sup>5</sup>. Este programa debe ser fortalecido para acelerar su implementación y que llegue a toda la población para que se conozcan los servicios a los que se puede acceder.

### **3 / Mantener cuotas mientras sean necesarias.**

En cuanto a medidas de acción afirmativa como por ejemplo las cuotas electorales, la visión de Ciudadanos es que son medidas temporales pero necesarias. En la medida que su objetivo se vaya cumpliendo –el cambio cultural que asegure la equidad de acceso– dejarán de ser necesarias.

### **4 / Continuar reduciendo la brecha entre licencia por maternidad y paternidad.**

Se necesita continuar reduciendo la brecha entre las licencias por maternidad y paternidad y fomentar el uso de las licencias por paternidad. Actualmente, la madre obtiene 14 semanas (13 semanas para la actividad pública), mientras que al padre le corresponden 13 días. Aun considerando lo anterior, 94% de las madres hacen uso del tiempo establecido por ley o más por un acuerdo con su empleador, mientras que para padres esta cifra desciende hasta el 79%<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Equipos Consultores, julio 2018.

<sup>6</sup> “Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado”, 2018.

## **Violencia basada en género:**

### **1/ Programa transversal de educación sobre violencia sexual y roles de género.**

Como evidencia la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (2013), la adolescencia y la juventud son las etapas en las que se concentra el mayor índice de violencia sexual y física. En consecuencia, se implementará un programa escolar y liceal a escala nacional con el fin de cambiar las actitudes de los niños y adolescentes sobre la violencia sexual y los roles de género. El programa estará basado en dos modelos: el de Relaciones Seguras (*Safe Dates*) de Estados Unidos y el de Noviazgos sin Violencia de Argentina (*Ver recuadro*). Nuestro objetivo será promover cambios en las normas adolescentes sobre roles y violencia de género, mejorar la resolución de conflictos, fomentar la búsqueda de ayuda en casos de riesgo y desarrollar la capacidad de asesoramiento entre pares y amigos.

#### **MODELOS REFERENCIA**

**Programa Relaciones Seguras:** Este programa otorga herramientas a los adolescentes para distinguir entre actitudes de cuidado y apoyo de actitudes controladoras, manipuladoras e incluso abusivas.

**Programa Noviazgos sin Violencia:** Este modelo tiene como objetivo dar asistencia y acompañamiento a adolescentes víctimas de situaciones de violencia física, emocional o sexual en sus parejas. Además, ofrece atención a las familias de las víctimas.

### **2 / Campaña de concientización en medios para promover modelos positivos y denunciar conductas abusivas.**

La prevención temprana estará también acompañada por una campaña de concientización en medios de comunicación. En la misma, figuras reconocidas del mundo deportivo, de la televisión y de Internet promoverán modelos positivos, y motivarán a los jóvenes a denunciar conductas abusivas y a intervenir en situaciones de violencia que puedan darse entre sus pares.

### **3 / Encuestas nacionales de victimización anuales.**

Implementaremos la realización anual de encuestas nacionales de victimización que incluyan un apartado especial sobre violencia doméstica y de género, que incorporarán a hombres en la muestra. Por un lado, los hombres también sufren violencia doméstica a manos de familiares, parejas y ex parejas, como evidencia el hecho de que un cuarto de las denuncias por violencia doméstica son realizadas por hombres. Por otro, uno de los factores de riesgo más importantes en materia de violencia doméstica es el haber presenciado o sufrido violencia doméstica durante la niñez y adolescencia, lo que con frecuencia desencadena un círculo vicioso que lleva a las víctimas a perpetrar la misma violencia en la adultez. Ambos factores hacen imprescindible conocer y enfrentar la violencia doméstica que sufren los varones, ya que previene que sean ellos los que usen la violencia más adelante.

### **4 / Ampliar el uso de tobilleras electrónicas.**

Ampliaremos el uso de tobilleras electrónicas, medida cautelar que se impone a los agresores cuando la Justicia considera que hay un riesgo real de vida. Creemos que su utilidad ha sido demostrada con creces, aun cuando su uso se ha visto limitado por falta de disponibilidad. Apuntamos a seguir expandiendo el sistema y a utilizarlo también para garantizar la prisión domiciliaria y monitorear otros tipos de penas alternativas a la prisión [*Ver capítulo Política carcelaria*].

## 5 / Reducir la posesión de armas por parte de condenados por violencia doméstica.

Haremos uso de las facultades que brinda la Ley de Tenencia Responsable de Armas para que ninguna persona que haya sido condenada por violencia doméstica pueda poseer armas, las que serán requisadas y destruidas.

## 6 / Ampliar número de Casas de Breve Estadía en todo el país.

En los casos de violencia doméstica es fundamental dar una solución habitacional temporal a las víctimas para evitar que la situación escale. En ese sentido, se abrirán nuevos refugios de acogida, centros accesibles para todas las mujeres víctimas de violencia doméstica y sus hijos, en los que recibirán un apoyo multidisciplinario. Hoy existe una Casa de Breve Estadía con objetivos similares con solo 30 cupos, ubicada en Montevideo. Nuestra propuesta es más ambiciosa y busca tener presencia nacional y permitir una estadía que pueda extenderse a algunos meses en casos excepcionales. Cada refugio contará con personal idóneo en materia de atención psicológica y médica, y se ofrecerá acceso al asesoramiento legal gratuito, proporcionado por los distintos servicios de defensoría pública, coordinados a través de mecanismos informáticos [\[Ver capítulo Sistema judicial\]](#).

A su vez, se procurará incorporar al equipo de trabajo a personas que conozcan de primera mano la situación que atraviesan las víctimas y puedan servir de ejemplo de superación.

Se aprovechará la permanencia temporal de las víctimas en los refugios para fomentar su inclusión en cursos de capacitación laboral, en consonancia con la iniciativa Ciudad Mujer (*Ver recuadro*), creada en El Salvador y luego replicada en otros países de Centroamérica. El propósito de esta iniciativa es que las mujeres encuentren apoyo en cuestiones relativas a la violencia de género, capacitación y autonomía económica y salud reproductiva.

### CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL:

La creación de estos centros jugará un rol central en la política contra la violencia doméstica y de género. Estos centros estarán especialmente preparados para responder frente a casos de violencia. Para ello, cada centro contará con personal idóneo en la tarea, incluyendo contacto con otros actores como psicólogos y el apoyo de la Policía de Cercanía. Ello permitirá a las víctimas –sobre todo a aquellas que viven en zonas de contexto crítico– tener a disposición un lugar seguro al cual acudir en busca de atención y asesoramiento, así como para obtener una respuesta inmediata e integral a la violencia que están sufriendo [\[Ver capítulo Integración social\]](#).



*“¿Cuál es el sueño que nosotros nos proponemos? Una sociedad en la que el género no sea una condicionante a la hora de elegir como queremos vivir”.*

*Carmen Correa  
Referente de Ciudadanos en Género*



## Personas en situación de discapacidad

### Un país que no deje a nadie por el camino

En el 2006, la Organización de Naciones Unidas promulgó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Dicha convención, de la que Uruguay es parte, establece en su artículo 4, la obligación de *“asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad.”* No obstante, a modo de ejemplo, la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad aún no fue reglamentada en sus aspectos medulares, obstaculizando el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

En el modelo social de la discapacidad al que apuntamos, el foco está puesto en el entorno y no en la persona con discapacidad en sí. Es sobre el entorno que hay que trabajar para eliminar las barreras que impiden que las personas con discapacidad tengan vidas plenas, productivas e integradas a la sociedad. Este modelo social deja atrás antiguos paradigmas de ‘beneficencia’ y ‘rehabilitación’, propios del paradigma médico hegemónico previo, que se centraba en las limitaciones de la persona.

La discapacidad no puede resultar en una limitante de los derechos inherentes a la personalidad humana. Sin embargo, esto que muchas veces en papel parece saldado, en la práctica en ocasiones se incumple una y otra vez. Para posicionarnos plenamente en el paradigma social urge salir del paradigma que indica que las personas en situación de discapacidad tienen ‘problemas’. Todos los ciudadanos son iguales a los ojos de la ley y tienen idénticos derechos. Muchos de los múltiples derechos supuestamente reconocidos en Uruguay no se han implementado, no son conocidos y por ende no son cumplidos.

Hoy no se coordinan las actividades llevadas a cabo por las diferentes dependencias estatales, a tal punto que diferentes organismos requieren diferentes Certificados de Discapacidad. No se recaban datos confiables y actualizados sobre las distintas condiciones. Se han realizado declaraciones de intenciones y sugerencias, pero el avance hacia una educación inclusiva tiene mucho camino por recorrer. Los esfuerzos por alcanzar una verdadera inserción laboral no han pasado de establecer cuotas por ley, un avance que reconocemos pero que debe ser complementado con esfuerzos sostenidos de capacitación y un cambio de paradigma. No se han tomado en cuenta las dificultades de accesibilidad al momento de diseñar políticas públicas.

Un gobierno de Ciudadanos trabajará en estos y en muchos otros frentes para lograr una inclusión en los hechos, no en los proyectos.

## Lo que soñamos

Un Uruguay inclusivo, que trabaje fuertemente para remover las barreras que le impiden a las personas con discapacidad desarrollarse en su plenitud, de la mano de un Estado que reconoce la riqueza y el valor que las personas con discapacidad agregan a la sociedad toda.

## Lo que vamos a hacer

### *Modificaciones reglamentarias y legislativas:*

- 1/ Reglamentación completa de la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad.
- 2/ Creación de un Certificado Único de Discapacidad con validez en todo el país.
- 3/ Darle forma imperativa al Protocolo de Inclusión de Personas con Discapacidad en Centros Educativos.
- 4/ Reglamentar las leyes 18.418 y 18.651 (Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y Protección Integral de Personas con Discapacidad) para otorgarles plenos efectos prácticos.
- 5/ Ajustes en la terminología legal hacia las personas en situación de discapacidad.

### *Cambios en Políticas de Estado:*

- 1/ Creación de una Unidad Estadística de Personas en situación de Discapacidad.
- 2/ Evaluación de la cobertura geográfica del programa de Ayudas Excepcionales del BPS.
- 3/ Ajustar oferta de capacitaciones para la inserción de personas con discapacidad al mercado laboral.

## **Modificaciones reglamentarias y legislativas:**

### **1 / Reglamentación completa de la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad.**

Muchos de los problemas actuales de falta de apoyo a personas con discapacidad pueden y son enfrentados con modificaciones legislativas, pero de manera indispensable deben ser rápidamente seguidas por reglamentaciones comprensivas, de manera tal de concretizar los derechos abstractos reconocidos por las leyes.

En esa línea, consideramos prioritaria la reglamentación completa de la Ley 18.651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad. Esta ley de 2010 consagra una importante cantidad de derechos en las áreas médica, educativa, de rehabilitación, psíquica, social, económica y profesional, entre otras. Si no se efectivizan por medio de una reglamentación, no pasan de ser una declaración de buenas intenciones.

### **2 / Creación de un Certificado Único de Discapacidad con validez en todo el país.**

Crearemos un Certificado Único de Discapacidad que tenga validez en todo el territorio nacional y termine con el sistema actual en el que cada organismo exige su propio certificado, que genera desgastes en la persona, costos adicionales y dificulta aún más la tarea de los tutores legales de las personas en situación de discapacidad.

### **3 / Darle forma imperativa al Protocolo de Inclusión de Personas con Discapacidad en Centros Educativos.**

Le daremos estatuto imperativo al Protocolo de Inclusión de Personas con Discapacidad en Centros Educativos, aprobado por el Decreto 72/017 con forma de “*guía de referencia y consulta*”, cuyo cumplimiento no se fiscaliza. Su adopción será exigida a todos los centros educativos, públicos y privados, en un plazo razonable a determinar. Dichos centros deberán tener un protocolo claro de actuación para la inclusión de personas con discapacidad. El derecho a la educación de personas con discapacidad está consagrado por el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ley 18.418) y por el artículo 40 de la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad (18.651) y en un gobierno de Ciudadanos no se pasará por encima este punto fundamental como se viene haciendo hasta ahora.

La educación inclusiva debe ser una política de Estado. El gobierno de Ciudadanos trabajará para lograr un cambio cultural de la educación selectiva actual a la educación inclusiva, que no deje a nadie de lado y celebre la diversidad, en vez de esconderla y marginarla.

#### **4 / Reglamentar las leyes 18.418 y 18.651 (Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y Protección Integral de Personas con Discapacidad) para otorgarles plenos efectos prácticos.**

Reglamentaremos las leyes 18.418 (Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad) y 18.651 (Protección Integral de Personas con Discapacidad), estableciendo un servicio de concientización y diagnóstico pre y posnatal de condiciones especiales. Las instituciones prestadoras de salud deberán contar con profesionales especializados para certificar que la persona por nacer o nacida, tiene una discapacidad y deberán proporcionar información fidedigna e imparcial sobre la misma (que será previamente confeccionada por las asociaciones referentes en las diferentes condiciones en coordinación con el Ministerio de Salud Pública). Se establecerá también un servicio telefónico gratuito que proporcionará información, orientación y hará un seguimiento a quienes así lo deseen. Se busca que, en el caso de los diagnósticos prenatales, la mujer y la pareja estén empoderados a la hora de tomar una decisión consciente sobre el futuro de esa vida por nacer.

#### **5 / Ajustes en la terminología legal hacia las personas en situación de discapacidad.**

Haremos una revisión extensiva de toda la terminología peyorativa hacia las personas con discapacidad en la legislación nacional y la sustituiremos por la apropiada. Como ejemplos recabados en un examen preliminar podemos mencionar el Patronato del Psicópata (institución para el cuidado de enfermos mentales creada por la Ley 11.139 de 1949), el tratamiento de “demente” que el Código Civil utiliza para referirse a personas en situación de discapacidad (arts. 108, 247, 352, 432, etc.) y la “locura” que el Código Penal prevé como causal de impunidad de los delitos (art. 30).

### **Cambios en Políticas de Estado:**

#### **1 / Creación de Unidad Estadística de Personas en situación de Discapacidad.**

Crearemos una Unidad Estadística de Personas en situación de Discapacidad que recabará, procesará, analizará y divulgará estadísticas precisas y actualizadas en la materia, incluyendo número de personas con discapacidad, nivel y trayectoria educativa, grado de inclusión en la vida social, laboral y cultural, y sus actitudes frente a la vida en general. No es posible evaluar el progreso en las distintas áreas si no se tiene la información precisa.

#### **2 / Evaluación de la cobertura geográfica del programa de Ayudas Excepcionales del BPS.**

En relación al programa de Ayudas Excepcionales (AYEX) del BPS (que incluye servicios como fonoaudiología, fisiatría, psicomotricidad y psicología) entendemos necesario una evaluación de la cobertura geográfica existente para asegurar alcance a todo el territorio nacional. A su vez, entendemos urge resolver la situación de inequidad que existe en la actualidad, la cual lleva a que no todos los niños y adolescentes accedan a las mismas.

### 3 / Ajustar oferta de capacitaciones para la inserción de personas con discapacidad al mercado laboral.

En cuanto a inserción laboral efectiva, por más que la reserva de 4% de los cargos públicos para personas con discapacidad (instaurada por el art. 49 de la Ley 18.651) fue un gran avance en el tema, a nueve años de aprobada la Ley el propio Estado sigue siendo flagrantemente omisivo (incorporando solamente 1,3% del total de vacantes generadas en 2018). Se debe cambiar el paradigma laboral y tener presente las necesidades de las personas con discapacidad al momento de elaborar las bases de los concursos. Se evaluará el trabajo realizado por el PROCLADIS de INEFOP para que la oferta de capacitaciones esté alineada con las necesidades reales para la inserción de personas con discapacidad al mercado laboral.

La educación inclusiva debe ser una política de Estado. Además de darle estatuto imperativo al Protocolo de Inclusión de las Personas con Discapacidad en Centros Educativos, el gobierno de Ciudadanos trabajará para lograr un cambio cultural de la educación selectiva actual a la educación inclusiva, que no deje a nadie de lado y celebre la diversidad, en vez de esconderla y marginarla.

#### OBSERVACIONES DE LA ONU AL ESTADO URUGUAYO: EDUCACIÓN Y ACCESIBILIDAD:

La educación inclusiva es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, y el propio Comité de Derechos Humanos observó al Estado uruguayo por la ausencia de un enfoque en la educación inclusiva y de la efectiva aplicación de la ley 18.651<sup>1</sup>. Esto se trabajará a nivel de política pública, así como también se ofrecerán capacitaciones a los centros educativos para que transformen sus culturas hacia centros inclusivos.

La accesibilidad es otro problema acuciante de las personas con discapacidad, que muchas veces es simplemente ignorado por la falta de voz de estos grupos. El Comité de DDHH de la ONU llamó a Uruguay a implementar un plan rural y urbano para el acceso libre a infraestructura y servicios públicos, cosa que compartimos. Asimismo, toda la información pública debe ser comunicada a través de medios accesibles.



*“Lo que buscamos es que podamos trabajar juntos desde Ciudadanos para una sociedad en la que las personas con discapacidad estén donde quieren estar y haciendo lo que quieren hacer”.*

*Carmen Sanguinetti  
Referente de Ciudadanos en Personas en Situación de Discapacidad*

<sup>1</sup> [Observación del Comité de DDHH de la ONU.](#)

# TALV

PRESIDENTE

*Lo nuevo  
se viene.*





## Personas en situación de Adicciones

### Prevención, disuasión, actuación

El consumo problemático de sustancias psicoactivas afecta a personas, familias y comunidades. Genera riesgos en entornos educativos y laborales. Afecta la convivencia de los barrios y poblaciones, incluso la seguridad vial, generando costos económicos, sociales y de salud, entre otros.

A pesar de las políticas adoptadas por sucesivos gobiernos, el consumo de psicotrópicos sigue en aumento. El Estado hoy no brinda las respuestas que necesita nuestra población: no previene adecuadamente, no detecta ni trata en forma suficiente. Hay poblaciones que quedan por fuera de los servicios previstos, hay servicios desbordados y otros poco aprovechados.

El consumo de drogas en cárceles es rampante. Esto genera un círculo vicioso que hace que las personas privadas de libertad se vuelvan adictas o intensifiquen su consumo previo. Una vez fuera, se les dificulta aún más conseguir trabajo y regularizar su vida, por lo que terminan en situación de vulnerabilidad, perpetuando su situación.

A pesar de que existe un Centro Nacional de Información y Referencia de la Red de Drogas (Portal Amarillo), tiene “muchos agujeros y muy grandes”, según declaraciones de su propio exdirector<sup>1</sup>.

La prevención es el eje fundamental, y su funcionamiento está probado.

La estrategia antitabaco es un claro caso de éxito. Se estableció una fuerte política de control, prevención y disuasión de uso, con tratamientos accesibles y efectivos para fumadores dependientes. Los resultados están a la vista: la cantidad de fumadores se redujo de 35 a 21% entre 2005 y 2018<sup>2</sup>. El 97% de los consultados en la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos de la ONU admitieron creer que fumar causa enfermedades graves, el 43% pensó en dejar de hacerlo debido a las advertencias sanitarias de las cajillas, y el 73% planea dejar de fumar en algún momento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [¿Quién cura a los adictos uruguayos?, El País.](#)

<sup>2</sup> [Casi 450.000 uruguayos dejaron de fumar tabaco en los últimos 10 años, Presidencia de la República.](#)

<sup>3</sup> [En 8 años, fuerte baja de cantidad de fumadores, El País.](#)

Por contraste, solo 40% de la población liceal hoy cree que el consumo de marihuana presenta riesgos para la salud, una percepción de riesgo sumamente baja.<sup>4</sup> Existe una creciente naturalización del consumo. De acuerdo con la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, el consumo de marihuana se encuentra en un aumento sostenido.<sup>5</sup>

Un informe de la International Cannabis Control Board ratificó estos datos y concluyó que el mercado ilegal incluso pudo verse favorecido por la legalización.<sup>6</sup> Cinco años después de la aprobación de la ley y dos años después del comienzo de la venta, más de la mitad del mercado sigue en manos de los narcotraficantes, posiblemente debido a que por una falta de previsión se terminó vendiendo en sólo 17 farmacias.<sup>7</sup>

El Uruguay no tiene hoy una política suficiente en la materia. No hay un mensaje preventivo que impacte. No hay total cobertura, acceso, variedad y coordinación de los servicios de atención entre sí y con los demás sistemas de salud y de protección social.

Por la falta de recursos y formación existente, cuando una persona es derivada a un hospital, en caso de que consiga lugar, se le administran medicamentos puntuales pero al poco tiempo es dada de alta, sin la suficiente orientación hacia los demás niveles del sistema de tratamiento. En los pocos casos en que son derivados a centros asistenciales, el tratamiento recibido no siempre es el adecuado a las necesidades y realidades de la persona, su familia y su entorno. Cuando culminan la etapa de rehabilitación, se encuentran con dificultades en la inserción familiar, barrial, educativa y laboral, y muchas veces no llegan a los programas de apoyo existentes en esas áreas.

---

<sup>4</sup> JND - Uso de Drogas en Uruguay.

<sup>5</sup> VI Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, 2016, JND.

<sup>6</sup> INCB, 2016.

<sup>7</sup> IRCCA - Farmacias Adheridas.

## **Lo que soñamos**

Un país consciente del daño que generan todas las drogas, donde su abuso sea mínimo, donde se monitoree el consumo problemático y donde se rehabilite verdaderamente, con una Junta Nacional de Drogas que informe y prevenga imparcialmente.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Prevención:***

- 1/ Cambio radical en el enfoque sobre la marihuana.
- 2/ Énfasis en los jóvenes y sus familias.
- 3/ Puntos de Escucha dentro de Centros de Atención Integral.

### ***Rehabilitación:***

- 1/ Atención integral e interdisciplinaria.
- 2/ Reformular la política de rehabilitación.

### ***Disuasión, control y prevención del consumo de marihuana:***

- 1/ Modificar la regulación de la marihuana.

## **Prevención:**

### **1 / Cambio radical en el enfoque sobre la marihuana.**

La Junta Nacional de Drogas implementará una Estrategia Nacional de Prevención del Consumo llevando adelante campañas contra el consumo de drogas en general, promoviendo la vida sana. Se cambiará radicalmente el enfoque sobre la marihuana, asimilándolo al que utilizó de manera altamente efectiva el Ministerio de Salud Pública contra el tabaco, y se le sumarán campañas contra los demás psicotrópicos que causan estragos en nuestra sociedad y especialmente en nuestros jóvenes.

### **2 / Énfasis en los jóvenes y sus familias.**

Se hará especial enfoque en la prevención dirigida a jóvenes y sus familias, realizando cursos en liceos e implementando campañas especialmente hacia ese grupo etario. Se profundizará en la prevención coordinada con los servicios de salud, sociales, con la seguridad vial y seguridad ocupacional.

### **3 / Puntos de Escucha dentro de Centros de Atención Integral.**

Ciudadanos creará Centros de Atención Integral (CAI) que colocará en los barrios vulnerables del país, llevando servicios estatales hacia los que más lo necesitan [[Ver capítulo Integración social](#)]. Dentro de la amplia gama de ofertas, se incluirán 'Puntos de Escucha' atendidos por expertos en materia de vulnerabilidad y consumo con el objetivo de detectar y prevenir consumos problemáticos en etapas iniciales. Funcionarán preventivamente detectando situaciones de consumo peligroso de sustancias antes de que sea demasiado tarde. Los Puntos de Escucha estarán en permanente contacto con instituciones educativas, programas de desarrollo social y con el Ministerio del Interior.

La prevención es una herramienta excepcional para la lucha contra las adicciones, e instituida así, podremos actuar de manera avanzada y eficaz. De esta manera se aumentará la llegada de personas a los sistemas de tratamiento y rehabilitación.

## **Rehabilitación:**

### **1 / Atención integral e interdisciplinaria.**

Pondremos en práctica un protocolo de actuación en servicios de emergencia y servicios especializados de desintoxicación para el tratamiento de personas bajo efectos de psicotrópicos. Se buscará la atención integral con un equipo interdisciplinario adecuadamente entrenado que realice la evaluación y el tratamiento médico necesario, pero también la evaluación psico-familiar-social, la motivación, derivación y acompañamiento al siguiente nivel de atención.

## **2 / Reformular la política de rehabilitación.**

También reformularemos la política de rehabilitación. Ampliaremos los Centros Ciudadela para que lleguen a todas las personas que los necesiten. Además, cambiaremos su enfoque, interviniendo en diferentes niveles de tratamiento, rehabilitación y/o reducción de daños según el caso, dando entrada a la familia y a la comunidad para que puedan, junto con la persona en recuperación, recomponer su situación. A través de los centros CAI les proporcionaremos alternativas de vida (laboral, asistencial, habitacional, etc.) que ayudarán a sostener los cambios logrados.

Mediremos los resultados y haremos seguimiento de los usuarios de los servicios para evaluar y optimizar el servicio todo lo posible.<sup>8</sup>

## **Disuasión, control y prevención del consumo de marihuana:**

### **1/ Modificar la regulación de la marihuana.**

No proponemos la derogación de la ley de Marihuana<sup>9</sup>; proponemos modificarla cambiando su enfoque. La Junta Nacional de Drogas, si bien está obligada por el artículo 12 de la ley a realizar “campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización para la población en general respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas”, terminó relativizando su consumo con su accionar<sup>10</sup>. Como se mencionó anteriormente, existen estudios que han demostrado que por fallas en la implementación de una buena iniciativa, no se le terminó sacando mercado al narcotráfico y el número de consumidores crece sostenidamente<sup>11</sup>. Se deberá evaluar a la farmacia como punto de venta de la marihuana, junto con el rol que hoy juega el Estado en la plantación y distribución.

---

<sup>8</sup> El tratamiento de adicciones en personas privadas de libertad está contenido en Política carcelaria.

<sup>9</sup> Ley 19.172 de Regulación y Control del Cannabis.

<sup>10</sup> Campaña JND - Uso no médico del cannabis.

<sup>11</sup> [El Observador](#).

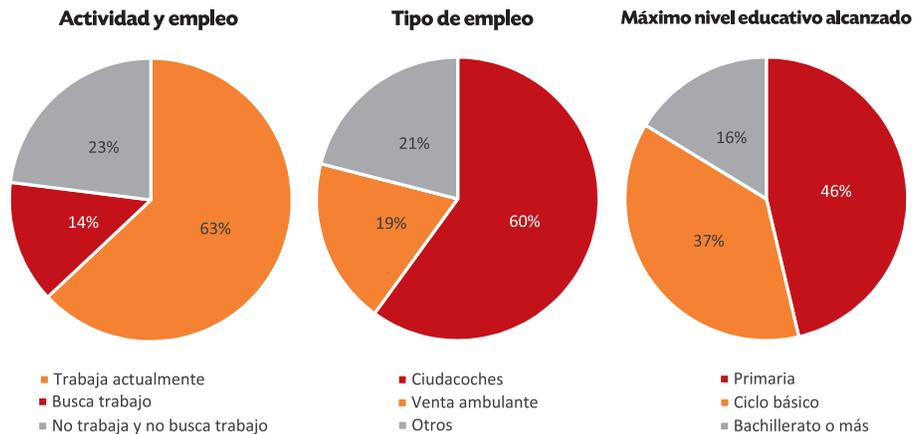




## Personas en situación de calle

### Una vida digna para uno de los grupos más vulnerables

La población en situación de calle presenta extrema vulnerabilidad en áreas clave como salud, educación y empleo. Su esperanza de vida es de entre 45 y 50 años y tienen una tasa de suicidio 10 veces superior al de la población general. Esta población está compuesta en un 94% por varones adultos solteros. Casi la mitad tiene solo educación primaria como máximo nivel educativo alcanzado, y el empleo más común es cuidacoche.



Fuente: Censo MIDES 2019

Ocho de cada 10 vienen de largos procesos de institucionalización: han vivido parte de su vida en la cárcel, el INAU, el INISA o en el Hospital Vilardebó. Tienen un bajo nivel educativo y carecen de lazos afectivos o sociales. Más del 80% consume alguna sustancia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Censo MIDES 2019.

La Ley de Faltas le impuso al MIDES la ampliación de sus programas orientados a esta población, dado que en su artículo 14 (modificativo del 368 del Código Penal) cataloga como falta el hecho de que una persona acampe o pernocte en espacios públicos. Si, luego de ser intimada a retirarse dos veces, sigue permaneciendo, la persona deberá ser “trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social” a los efectos de que “se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación”. Según reconoce la doctrina, esta alternativa “no podría ser otra que la de hallarle un lugar para vivir”<sup>2</sup>.

Son múltiples las denuncias de malas condiciones y robos en los refugios, al punto que más de la mitad declara no tener voluntad de asistir a un refugio, lo que lleva a la lamentable situación de que todos los inviernos se den muertes por hipotermia<sup>3</sup>. Asimismo, el MIDES, la dependencia del gobierno que tiene la tarea de atender a esta población, es uno de los organismos más observados por el Tribunal de Cuentas por sus procedimientos poco transparentes.



---

<sup>2</sup> Langón Cuñarro, Miguel, Código Penal Uruguayo y Leyes Complementarias Comentados, Universidad de Montevideo, Segunda Edición, 2018, p. 1036.

<sup>3</sup> Ver por ejemplo “[Vivir y morir en la calle](#)”, El País.

## Lo que soñamos

Trabajar con uno de los grupos más vulnerables y excluidos de nuestra sociedad para que logren salir adelante y tener una vida digna con todos sus derechos garantizados y necesidades básicas cubiertas.

## Lo que vamos a hacer

### ***Programa SALIDA:***

- 1/ Creación de un programa comprensivo que integre y atienda a cada eslabón de la cadena.

### ***Rehabilitación y adicciones:***

- 1/ Reinserción a la sociedad.
- 2/ Prevención y rehabilitación de adicciones.

## **Programa SALIDA:**

### **1/ Creación de un programa comprensivo que integre y atienda a cada eslabón de la cadena.**

En primer lugar, reformularemos la política del MIDES de tratamiento de personas en situación de calle a través del Programa SALIDA. Enfrentaremos el problema de exclusión y vulnerabilidad que hoy sufren las personas en situación de calle, posibilitando que mejoren sus condiciones de vida y superen esta realidad que muchas veces termina siendo un círculo vicioso.

Un equipo profesional multidisciplinario hará seguimiento individualizado a este grupo de individuos y les proporcionará ayuda en soluciones laborales, habitacionales, educacionales, psicológicas y de salud. Atenderemos cada eslabón de la cadena:

- › El sistema hoy opera de manera poco coordinada, dividido entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el MIDES<sup>4</sup>. En primera instancia, en los casos que participen organizaciones de la sociedad civil, la adjudicación se hará mediante licitación abierta y transparente.
- › En cuanto a la estructura operativa del programa, coordinaremos de forma cercana las denuncias y solicitudes recibidas en el call center con el Equipo Calle, asegurando que una cuadrilla pase por el lugar denunciado lo más rápido posible. Asimismo, el Equipo Calle tendrá un portal web para recibir solicitudes y así, en base a los insumos del call center y de la web, definir el recorrido de las cuadrillas que también será publicado en dicho sitio web. Este portal podrá también recibir solicitudes de terceros que detecten PSC. Esto permitirá aumentar el control de los recorridos y la coordinación entre el Equipo Calle y los receptores de denuncias.
- › La siguiente etapa es la Puerta de Entrada. Ya sea llegando por sus propios medios o a través de una cuadrilla del Equipo Calle, se tratará a las personas en situación de calle de una manera digna, ágil y eficiente, asegurándoles un lugar para pasar la noche en un Centro de Atención (refugio). Se deberá estudiar la conveniencia de que un servicio tan fundamental sea prestado por una OSC.
- › De allí, las PSC serán derivadas a los Centros de Atención. En los casos que sea posible, se derivará al refugio que se encuentre a la menor distancia posible con el lugar de trabajo. Estableceremos programas para ocupar el tiempo ocioso, motivar su permanencia en el refugio y proporcionar alternativas de vida. Además, tomando como ejemplo el caso del programa Vilardevoz, una radio comunitaria en el hospital psiquiátrico que proporcionó a los internos un medio para expresarse, proponemos generar espacios y programas para que las PSC puedan desarrollar sus ideas, comprometerse y trabajar. También haremos un estudio del estado sanitario y de la situación jurídica de estos Centros de Atención para asegurar la buena calidad del servicio.

---

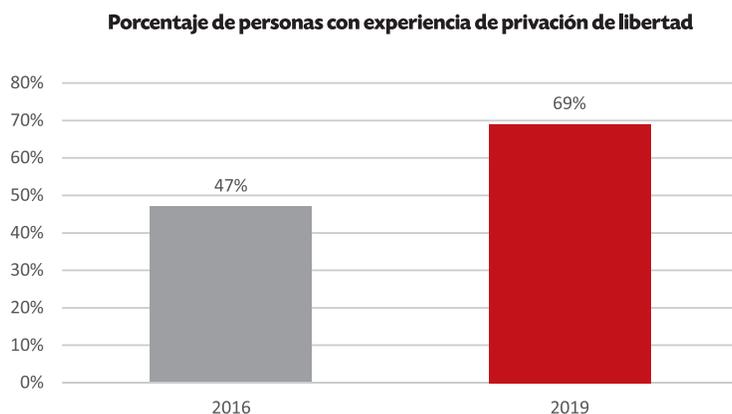
<sup>4</sup> Existe falta de articulación entre los componentes de la estructura del programa actual "Programa de Atención a Personas en Situaciones de Calle (PASC)": Equipo Central, Equipo Calle, Puerta de Entrada, Centros de Atención, Call Center.

- › Finalmente, proporcionaremos herramientas para que las PSC salgan de ese circuito y puedan llevar adelante una vida digna. Con seguimiento especializado y planes específicos, trabajaremos para que en el gobierno de Ciudadanos nadie deba dormir en la calle. Un aspecto fundamental es la solución habitacional que se le da a la PSC. Apoyándonos en nuestra propuesta de Vivienda de emergencia, tenemos que trabajar desde el principio del proceso en la búsqueda de una solución habitacional para la persona [\[Ver capítulo Vivienda y urbanismo\]](#).

De forma transversal a todas estas etapas, se debe llevar a cabo una auditoría independiente de todas las actividades desempeñadas en la actualidad por las OSCs poniendo énfasis en la Puerta de Entrada y en los Centros de Atención [\[Ver capítulo Sociedad civil y voluntariado\]](#).

## **Rehabilitación y adicciones:**

### **1 / Reinserción a la sociedad.**



Fuente: Censo MIDES 2019 y 2016

Más del 60% de las personas en situación de calle pasaron por un centro penitenciario en algún momento de sus vidas. Hay una relación entre estos dos factores que es importante desarraigar, empezando por fomentar la cultura del trabajo en los centros penitenciarios y el apoyo en la búsqueda de trabajo fuera del establecimiento una vez logrado el egreso. Por tanto, es fundamental llevar a cabo políticas públicas de reinserción a la sociedad para alentar a estas personas a llevar adelante una vida mejor [\[Ver capítulo Política carcelaria\]](#).

### **2 / Prevención y rehabilitación de adicciones.**

Por otra parte, un elevado porcentaje de personas en situación de calle son adictos, especialmente a la pasta base (6 de cada 10 la consumen). Para ellos proponemos acciones específicas que apuntan a la prevención, disuasión y rehabilitación del consumo de todas las drogas [\[Ver capítulo Adicciones\]](#).

**TALVI**  
PRESIDENTE

**1600**  
SAN JOSÉ

**MAURICIO VIERA**

**TALVI**  
PRESIDENTE  
**MAURICIO VIERA**

#LoNuevoSeViene

**TALVI**  
PRESIDENTE



Dr. E.G.  
CIGANDA





## Primera infancia

### Desplegar todo su potencial

Ninguna otra etapa en la vida de la persona es tan corta en duración y tan determinante en el largo plazo como la primera infancia. Los primeros años de la niñez tienen un enorme impacto en el desarrollo a lo largo del ciclo vital. Durante esta etapa se establecen los pilares del desarrollo intelectual, emocional, físico e inmunológico, y por ende, del aprendizaje futuro y de las competencias sociales<sup>1</sup>. Los diferenciales de desarrollo que se generan en las etapas tempranas son difíciles de revertir en etapas posteriores.

Las investigaciones de Heckman han demostrado que es más eficiente invertir en edades tempranas que invertir cantidades similares en etapas posteriores<sup>2</sup>. Si lo miramos desde una óptica económica, estas inversiones tempranas tienen una buena tasa de retorno en el largo plazo.

Los niños nacen con determinadas capacidades y potencialidades físicas y cognitivas (genética), cuyo desarrollo depende en gran medida del estímulo que reciban. Cuanto más estimulante sea el ambiente primario, más conexiones neuronales suceden y mejor es el progreso del niño en todos los aspectos de su desarrollo integral. En este sentido, si bien es de popular conocimiento que preservar una buena nutrición en esta etapa es fundamental para un buen crecimiento, muchas veces se subestima la necesidad crítica de que los niños crezcan en un ambiente afectivo y receptivo. Existe evidencia sobre cómo la adversidad temprana (o en contraste los ambientes nutritivos) durante los primeros años afectan el desarrollo y el funcionamiento a lo largo de todo el ciclo de vida<sup>3</sup>.

En este contexto, lamentablemente en Uruguay los hogares con niños chicos son los que tienen mayor incidencia de la pobreza económica y tienen en promedio un mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas<sup>4</sup>.

---

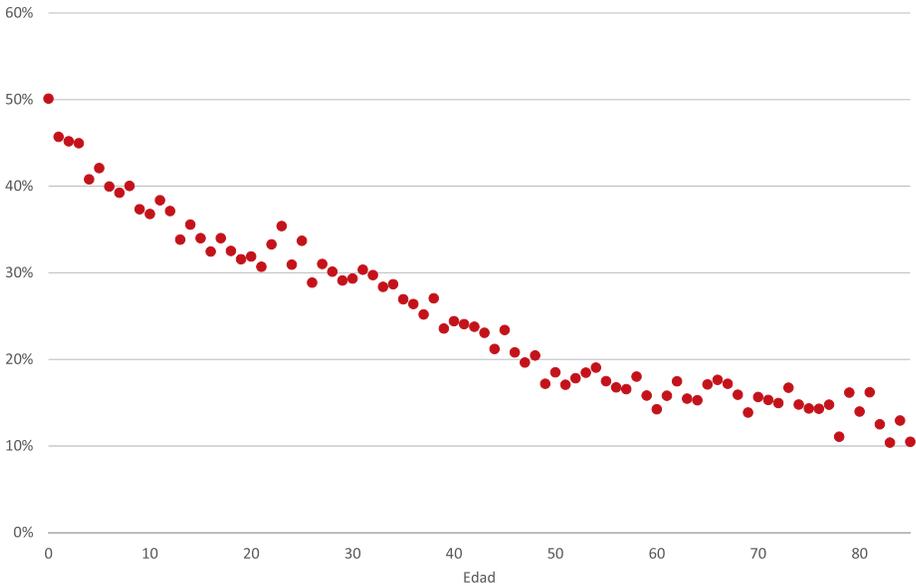
<sup>1</sup> [Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. Consejo Nacional de Políticas Sociales.](#)

<sup>2</sup> Cunha y Heckman, 2007; Heckman y Mosso, 2014.

<sup>3</sup> [Políticas sociales y de la salud en primera infancia: Uruguay y la región. Ana I. Balsa. Universidad de Montevideo. Octubre 2018](#)

<sup>4</sup> En este caso medimos las NBI sin considerar las características educativas del hogar. Es decir, sólo se consideraron características de vivienda y confort.

### % de personas con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha por edad



Fuente: Estimaciones a partir de Encuesta Continua de Hogares 2018.  
Se excluye la NBI de educación ya que no puede ser calculada para hogares sin personas de 4 a 17 años

Es necesario potenciar y desarrollar la primera infancia con políticas públicas, como lo ha hecho el país desde el primer jardín de infantes de Enriqueta Compte y Riqué, hasta los CAIFs a partir de 1987, la universalización de la educación de cuatro y cinco años a partir de 1995 y los esfuerzos actuales.

Actualmente, son muchas las políticas e iniciativas que trabajan con esta población dentro de los cuales tenemos los centros CAIF, los centros propios del INAU, los CAPI, el programa Nuestros Niños del INAU, Uruguay Crece Contigo, el Plan Aduana del Sistema de Salud, entre otros. Existe poca coordinación entre dichos programas y en general se carece de una visión integral del niño. Es necesario reordenar las intervenciones disponibles centradas en las necesidades del niño y sus familias.

## Lo que soñamos

Una política universal de primera infancia que apoye especialmente a los hogares de los contextos más vulnerables en donde se trabaje con una visión global del niño en interacción con su contexto familiar con el objetivo de que todo niño despliegue su máximo potencial.

## Lo que vamos a hacer

### *Salud materno- infantil:*

1/ Estimular una medicina preventiva.

### *Uruguay crece contigo:*

1/ Fortalecer y mejorar el programa.

2/ Trabajar de forma coordinada.

### *Lactancia y apego:*

1/ Acceso universal a talleres para el parto y la crianza.

### *Plan CAIF:*

1/ Aumentar la cobertura.

2/ Capacitación para educadoras y educadores.

### *Educación inicial:*

1/ Capacitación continua para los educadores.

2/ Apoyo al estudio.

### *Institucionalidad:*

1/ Crear un Consejo de Primera Infancia.

2/ Monitoreo continuo e integral.

3/ Asegurar condiciones de bienestar material mínimo.

## **Salud materno-infantil:**

### **1/ Estimular una medicina preventiva.**

Entendemos fundamental profundizar las acciones que estimulan la medicina preventiva en las madres. Algunas de estas acciones son:

- › Prevención del embarazo adolescente
- › Controles prenatales
- › Controles pediátricos que incluyan pesquisas de vista y audición
- › Seguimiento del Programa de Vacunación
- › Monitoreo de niveles de hierro y plomo
- › Monitoreo de la contaminación medioambiental
- › Educación en pautas alimentarias saludables teniendo en cuenta que en la muestra relevada por la ENDIS se encontró que el 10% de los niños menores de 2 años presentan sobrepeso y obesidad. En cuanto a los niños mayores de 2 años se encontró que un 11,1% presentaba sobrepeso y obesidad<sup>5</sup>.

## **Uruguay Crece Contigo:**

### **1/ Fortalecer y mejorar el programa.**

Los programas de educación parental y visitas domiciliarias de apoyo en la crianza han demostrado tener impactos de magnitud en la relación padre-madre-niño, el conocimiento de los padres sobre el desarrollo del niño, las competencias parentales y el desarrollo mental y motor infantil<sup>6</sup>. En este contexto, valoramos positivamente la existencia del programa Uruguay Crece Contigo (UCC). Según el estudio de evaluación de impacto del IECON, el programa de visitas domiciliarias a hogares vulnerables produjo mejoras en el estado nutricional de los niños (incluyendo los hábitos de alimentación) así como también en aspectos propios del desarrollo infantil como la motricidad gruesa y la comunicación<sup>7</sup>.

Desde Ciudadanos nos proponemos fortalecer y mejorar este programa. Actualmente, luego del ingreso por solicitud o la derivación a la modalidad de acompañamiento familiar, a la familia se le asigna una dupla de técnicos y la intervención en sí queda fundamentalmente a merced de la dupla. Vamos a implementar protocolos claramente especificados que guíen el accionar de las duplas de acuerdo a las características de cada familia.

Actualmente el acompañamiento abarca un período de aproximadamente 10 meses y la dupla de técnicos, en teoría, se mantiene durante todo el acompañamiento. Las visitas a los hogares se realizan una vez por semana, cada 15 o 20 días, sin seguimiento en el medio. Existe la oportunidad

---

<sup>5</sup> [Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS.](#)

<sup>6</sup> Baker-Henningham y López Boo, 2010; Bakermans-Kranenburg y otros, 2003; Blok y otros, 2005; Dishion y otros, 2014; Knerr y otros, 2013; Nores y Barnett, 2010; Pickering y otros, 2014.

<sup>7</sup> [Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo, 2017.](#)

de hacer un mayor uso de la tecnología tanto para el seguimiento entre visitas así como para la toma de decisiones. Se definirán qué tipo de datos deben recopilar los técnicos en función de la intervención pautada y estos datos serán analizados previo a cada decisión e intervención.

## **2 / Trabajar de forma coordinada.**

UCC deberá trabajar de forma coordinada con los centros CAI [[Ver capítulo Integración social](#)]. Tal como se establece en el estudio de evaluación de impacto citado anteriormente, es fundamental trabajar en la autonomía de las madres promoviendo su revinculación con el sistema educativo y/o el mercado laboral. Las duplas técnicas de UCC deberán trabajar junto con equipo de INEFOP de los centros CAI en el empoderamiento de las personas a cargo de los niños y de esta manera la intervención podrá ser incluso más efectiva. Lo fundamental es trabajar en red, con un enfoque multidisciplinario que se base en la coordinación con otros sectores.

## **Lactancia y apego:**

### **1 / Acceso universal a talleres para el parto y la crianza.**

Incorporaremos a Uruguay Crece Contigo el acceso a talleres de preparación para el parto y la crianza. Estos cursos estarán dirigidos a las mujeres embarazadas y sus parejas con el doble objetivo de ofrecer contención emocional durante una etapa sensible como lo es el embarazo así como también formación concreta en temas relativos a la crianza de los primeros meses y años.

#### **Este curso buscará:**

- › 1. Cubrir los temas vinculados al parto hospitalizado y la importancia de la primer hora de vida del bebé (“hora sagrada”).
- › 2. Inculcar la toma de conciencia sobre la importancia del autocuidado y del bienestar emocional como condiciones para poder llevar adelante una crianza empática.
- › 3. Favorecer un vínculo de apego seguro entre progenitor y el niño recién nacido y difundir sus consecuencias en el futuro del niño.

Además, se buscará favorecer el apoyo madre a madre en la lactancia ya que es sabido que cuanto mayor apoyo y contención reciba la madre que amamanta más posibilidades se tienen de que esa lactancia sea exitosa.

## **Plan CAIF:**

### **1 / Aumentar la cobertura.**

Desde Ciudadanos proponemos continuar aumentando la cobertura del Plan CAIF, no solo en cantidad de centros sino también en la atención de los niños en modalidad diaria, sin perder el Programa de Estimulación Oportuna en modalidad semanal. Dado que la cobertura del Plan CAIF está lejos de llegar a la población total, hoy el Programa de Estimulación Oportuna es utilizado como una manera de garantizar el lugar para el niño una vez que alcance la edad de ingreso.

Asimismo, proponemos realizar una auditoría de las condiciones en las que se trabaja en los centros ya existentes. Los centros CAIF deben tener lugares físicos acondicionados con los materiales necesarios para que todo el personal pueda brindar de forma adecuada los servicios inherentes a cada disciplina y a los programas y niveles existentes en cada centro.

## **2 / Capacitación para educadoras y educadores.**

Si bien las condiciones físicas son importantes, entendemos que las educadoras y educadores son los actores fundamentales de este sistema. Son ellos quienes están en contacto con la familia y quienes se encargan de la atención de los niños en todos sus aspectos (aprendizaje, desarrollo, salud, nutrición, etc). Vamos a ampliar la oferta de capacitación para educadoras y educadores, especialmente aquellos cursos y talleres que se realizan dentro de los propios centros. Proponemos formar al personal de cada centro, de forma regular y constante, en temas vinculados al embarazo, la primera infancia y la familia. Asimismo, se deberán tener en cuenta temas como la violencia, el abuso y el consumo de drogas, problemáticas con las que algunos centros conviven diariamente.

### **Educación inicial:**

#### **1 / Capacitación continua para los educadores.**

En cuanto a los centros de educación inicial y jardines de infantes, para que la expansión en el acceso se transforme en verdaderas mejoras en el desarrollo infantil es fundamental garantizar la calidad en los procesos, la infraestructura y la formación de los educadores.

Cuanto más pequeños son los niños más decisiva es la formación del educador en la calidad del cuidado. Por este motivo vamos a implementar una capacitación continua de los educadores que trabajan con estas etapas tempranas.

#### **2 / Apoyo al estudio.**

Profundizaremos la oferta de facilidades para madres o adultos responsables que conjugan educación con crianza a través de salas de cuidados con horarios extendidos.

### **Institucionalidad:**

#### **1 / Crear un Consejo de Primera Infancia.**

La atención integral del desarrollo en la primera infancia es la herramienta fundamental que queremos implementar para enfrentar a corto, mediano y largo plazo las inequidades que viven los ciudadanos al comenzar su vida. La fragmentación de iniciativas y propuestas muchas veces quita el foco del niño y su desarrollo, que es el verdadero objetivo. Para revertir esta situación, proponemos crear un Consejo de Primera Infancia que asegure la correcta coordinación entre las diferentes áreas que trabajan con esta población, logre potenciar resultados y un mejor aprovechamiento de los recursos.

## 2 / Monitoreo continuo e integral.

Vamos a implementar un monitoreo constante de la evolución del desarrollo de los niños a través de indicadores observables objetivos que midan su evolución en términos de salud, desarrollo cognitivo, desarrollo motor, desarrollo socio emocional y aptitudes hacia el aprendizaje.

Existe el carnet de salud, el SIPI (Sistema de Información Para la Infancia), el sistema de información GURI, el INDI (Inventario de Desarrollo Infantil), entre otros. Hay mucha información disponible, pero hay que ser estratégicos en su uso. A través del monitoreo y estudio cuidadoso de esta información vamos a poder detectar trayectorias de riesgo y actuar a tiempo. En este contexto, es fundamental que la información sea recabada con una visión de continuidad para asegurarse no se produzca un corte abrupto entre los datos y los mismos se capitalicen en su totalidad.

En resumen, buscaremos dar escala a nivel nacional a una articulación efectiva de las políticas, programas y servicios sociales y de cuidados, teniendo por meta lograr:

- › accesibilidad (facilitar los procesos a las familias para acceder a los servicios que le correspondan).
- › sistematicidad y sinergia entre todos los servicios (mejorar la relación costo-impacto- beneficio)
- › perdurabilidad (que se mantengan en el tiempo las acciones, estando presentes durante toda la primera infancia e infancia)
- › efectividad (realizar un seguimiento tutorado en el impacto de las acciones en el desarrollo de los niños).
- › cobertura nacional (que las acciones alcancen a todos los niños de todos los departamentos del país).

## 3 / Asegurar condiciones de bienestar material mínimo.

Por último, vamos a asegurarnos que los 18.800 hogares que hoy viven bajo la línea de pobreza con niños menores a 3 años tengan las condiciones de bienestar material mínimo<sup>8</sup>.



*“En Ciudadanos decimos, la educación y los niños primero”.*

*Ernesto Talvi*

---

<sup>8</sup> En un ejercicio teórico, poner a todos estos hogares por encima de la línea de pobreza costaría 96 millones de dólares por año. Estos cálculos nos dan una idea de que el esfuerzo económico no es enorme, sino que es una cuestión de voluntad política.





## Arte y cultura

### La fuerza del arte y la cultura

El arte y la cultura cumplen un rol fundamental en el desarrollo de todo ser humano y de toda sociedad. Nos enaltescen, nos abren las puertas de la imaginación, contribuyen a la construcción de ciudadanía y de una identidad nacional.

En el ámbito de la cultura se ejercen derechos humanos esenciales, tanto individuales como sociales (por ejemplo, libertad de expresión temática y estética de los creadores; derecho de acceso a la cultura de todos los habitantes). La protección de estos derechos culturales está también consagrada por pactos internacionales que Uruguay ha celebrado en la Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos y UNESCO. Los derechos culturales son esenciales para la vigencia de otros derechos humanos como la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

En sus distintas manifestaciones como por ejemplo la música, la danza, el teatro, las letras, las artes plásticas, la producción audiovisual, intervienen numerosos actores que crean, organizan o difunden los conocimientos y productos de este ecosistema: el Ministerio de Educación y Cultura, los gobiernos departamentales, los medios de difusión, los artistas, la academia, los museos, las bibliotecas, etc. Se debe reconocer el trabajo de quienes participan en los procesos de creación artística, producción, gestión cultural y patrimonial como una actividad profesional generadora de valor agregado y que contribuye a la construcción de la identidad nacional en la diversidad de las identidades que la constituyen. Tenemos que cuidar el lugar preferencial que estos actores tienen en la agenda pública de nuestro país.

Históricamente, a pesar del tamaño de su población, Uruguay ha creado y formado una cantidad asombrosa tanto de artistas -escritores, plásticos, dramaturgos, escultores, músicos, etc.- como de obras. Por otra parte, contamos con audiencias de públicos locales que no pueden sostener una industria tan potente.

Tenemos que atraer turistas y expandir mercados aprovechando la calidad y dimensión de nuestra producción artística y cultural, que es un privilegio.

Las artes escénicas (artistas y compañías independientes, cuerpos estables públicos como el Ballet Nacional del SODRE y la Comedia Nacional), la música (compositores, directores de coros, orquestas como la Filarmónica de Montevideo, la Sinfónica y la Juvenil del SODRE) y la pintura, son ejemplos de arte nacional con un excelente reconocimiento internacional.



## **Lo que soñamos**

Un ecosistema artístico y cultural vibrante que integre a toda la sociedad. Un país que valore el arte y la cultura, que lo incorpore en lo cotidiano, que fomente las industrias creativas, que promueva la internacionalización de nuestros artistas y que cuide nuestro patrimonio cultural.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Polos de arte y cultura en contextos vulnerables y espacios públicos:***

- 1/ Generar polos de arte en contextos vulnerables.
- 2/ Integrar el arte a los espacios públicos.

### ***Turismo cultural, difusión y exportación de arte y cultura:***

- 1/ Circuitos temáticos a nivel nacional.
- 2/ Difusión mediática e incorporación de los circuitos a la Agenda Nacional de Actividades.
- 3/ Difusión y presencia de nuestros artistas en mercados internacionales.
- 4/ Una diplomacia que potencie alianzas e intercambios artísticos y culturales.
- 5/ Fondo para la exportación de la cultura.

### ***Sellos de calidad creativa y fondos para la promoción:***

- 1/ Crear un sello de calidad creativa que premie productos de origen nacional.
- 2/ Redefinir el proceso de adjudicación de fondos con seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados.

### ***Producción audiovisual como apuesta estratégica:***

- 1/ Fortalecer la industria audiovisual, aprovechando ventajas comparativas y atrayendo empresas internacionales.

### ***Museos:***

- 1/ Capacitar el personal de los museos.
- 2/ Proponer actividades innovadoras que contribuyan al proceso educativo.
- 3/ Promover relación fluida entre los museos.

### ***Arte y cultura desde la educación:***

- 1/ El arte y la cultura presentes en todos los niveles educativos.
- 2/ Formar a los docentes incorporando el arte como instrumento para la enseñanza.
- 3/ Involucrar a las familias y a la comunidad en los procesos artísticos de los niños y jóvenes.
- 4/ Llevar el arte a las personas que se encuentran fuera del sistema educativo.

### ***Sodre:***

- 1/ Mayor coordinación con todo el ecosistema artístico y cultural.

## **Polos de arte y cultura en contextos vulnerables y espacios públicos:**

### **1 / Generar polos de arte en contextos vulnerables.**

El arte y la cultura son herramientas de integración y cohesión que contribuyen a revertir la fractura social. Tomando como ejemplo el caso de Medellín, donde existen bibliotecas de primer nivel hechas por reconocidos arquitectos y diseñadores en los barrios más vulnerables de la ciudad, Ciudadanos propone crear polos de arte y cultura en los barrios más vulnerables de nuestro país<sup>1</sup>. Estos polos tendrán edificios de arquitectura moderna, áreas verdes, amplios espacios para el uso público, biblio y videotecas para la promoción de la lectura y uso de las nuevas tecnologías, así como también herramientas y programas para el desarrollo de la música, artes plásticas y escénicas. Para su construcción y desarrollo se diseñará un plan piloto seleccionando la ubicación según aspectos demográficos, urbanísticos, sociales y culturales.

### **2 / Integrar el arte a los espacios públicos.**

Las Direcciones de Cultura y Direcciones de Espacios Públicos de las Intendencias deberán trabajar junto con la Dirección Nacional de Cultura para integrar arte (esculturas, exposiciones, arte callejero, juegos) a los espacios urbanos disponibles, fomentando la valorización y el cuidado de los espacios por parte de la ciudadanía. Buscamos multiplicar ejemplos como la Plaza Liber Segregni en Montevideo o los murales de las localidades 25 de Agosto o San Gregorio de Polanco.

## **Turismo cultural, difusión y exportación de arte y cultura:**

### **1 / Circuitos temáticos a nivel nacional.**

Ciudadanos propone circuitos temáticos a nivel nacional para que se conozcan otras caras de Montevideo y del interior del país. Vamos a crearlos, señalarlos, difundirlos y protegerlos. A modo de ejemplo, un Circuito Gastronómico, Circuito de Arte y Diseño, Circuito de Edificios y Art Déco y un Circuito de Casas y Museos. A su vez, trabajaremos en la restauración y conservación de algunos edificios y espacios públicos que hoy están siendo desaprovechados y son parte de nuestra identidad cultural.

### **2 / Difusión mediática e incorporación de los circuitos a la Agenda Nacional de Actividades.**

Esta propuesta debe ir acompañada de una adecuada difusión mediática. Diseñaremos un portal web de referencia para los ciudadanos uruguayos y los turistas que promocióne estos circuitos junto con la Agenda Nacional de Actividades [[Ver capítulo Turismo](#)]. Tenemos mucho para ofrecer en materia de arte y cultura: festividades locales, festivales, ferias y exposiciones, talleres de pintores, escultores y artesanos, obras de teatro, entre otras muchas actividades y sitios de interés cultural. Es un gran diferencial que le podemos dar a los visitantes extranjeros y que nosotros mismos tenemos que aprovechar. Impulsaremos también dos instancias anuales de difusión en medios de todas las actividades, concursos y programas vinculados con el arte y la cultura.

---

<sup>1</sup> [Red de Bibliotecas](#).

### **3 / Difusión y presencia de nuestros artistas en mercados internacionales.**

Uruguay cuenta con excelentes artistas que alcanzan estándares de calidad muy elevados pero que no pueden depender únicamente del mercado interno.

#### **UN PAÍS CHICO TIENE QUE TENER MERCADOS GRANDES.**

La difusión y presencia de nuestros artistas en otros mercados es fundamental para el desarrollo de este sector.

### **4 / Una diplomacia que potencie alianzas e intercambios artísticos y culturales.**

Tenemos que seguir trabajando para tener presencia en galerías, exposiciones, eventos artísticos, museos y ferias. Para lograrlo nos vamos a apoyar en nuestra diplomacia, que no solo tendrá objetivos comerciales, sino que trabajará también para potenciar estas alianzas e intercambios artísticos y culturales. Al mismo tiempo, buscaremos atraer artistas internacionales para que en su visita compartan e intercambien sus técnicas con artistas nacionales ya sea en exposiciones, talleres o presentaciones.

### **5 / Fondo para la exportación de la cultura.**

Por último, consideramos que debe existir un Fondo para la Exportación de la Cultura para profundizar la tarea de difusión internacional de los Institutos Nacionales en forma coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

## ***Sello de Calidad Creativa y fondos para la promoción:***

### **1 / Crear un sello de calidad creativa que premie productos de origen nacional.**

Inspirados en el Sello de Buen Diseño Argentino, crearemos una distinción oficial que premie a los productos de origen nacional por su diseño, sustentabilidad en el proceso de producción, innovación y apuesta a industrias creativas. Luego de una convocatoria anual, el premio será otorgado por un Comisión Evaluadora integrada por miembros idóneos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la división de Pymes del MIEM y la ANII. La comisión evaluadora se regirá por reglas claras y preestablecidas. Las empresas beneficiarias recibirán un certificado, podrán utilizar el sello para diferenciarse y serán promocionadas en un catálogo y exposición anual.

## **2 / Redefinir el proceso de adjudicación de fondos con seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados.**

Como medidas de promoción, existen hoy varios instrumentos que buscan fomentar el desarrollo cultural y artístico de nuestro país. Algunos ejemplos son el Fondo de Estímulo a la Formación y Creación Artística (FEFCA), el Fondo Regional para la Cultura, el Fondo para el Desarrollo de Infraestructuras Culturales en el interior del país, el Fondo Nacional de Música (FONAM), el Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Audiovisual Nacional (FONA), el Fondo Nacional de Teatro y los Fondos Concursables para la Cultura.

Apoyamos estas iniciativas e impulsaremos su difusión de forma ordenada, agrupando a todos los fondos y sus requisitos en un portal accesible para potenciales postulantes. Sin embargo, consideramos que es necesario redefinir el proceso de adjudicación de fondos estableciendo reglas claras, exigentes y de conocimiento público. Se deberá analizar rigurosamente la viabilidad de los proyectos antes de aprobarlos y se promocionarán los proyectos promovidos detallando el puntaje y motivos que explican su aprobación. En segundo lugar, se realizará un seguimiento de los proyectos aprobados, monitoreando la ejecución de los recursos y midiendo resultados. Por último, se trabajará de forma coordinada para favorecer la ejecución de los proyectos promovidos. A modo de ejemplo, recientemente se otorgaron fondos para el diseño de un Museo del Niño pero no hubo coordinación con otros entes públicos a la hora de buscar el lugar físico para construirlo. Estos museos son muy reconocidos en otras partes del mundo, como por ejemplo en Boston (Boston Children's Museum) o en Bogotá (El Parque de los Niños)<sup>2 y 3</sup>.

## ***Producción audiovisual como apuesta estratégica:***

### **1 / Fortalecer la industria audiovisual aprovechando ventajas comparativas y atrayendo empresas internacionales.**

El sector audiovisual es un complejo productivo integrado por empresas de producción cinematográfica y audiovisual, proveedores de servicios y equipos, distribuidoras, exhibidores y servicios para filmación. A ese entramado se suman instituciones de preservación del patrimonio audiovisual, e instituciones de formación, en las que hoy se forman unos 3.000 estudiantes de cine y audiovisual. El último relevamiento del sector se realizó en el año 2008 y estimó un nivel de facturación total en el entorno de los 268 millones de dólares. Por otra parte, en el período 2008-2018 se superaron las 500 inscripciones de empresas efectuadas en el Registro Cinematográfico y Audiovisual<sup>4</sup>.

Inspirados en la experiencia de Dinamarca, que es la principal productora audiovisual de Europa (aún con un idioma que no es compartido en ninguna otra parte del mundo), debemos fortalecer el desarrollo de esta industria que es una gran generadora de empleo joven. Tenemos que aprovechar las ventajas comparativas que posee nuestro país: nuestra ubicación y paisajes para filmar, nuestro idioma, la oferta de actores (cuyas regulaciones son modernas

---

<sup>2</sup> [Boston Children's Museum.](#)

<sup>3</sup> [El Parque de los Niños.](#)

<sup>4</sup> [Hoja de Ruta de Uruguay Transforma: Industrias creativas Sector Audiovisual.](#)

a diferencia de por ejemplo, Argentina) y el aumento de personal calificado en esta materia. Además de profundizar en las políticas actuales revisando las facilidades, asignaciones y fondos de la Dirección del Cine y Audiovisual Nacional (ICAU), buscaremos atraer empresas internacionales por medio de una estrategia de promoción planificada que informe sobre las oportunidades y ventajas del Uruguay para el desarrollo de esta industria. A su vez, fomentaremos el mercado interno circulando y difundiendo materiales y organizando festivales.

## **Museos:**

### **1 / Capacitar el personal de los museos.**

Los museos son instituciones fundamentales en toda sociedad, difusores de la cultura, responsables de narrar la historia pasada y presente.

Para que los museos sean centros culturales vivos vamos a capacitar al personal tanto en arte y cultura como en educación y marketing. Hoy en día, los museos carecen de los recursos necesarios para ser protagonistas y no tienen las potestades ni el personal especializado que les permita generar sus ingresos.

### **2 / Proponer actividades innovadoras que contribuyan al proceso educativo.**

Los propios museos deben ser capaces de proponer actividades innovadoras que involucren a todas las edades y que contribuyan al proceso educativo.

### **3 / Promover relación fluida entre los museos.**

Es fundamental que exista una relación fluida entre los museos, los medios de comunicación y el sistema educativo. A su vez, la mayoría de los museos funcionan a fuerza de voluntarismos sin una visión y estrategia clara. En este contexto, resulta necesario promover una mayor coordinación por parte del Sistema Nacional de Museos (SNM, creado por la Ley de Museos Núm. 19.037).

## **Arte y cultura desde la educación:**

### **1 / El arte y la cultura presentes en todos los niveles educativos.**

Para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos culturales, debemos propiciar que el arte impregne todos los niveles educativos, no solo a través de la inclusión en los planes y programas, sino también a partir de trabajos interdisciplinarios y por proyectos, aprovechando todas las potencialidades que el propio sistema educativo tiene, así como su interacción con organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales y profesionales a nivel nacional.

En particular, resultan relevantes iniciativas como la constitución de Escuelas de Educación Artística en educación primaria, en donde el trabajo de docentes de artes visuales, teatro, música, danza, expresión corporal y literatura se conjuga en coordinación con los maestros<sup>5</sup>. Debemos aprovechar y estimular esta tarea que se está llevando adelante buscando además un mayor vínculo con los otros niveles educativos, como ser los Bachilleratos Artísticos o las formaciones de distinta naturaleza que se desarrollan en educación media técnica (Secundaria y UTU) y a nivel universitario.

## **2 / Formar a los docentes incorporando el arte como instrumento para la enseñanza.**

Resulta de fundamental importancia que la formación de grado de los docentes uruguayos genere aprendizajes en el área artística, otorgue herramientas de trabajo y logre desde ese momento, un efectivo involucramiento de los futuros profesionales con el arte, como un instrumento más para el desarrollo del proceso de enseñanza y de aprendizaje.

## **3 / Involucrar a las familias y a la comunidad en los procesos artísticos de los niños y jóvenes.**

Todo esto será conjugado con una mejor promoción y difusión de las actividades y obras desarrolladas por los niños y jóvenes. Apuntamos a involucrar a las familias y a la comunidad para que visualicen las ventajas de educar sembrando cualidades artísticas y para que, motivados por este proceso, se constituyan en actores protagónicos de la implementación de esta estrategia.

## **4 / Llevar el arte a las personas que se encuentran fuera del sistema educativo.**

Crearemos también planes y campañas de apreciación de las artes para personas que se encuentran por fuera del sistema educativo. Estas campañas se llevarán a cabo en conjunto con las autoridades departamentales y el sector privado para fidelizar y crear audiencias para las artes escénicas, artes audiovisuales y artes visuales, así como el fomento de la lectura en sus diversos formatos.

## **Sodre:**

### **1 / Mayor coordinación con todo el ecosistema artístico y cultural.**

En lo que refiere al SODRE, un protagonista de especial importancia en nuestro ecosistema artístico y cultural, estableceremos una mayor coordinación institucional con los demás actores encargados de la política cultural, sin que se pierda el dinamismo necesario en este tipo de centros. Su funcionamiento deberá enmarcarse dentro una estrategia global, apuntando a una mayor expansión territorial e internacional de sus elencos estables e incluso a una programación coordinada con los centros de iguales características de la región.

---

<sup>5</sup> CEIP



*“En Ciudadanos tenemos un sueño posible: que el arte y la cultura sean percibidos por la ciudadanía en general, y que sea un catalizador que integre a la sociedad en forma vibrante, activa, que promueva la internacionalización de los artistas”.*

*Gabriela Pallares*

*Referente de Ciudadanos en Arte y Cultura*





## Deporte y Recreación

### Hacia un Uruguay más ágil

En 2015 la UNESCO reconoció que la práctica de la educación física, la actividad física y el deporte es un derecho fundamental para todos los seres humanos. La educación física, la actividad física y el deporte aportan diversos beneficios tanto sociales como individuales, como la salud, el desarrollo social y económico, el empoderamiento de los jóvenes, la reconciliación y la paz.

Actualmente, y a pesar de los avances y desarrollos institucionales de los últimos años, se evidencia la falta de un sistema deportivo definido. La coordinación entre los distintos actores de la política deportiva es insuficiente a distintos niveles:

- › Entre la Secretaría Nacional de Deportes (SND) y las Intendencias, con actividades y programas que se solapan y superponen, que no se coordinan, para los mismos destinatarios en los mismos lugares (aunque hay excepciones ilustrativas de todo lo contrario).
- › En el seno del propio Gobierno, en que otras entidades gubernamentales abordan proyectos deportivos o de construcción de instalaciones, sin criterios técnicos, ni deportivos, ni de planificación.
- › Entre las entidades públicas deportivas (SND e Intendencias) y las autoridades educativas de Primaria y Secundaria, para el desarrollo de programas conjuntos.

Uruguay cuenta, por lo general, con instalaciones y espacios deportivos en lugares privilegiados en nuestras ciudades y en un entorno natural, pero de limitada calidad, inseguras, poco funcionales, mal conservadas y no aptas para un desarrollo deportivo adecuado, tanto en el nivel de práctica ciudadana como en el nivel de alta competencia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [Plan Nacional Integrado de Deporte](#)

A su vez, el acceso al deporte y a la actividad física no es equitativo, lo cual se percibe claramente en los contextos vulnerables, donde el Estado no tiene la presencia necesaria asegurando la disponibilidad y acceso a bienes públicos de calidad.

De acuerdo con la encuesta sobre hábitos deportivos y actividad física encargada por la Secretaría Nacional de Deporte de 2015, el 55% de las personas mayores de 18 años son sedentarios. Al desagregar el indicador por nivel educativo, se ve como la población de nivel educativo alto es en un 45% sedentaria y como ese porcentaje va aumentando a medida que desciende el nivel educativo (55% el nivel educativo medio y 64% los de nivel educativo bajo). También, se desprende de las encuestas una notoria diferencia en la realización de deportes entre hombres y mujeres.



## **Lo que soñamos**

Un país en el que todas las personas, independientemente de su procedencia social, económica, cultural o de nacimiento, cuenten con una formación deportiva de calidad que les de las herramientas necesarias para garantizar su integración al mundo del deporte, a la actividad física y a la recreación.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Ley nacional de Deportes:***

- 1/ Crear un marco normativo para el deporte.
- 2/ Transparencia en la gestión financiera, técnica y administrativa.
- 3/ Modernizar normativa de sociedades anónimas deportivas.

### ***Desarrollar y potenciar la infraestructura deportiva existente:***

- 1/ Legislar sobre infraestructura y arquitectura deportiva.
- 2/ Reorganizar el COMPRODE.

### ***Deportes y procesos educativos:***

- 1/ Más deporte en la jornada educativa.
- 2/ Propiciar competencias inter escolares e intercolegiales.

### ***Fortalecimiento y mejora de las Plazas de Deporte:***

- 1/ Plazas de Deporte potenciadas.

### ***Federaciones deportivas como agente articulador y rector:***

- 1/ Reglamentar la rectoría de las Federaciones deportivas.

### ***Seguridad en el deporte:***

- 1/ Eventos deportivos seguros.

## **Ley nacional de Deportes:**

### **1 / Crear un marco normativo para el deporte.**

Es necesario un marco normativo<sup>2</sup> para el deporte uruguayo. Una ley que reglamente nuestro modelo de colaboración público-privada, de atribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes agentes, de mecanismos de buen gobierno en las organizaciones deportivas y de sistemas de apoyo al deportista. En definitiva, un marco en el que cada agente del sistema deportivo encuentre su sitio, su rol, distribuyendo claramente las competencias y responsabilidades entre el sector público y el sector privado, que establezca los mecanismos formales de coordinación tanto a nivel público como público-privado, y donde cada institución tenga reconocido su lugar, su papel y su responsabilidad en la progresión del deporte.

### **2 / Transparencia en la gestión financiera, técnica y administrativa.**

Esta norma estipulará, entre otros, que las organizaciones deportivas que reciban recursos públicos deberán presentar toda la información pertinente a su gestión financiera, técnica y administrativa ante la SND. A su vez, se realizarán evaluaciones de resultados de los programas financiados con recursos públicos que contarán con objetivos, metas y plazos para ser evaluados. A través de los programas y proyectos desarrollados por la SND, se promoverá la igualdad de oportunidades en términos de género en lo referente a participar e intervenir a todos los niveles en la adopción de decisiones en el deporte y la actividad física.

### **3 / Modernizar normativa de sociedades anónimas deportivas.**

También, será necesario modernizar la normativa que creó las sociedades anónimas deportivas (SAD). La SAD es una herramienta creada para propiciar mayor transparencia y control sobre la gestión de los clubes deportivos, pero la normativa y el mecanismo de creación de dicha forma jurídica han hecho que se utilice muy poco por los clubes.

## **Desarrollar y potenciar la infraestructura deportiva existente:**

### **1 / Legislar sobre infraestructura y arquitectura deportiva.**

Es necesario mejorar la infraestructura y dotarla de mayor calidad, es decir que estén construidas con buenos materiales, funcionales y lógicas en su distribución, de circulación y funcionamiento, gestionadas profesionalmente y en cercanía con los usuarios. Para eso, legislaremos sobre infraestructura y arquitectura deportiva, a fin de garantizar que la inversión en deportes sea eficiente y se desarrolle dentro de los parámetros reglamentarios y de calidad internacionales.

---

<sup>2</sup> Hay un proyecto de ley a estudio del Parlamento que abarca solo algunas de las consideraciones expuestas aquí.

## **2 / Reorganizar el COMPRODE.**

Reorganizaremos la Comisión de Proyectos Deportivos (COMPRODE), de manera que cumpla eficaz y eficientemente con el análisis de los proyectos presentados por clubes federados y ligas para obtener exoneraciones fiscales. Además, se digitalizará la gestión de los certificados de crédito emitidos por la Dirección General Impositiva.

### ***Deportes y procesos educativos:***

#### **1 / Más deporte en la jornada educativa.**

En conexión con lo planteado en [Educación](#) tenderemos a expandir la jornada educativa, implementando, entre otros, actividades culturales, de educación física, deportivas y recreativa. Desde la Secretaría Nacional de Deportes, realizaremos un mapa de los diseños curriculares de educación física de cada nivel educativo, relevando datos que permitan establecer un diagnóstico preciso de la educación física desde la perspectiva curricular con el propósito de generar acuerdos sobre los contenidos de dichos diseños. A su vez, se conformará una Mesa Nacional constituida por un equipo técnico de la Secretaría Nacional de Deporte, los directores de deportes de cada departamento y miembros del Consejo de Educación Secundaria con el fin de que, este proceso de construcción colaborativa, sienta las bases para que los estudiantes, puedan recibir una educación física con sentido y de calidad.

#### **2 / Propiciar competencias inter escolares e intercolegiales.**

Además, se ofrecerán oportunidades de capacitación y actualización a los docentes (formador deportivo) en su rol de autoridad pedagógica al mismo tiempo que jerarquizaremos las competencias inter escolares e intercolegiales propiciando la participación de todos los alumnos.

### ***Fortalecimiento y mejora de las Plazas de Deportes:***

#### **1 / Plazas de deporte potenciadas.**

Estableceremos un reglamento de relacionamiento, autonomía y cogestión para el trabajo que realiza la SND y las Comisiones de Apoyo y Fomento de los Centros Recreativos Deportivos (Plazas de Deporte) que fortalezca la participación ciudadana, el intercambio y complementación con otras Plazas de Deportes y la gestión de proyectos integradores con otras instituciones y actores.

## **Federaciones deportivas como agente articulador y rector:**

### **1/ Reglamentar la rectoría de las Federaciones Deportivas.**

A nivel del país existen más de 50 federaciones deportivas que integran la Confederación Uruguaya de Deportes, de variadas disciplinas y ubicadas en diferentes zonas del país. En sí mismas, estas organizaciones tienen un gran potencial para inculcar e incentivar la actividad física por lo que, reglamentaremos la rectoría de las Federaciones Deportivas para que a través de la formalización de convenios, puedan trabajar en la coordinación de la actividad federativa con centros educativos, Plazas de Deportes, centros de barrio, brindando el apoyo para la correcta iniciación de los jóvenes en la práctica deportiva y con la finalidad de que la práctica de los deportes se realice de manera correcta. Por otro lado, trabajaremos para mejorar las contrapartidas que dan las instituciones o federaciones deportivas a la sociedad por el uso de terrenos e infraestructuras públicas.

## **Seguridad en el deporte:**

### **1/ Eventos deportivos seguros.**

Además de reprimir la violencia en el deporte como única respuesta ante hechos episódicos y recurrentes, buscamos trabajar en una respuesta intersectorial y a largo plazo para tener eventos deportivos seguros. En este sentido, realizaremos campañas, capacitaciones y jornadas para intervenir sobre la cultura de violencia que hoy está presente en varios estadios, capacitaremos fuerzas de seguridad para acciones de prevención en espectáculos masivos, incentivaremos la creación de un "Estatuto del hincha" en el que se establezcan de manera consensuada entre los actores (grupos de hinchas, dirigentes, organismos de seguridad, organismos de contralor) las obligaciones y los derechos de los hinchas (se regule la utilización de pirotecnia y el uso de banderas, etc.) y buscaremos multiplicar la experiencia de la "Tribuna de la tolerancia"<sup>3</sup> con su mensaje central para cambiar la cultura del hincha. A su vez, estimularemos mejoras drásticas en las condiciones edilicias, de higiene y seguridad de los estadios: sanitarios, bocas de acceso y egreso, salidas de emergencia, iluminación, calidez, estética en general.

---

<sup>3</sup> Esta medida la implementó Wanderers en 2017 en su clásico ante River Plate. Antes de ingresar a esa tribuna, se les dio un volante a los aficionados con las "reglas" para estar en esa tribuna. Las mismas son: -Celebrá con pasión, pero con respeto. -No insultes, los niños y nuestros mayores no tienen por qué escuchar groserías. -Traé tu bandera, pero no la cuelgues en el alambrado, todos queremos ver el partido (2x1 metros máximo). -No trepes al alambrado ni arrojes objetos hacia el campo o la tribuna. -En la cancha son 22 deportistas jugando al fútbol, es un partido del deporte más hermoso, símbolo de nuestra cultura y tradición de nuestros ancestros.



# Sociedad civil y voluntariado

## Una sociedad civil empoderada

La democracia no se agota en la representación política<sup>1</sup>. Una democracia plena necesita de la existencia de espacios asociativos e individuales para la deliberación colectiva y la participación directa de los individuos. En ese contexto toma relevancia la idea de sociedad civil, entendida como el espacio de la vida social en que los ciudadanos individual o colectivamente actuamos para participar de la toma de decisiones, movilizar intereses sectoriales, alcanzar objetivos comunes, desarrollar el diálogo social y vigilar a los delegados del poder soberano.

Existe un amplio interés de participación solidaria en Uruguay, exitosas experiencias de voluntariado y novedosas iniciativas que aprovechan las ventajas tecnológicas que, en conjunto, buscan acercar a los ciudadanos a colaborar en la construcción de una sociedad más justa, sana y amable, respetuosa del medio ambiente y patrimonio de los uruguayos. Reconocemos también que la solidaridad es uno de los valores que identifican a los uruguayos, por lo que existe un amplio espacio social para fomentar y desarrollar una sociedad civil activa.

Observamos en materia de voluntariado una normativa factible de perfeccionamiento que debe involucrar ampliamente a los actores de la sociedad civil, ya que los avances legislativos no contemplan las aspiraciones de sus organizaciones y en muchos casos tienden a obstruir o burocratizar su funcionamiento.

De la misma manera percibimos que en aquellos ámbitos donde el Estado recurre a Organizaciones No Gubernamentales no existe un adecuado mecanismo de control sobre la eficiencia de los programas ni una correcta evaluación de estos, es decir del uso de recursos públicos asociado a resultados.

---

<sup>1</sup> Para quienes creemos firmemente en la democracia, la libertad y la forma republicana de gobierno, la administración de esa organización social y la expresión de la voluntad general, solo pueden emanar de y por nuestro consentimiento expreso.

## **Lo que soñamos**

Una sociedad civil empoderada en el ejercicio activo de la ciudadanía, comprendiendo que el Estado es solo parte de la solución de los problemas comunes, que genere espacios de encuentro entre todos los uruguayos y enriquezca nuestra democracia.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Renovación normativa:***

- 1/ Nueva política nacional integrada cuya normativa emane de los actores de la sociedad civil.

### ***Una sociedad civil activa en la solución de los problemas comunes:***

- 1/ Incorporación de contratos por resultados con estrictos mecanismos de control.
- 2/ Ampliación de nuevos espacios institucionales de voluntariado.
- 3/ Incorporación a la órbita pública de iniciativas exitosas de la sociedad civil.
- 4/ Fomento del voluntariado desde la escuela.

### ***Acceso de las organizaciones a las fuentes públicas de financiamiento:***

- 1/ Creación de Fondos Concursables.

## **Renovación normativa:**

### **1/ Nueva política nacional integrada cuya normativa emane de los actores de la sociedad civil.**

Efectuaremos un diálogo intersectorial que involucre al Estado, las organizaciones intermedias de la sociedad (fundaciones e instituciones privadas, cooperativas, sindicatos, universidades, etc.) y a todas las otras expresiones de la sociedad civil del cual surgirá una nueva política nacional integrada en materia de voluntariado y participación social.

A través de esta iniciativa, vamos a invertir la forma y dinámica de trabajo: la política pública y la nueva normativa emanará de los actores de la sociedad civil y no al revés, dónde sólo son citados para opinar sobre propuestas que no han surgido de los propios interesados ni reflejan sus aspiraciones, demandas y experiencias. Vamos a involucrar a los ciudadanos en la construcción del mejor futuro que soñamos.

Crearemos con y desde los actores de la sociedad civil una normativa completamente nueva que reemplace a la actual para ser sometida a su aprobación por el Parlamento, pero no nos perderemos solo en la creación de una nueva ley, sino que aspiramos a que esta sea práctica, real, moderna y refleje las aspiraciones, demandas y experiencias de los involucrados, que contemple las definiciones fundamentales, regule el vínculo entre asociaciones y voluntarios, facilitando y no entorpeciendo su labor, entienda su trabajo, prevea casos de empleo encubierto y respete la autonomía de las organizaciones.

## **Una sociedad civil activa en la solución de los problemas comunes:**

### **1/ Incorporación de contratos por resultados con estrictos mecanismos de control.**

Ampliaremos y perfeccionaremos los espacios de participación de las organizaciones no gubernamentales y cooperativas de trabajadores en la prestación de servicios sociales en conjunto con el sector público, pero incorporando contratos por resultados. Estos tendrán estrictos mecanismos de control, mediciones multifocales y evaluaciones independientes que permitan una mejora continua en todas las áreas [[Ver capítulo Sistemas de evaluación, control y feedback del gasto público](#)].

### **2/ Ampliación de nuevos espacios institucionales de voluntariado.**

Vamos a ampliar y generar nuevos espacios institucionales de voluntariado para que, sin desnaturalizar el rol del Estado ni la esencia de la acción social voluntaria, se pueda involucrar directamente a los ciudadanos en aquellas problemáticas, tareas y soluciones que son inherentes a la acción gubernativa, central o departamental. Para ello desarrollaremos programas institucionales de voluntariado en el gobierno central y lo fomentaremos en el departamental y municipal para que los ciudadanos en forma directa e individual, sin necesidad de pertenecer a ninguna asociación u organización, puedan ser parte del desarrollo e implementación de acciones sociales, tomando el ejemplo exitoso de otros países, regiones y ciudades.

### **3 / Incorporación a la órbita pública de iniciativas exitosas de la sociedad civil.**

Asimismo, manteniendo su autonomía e independencia, deseamos incorporar a la órbita pública iniciativas exitosas de la sociedad civil, con un impacto social comprobado y que el Estado pueda hacer escalable.

### **4 / Fomento del voluntariado desde la educación primaria.**

Procuraremos desarrollar la participación y fomentar el voluntariado desde la educación primaria, involucrando a los agentes educativos en todos los niveles para incentivar programas que desarrollen desde la niñez y hasta la universidad la solidaridad y la participación social.

Para ello, crearemos sistemas de voluntariado integrados al sistema educativo en todos los niveles y en conjunto con las instituciones de enseñanza, para fomentar el involucramiento de los jóvenes en las problemáticas sociales y ambientales, en el entendido que es una herramienta de integración social, empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la democracia.

## ***Acceso de las organizaciones a las fuentes públicas de financiamiento***

### **1 / Creación de Fondos Concursables.**

Para fortalecer su labor, democratizaremos de fondo y forma el acceso de las organizaciones a las fuentes públicas de financiamiento para que obedezcan a las necesidades de la sociedad y no a las políticas definidas por el gobierno de turno, sin oír a los actores involucrados. Con ese propósito, crearemos Fondos Concursables que serán asignados de acuerdo a criterios técnicos y decididos por comités de evaluación independientes, siguiendo el modelo de asignación de recursos que emplea actualmente la Agencia Nacional de Desarrollo en la entrega de Fondos Semilla para emprendimientos productivos.



# Convivencia y seguridad ciudadana

[ 5 ]

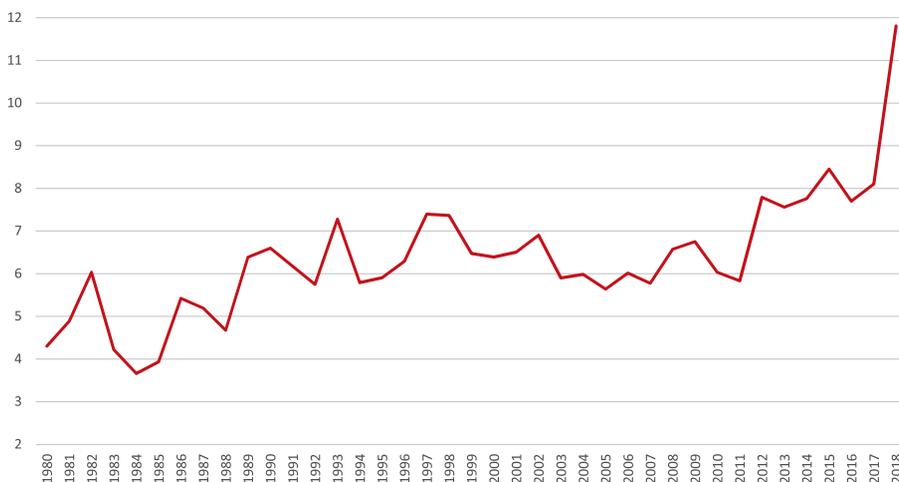


## Estrategia Policial

### Una Policía respetada y eficiente, una sociedad pacífica

Uruguay está atravesando actualmente el peor período de violencia y criminalidad de su historia. En 2018 los homicidios aumentaron un 46%, lo que supone haber alcanzado una tasa aproximada de 11,8 asesinatos por cada 100 mil habitantes<sup>1</sup>. Esta tasa es superior a la de Argentina y Chile, los países con los que tradicionalmente compartíamos un contexto pacífico. Pero, además, nuestra tasa es ya superior también a las de la mayoría de los países de América de Sur. En concreto, actualmente solo Brasil, Colombia y Venezuela presentan tasas de homicidios superiores a la nuestra. La Organización Mundial de la Salud (OMS) es contundente en este sentido: la situación uruguaya debe ser catalogada como epidémica.

Tasa de homicidios cada 100 mil personas



Fuente: Ministerio del Interior

Además, el aumento de los asesinatos viene acompañado de un fuerte crecimiento del porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, que pasaron de ser solo el 49% en 2011 a ser el 72% en 2018. Este cambio es preocupante, ya que también ha sucedido en otros países de la región y apunta al establecimiento y mayor actividad en el territorio de narcotraficantes y crimen organizado.

<sup>1</sup> [Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.](#)

Por otro lado, los homicidios se duplicaron con relación a las cifras de 2005, cuando el Frente Amplio asumió el control del Ministerio del Interior, pero el aumento es aún mayor si miramos otros tipos de delito. Los crímenes contra la propiedad –hurto, rapiñas, abigeato, estafas y robos de autos e inmuebles, entre otros– aumentaron en el mismo periodo de forma importante. Por ejemplo, las denuncias de rapiñas se triplicaron entre 2005 y 2018, pasando de 9 mil a 30 mil por año.

No se puede ignorar, además, que este incremento generalizado de la violencia y del delito se da en un contexto global que muestra la tendencia contraria, donde la enorme mayoría de los países del mundo (135, según cifras de la OMS) vienen reduciendo sus tasas de homicidio en las últimas décadas<sup>2</sup>. Incluso en América Latina, los países con contextos culturales y sociales similares al nuestro, vienen reduciendo paulatinamente sus niveles de violencia. Las tasas de homicidio de Argentina y Chile, por ejemplo, son 2,5 y 6 veces menores que la nuestra, respectivamente.

Si la situación actual es poco alentadora, la tendencia lo es menos aún. La violencia se concentra en los contextos sociales más desfavorecidos, agudizando las condiciones de vida y generando un círculo vicioso de violencia y marginalidad que conspira contra cualquier intento de desarrollo social. Por eso, la criminalidad y violencia son también el reflejo más notorio del fracaso en materia de políticas sociales, las cuales no lograron alcanzar sus objetivos ni expandir la prosperidad en los barrios más necesitados. En concreto, el 40% de los homicidios en 2018 se concentró en tan solo nueve barrios de la capital, dónde vive menos del 10% de los uruguayos, pero también un quinto de las personas por debajo de la línea de pobreza.

Por tanto, no puede arribarse a otra conclusión que no sea la de estar viviendo actualmente una verdadera emergencia en materia de seguridad pública. El abandono y la falta de liderazgo político de la seguridad han sumido a la Policía, al sistema de justicia penal y al sistema carcelario en un caos absoluto, cuyos resultados empeoran año a año y están a la vista de todos. Tomando esto en consideración, una estrategia efectiva de seguridad pública y convivencia deberá incluir necesariamente una serie de reformas ambiciosas en todos los frentes.

El abandono y la falta de liderazgo político en materia de seguridad han sumido a la Policía, al sistema de justicia penal y al carcelario en un caos absoluto, cuyos resultados empeoran año a año.

---

<sup>2</sup> [Estimaciones de Salud Global, OMS.](#)

## Lo que soñamos

Una sociedad pacífica, protegida por fuerzas de seguridad eficientes, profesionales y respetadas por la ciudadanía.

## Lo que vamos a hacer

### *Integración institucional:*

- 1 / Brindar respuestas multidimensionales en pos de la seguridad ciudadana.

### *Fortalecimiento de la comisaría y Policía de Cercanía:*

- 1 / Resignificar el rol de las comisarías.
- 2 / Desarrollar una verdadera Policía de Cercanía.
- 3 / Establecer un sistema de vigilancia escalonada.
- 4 / Permitir registros personales preventivos a sospechosos.

### *Inteligencia, narcotráfico y crimen organizado:*

- 1 / Recopilación de información en el territorio.
- 2 / Creación de una unidad de combate al crimen organizado.
- 3 / Reforzar a la Guardia Republicana en la lucha contra el crimen organizado.
- 4 / Desarticulación de redes informales de compraventa de artículos robados.

### *Formación policial y Academia Continua:*

- 1 / Profundizar y ampliar competencias en formación policial.
- 2 / Lograr que el profesional policial adquiera un nivel educativo universitario real.
- 3 / Creación de un programa de Academia Continua.
- 4 / Creación de una Escuela de Investigaciones Policiales.

## **Integración institucional:**

### **1 / Brindar respuestas multidimensionales en pos de la seguridad ciudadana.**

La estrategia policial de Ciudadanos se enmarca en un modelo de respuesta multidimensional a los problemas que aquejan a las zonas de contexto crítico, lo que necesariamente incluye la violencia y el delito. Se trata de lo que creemos que debe ser el siguiente paso en la reforma integral de la Policía e implica la noción de que las fuerzas policiales solo deben ser una parte de las políticas de seguridad integrales, que las mismas tienen que poder brindar respuestas globales a los problemas de convivencia.

En los barrios de contexto crítico la tarea policial estará estrechamente ligada con los demás servicios públicos que brindarán los Centros de Atención Integral (CAI), lo que implicará un esfuerzo coordinado en materia de seguridad, educación, salud, vivienda y tratamiento de adicciones, entre otros. Los CAI estarán compuestos por equipos multidisciplinarios y la Policía tendrá un rol central en su funcionamiento por ser uno de los actores involucrados [[Ver capítulo Integración social](#)].

## **Fortalecimiento de la comisaría y Policía de Cercanía:**

### **1 / Resignificar el rol de las comisarías.**

Las comisarías se han vuelto meras receptoras de denuncias y no cuentan con los recursos materiales y humanos para dar respuesta a los problemas de los vecinos. Como consecuencia, las denuncias no tienen seguimiento y no existe una estrategia proactiva en favor de prevenir el crimen y preservar el orden en la comunidad.

Para cambiar esta realidad, proponemos que las comisarías vuelvan a ser la unidad básica operacional de la Policía, tanto en las zonas urbanas como rurales. Es decir, el principal punto de referencia de seguridad pública y la primera línea de defensa de los vecinos ante el delito. Para ello, vamos a dotar a las comisarías de recursos humanos y materiales, redistribuyendo efectivos y unidades móviles para que puedan estar más cerca de los ciudadanos, con un cabal conocimiento del territorio en el que operan, entablando relaciones cercanas con los vecinos y comerciantes, conociendo sus hábitos y movimientos, para así poder reconocer actividades sospechosas que se puedan transformar en situaciones delictivas.

Las actuales Jefaturas de Zona, por su parte, pasarán a cumplir roles de coordinación entre comisarías seccionales, en especial en lo referido al despacho de unidades móviles.

### **2 / Desarrollar una verdadera Policía de Cercanía.**

En este marco multidimensional, la estrategia policial para todo el territorio estará basada en el “policiamiento orientado a problemas” (POP), que busca no solo prevenir, disuadir y reprimir el delito, sino también solucionar los problemas más amplios de convivencia en zonas delictivas. Es una labor de patrullaje y policiamiento específica que requiere el establecimiento de relaciones personales con los vecinos, la comunicación interinstitucional, la discreción de los agentes para decidir a qué dedican su atención y de qué forma, y la asunción de respon-

sabilidades que van mucho más allá de las tareas tradicionales de la Policía. Desarrollaremos una verdadera Policía de Cercanía que cuente con la confianza de los vecinos y que esté particularmente presente en los puntos calientes del delito.

### **3 / Establecer un sistema de vigilancia escalonada.**

En los puntos más complejos del territorio también se establecerá un sistema de vigilancia escalonada en horarios críticos que permita la acción inmediata y la aislación de zonas para limitar el desplazamiento de los delincuentes tras la comisión de un hecho delictivo. De ser necesario, se complementará la labor del personal de las comisarías con efectivos de la Guardia Republicana, cuya actuación coordinada y en grupo ya previene y disuade el delito<sup>3</sup>.

La mayor presencia de oficiales y agentes en las comisarías, así como la cercanía y confianza que brindarán los Policías de Cercanía, permitirán que la población sienta un cuerpo de Policía presente y no solo transitando la zona. En definitiva, una fuerza policial que funcione como primera línea de defensa ante el desorden público.

### **4 / Permitir los registros personales preventivos a sospechosos.**

Se prevé una modificación de la legislación vigente para permitir registros personales preventivos a sospechosos tanto en el marco de operaciones especialmente dispuestas como de controles rutinarios, de manera de hacer más efectiva estas lógicas de actuación.

Estos registros son especialmente útiles si están dirigidos a encontrar y detener a personas que portan armas de fuego ilegales, que son aquellas con las que se cometen la gran mayoría de los delitos armados. Su efectividad sería potenciada si la acción es guiada por el análisis de puntos calientes del delito y si se fomenta que los vecinos provean información. Por otra parte, los efectivos policiales que formen parte del POP serán especialmente entrenados para tratar con la población y usarán cámaras personales en todo momento, lo que dará garantías de su accionar a la población.

## ***Inteligencia, narcotráfico y crimen organizado:***

### **1 / Recopilación de información en el territorio.**

Entre el 40 y el 60% de los homicidios cometidos en 2018 fueron por ajustes de cuentas. Su importancia creciente en las estadísticas de los últimos años sugiere que los mercados ilegales de drogas y de pertenencias robadas están fuertemente instalados en el territorio. El narcotráfico y crimen organizado dirigen estos mercados y se han convertido en los dueños de la escena policial en Uruguay. Los ajustes de cuentas y los crímenes más violentos suelen estar asociados al microtráfico de drogas y al enfrentamiento entre grupos y bandas criminales que quieren controlar el territorio y los mercados locales. Frente a esta modalidad delictiva,

---

<sup>3</sup> Esto es similar al esquema de trabajo del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), que ha tenido resultados satisfactorios en los territorios en los que ha operado, pero no puede ser la única respuesta ante el delito. Ver [Evaluación DID: Programa de Alta Dedicación Operativa \(PADO\), OPP](#).

la investigación e inteligencia policial son fundamentales, ya que solo a través ellas se puede entender la incidencia de las acciones de prevención y represión en la competencia entre bandas y, por ende, en los niveles de criminalidad y violencia.

Bajo el nuevo esquema territorial y multidimensional, las comisarías seccionales y los CAI pasarán a ser algunos de los principales órganos recopiladores de información. Dicha información será centralizada y procesada por la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, la cual recibirá la información de todas las unidades operacionales del Ministerio del Interior y la analizará para su posterior distribución a las unidades que lo requieran en su combate al crimen. También será integrada a los registros de antecedentes que mantiene la Policía Científica que permiten identificar las modalidades de delito que predominan en cada zona del país.

## **2 / Creación de una unidad de combate al crimen organizado.**

Más allá de estas estrategias generales, el avance del crimen organizado en nuestro país hace necesario un esfuerzo focalizado que evite que penetre, pervierta y corrompa gradualmente todas las franjas de nuestra sociedad. En cuanto al narcotráfico, las bandas llevan adelante un proceso complejo que incluye varias etapas: deben adquirir la droga en el exterior, ingresarla a través de las fronteras, almacenarla, distribuirla, venderla y cobrar el dinero para luego lavarlos. Combatir esta modalidad específica de crimen organizado requiere información e inteligencia que supera las atribuciones y capacidades del Ministerio del Interior. A su vez, los mercados ilegales continúan en franca expansión, vendiendo y traficando miles de electrodomésticos, partes de vehículos y celulares robados. Hay que entender la lógica de lo que está ocurriendo y no correr el problema de atrás.

Por lo tanto, es necesario crear una unidad de combate al crimen organizado dentro de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado con la tarea de colaborar en casos de crímenes complejos, haciendo las consultas necesarias y procesando la información de todas las agencias gubernamentales que puedan asistir en el caso, sean del Ministerio del Interior –Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección General de Información e Inteligencia, Dirección Nacional de Migración, Identificación Civil y Policía de Tránsito– o de fuera del mismo –por ejemplo, Aduanas, Secretaría Antilavado, DGI, Prefectura, Policía Aérea Nacional, etc. La nueva institución estará compuesta por una mesa de análisis permanente, integrada por todas las instituciones relacionadas, y deberá coordinar y fusionar esfuerzos para combatir con eficacia el crimen que organiza y promueve el narcotráfico y otros mercados ilegales.

## **3 / Reforzar a la Guardia Republicana en la lucha contra el crimen organizado.**

Si bien la inteligencia policial jugará un rol primordial en la lucha contra el crimen organizado, se reforzarán también los cuerpos especializados con competencias específicas que deberán desestructurar los mercados ilegales en el territorio. Este es principalmente el caso de la Guardia Republicana, que en base a la información de inteligencia, oficiará como fuerza de choque, toma y aislación de la escena, siendo proactiva contra el narcotráfico, la venta de estupefacientes y artículos robados, realizando intervenciones quirúrgicas y desarticulando redes criminales.

## **4 / Desarticulación de redes informales de compraventa de artículos robados.**

Se pondrá el foco sobre la compraventa de artículos robados. En 2018 hubo 18 mil denuncias de autos, motos, camionetas y camiones robados en Uruguay. Ello implica el hurto de 50 vehículos por día, cifra que se cuadruplicó desde 2005. La situación es similar en cuanto a otros tipos de delito contra la propiedad: hurtos en viviendas, copamientos y abigeatos se han multiplicado cuatro o cinco veces en las últimas décadas. El aumento no es casual, sino causal: responde a un aumento de la demanda local e internacional de bienes robados. Motos y autos son desguazados y vendidos por partes en talleres de todo el país. Celulares y electrodomésticos son revendidos en ferias barriales, conocidas por todos y a plena luz del día. La compraventa se realiza con la connivencia de ciudadanos y autoridades por igual, permitiendo el crecimiento de mercados ilegales que fomentan el robo y la delincuencia. Daremos vuelta esta situación radicalmente: la inteligencia policial se usará para identificar estas redes informales y desarticularlas. Se acabará la tolerancia hacia la compraventa de artículos robados y se aplicará al pie de la letra el delito penal de receptación.

### **Formación policial y Academia Continua:**

#### **1 / Profundizar y ampliar competencias en formación policial.**

En materia de formación policial, profundizaremos las reformas que se han venido realizando en los últimos años con el fin de contar con un aparato policial referente en la región, reconocido dentro y fuera del país por su capacitación, eficiencia, profesionalismo y legitimidad ciudadana, lo que implica la consideración del agente policial como un profesional reconocido y respetado, así como también sujeto a altos estándares de desempeño.

Para ello, la formación policial debe ir mucho más allá de sus actuales cometidos e incluir las competencias y capacidades que requieren los cuerpos policiales mejor preparados del mundo. Haremos hincapié en el desempeño policial en seis ámbitos concretos:

- › Presencia: Visibilidad y disponibilidad.
- › Fiabilidad: Respuesta rápida y previsible.
- › Responsabilidad: Capacidad de explicar acciones y decisiones, así como de satisfacer demandas ciudadanas.
- › Competencia: Manejo de criminales, víctimas y público.
- › Modales: Trato respetuoso a todas las personas.
- › Equidad: Trato igualitario a todas las personas.

#### **2 / Lograr que el profesional policial adquiera un nivel educativo universitario real.**

La formación policial deberá dar un salto cualitativo importante. La Ley Orgánica Policial establece que la Policía es una “fuerza civil y pública con carácter nacional y profesional”, pero en los hechos esto aún no se ha materializado por completo. El oficial de Policía no es solo aquel instruido en la defensa de la ley, sino que debe tener capacidades de gestión logística, de liderazgo, de manejo de recursos humanos y de decisión ante situaciones legales complejas.

Todo ello hace necesario un impulso en la educación universitaria que prevé esta ley para los niveles de básico, técnico y académico, y tanto de grado como de posgrado. El objetivo general será que el profesional policial adquiera un nivel educativo universitario real. Por eso, y debido a la influencia positiva que tiene en este sentido el mayor nivel educativo de los oficiales, buscaremos como primera meta que todos los oficiales del Uruguay sean universitarios.

El personal subalterno, por su parte, recibirá una formación integral que lo prepare en la teoría y en la práctica para realizar un policiamiento de cercanía y orientado a problemas. En ambos casos, se instaurará un nuevo vínculo con la Universidad de la República, que tendrá también responsabilidades concretas en la consecución de estos objetivos.

### **3 / Creación de un programa de Academia Continua.**

Un problema coyuntural pero recurrente de la formación policial es la necesidad de que los efectivos terminen su entrenamiento lo antes posible y salgan a patrullar las calles. Para solventar este obstáculo, la reforma de la educación policial enfatizará también elementos de formación permanente, lo que implica que los efectivos policiales continúen su entrenamiento y especialización una vez acabada su formación básica. Con ese fin, se creará en el marco de la Dirección Nacional de la Educación Policial un programa de Academia Continua que acompañe al efectivo en actividad durante toda su carrera, así como también un sistema de incentivos que premie a aquellos efectivos que se especialicen y asuman las tareas más demandantes.

### **4 / Creación de una Escuela de Investigaciones Policiales.**

Finalmente, en la esfera de la Dirección Nacional de la Educación Policial se creará también una Escuela de Investigaciones Policiales, dirigida a especializar al personal de la escala de oficiales y básica (subalternos) en habilidades analíticas y científicas específicas al trabajo de investigación policial. Dicha escuela será similar a la existente en Chile y se enmarca en la importancia fundamental que creemos que debe tener la investigación y la inteligencia policial en el combate efectivo al crimen organizado.



*“Todas las medidas buscan respaldar a la Policía, que tiene la misión de proteger la vida, las libertades, y la propiedad de la población”.*

*Roberto Rivero*

*Referente de Ciudadanos en Estrategia Policial*



*“Hay jóvenes que no saben cómo lucen las fachadas de las casas y los edificios sin rejas. Uruguayos que se acostumbraron a desconfiar de otros uruguayos. Queremos recuperar la convivencia ciudadana”.*

*Ernesto Talvi*



## Justicia Penal

### Ágil, imparcial y garantista

La aprobación de la Ley 19.293 fue un hito histórico para nuestro país. El Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP) terminó con una reforma que duró 35 años, en la que se cambió un sistema que se encontraba vigente desde 1878, ya que si bien el viejo CPP (VCPP) era de 1980, no cambió sustancialmente el régimen anterior.

El VCPP tenía problemas muy serios: la confusión de roles entre jueces y fiscales, la prisión preventiva como regla y no como excepción, la forma escrita y el secretismo de las actuaciones especialmente en la etapa presumarial y la posición de la víctima del delito que era ignorada y no tenía herramientas efectivas para participar del proceso. Este Código incluso generó que Uruguay fuera objeto de observaciones por parte de organismos internacionales tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El NCPP viene a dar solución a las principales críticas que se le hacían al viejo Código, consagrando un proceso moderno, de corte acusatorio, muy similar al que han adoptado otros países de la región. A pesar de todo esto, a poco más de un año de la puesta en marcha, han surgido varios problemas de funcionamiento y fue duramente criticado por el Ministerio del Interior, la Sociedad Civil, abogados defensores, y fiscales, entre otros.

El CPP tiene muy mala prensa a causa de sonados casos de benignidad penal posibilitados, en muchas ocasiones, por un uso excesivo del Proceso Abreviado y de la falta de contralor del Tribunal del acuerdo Fiscal-Imputado.

Sin embargo, no nos oponemos al espíritu del nuevo CPP. Consideramos que el cambio del sistema inquisitivo al acusatorio es una mejora sustancial que debe ser mantenida. Asimismo, el proceso oral y público es un sistema excepcional del que debemos estar orgullosos. Sí tiene falencias que deben ser ajustadas para propender hacia un sistema más ágil, equitativo, y más que nada, justo.

## Lo que soñamos

Una Justicia Penal que juzgue de manera imparcial e imponga penas justas a los condenados en tiempos razonables, otorgando las garantías que nuestra Constitución impone y los ciudadanos merecemos.

## Lo que vamos a hacer

### *Modificaciones al Nuevo Código del Proceso Penal:*

- 1/ Limitar alcance del Proceso Abreviado.
- 2/ Otorgar mayor control al Juez sobre los acuerdos del Proceso Abreviado.
- 3/ Creación del Proceso Simplificado.

### *Prisión preventiva:*

- 1/ Incorporar una instancia probatoria donde el Juez pueda evaluar su otorgamiento.

### *Acuerdos reparatorios:*

- 1/ Establecer parámetros legales para aceptar o rechazar acuerdos reparatorios.

### *Fiscales:*

- 1/ Evaluar necesidad de asignar mayores recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
- 2/ Cursos de formación para los futuros fiscales.

## **Modificaciones al Nuevo Código del Proceso Penal:**

Consideramos que el buque insignia del NCPP, el Proceso Ordinario oral y público, se debe aplicar con más asiduidad o, al menos, disminuir considerablemente la aplicación del Proceso Abreviado. Actualmente, solo el 5% de procesos llegan al juicio ordinario, con el 95% restante siendo resueltos en el Proceso Abreviado, para cuya procedencia el imputado debe allanarse a la acusación y acordar una pena con el fiscal que puede ser hasta de un tercio de la que correspondería<sup>1</sup>. La reforma instaurada para evitar que el Juez se convierta en Juez y Fiscal terminó convirtiendo al Fiscal en Fiscal y Juez. Para subsanar este inconveniente, proponemos las siguientes enmiendas al Código.

### **1/ Limitar alcance del Proceso Abreviado.**

En línea con el anteproyecto elaborado por catedráticos vinculados al Instituto Uruguayo de Derecho Procesal (IUDP)<sup>2</sup>, limitaremos el alcance del Proceso Abreviado sólo para aquellos casos en que el Fiscal lo solicite dadas las siguientes circunstancias: a) que tenga evidencia suficiente de que el imputado cometió un delito cuya pena mínima no sea mayor a los 4 años, y b) que la pena privativa de libertad que vaya a solicitar no sea superior a los 5 años. Además, la disminución de la pena a raíz del acuerdo nunca podrá resultar inferior a la mínima prevista en la ley para el delito en cuestión.

### **2 / Otorgar mayor control al Juez sobre los acuerdos del Proceso Abreviado.**

Consideramos que otro de los graves problemas generados por la aplicación excesiva del Proceso Abreviado yace en la incapacidad del Juez de controlar los acuerdos alcanzados entre Fiscal e Imputado. Los poderes que le confiere el artículo 273.3 son testimoniales: solamente puede verificar el cumplimiento de los requisitos legales y proceder a dictar sentencia en la misma audiencia. Para solucionarlo, proponemos que el Juez tenga mayor control sobre los acuerdos del Proceso Abreviado, sobre las evidencias, sobre la calificación del delito y sobre la razonabilidad de la pena que se requiere, de tal forma que si lo considera apropiado pueda rechazarlo y resuelva que el trámite deba proseguirse conforme a las reglas del Proceso Ordinario o del Simplificado, cuya regulación se propone a continuación.

### **3 / Creación del Proceso Simplificado.**

Proponemos la creación del Proceso Simplificado con la misma estructura que el Proceso Ordinario, pero con modificaciones que tienden a sintetizarlo siempre respetando el juicio oral y sus garantías<sup>3</sup>. Este proceso acortará etapas sin suprimir la producción de prueba, ni retacear las garantías del encausado, ni los poderes del juez. Además, no implica la eliminación de procesos ya existentes, sino que se añadiría a ellos, para que los operadores puedan elegir el más adecuado a cada caso. Con el Proceso Simplificado se busca subsanar los problemas que generará la limitación de la aplicabilidad del Proceso Abreviado, sin aumentar el número de casos que tramiten por el Proceso Ordinario.

---

<sup>1</sup> Dr. Luis Pacheco Carve, [La Reforma Procesal Penal y la relativización del Derecho Penal Sustancial](#), en Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

<sup>2</sup> Dres. Abal, Garderes, Montano y Valentín.

<sup>3</sup> Un proceso similar, denominado Extraordinario, ya había sido previsto en la redacción original del Código (arts. 272 y ss.) pero fue quitado en sucesivas modificaciones.

## **Prisión preventiva:**

### **1 / Incorporar una instancia probatoria donde el Juez pueda evaluar su otorgamiento.**

El NCPP trajo como innovación garantista que la prisión preventiva sea una medida cautelar, que como regla general, el imputado deba esperar su juicio en libertad y que continúe gozando de la misma durante el juicio hasta la sentencia condenatoria.

La prisión preventiva es solicitada por el Fiscal al Juez, quien debe pronunciarse sin que el Fiscal le ofrezca ni diligencie prueba, y sin tener acceso a la carpeta investigativa. El Juez, entonces, tiene que tomar una decisión tan vital como la de privar de su libertad a una persona sin dichos elementos.

Ante esta falta de garantías, proponemos prever en el texto revisado del NCPP la realización de una audiencia de proposición de prueba en donde el Juez pueda evaluar si el Ministerio Público cuenta con elementos suficientes para solicitar la prisión preventiva, concediéndole facultades para concederla o rechazarla<sup>4</sup>.

## **Acuerdos reparatorios:**

### **1 / Establecer parámetros legales para aceptar o rechazar acuerdos reparatorios.**

Creemos que desde la instauración del NCPP a finales de 2017 hasta la fecha, han habido extralimitaciones –algunas de ellas notorias– en la realización de acuerdos reparatorios entre víctimas e imputados (que, vale recordar, extinguen el delito)<sup>5</sup>. Proponemos como solución establecer parámetros concretos por vía legal para que el Fiscal tenga una guía en que basarse para aceptar o rechazar los acuerdos reparatorios. No resulta adecuado que sean regulados como lo son actualmente, mediante Instrucciones Generales de Fiscalía, pues deja librados al criterio del Fiscal de Corte aspectos vitales de política criminal que deberían tener regulación legal.

## **Fiscales:**

### **1 / Evaluar necesidad de asignar mayores recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.**

La sobrecarga laboral de los fiscales es ya de público conocimiento, y es un problema que debe ser abordado. La Fiscalía General de la Nación fue rediseñada en base a una estimación de 18 mil denuncias por mes, cuando hoy el guarismo se sitúa por encima de las 30 mil. Esto lleva a que fiscales desbordados de trabajo (algunos con cientos de casos en carpeta) acepten acuerdos abreviados notoriamente insuficientes propuestos por abogados defensores.

---

<sup>4</sup> Parece lógico suponer que, si para la tramitación de cualquier medida cautelar en sede civil se exige un indicio de certeza y hasta una contracautela como garantía en medio de un proceso penal en el que la medida que se adoptará será nada menos que la privación de libertad ambulatoria de un individuo, por lo menos exista una audiencia de proposición de prueba.

<sup>5</sup> Ejemplos de casos notorios: [Plasma en Cuotas](#), [Vacaciones en Valizas](#) y [Estafa USS 400.000](#).

Por tanto, se deberán estudiar los reclamos de la Asociación de Magistrados del Ministerio Público y Fiscal en cuanto a la necesidad de asignar mayores recursos humanos y materiales, de manera tal que sean por lo menos suficientes para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

## **2 / Cursos de formación para los futuros fiscales.**

Proponemos que todos los futuros fiscales reciban cursos de formación como sucede con los Jueces en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU). Se deberá estudiar la conveniencia de que estos cursos sean impartidos en el mismo CEJU o en un instituto específico para el Ministerio Público.



---

<sup>6</sup> De acuerdo con [declaraciones del Fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz, a la Comisión de Constitución y Códigos del Senado el 3 de abril de 2018.](#)





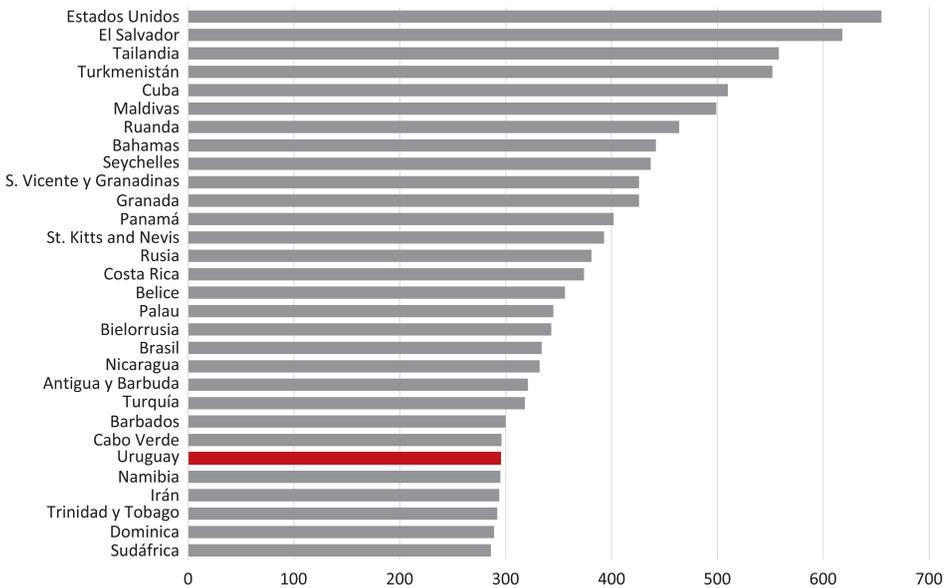
## Política carcelaria

### Que el primer pasaje por la cárcel sea el último

El sistema penitenciario uruguayo atraviesa una crisis profunda. En 2017 hubo en promedio 11 mil personas privadas de libertad, lo que lo ubica entre los 30 países del mundo con mayor población carcelaria per cápita, solo superado por Brasil a nivel regional. Además, a pesar de mejoras recientes el sistema aún está marcado por la superpoblación –particularmente en centros del interior del país– por lo que en varios casos las personas privadas de libertad están hacinadas.

El hacinamiento es solo una de las razones que derivan en la sistemática violación de los Derechos Humanos dentro de los establecimientos carcelarios, así como en una situación generalizada de crimen y violencia. No debe sorprender que en 2017 haya habido 17 asesinatos dentro de establecimientos carcelarios, ubicando la tasa de homicidios 18 veces por encima de la tasa a nivel nacional justamente en lugares en los que el Estado debería tener el control absoluto del día a día<sup>1</sup>.

30 países con mayor tasa de prisionización



Fuente: Prison Studies.

<sup>1</sup> Informe Anual 2017 del Comisionado Parlamentario Penitenciario. A los 17 homicidios de 2017 se le suman 10 suicidios.

La crisis estructural del sistema se refleja fundamentalmente en dos fenómenos. Por un lado, en el uso de la cárcel como principal –y en la mayoría de los casos única– medida correccional de respuesta al delito. Esto es cierto incluso en ausencia de sentencia firme (prisión preventiva)<sup>2</sup>. Por otro lado, en la imposibilidad del sistema penitenciario de rehabilitar a las personas que pasan por él. Tanto es así que el sistema parece tener una puerta giratoria a través de la cual entran y salen los mismos delincuentes frecuentemente. En varios casos, mostrando patologías y mayores niveles de violencia cada vez que la atraviesan.

El rol del sistema penitenciario en materia de disuasión criminal es evidente, en tanto que la posibilidad de ir a prisión previene que potenciales delincuentes se sumen al delito. Sin embargo, el sistema penitenciario en su configuración actual está fundamentalmente orientado a la sanción, sin darle suficiente relevancia a su rol rehabilitador.

Las cárceles no pueden ser lugares de castigo de los que las personas salen peor de lo que entraron. La sanción y el castigo en el sistema penitenciario debe limitarse exclusivamente a la pérdida de libertad, mientras que el resto de las tareas del sistema penitenciario deben orientarse a trabajar con la persona para que tenga la posibilidad de rehabilitarse como ciudadano y reinsertarse en la sociedad, sin la certeza de reincidir<sup>3</sup>.

Esta es la concepción del sistema penitenciario en países como Holanda, Noruega, Suecia e Islandia, donde el mismo está volcado a ser un verdadero espacio de rehabilitación al que las personas no suelen regresar. Ese es el objetivo que nos marcamos a largo plazo y para el cual debemos empezar hoy una profunda reforma.

Las cárceles no pueden ser lugares de castigo de los que las personas salen peor de lo que entraron.

---

<sup>2</sup> En 2017 un 69% de la población carcelaria correspondía a personas procesadas pero no penadas.

<sup>3</sup> La propia Constitución de la República en su art. 26 establece que el objetivo de las cárceles debe ser “asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.

## **Lo que soñamos**

Un sistema penitenciario cuyo objetivo principal sea la rehabilitación. Un sistema que respete la vida y los derechos de las personas privadas de libertad.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Distribución de la población carcelaria:***

- 1/ Descentralización y mayor cantidad de cárceles de menor escala.
- 2/ Extender Centro de Clasificación y Diagnóstico a toda la población carcelaria.

### ***Sanidad, adicciones y tratamientos psicológicos:***

- 1/ Fomentar programas de tratamiento para enfermedades psiquiátricas y adicciones.
- 2/ Establecer programas socio-psico-educativos.

### ***Manejo del ocio, educación y formación laboral:***

- 1/ Ofrecer talleres de formación laboral y desarrollar emprendimientos.
- 2/ Trabajo en coordinación con MTSS para facilitar salida laboral.

### ***Trabajo dentro de los centros penitenciarios:***

- 1/ Actividades de formación y trabajo como opción condicionada.
- 2/ Generar puestos y espacios de trabajo acordes a la población del establecimiento.
- 3/ Generar trabajos comunitarios relacionados con el delito (justicia restaurativa).

### ***Plan de rehabilitación y sistema postpenitenciario:***

- 1/ Fortalecer a la DINALI para profesionalizar y expandir sus programas.
- 2/ Garantizar acceso a una vivienda temporal o permanente.
- 3/ Desarrollar programa de interruptores de violencia.

### ***Medidas alternativas a la prisión:***

- 1/ Encarar seriamente desarrollo de medidas sustitutivas que apunten a la rehabilitación.

## **Distribución de la población carcelaria:**

### **1 / Descentralización y mayor cantidad de cárceles de menor escala.**

Las mayores tasas de reincidencia, violencia y violación de derechos humanos se dan en los centros penitenciarios de mayor tamaño (COMCAR, Libertad, Canelones, entre otros). Para poder alcanzar los objetivos que nos marcamos a largo plazo, el sistema debe migrar a un modelo con mayor cantidad de centros de menor escala, en los cuales se pueda asegurar la presencia del Estado y dar una atención más personalizada. Ya contamos con experiencias de este tipo, como es el caso de la Unidad Núm. 10 Juan Soler en San José o la Unidad Núm. 17 Campanero en Minas. El modelo debe ser el opuesto al de las megacárceles como la nueva cárcel de Punta de Rieles, la cual ya está teniendo serios problemas a pesar de estar funcionando hace muy poco tiempo.

La descentralización y la mayor cantidad de centros permitirá también que las personas privadas de libertad (PPL) estén más cerca de sus familias.

### **2 / Extender Centro de Clasificación y Diagnóstico a toda la población carcelaria.**

Se deberá compartimentar los distintos tipos de PPL, según centros y módulos para que no haya contacto entre personas que cometieron delitos de distinta índole y violencia. Ello responde a que distintos tipos de PPL requieren distintos tratamientos, y a que se debe evitar que aquellas PPL que han mostrado comportamientos más violentos tengan una influencia perjudicial sobre aquellos que sean más propensos de rehabilitarse.

Para ello fortaleceremos y extenderemos a toda la población carcelaria (incluyendo también a las mujeres, que hoy no están cubiertas), el Centro de Clasificación y Diagnóstico que opera en la ex Cárcel Central y las Escalas de Riesgo, para así poder distinguir entre personas privadas de libertad según sus posibilidades de reinserción social. De esta forma, aquellas PPL que hayan estudiado, trabajado, tengan familiares a su cargo, hayan cometido delitos menores y/o no presenten patologías graves, por ejemplo, tienen mayores posibilidades de reinsertarse en la sociedad, y por eso será conveniente que convivan y se refuercen mutuamente en sus esfuerzos.

## **Sanidad, adicciones y tratamientos psicológicos:**

### **1 / Fomentar programas de tratamiento para enfermedades psiquiátricas y adicciones.**

Actualmente, el sistema penitenciario tiene una carencia generalizada de programas de tratamiento para quienes padecen enfermedades psiquiátricas y, sobre todo, para quienes padecen adicciones. La situación es vergonzosa, considerando que la mayoría de las PPL presentan un consumo problemático de alcohol y drogas que, además, en muchos casos, es aquello que los lleva a delinquir en primer lugar<sup>4</sup>. Desarrollar y generalizar programas de este tipo es absolutamente prioritario, porque si no se revierten los trastornos mentales y en las adicciones no hay recuperación posible, haciendo que la reincidencia sea casi segura.

---

<sup>4</sup> La edad media de iniciación en el consumo de drogas de las PPL es 14 años, mientras que un quinto de los encuestados declara que utiliza drogas en la cárcel. Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay, CERES-CAF.

## **2 / Establecer programas socio-psico-educativos.**

Estos programas contarán con personal preparado en tratamientos acordes (logoterapia, terapia cognitivo conductual) que tendrán como objetivo lograr la reintegración de las PPL a la comunidad, teniendo en cuenta que en muchos casos estas personas nunca estuvieron integradas a la sociedad. Esto implica trabajar con las PPL para desarrollar conceptos como libertad, responsabilidad, culpa, amistad, valores, sentido de la vida, sentido del dolor y sentido del trabajo, entre otros.

En ambos casos, será necesaria la inversión y el entrenamiento urgente y masivo de personal y recursos humanos. Es una dimensión de la reforma del sistema penitenciario que resulta imprescindible y que no puede esperar, ya que permitirá contar en cada centro penitenciario con operarios calificados para contener y rehabilitar a las personas a su cargo.

## ***Manejo del ocio, educación y formación laboral:***

### **1 / Ofrecer talleres de formación laboral y desarrollar emprendimientos.**

Para hacer posible una rehabilitación exitosa la rutina diaria de las PPL tiene que ser lo más parecida posible a la vida fuera del establecimiento carcelario. Ello implica que el día a día debe regirse por horarios y actividades específicas: horarios para despertarse, para realizar tareas de orden y limpieza, para trabajar, estudiar y formar parte de talleres, para hacer ejercicio y relacionarse con familiares, para esparcirse y para dormir. Todo esto contribuye no solo a la formación integral del individuo, sino también a reducir el tiempo de ocio a su mínima expresión. Las PPL deben encontrarle un sentido y orden a su quehacer diario.

En ese sentido, el estudio y el trabajo serán la piedra angular del paso de toda persona por los centros penitenciarios. Apuntaremos a que todos los centros den la posibilidad de terminar la educación primaria (14% no la terminaron) y el ciclo medio básico (60% no lo terminaron), así como de comenzar y continuar una carrera técnica o universitaria. Sin embargo, el énfasis estará puesto sobre todo en la formación laboral, ya que el trabajo es clave para una vida postcarcelaria positiva y pacífica. Ello no solo implica ofrecer talleres de formación y especialización, sino también la posibilidad de participar de emprendimientos laborales dentro y fuera del centro penitenciario. En este sentido, las experiencias de la cárcel Punta de Rieles suponen una buena muestra de un formato que queremos generalizar en el sistema penitenciario uruguayo.

### **2 / Trabajo en coordinación con MTSS para facilitar salida laboral.**

Esta dimensión de la reforma carcelaria será acompañada por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá contar con estudios de mercado permanentes para establecer cuáles son las habilidades demandadas, complementado con incentivos al sector privado para facilitar la inserción de las PPL en el mercado de trabajo formal. Las capacitaciones que realicen las PPL dentro del sistema penitenciario tendrán como resultado un certificado que valide las capacidades de la persona, homologado por instituciones educativas oficiales y que asegure que los conocimientos impartidos están al nivel de la oferta educativa y laboral que se ofrece fuera de las cárceles. La inserción laboral de las PPL será una prioridad en una política ambiciosa de empleo que envuelve a toda la población y que busca prepararla para los desafíos del presente y futuro.

## **Trabajo dentro de los centros penitenciarios:**

### **1 / Actividades de formación y trabajo como opción condicionada.**

A su vez, una rehabilitación efectiva demanda necesariamente que el individuo asuma la responsabilidad que tiene por su condición de privado de libertad, así como también que asuma la responsabilidad que tiene por rehabilitarse y mejorar su vida. La evidencia científica demuestra que el trabajo forzado no es un método efectivo para instaurar rutinas y rehabilitarse. En consecuencia, nuestro modelo presentará el estudio, el trabajo y las demás actividades discutidas como una opción condicionada: la persona privada de libertad puede elegir permanecer en su celda durante la mayor parte del día (salvo en las horas de ocio que toda persona debe poder disfrutar fuera de su celda) o puede elegir participar de una gran variedad de actividades que hagan de su paso por la prisión una etapa provechosa y útil. Este es el modelo que se implementa en algunos centros penitenciarios de Noruega con un altísimo nivel de efectividad.

Los resultados de estas actividades pueden transformarse en estímulos positivos para realizarlas. Por ejemplo, a través de talleres en los que las PPL trabajen y elaboren insumos y productos que puedan comercializarse dentro y fuera del establecimiento, redundando en beneficios económicos para ellos mismos y para sus familias.

### **2 / Generar puestos y espacios de trabajo acordes a la población del establecimiento.**

La mayoría de las personas privadas de libertad quiere trabajar y cambiar el rumbo de sus vidas. Por eso es clave asegurar que existan puestos y espacios de trabajo acordes a la población del establecimiento, que consigan romper el círculo vicioso de baja calificación laboral y magra acumulación de experiencia laboral que no permite a los reclusos reinsertarse en la sociedad una vez que son liberados.

### **3 / Generar trabajos comunitarios relacionados con el delito (justicia restaurativa).**

Paralelamente, las PPL realizarán trabajos dentro de las cárceles –y fuera de los establecimientos a medida que se acerca el momento de egreso– que impactarán positivamente en las comunidades locales que las acogen y en aquellas personas que fueron víctimas del delito. Experiencias de este tipo ya existen, como en el caso del reciclaje de la sede de la Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia por parte de plantillas PPL de COMCAR y cárcel de Canelones. Estas acciones están inspiradas en la idea de la justicia restaurativa, que busca el resarcimiento de las víctimas del delito por parte de los victimarios.

## **Plan de rehabilitación y sistema postpenitenciario:**

### **1 / Fortalecer a la DINALI para profesionalizar y expandir sus programas.**

La vuelta a la comunidad debe iniciarse antes que la salida de la prisión ocurra. Por eso, cada PPL tendrá asociado un Plan de Rehabilitación que tome en cuenta la situación de la persona en todos sus aspectos: social, psicológico, sanitario, educativo, familiar, laboral y económico. Dicho plan estará basado en un modelo en el cual la etapa carcelaria deberá irse pareciendo progresivamente cada vez más a la vida en libertad, de forma que la transición definitiva hacia el exterior del centro penitenciario sea lo más efectiva posible.

En el pre-egreso de prisión, la salida estará guiada por un diagnóstico adecuado de las necesidades y posibilidades habitacionales que tienen los distintos perfiles de ofensores, acompañado por una articulación de políticas que brinden asistencia sanitaria, laboral y de reintegración familiar. El actor clave es la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), la cual es dependiente del Instituto Nacional de Rehabilitación y tendrá una relevancia superior en nuestro modelo. La DINALI será fortalecida con recursos materiales y humanos, de manera que pueda profesionalizar y expandir sus programas.

### **2 / Garantizar acceso a una vivienda temporal o permanente.**

La situación habitacional es clave en este sentido, ya que un número importante de PPL terminan viviendo en la calle con pocas posibilidades de evitar la reincidencia. Por eso, se deberá garantizar el acceso a una vivienda temporal o permanente a quienes tengan un perfil especialmente crítico, ya sea a través de refugios –triplicando las plazas que ofrece actualmente la Posada del Liberado en Montevideo y ampliándola al interior– o a través de un sistema de apoyo financiero que ayude a los liberados a costear un alquiler o pensión cuando no tienen acceso a crédito. Asimismo, ciertas PPL tendrán la oportunidad de dedicar su tiempo en reclusión a construir sus propias viviendas, de manera que tengan un lugar al que ir cuando sean finalmente liberadas [[Ver capítulo Vivienda y urbanismo](#)].

### **3 / Fomentar participación de ciudadanos rehabilitados en programas interruptores de violencia.**

Fomentaremos que los ciudadanos rehabilitados del sistema penitenciario participen de un programa orientado a terminar con el círculo vicioso y epidémico de violencia. Intervenciones de este tipo (conocidas como “Cure Violence”) fueron implementadas en diversas zonas conflictivas y violentas del mundo como Chicago, Honduras y Escocia, entre otras, con un impacto de reducción de homicidios de entre 41% y 73%<sup>5</sup>.

La tarea de estos interruptores de violencia es establecer conexiones con las personas de la zona epidémica para incidir en su comportamiento, identificando disparadores de potenciales eventos violentos y mediando con las partes para evitar represalias o negociar soluciones menos violentas (por ejemplo, disputas territoriales, salidas de figuras claves del sistema penitenciario, arrestos de alto perfil), estableciendo grupos de trabajo con las personas con mayor riesgo de caer en la violencia.

---

<sup>5</sup> Ver [Cure Violence](#).

Estas personas deben ser respetadas y tener fuertes vínculos con la comunidad en la cual actúan para poder funcionar como referentes de personas que hoy no los tienen. Por lo tanto, son candidatos ideales aquellos que cayeron en el delito, fueron penados y rehabilitados. Para el desarrollo de este proyecto será clave la intervención de la Dirección Nacional del Liberado en su identificación.

## **Medidas alternativas a la prisión:**

### **1/ Encarar seriamente desarrollo de medidas sustitutivas que apunten a la rehabilitación.**

Más allá del cometido del sistema penitenciario, la cárcel no puede ser la única institución volcada a la rehabilitación. En varios casos las personas que cometieron delitos menores pueden recibir un tratamiento más efectivo sin ser ingresados a un centro penitenciario. Por eso, es necesario contar con la posibilidad de implementar medidas sustitutivas, que apunten a la rehabilitación sin comprometer la seguridad de la población. Este es en parte el cometido del nuevo Código del Proceso Penal (2017), que permite a jueces y fiscales hacer uso de una batería de instrumentos adicionales a la prisión. El problema, sin embargo, es que las medidas sustitutivas nunca fueron desarrolladas ni instauradas. El país no cuenta con un sistema efectivo de tratamiento de adicciones ni tiene las condiciones necesarias para que los presos puedan hacer trabajos comunitarios. En muchos casos, la medida sustitutiva se reduce a una visita semanal a la comisaría, lo que supone una sanción insuficiente y alienta la delincuencia.

En muchos casos, la internación y el tratamiento de adicciones, el trabajo comunitario, la inscripción en un centro de estudios, el monitoreo electrónico o el arresto domiciliario, permiten reducir la reincidencia con respecto al encarcelamiento, cuestan menos que la cárcel e impiden que personas con delitos leves entren en contacto con reclusos más peligrosos. El nuevo Código del Proceso Penal y la ley Núm. 17.726 disponen ya de una lista de medidas alternativas que pueden imponerse, pero en los hechos no están desarrolladas, se aplican en muy pocos casos o no se les hace el seguimiento necesario. En general, es necesario encarar el desarrollo de estas medidas con seriedad y dotar su implementación con recursos materiales y humanos suficientes.



*“Desde Ciudadanos trabajamos por un sistema penitenciario cuyo objetivo sea la rehabilitación. Para que el pasaje por el sistema penitenciario sea el primero y el último de cada una de estas personas.”*

*Dayana Brites*

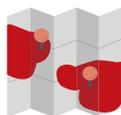
*Referente de Ciudadanos en Derechos Humanos y Política Carcelaria*



TALVI

# Estado de Derecho y Valores Republicanos

[ 6 ]



# Política Exterior y Servicio Diplomático

## Recuperar la voz

Un país con la tradición internacional del Uruguay no debió nunca abandonar una política exterior que refleje un consenso razonable de todas las fuerzas políticas, alrededor de normas, principios y valores del Derecho Internacional, con los que la República se ha comprometido históricamente y que le han permitido ganarse un lugar de respeto en la comunidad internacional.

En los últimos años, Uruguay perdió voz y presencia en diferentes foros mundiales, hemisféricos y regionales. Asimismo, por razones ideológicas, Uruguay se ha quedado fuera de negociaciones comerciales que nos han hecho perder oportunidades de inserción económica y comercial, tanto en el ámbito internacional como regional [\[Ver capítulo Inserción comercial\]](#).

Desde un punto de vista cuantitativo, el país dispone de una red de misiones diplomáticas y consulares<sup>1</sup> y un número de funcionarios adecuados a la dimensión del país y a su pretendido protagonismo internacional. Desde un punto de vista cualitativo, el Servicio Diplomático uruguayo, como el de muchos otros países, se ha caracterizado desde su origen por formar funcionarios "generalistas"; quienes deben realizar indistintamente a lo largo de toda su carrera funciones de índole política, jurídica, económica-comercial, cultural o consular, con muy pocas excepciones.

El mundo de hoy exige al funcionario diplomático mayores especializaciones en áreas comerciales estratégicas para contribuir al desarrollo de su país y el manejo de nuevos métodos diplomáticos propios de este siglo.

Sería injusto afirmar que el Servicio Diplomático del país no dispone hoy de calificados especialistas en las áreas que hemos mencionado, pero no lo son como consecuencia de una capacitación específica exigida y brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, si no, en razón de sus propias afinidades y/o perfiles académicos o profesionales. Y, por cierto, no son suficientes para los requerimientos que exige la defensa de los intereses nacionales en el mundo de hoy.

---

<sup>1</sup> Uruguay cuenta con 53 embajadas y 135 consulados y otras representaciones en el exterior. [Ver](#).

Asimismo, los miembros del Servicio Diplomático, salvo excepciones, no conocen el Uruguay profundo. No se representa bien un país sino se le conoce bien. No nos referimos solo al territorio físico, sino a las peculiaridades económicas, sociales y culturales de las subregiones del país, a la matriz productiva, a la logística de distribución de la producción nacional, a la problemática de la ganadería y de la agricultura, a la conformación de los precios y las peripecias de la comercialización o las condiciones del trabajo rural.

El Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASSE)<sup>2</sup>, es responsable de los concursos de ingreso y ascenso, así como de dictar los cursos de formación y actualización para los funcionarios diplomáticos. El IASE es el gran medio por el cual la Cancillería, además de formar a los funcionarios, puede mostrar a la sociedad el trabajo realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.



---

<sup>2</sup> También llamada Academia Diplomática del Servicio Exterior de la República.

## **Lo que soñamos**

Volver a tener una Política Exterior de Estado guardiana de la soberanía nacional e independiente de vaivenes políticos, recuperar el protagonismo del Servicio Diplomático en los foros internacionales y regionales y convertir al Servicio Diplomático en un servicio público estratégico del país que defienda sus intereses y contribuya a su desarrollo.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Una Política Exterior de Estado:***

- 1/ Una Política Exterior que refleje unidad.
- 2/ Política de vinculación con uruguayos en el exterior.
- 3/ Apoyo a las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

### ***Presencia e influencia en foros mundiales, hemisféricos y regionales:***

- 1/ Mayor participación en foros internacionales.

### ***Redimensionamiento del Servicio Diplomático:***

- 1/ Una red de representaciones en el exterior funcional a los intereses del país.

### ***Formación del servicio diplomático:***

- 1/ Ampliar formación.

### ***Vínculo del Servicio Diplomático con organizaciones y el resto del país:***

- 1/ Generar vínculos.

### ***Supervisión y funcionamiento de las Embajadas:***

- 1/ Inspección de embajadas.

## **Una Política Exterior de Estado:**

### **1 / Una Política Exterior que refleje unidad.**

Vamos a volver a tener una Política Exterior de Estado. Desde el inicio del periodo de Gobierno, se comprometerá a todas las fuerzas políticas del país en el endoso de aquellas normas, principios y valores de Derecho Internacional reconocidos por la República, a fin de que la Política Exterior del país refleje unidad cada vez que nos enfrentemos a situaciones donde estén en juego, por ejemplo, el principio de no intervención, el derecho de injerencia o la responsabilidad para proteger, la libre determinación de los pueblos, el respeto a los Derechos Humanos, la democracia como garantía de la Paz, la Protección del Medio Ambiente, etc.

### **2 / Política de vinculación con uruguayos en el exterior.**

En esta sección corresponde destacar un componente de la actual Política Exterior en el cual vamos a seguir trabajando muy especialmente: la política de vinculación con los compatriotas uruguayos en el exterior. Esta política deberá despolitizarse absolutamente, para convertirla en un verdadero instrumento de apoyo a la diáspora uruguaya.

### **3 / Apoyo a las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.**

Además, nos ocuparemos especialmente de seguir trabajando con las Misiones de Paz de las Naciones Unidas. Como tradicionalmente lo ha hecho Uruguay, debemos brindar un inequívoco apoyo a estas misiones, superando las objeciones que ciertas fuerzas políticas todavía formulan a la misma. Este es un instrumento de cooperación internacional que mejora la imagen del país en el mundo y nos permite tener presencia en lugares conflictivos, contribuyendo a un mayor conocimiento del Uruguay [[Ver capítulo Soberanía y Defensa Nacional](#)].

## **Presencia e influencia en foros mundiales, hemisféricos y regionales:**

### **1 / Mayor participación en foros internacionales.**

Vamos a potenciar el espacio del Uruguay en foros internacionales. Apoyamos fuertemente al multilateralismo que nuestro país ayudó a construir desde sus inicios y la participación del país en todos los foros internacionales con los cuales Uruguay se identifique. Uruguay decidirá en qué foros debemos reforzar nuestra presencia y en qué otros deberemos relativizar la misma o incluso abandonarlos, en la medida que dichos foros promulguen políticas ajenas a nuestros principios o incluso atenten contra nuestra soberanía. En este sentido, debemos repensar nuestra presencia en estructuras burocráticas internacionales que, como UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), están vacías de contenidos y fortalecer foros regionales tradicionales, donde radica el patrimonio de la integración, como ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y OEA (Organización de Estados Americanos). A su vez, debemos reforzar nuestra presencia en organismos internacionales económicos que nos acerquen a nuevas oportunidades comerciales [[Ver capítulo Inserción comercial](#)].

## **Redimensionamiento del Servicio Diplomático:**

### **1/ Una red de representaciones en el exterior funcional a los intereses del país.**

El país debe tener una red de representaciones en el exterior que sea funcional a los intereses del país, con independencia de criterios que ya no están vigentes. Hay que estar donde debemos estar. Vamos a tener presencia en donde sea necesario para cumplir con los objetivos que fije la Política Exterior, dentro de los cuales no sólo están las funciones clásicas de las misiones diplomáticas (representación, observación, protección, etc.), sino que también la inserción comercial adecuada, las negociaciones económicas internacionales, la captación de inversiones, la captación del conocimiento tecnológico, entre otros.

Con el respaldo político y técnico más amplio, se evaluará la localización de las actuales misiones diplomáticas y consulares de la República, con el fin de decidir su mantenimiento, su re-localización o su suspensión, así como la asignación de los recursos humanos y presupuestales que exijan su funcionamiento. A modo de ejemplo, debemos analizar y ampliar nuestra presencia en el norte de África<sup>3</sup>, en la zona balcánica y en sudeste asiático.

## **Formación del Servicio Diplomático:**

### **1/ Ampliar formación.**

Vamos a implementar en el IASE cursos, talleres, conferencias y seminarios obligatorios y con evaluación final para todos los funcionarios del Servicio Diplomático, en todas aquellas áreas identificadas como necesarias, a saber:

- › **Diplomacia Económica y Comercial** › Vamos a formar en técnicas de negociación comercial; apertura y ampliación de mercados; marketing político y comercial; estudios de mercado; promoción de inversiones y conocimiento tecnológico. Estos cursos estarán a cargo de académicos reconocidos, diplomáticos experimentados, empresarios y profesores invitados del exterior. Tenemos mucho para hacer y aprender. A modo de ejemplo, varios países ya tienen “Embajadores Digitales” que no interactúan con Gobiernos u Organizaciones Internacionales, sino con las compañías de tecnología como Facebook, Google o Apple.
- › **Nuevos métodos diplomáticos** › La cancillería tradicional siempre se pensó de Estado a Estado. Los métodos diplomáticos para el Siglo XXI son: la para-diplomacia (actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales), la diplomacia pública (vínculos con otros actores, como ONGs, comunidad científica, compañías transnacionales) y la diplomacia digital (uso de las nuevas tecnologías de información y de comunicación en la función diplomática). Estos temas estarán a cargo de expertos de diferentes Departamentos de Diplomacia existentes en Cancillerías extranjeras con experiencia en estos métodos.
- › **Función Consular** › la tarea Consular requiere funcionarios preparados en aspectos documentales y que dispongan de una sensibilidad particular que sepa afrontar las necesidades y problemas que plantea la colectividad uruguaya en el exterior.

---

<sup>3</sup> Como por ejemplo el Magreb.

## Vínculo del Servicio Diplomático con organizaciones y el resto del país:

### 1/ Generar vínculos.

Vamos a vincular al Servicio Diplomático con Uruguay XXI, cámaras Empresariales, el sector exportador y el interior del país:

- › **Uruguay XXI** › hay que mejorar la coordinación de la Cancillería con Uruguay XXI. Se evaluará efectuar modificaciones legales y administrativas a fin de evitar la duplicación de funciones de este Instituto con la Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial de la Cancillería.
- › **Cámaras empresariales y de Comercio** › promoveremos una integración estrecha y sostenida entre el Servicio Diplomático y las cámaras empresariales y de comercio de todo el país, a través de un régimen programado anualmente de pasantías, talleres, asesoramiento e intercambio de información.
- › **Sector exportador** › el Servicio Diplomático debe saber qué vender, de qué cantidad dispone, de qué calidad, si cumple con los requisitos de determinado mercado, entre otros detalles de la oferta exportable. Con el apoyo del sector exportador y otras instituciones relacionadas promoveremos un estudio profundo de la consistencia en calidad y cantidad de la oferta exportable de Uruguay. Para un país con un perfil eminentemente exportador, la contribución del servicio diplomático es fundamental.
- › **El interior del país** › iniciaremos, como parte de la formación de los diplomáticos y de la mejora de la imagen de este Servicio, presentaciones programadas en todo el interior del país, sobre la labor que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores a cargo de los propios funcionarios diplomáticos. Esto permitirá a los funcionarios conocer el Uruguay profundo y romper ciertos “mitos” que subsisten en la opinión pública sobre la función diplomática.

## Supervisión y funcionamiento de las Embajadas:

### 1/ Inspección de Embajadas.

Vamos a reglamentar la inspección de Embajadas como forma de neutralizar eventuales desvíos de conducta en el ejercicio de la función diplomática. A su vez, a través de las direcciones generales competentes de la Cancillería, se definirán estrategias anuales de promoción comercial y de inversiones para aquellas misiones que se entienda necesario, estableciendo “hojas de ruta” para las mismas, que incluirán jornadas periódicas de evaluación, tanto en Montevideo como en el Estado receptor.



*“No se representa bien lo que no se conoce.”*

*Agustín Espinosa*

*Referente de Ciudadanos en Política Exterior y Servicio Diplomático*



## soberanía y Defensa Nacional

### Hacia una puesta al día de la Defensa Nacional

La Ley Marco de Defensa Nacional aprobada en 2010 significó un avance en la consolidación del liderazgo político sobre la defensa y saldó la discusión si el país necesitaba Fuerzas Armadas o no, pero esto fue solo un comienzo. Estando los aspectos generales allí definidos, compete ahora continuar debatiendo el rol y tipo de las Fuerzas Armadas necesarias para el siglo XXI. Lo dispuesto en esta ley debe acomodar un serio y profundo debate de las demás disposiciones legales que competen a las Fuerzas Armadas en general y, luego, a cada una de ellas.

En vez de plantear una discusión seria sobre cada una de las fuerzas, las autoridades han desvirtuado el debate en defensa. Lo que más le importa al Gobierno, parece ser discutir la cantidad de oficiales superiores o generales que debe haber o el costo del sistema de retiros militares, sin plantearse la necesidad de realizar una total revisión y reorganización de las misiones y estructuras internas.

La poca profesionalidad en el manejo de los temas militares por parte del Gobierno generó fragilidad en las relaciones cívico-militares y afectó la moral de las Fuerzas. Sin embargo, no vemos los recientes sucesos como una amenaza, sino como una oportunidad de hacer las cosas mejor.

Creemos que los militares son aliados fundamentales en este debate, porque no existe un actor más preocupado por cumplir eficazmente la función militar que el propio militar.

No debatir sobre Fuerzas Armadas implica prolongar la situación de decadencia por goteo. Mientras se sigue evitando el tema, hay soldados en unidades de frontera con menos recursos que poderosas organizaciones de crimen organizado de la región; hay marineros que salen a patrullar nuestras aguas en barcos lentos y antiguos; y hay aviadores que arriesgan su vida subiéndose a aviones obsoletos.

## **Lo que soñamos**

Una política de defensa nacional del siglo XXI, con Fuerzas Armadas profesionales, estructuradas, entrenadas, equipadas y remuneradas acorde a las necesidades presentes y futuras del país.

## **Lo que vamos a hacer**

### ***Marco conceptual – Actualización de las Fuerzas Armadas:***

- 1/ Ejército Nacional.
- 2/ Armada Nacional.
- 3/ Fuerza Aérea Uruguaya.

### ***Misiones de Operaciones de Paz:***

- 1/ Rediseño del uso de las retribuciones.

## **Marco conceptual – Actualización de las Fuerzas Armadas:**

Nuestra visión en defensa se centra en un reordenamiento de las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas, actualizándolas a las realidades que enfrenta nuestro país en el siglo XXI.

Las misiones militares se pueden clasificar—a grandes rasgos—en primarias y secundarias. Las misiones primarias están asociadas a la capacidad bélica ante amenazas de fuerzas regulares; es decir, la capacidad para enfrentar un ataque armado interestatal, que afecte la soberanía y la integridad territorial. Por otro lado, las misiones secundarias se asocian más al cumplimiento rutinario de la ley, las convenciones internacionales y el apoyo a la sociedad.

El escenario de seguridad internacional actual no es el mismo que existía cuando se estipularon las estructuras que prevalecen hoy día en nuestras Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus misiones. Un análisis pragmático de la situación de nuestras FFAA. nos lleva a afirmar que, aun en el improbable escenario de un ataque armado internacional, nuestro país no tendría suficiente capacidad de respuesta para repelerlo. Considerando que las amenazas de fuerzas regulares dejaron de ocupar un rol prioritario en la defensa nacional, creemos necesario revisar la doctrina de empleo y las prioridades, enfocándolas hacia el combate a las nuevas amenazas y al apoyo a la comunidad.

Esto no quiere decir dejar de lado la misión primaria de las Fuerzas Armadas. Se entiende que nuestro país debería tener, al menos, un poder militar suficiente, para disuadir o contener un ataque armado mientras opera la diplomacia para neutralizarlo.

Concretamente, el crimen organizado transnacional es la amenaza actual más importante que enfrenta nuestro país. Si bien su combate es llevado a cabo por la Policía Nacional, también tiene facetas que amenazan la seguridad nacional y, por ende, requiere la colaboración de las FFAA. En la misma medida, el combate al terrorismo debe también ocupar un rol prioritario en las estructuras castrenses. Otros temas como el resguardo de los recursos naturales (tanto en tierra como en el mar) y de las infraestructuras críticas (agua, energía, transporte, etc.) también deben ser parte central de la defensa nacional. La ciberdefensa, por su parte, también presenta desafíos importantes para nuestro país, por lo que es necesario abordarla como una tarea prioritaria en el sistema de defensa.

Las Fuerzas Armadas tienen una organización que puede ser empleada no solo para sus fines específicos, sino también para actuar ante desastres nacionales y situaciones de emergencia. Esa misma organización también puede emplearse para cooperar con la sociedad en aspectos como la educación no formal de los ciudadanos. En este sentido, aprovechar el despliegue y las instalaciones disponibles permitiría promover planes de formación física y complementaria que favorezcan la educación y contención, particularmente en los jóvenes.

Las modificaciones a las estructuras de material y personal producto de las revisiones a realizar deben sustentarse en un minucioso presupuesto por tareas e inversiones, dejando atrás los criterios históricos de asignación de recursos a las FFAA.

## **1 / Ejército Nacional.**

El Ejército Nacional es la fuerza que más doctrinariamente está vinculada a la misión primaria, tanto en la asignación de recursos humanos como materiales. Considerando que ha disminuido la probabilidad de dicha hipótesis de empleo, se requiere una revisión de su estructura orgánica y de material para adecuarla a las amenazas definidas y revisar la aplicación de sus capacidades remanentes. La reciente aprobación de la Ley 19.677, que autoriza a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zonas fronterizas es un ejemplo de una misión pragmática. Otros ejemplos de misiones secundarias para el Ejército Nacional que hay que priorizar son la custodia de la infraestructura crítica nacional y el constituirse en sostén esencial del Sistema Nacional de Emergencias.

## **2 / Armada Nacional.**

La jurisdicción territorial asignada a la Armada, que incluye la frontera de mayor extensión, es la vía de aproximación más probable para una agresión a la soberanía nacional (bélica o en el terreno de las nuevas amenazas). No obstante, esta fuerza no cuenta con los medios materiales para enfrentar esas hipótesis. Gran parte de los desafíos que enfrenta la Armada en la actualidad están vinculados a la presencia del Estado en el territorio marítimo, precisamente a la prevención y represión del delito (tanto en la franja costera como en las demás áreas marítimas de jurisdicción nacional), así como la preservación de los recursos del mar y al cumplimiento de convenciones internacionales que regulan al ámbito marítimo. Esto es sin perjuicio de resaltar la importancia que tiene también la capacidad logística de la Armada, empleada para cubrir las necesidades de abastecimiento de la misión antártica y para cumplir otras misiones secundarias tales como el rescate y salvataje marítimo y despliegues de ayuda humanitaria y personal a áreas distantes.

El despliegue territorial y la diversidad y cantidad de tareas actualmente desarrolladas por la Armada, así como la crítica situación de sus recursos materiales y humanos, impone un rápido redimensionamiento de la fuerza.

## **3 / Fuerza Aérea Uruguaya.**

La FAU se presenta como la fuerza más limitada en términos de medios. Las funciones fundamentales de la Fuerza Aérea que hay que priorizar son las de policía aérea, comprendiendo la operación de radares, la seguridad aeroportuaria, la fiscalización de vuelos irregulares, así como la vigilancia y reconocimiento aéreo, que comprende, por ejemplo, el control del espacio aéreo. Además de esas misiones, la FAU realiza importantes actividades de apoyo a la sociedad, tales como los vuelos sanitarios, antiincendios, y de búsqueda y rescate.

Los principales problemas que enfrenta la FAU son la obsolescencia de la mayoría de su flota y la incapacidad de retener el personal altamente calificado en sus filas. El primer problema inevitablemente implica un desafío presupuestal significativo que debe ser abordado inmediatamente, o de lo contrario se correría el riesgo de incumplir con tareas de soberanía fundamentales, además de los riesgos humanos que ello conlleva. El segundo problema, la retención del personal, debe ser abordado analizando la carrera del personal subalterno y oficial, para que sea más atractiva su permanencia.

## **Misiones de Operaciones de Paz:**

### **1/ Rediseño del uso de las retribuciones.**

Dada la importancia que revisten las misiones de operaciones de paz (MOP) en la estrategia de defensa nacional y la política exterior de nuestro país, es necesario realizar un comentario aparte. Desde finales de la década de los ochenta, nuestro país ha estado activamente involucrado en la realización de MOP para la Organización de Naciones Unidas (ONU). Los beneficios que aportan las MOP son principalmente tres: a) experiencial operacional, b) retribución por los medios materiales utilizados, c) retribuciones salariales del personal.

Si bien las operaciones que se realizan en MOP difieren mucho de las que las Fuerzas Armadas tienen asignadas en nuestro país, la experiencia operacional ha contribuido enormemente en la profesionalización y actualización operacional de las fuerzas. Algunos académicos también han argumentado que las MOP han impactado favorablemente en las relaciones cívico-militares, ya que constituyen una oportunidad de entrenamiento y experiencia operacional que, de lo contrario, quizás no estarían recibiendo en el territorio nacional. Por otra parte, la retribución que la ONU le brinda al Estado uruguayo por el equipamiento militar utilizado ha sido una fuente significativa de ingresos. Anteriormente, dichos ingresos eran gestionados directamente por cada fuerza y se utilizaban para la mejora de equipamiento y demás. Luego, el sistema cambió y pasó a ser el propio Ministerio de Defensa Nacional que los administra. Ello ha tenido sus ventajas y desventajas. La ventaja es que se transparentó el manejo de los fondos y pasó a ser administrado por civiles, pero la desventaja es que las fuerzas se vieron seriamente afectadas por esa disminución de los ingresos económicos, sin tener compensación presupuestal.

Creemos que es necesario emplear más sensatamente los dineros de la ONU por concepto de retribución de equipamiento utilizado en MOP, ya que el mismo se compone de una compensación por desgaste de los equipos. Se propone que sea el MDN quien administre los fondos, pero que dichos fondos sean efectivamente reinvertidos en el equipamiento militar, cosa que no sucede hoy día. Por último, la retribución salarial que reciben los militares por su participación en MOP tiene un impacto social significativo, ya que dichos ingresos son mayoritariamente utilizados para vivienda y mejora social de sus núcleos familiares. Con el fin de mejorar dicho impacto social, proponemos implementar un programa piloto en el MDN que guíe en materia de economía personal a los funcionarios que han ido en MOP, con el fin de brindarles mejores herramientas para la administración e inversión de esas retribuciones de la ONU, logrando así mayores niveles de integración y progreso de los militares en la sociedad.





## sistema Judicial

### **Eficaz, eficiente y accesible**

El Poder Judicial uruguayo tiene como característica distintiva su alta calidad técnica, su independencia y su ausencia de corrupción. Estos elementos son una garantía para los justiciables y aseguran un sistema justo, transparente y adecuado para la resolución de disputas. Nuestro Poder Judicial lidera, luego de Canadá, el ranking latinoamericano de independencia judicial y es, de acuerdo con Latinobarómetro, el segundo Poder Judicial mejor valorado de las Américas.

Un sistema republicano de gobierno requiere para su eficaz funcionamiento y para el cumplimiento de las garantías democráticas una clara división de poderes asegurada por la existencia de pesos y contrapesos como forma de evitar abusos de un poder sobre otro. El Poder Judicial ha demostrado su compromiso con los valores democráticos, evitando contaminarse con el gobierno de turno.

Sin embargo, como todo sistema es perfectible. Existen fallas que deben ser corregidas y disposiciones que pueden y deben ser modernizadas para seguir mejorando el funcionamiento de nuestro Sistema Judicial.

El hecho de que nuestro Poder Judicial hoy sea ejemplar no es excusa para dejar modificaciones de lado; por el contrario, es justamente la razón por la cual no pueden ser obviadas.

## Lo que soñamos

Un Poder Judicial eficaz, eficiente y accesible a todos, que proporcione un servicio de excelencia administrando correctamente los recursos públicos, entendiendo al litigio como última opción y no como primera, con jueces motivados e incentivados para el mejor cumplimiento de sus tareas.

## Lo que vamos a hacer

### *Carrera judicial:*

- 1/ Reformar la carrera judicial.
- 2/ Determinar regiones para desarrollo de carrera judicial.
- 3/ Reglamentar traslados.
- 4/ Optimizar nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### *Medios alternativos de resolución de disputas:*

- 1/ Establecer un sistema de incentivos y evaluar a Jueces de Conciliación.
- 2/ Hacer foco en medios alternativos de resolución de conflictos.

### *Garantías para personas en situación de vulnerabilidad:*

- 1/ Coordinar los distintos servicios de defensoría pública actuales.
- 2/ Fomentar adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

## **Carrera judicial:**

Desde hace algunos años se viene discutiendo la idea de regular la carrera judicial<sup>1</sup>. En otros países, como por ejemplo España, existe una verdadera y completa regulación de la carrera judicial. Uruguay no puede quedar ajeno a ello.

### **1 / Reformar la carrera judicial.**

Reformaremos la carrera judicial para hacerla más atractiva y apuntar a la regionalización. Es fundamental desarrollar una carrera judicial que permita captar los mejores abogados que tengan vocación por la judicatura. Para ello proponemos: a) permitir la elección del destino a los mejor calificados, ya sea en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay o posteriormente de acuerdo a un sistema de evaluación objetivo, y b) dar certezas de permanencia a los jueces en los destinos cuando así lo necesiten, como por ejemplo durante el año lectivo a los magistrados que tengan hijos en edad escolar o liceal.

### **2 / Determinar regiones para desarrollo de carrera judicial.**

Con respecto a la regionalización, proponemos establecer determinadas regiones en las cuales los jueces puedan desarrollar sus tareas con posibilidad de ascenso intrarregional. La realidad nos muestra que hoy en día un juez puede ser oriundo de Lavalleja, iniciar su carrera en Paysandú y, a los pocos meses, ser designado en Rivera. Estas situaciones producen un verdadero desgaste y hacen poco atractiva la carrera judicial, la cual se termina eligiendo muchas veces por descarte en búsqueda de una oportunidad laboral, y alejan a los verdaderamente apasionados por ejercerla y a su vez los más capacitados para la tarea. Modificaremos la práctica que implica que los magistrados inicien su carrera en el interior del país y solo puedan ser ascendidos mediante traslados a los Juzgados capitalinos.

### **3 / Reglamentar traslados.**

En otro orden, reglamentaremos los traslados, que hoy pueden ser efectuados discrecionalmente por razones de “buen servicio”<sup>2</sup>. Deberán ser llevados a cabo de acuerdo a criterios claros y objetivos. Asimismo, incorporaremos concursos de oposición y méritos para cubrir las vacantes.

### **4 / Optimizar nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**

Esta acción busca hacer el proceso más transparente, que su rol se conozca y se valoren de manera acorde los valiosos servicios prestados por los magistrados. Sin modificar preceptos constitucionales<sup>3</sup>, democratizaremos el proceso, por ejemplo, integrando a diversos actores en la discusión (Asociación de Magistrados, Colegio de Abogados, cátedras universitarias, etc.) y realizando audiencias públicas, donde los legisladores podrán intercambiar con los candidatos en consideración.

---

<sup>1</sup> Tribuna del Abogado Núm. 185, Editorial, Diciembre 2013 – Colegio de Abogados del Uruguay.

<sup>2</sup> Conforme lo dispuesto por el artículo 246 de la Constitución de la República.

<sup>3</sup> El artículo 236 de la Carta establece que los integrantes de la SCJ (y del TCA, por reenvío del 308) deben ser designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes o, pasados 90 días, ascenderá el Ministro de Tribunal de Apelaciones con mayor antigüedad en su cargo.

## ***Medios alternativos de resolución de disputas:***

### **1/ Incentivos y evaluación de Jueces de Conciliación y medios alternativos de resolución de disputas.**

Corresponde que el Sistema Judicial no solo reconozca la eficacia de los medios alternativos de resolución de disputas, sino que también busque cómo compatibilizarlos. Hoy en día, la conciliación previa -requerida constitucionalmente- se ha desnaturalizado y solo supone un escollo para llegar al verdadero proceso judicial. Estableceremos un sistema de incentivos y evaluaremos a los Jueces de Conciliación en base a conciliaciones tentadas y exitosas. Asimismo, haremos foco también en otros medios alternativos de resolución de conflictos como la mediación, la nueva ley de arbitrajes internacionales o incluso los más innovadores como la Justicia Colaborativa, un mecanismo que busca determinar los intereses de las partes involucradas en la búsqueda de una solución común del problema que existe entre ellas.

## ***Garantías para personas en situación de vulnerabilidad:***

Un Sistema Judicial justo y equitativo es aquel que reconoce la existencia de condiciones que dificultan el acceso de determinadas personas a la Justicia y que por tanto, toma medidas tendientes a asegurar este derecho humano básico.

### **1/ Coordinar los distintos servicios de defensoría pública actuales.**

Coordinaremos los distintos servicios de defensoría pública actuales, tales como la Defensoría de Oficio, los Consultorios Jurídicos de las Universidades, servicios gratuitos prestados por ONGs, etc., a través de mecanismos informáticos que permitan acercar la Justicia a los más vulnerables.

### **2/ Fomentar adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.**

Sin embargo, la vulnerabilidad no es solo económica: también deben ser tenidos en cuenta factores como salud, género, religión, cultura, etc. que obstan al efectivo acceso a la Justicia que todo ciudadano debe tener asegurado. En esta línea, fomentaremos la adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, ya en proceso de implementación por el Poder Judicial. Esto incluirá, por ejemplo, la accesibilidad para discapacitados motrices (vía ascensores o elevadores) o sensoriales (intérpretes de señas, lenguaje en Braille, etc.) y la formación de funcionarios del Poder Judicial en el trato de personas en situación de vulnerabilidad.

Las propuestas de reforma del Código del Proceso Penal se encuentran desarrolladas en el apartado de Justicia Penal; la autonomía presupuestal del Poder Judicial y reforma del proceso Contencioso-Administrativo y de nulidad de actos administrativos están previstas en el capítulo de [Constitución y Estado de Derecho](#), y sobre mecanismos de Justicia Tributaria ver [Política tributaria](#).



## Constitución y Estado de Derecho

### Por reglas de juego que trasciendan al gobierno de turno

Las constituciones son instrumentos indispensables para la coexistencia pacífica en sociedad. El Uruguay siempre tuvo una fuerte institucionalidad en cuyo marco, con insoslayables excepciones, se reconocieron derechos humanos de avanzada.

Sin embargo, los últimos años han mostrado una involución preocupante. La inusitada cantidad de leyes declaradas inconstitucionales propició un relacionamiento áspero entre los poderes políticos y el Poder Judicial. El gobierno repetidamente incumplió fallos judiciales, llegando al extremo de promulgar una ley (núm. 19.310) imponiéndole al Poder Judicial la obligación de pagar de su presupuesto las sentencias en que hallare culpable al Estado, que fue rápidamente declarada inconstitucional. Se han promulgado leyes que cercenan la libertad individual, sin un beneficio claro para el interés general. Se han dejado de lado reformas que no pueden seguir esperando más, como la actualización del vetusto procedimiento administrativo, cuyas reglas aún no se adaptaron a las incorporadas hace ya más de 30 años por el Código General del Proceso.

Es indudable que Uruguay es una democracia sólida con un Estado de Derecho firme y garantista, pero todavía queda mucho por hacer si no queremos que el incumplimiento de las reglas de juego siga erosionando la seguridad jurídica que nos caracteriza.

## **Lo que soñamos.**

Un Estado que dé el ejemplo y cumpla a cabalidad con sus obligaciones en un marco institucional que asegure que el cumplimiento de las normas y la adhesión al Estado de Derecho no queden en manos del gobierno de turno.

## **Lo que vamos a hacer:**

### ***Fortalecimiento del contralor:***

- 1/ Creación de juzgados inferiores en lo Contencioso Administrativo para descongestionar el TCA.**
- 2/ Establecer una Comisión Bicameral para el estudio de los gastos observados de las dependencias estatales.**
- 3/ Revitalizar el proceso que permite al TCR caratular observaciones graves como de Urgente Consideración.**

### ***Protección de la ciudadanía:***

- 1/ Darle al Poder Judicial una dotación acorde a sus necesidades.**
- 2/ Derogación de la ley que faculta al Estado a diferir el pago por litigios perdidos.**
- 3/ Derogación de la Ley de Medios por contrariar la libertad de expresión.**

## **Fortalecimiento del contralor:**

### **1 / Creación de juzgados inferiores en lo Contencioso Administrativo para descongestionar el TCA.**

El proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) se sigue rigiendo subsidiariamente por el antiguo Código de Procedimiento Civil, cuya promulgación data de 1878. El proceso es sumamente engorroso y atado al papel. Además, como todas las acciones de nulidad deben ser presentadas ante el TCA, los casos toman años en resolverse<sup>1</sup>. La Constitución prevé la posibilidad de crear organismos inferiores (Art. 320) pero esto nunca se implementó. En los últimos años se han suscitado diferentes iniciativas de reforma, pero ninguna se concretó.

Ciudadanos propone crear juzgados inferiores en lo Contencioso Administrativo que permitan descongestionar el Tribunal e incorporar potestades ejecutivas para que el Tribunal no solo juzgue, sino que haga ejecutar lo juzgado.<sup>2</sup>

### **2 / Establecer una Comisión Bicameral para el estudio de los gastos observados de las dependencias estatales.**

El Tribunal de Cuentas (TCR) audita los gastos de las dependencias estatales y puede observarlos cuando se apartan de la legalidad. Sin embargo, el incumplidor puede simplemente insistir con el gasto y realizarlo igualmente. En ese caso, el TCR remite el expediente al Poder Legislativo o a la Junta Departamental correspondiente, según preceptúa la Constitución (artículo 211 literal B), “a sus efectos”. No obstante, el Poder Legislativo, nunca analiza estos informes. De manera simple, se puede modificar esta situación para que las observaciones no caigan en saco roto, por ejemplo, estableciendo una Comisión Bicameral dedicada a su estudio.

### **3 / Revitalizar el proceso que permite al TCR caratular observaciones graves como de Urgente Consideración.**

Proponemos revitalizar el proceso que permite al Tribunal de Cuentas remitir expedientes con observaciones graves a la Asamblea General o a la Junta Departamental caratulados como “de Urgente Consideración”, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 125 y siguientes del TOCAF. Como establecen las normas indicadas, la Presidencia podrá requerir un informe a la Junta de Transparencia y Ética Pública, que deberá ser enviado a la Justicia, “de corresponder”.

---

<sup>1</sup> Una máxima legal de origen anglosajón enseña que justicia demorada es justicia denegada.

<sup>2</sup> Hacemos referencia a la posibilidad de que un litigante pueda intimar al cumplimiento ante el propio TCA bajo apercibimiento de responsabilidad penal por desacato u omisión de los deberes del cargo, incluso previendo la posibilidad de demandar a la Administración por daños y perjuicios.

## **Protección de la ciudadanía:**

### **1 / Darle al Poder Judicial una dotación acorde a sus necesidades.**

Para que las personas puedan gozar de sus derechos, deben tener acceso a la Justicia y ella debe tener los recursos económicos para cumplir con sus cometidos. En nuestro gobierno, el Poder Judicial tendrá en todo momento una dotación acorde a sus necesidades, para el buen cumplimiento de sus funciones.

El Estado debe cumplir con sus obligaciones de la misma manera que lo hacen los privados.

### **2 / Derogación de la ley que faculta al Estado a diferir el pago por litigios perdidos.**

Derogaremos inmediatamente el artículo 15 de la Ley 19.535 (Rendición de Cuentas 2016) que lo faculta a diferir el pago por litigios perdidos cuando el monto de la pena exceda determinado monto. Esta disposición pone al Estado en una situación diferente al común de los individuos, contraría el principio de igualdad y es claramente inconstitucional.

### **3 / Derogación de la Ley de Medios por contrariar la libertad de expresión.**

La Ley de Medios (19.307) establece varias medidas cercenadoras de la libertad de expresión como, por ejemplo, la imposición de emitir una determinada cantidad de contenido de producción nacional o la obligación de ceder espacios gratuitamente al Estado para la realización de campañas “de bien público”. Asimismo, creó varios organismos de contralor que en los hechos quedan bajo el control del gobierno, dándole la posibilidad de orientar contenidos y de imponer duras sanciones a las emisoras. La Suprema Corte de Justicia ya ha declarado la inconstitucionalidad de varias de sus disposiciones. Tanto esta ley como su reciente reglamentación (por medio del Decreto 160/019) deben ser derogadas.

#### **POR MÁS:**

- › Sobre la derogación del Decreto 165/006, que interpreta a la ocupación como extensión del derecho de huelga › Ver capítulo [Relaciones laborales](#).
- › Sobre la regulación y control de empresas estatales de derecho privado › Ver capítulo [Empresas y servicios públicos](#).
- › Sobre la Junta de Transparencia y Ética Pública, Corte Electoral y Ley de Acceso a la Información Pública › Ver capítulo [Transparencia y políticas anticorrupción](#).
- › Sobre mecanismos de Justicia Tributaria › Ver capítulo [Política tributaria](#).



## Transparencia y Políticas Anti corrupción

### Deber de los gobernantes, derecho de los gobernados

Nuestro país está acostumbrado a tener buenos resultados en las mediciones internacionales anticorrupción, lo que hasta hace pocos años llevaba a que existiera una percepción relativamente generalizada de que la corrupción no era un problema importante del país. Sin embargo, en los últimos años se han suscitado diversos hechos de corrupción, llegando la sospecha hasta al propio vicepresidente de la República, y la falta de transparencia en la gestión de los dineros públicos ha ganado protagonismo con noticias de impacto. En definitiva, hoy se reconoce que el país no es inmune al fenómeno.

Por otro lado, existe particularmente un acostumbramiento ciudadano a la ‘pequeña corrupción’ cotidiana, producto de la reproducción de prácticas como el clientelismo político, con su correspondiente falta de sanción social. Estos hechos provocan recelo, entre otros, hacia líderes políticos y, lo que es más grave, una desconfianza generalizada en el sistema. En el relevamiento continental de confianza en las instituciones realizado por Latinobarómetro, los partidos políticos figuran en el último puesto en todos y cada uno de los países de América Latina, confirmando esta peligrosa tendencia de la que Uruguay no se exceptúa más<sup>1</sup>.

Si queremos evitar la corrupción a gran escala, aquella notoria y sistémica a la que desafortunadamente la mayoría de América Latina está acostumbrada, es necesario reivindicar y abonar la cultura y tradición democrática de nuestro país, contar con instituciones públicas sólidas, respetar a rajatabla valores democráticos como la libertad de prensa y de expresión y contar con un sistema político y de partidos que recobre la confianza de los ciudadanos a través de propuestas concretas, accionar recto y políticos que decididamente vengan a servir y no a servirse.

---

<sup>1</sup> Informe Latinobarómetro, 2018.

## Lo que soñamos

Un país libre de corrupción, ético, transparente y confiable, que sirva a sus ciudadanos, que use eficientemente los fondos públicos y que rinda cuentas por ellos. Un sistema político comprometido con la transparencia que revalorice su condición de servidor del pueblo.

## Lo que vamos a hacer

### *Legislación y contralor:*

- 1/ Incorporación de las figuras de enriquecimiento ilícito, arrepentido y extinción de dominio.
- 2/ Información Pública y Datos Abiertos.
- 3/ Fortalecimiento de los organismos de contralor.

### *Financiamiento de los partidos políticos:*

- 1/ Redistribuir el financiamiento público a los partidos políticos.

## **Legislación y contralor:**

### **1 / Incorporación de las figuras de enriquecimiento ilícito, arrepentido y extinción de dominio.**

Consideramos imperiosa la modernización de nuestra legislación anticorrupción. Aquellas jurisdicciones que han librado y ganado la batalla contra la corrupción estructural cuentan, casi sin excepciones, con tres leyes fundamentales: enriquecimiento ilícito, arrepentido y extinción de dominio. Enriquecimiento ilícito para detectar y penar aumentos de patrimonios injustificables; arrepentido para hacer mella en redes de corrupción de otro modo inexpugnables; extinción de dominio para recuperar ágilmente los bienes producto de la corrupción.

Tanto la creación de la figura de enriquecimiento ilícito como del arrepentido fueron presentadas al Parlamento y se encuentran a estudio. El proyecto de ley que tipifica el enriquecimiento ilícito cuenta con media sanción, habiendo sido aprobado por el Senado por unanimidad, lo que indica a priori un compromiso del sistema político en este sentido.

### **2 / Información Pública y Datos Abiertos.**

Las personas deben tener acceso a toda la información generada por el Estado dentro de los límites razonables. Estos límites se establecieron de manera muy laxa en la Ley de Acceso a la Información Pública (Núm. 18.381), lo que ha permitido que los organismos declaren información confidencial sin un justificativo válido, negando así el derecho de la ciudadanía de acceder a la misma. El órgano que recibe denuncias por incumplimiento, la Unidad de Acceso a la Información Pública, debe ser quitado de la órbita de Presidencia de la República y se le deben dar mayores potestades para obligar a proporcionar información incorrectamente denegada.

En la misma línea, y siguiendo la tendencia mundial a la transparencia y al gobierno abierto, en la cual Uruguay se encuentra a la vanguardia, incorporaremos una ley de Datos Abiertos<sup>2</sup>. Todos los juegos de datos generados por dependencias estatales serán por defecto públicos, debiendo ser declarados reservados uno a uno fundamentando sus motivos individualmente, quedando estrictamente prohibida la reserva genérica. Los datos serán incorporados a una página web creada a esos efectos y quedarán libremente disponibles.

### **3 / Fortalecimiento de los organismos de contralor.**

La Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) debe ser fortalecida y dotada de mayor autonomía. Adicionalmente, podrá recibir denuncias de la ciudadanía, por ejemplo a través de su página web como sucede con organismos de transparencia de otros países (como el *Independent Committee Against Corruption australiano*).

La Corte Electoral deberá llevar a cabo auditorías periódicas de las finanzas de los partidos políticos y darles la mayor difusión posible. Por ley se asignarán las potestades, recursos humanos y financieros y sanciones por incumplimiento para cumplir esta función a cabalidad.

---

<sup>2</sup> A pesar de la existencia de sitios como [datos.gub.uy](http://datos.gub.uy) o [catalogodatos.gub.uy](http://catalogodatos.gub.uy), de acuerdo con un relevamiento llevado a cabo por DATA, solo 27 organismos y 150 juegos de datos están publicados.

## Financiamiento de los partidos políticos:

### 1/ Redistribuir el financiamiento público a los partidos políticos.

Consideramos indispensable una redistribución del financiamiento público a los partidos políticos. Actualmente, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Núm. 18.485, el Estado asigna en forma desproporcionada recursos a los partidos en momentos eleccionarios, financiando escasamente en años no electorales<sup>3</sup>. Esto ha llevado a que los partidos minimicen su estructura profesional permanente, viendo mermada en consecuencia su capacidad propositiva tanto cuantitativa como cualitativamente. A su vez, ello genera incentivos perversos como la colocación de cuadros políticos en organismos estatales para que contribuyan al financiamiento de sus partidos. Ciudadanos redistribuirá estas partidas de manera de asegurar un funcionamiento permanente a los partidos y a sus cuadros técnicos.

Las propuestas de Ciudadanos acerca de las empresas estatales de derecho privado y el Tribunal de Cuentas se encuentran desarrolladas en los capítulos de [Empresas y servicios públicos](#) y [Constitución y Estado de Derecho](#), respectivamente.

#### OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

Planteamos la creación de un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción que contribuya a fortalecer las tareas de control y prevención de la corrupción, a partir de la cuantificación del fenómeno y del análisis institucional y social en el cual se desarrolla. Proporcionará cifras oficiales, las cuales habrán de facilitar el monitoreo y evaluación de las políticas dirigidas a combatir la corrupción. Proponemos que el Observatorio se encuentre liderado por la JUTEP pero con la representación de las distintas instituciones que trabajan en estas temáticas, de manera que existan canales eficientes de traspaso de información. A su vez, el Observatorio trabajará en algunas de las etapas de producción información con organizaciones de la sociedad civil.

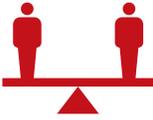


*“En una democracia de verdad, el pueblo no debe conformarse con elegir a sus gobernantes, debe gobernar a sus elegidos”.*

*José Batlle y Ordóñez*

---

<sup>3</sup> Por cada voto en la elección nacional de octubre (primera vuelta) se otorgan 87 UI (aproximadamente \$U 365), mientras que anualmente se dan solamente 4 UI (\$U 17).



## Derechos Humanos

### Por los más desprotegidos

Los Derechos Humanos, una serie de preceptos de cumplimiento obligatorio emanados del Derecho Natural<sup>1</sup> y positivados progresivamente a lo largo de la historia, son la piedra angular de toda coexistencia societaria. Fueron ya reconocidos por las Instrucciones del Año XIII y posteriormente fundamentados a partir de la primera Constitución de 1830.

Las disposiciones más relevantes de nuestra Carta en este sentido son los artículos 72 y 332, donde se reconoce la preexistencia de derechos, deberes y garantías “inherentes a la personalidad humana o derivados de la forma republicana de gobierno”, estableciendo que “no dejarán de aplicarse por la falta de reglamentación respectiva”.

Nuestra Constitución, al decir de Casinelli Muñoz, no atribuye ni confiere derechos “según la voluntad del propio constituyente, sino que se parte de la base de que los habitantes, como individuos de la especie humana, ya tienen -y tendrían aunque la Constitución no lo dijera- una esfera de derechos fundamentales que constituye un mínimo respecto del cual la Constitución no hace sino precisar, reglamentar y garantizar”<sup>2</sup>.

A través de estas interpretaciones, y a influjo principalmente de la entrada en vigencia de la Convención Interamericana de Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica<sup>3</sup> y del denominado ‘Bloque de Constitucionalidad’ a partir de la Sentencia 365/09 de la SCJ, se entiende actualmente que la enumeración de DDHH no es taxativa, que se encuentra en constante expansión, y que su fuente no es exclusivamente legal.

Esto implica que el Uruguay debe estar constantemente atento a las violaciones de cualesquiera de los DDHH y que, al mismo tiempo, debe extremar los cuidados en los tratados que ratifica, dos puntos cuyo cumplimiento deja mucho que desear.

Se debe hacer foco en la formación y difusión como política de Estado, en la institucionalidad, en el trato a adultos mayores, en un sistema integral de protección de la niñez y la adolescencia, en los migrantes y en la inclusión e integración de poblaciones históricamente discriminadas. Los DDHH deben ser despolitizados y tratados con la seriedad que merecen.

<sup>1</sup> Así, Correa Freitas enseña que la Constitución de la República “consagra la filosofía iusnaturalista, admitiendo la existencia de derechos del hombre que son anteriores y superiores a los del Estado”. Correa Freitas, Ruben, Constitución de la República Anotada y Concordada, FCU, Cuarta Edición, 2015, p. 41.

<sup>2</sup> Casinelli Muñoz, Horacio, Derecho Público, FCU, Primera Edición, 2009, pp. 99 y ss.

<sup>3</sup> Ratificada por el art. 15 de la Ley 15.737.

## Lo que soñamos

Un país serio, con un Estado de Derecho sólido, que respete los Derechos Humanos de toda la población imparcialmente, especialmente de aquellos más desprotegidos que son los que más requieren del auxilio estatal, donde se trabaje en pos de su progreso y donde nadie sea dejado de lado.

## Lo que vamos a hacer

### *Visibilidad y aplicación práctica:*

- 1/ Implementar legislación aprobada.
- 2/ Formación y difusión de los DDHH.
- 3/ Generar ámbitos de intercambio.

### *Institucionalidad:*

- 1/ Reformular funcionamiento de organismos.
- 2/ Potenciar el Comisionado Parlamentario Penitenciario.
- 3/ Activar el rol de la sociedad civil.
- 4/ Fortalecer y replicar la Defensoría del Vecino y la Vecina.

### *Adultos mayores:*

- 1/ Crear un área específica para Adultos Mayores dentro del Sistema de Cuidados.
- 2/ Control de establecimientos prestadores de servicios de cuidados a Adultos Mayores.
- 3/ Vigorizar la fiscalización.
- 4/ Revisar los Servicios de Inserción Familiar.

### *Sistema Integral de Protección de la Niñez y la adolescencia:*

- 1/ Agilizar procesos de adopción.
- 2/ Convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil.
- 3/ Creación de una Defensoría Pública del Recién Nacido.
- 4/ Decisión Final de Adopción.

### *Inmigrantes:*

- 1/ Atender la situación de los migrantes de manera interdisciplinaria.

### *Inclusión e integración:*

- 1/ Garantizar derechos y sensibilizar a la población.

## **Visibilidad y aplicación práctica:**

### **1 / Implementar legislación aprobada.**

Debemos lograr que las convenciones suscritas y legislación aprobada por Uruguay sean implementadas, concientizando y capacitando a los actores en los distintos niveles del Estado para llevarlas a la práctica. Esto implicará la realización de un mayor análisis a la hora de ratificar tratados para determinar su viabilidad práctica, no solo teórica<sup>4</sup>. Una vez suscriptos, se debe llevar a cabo un seguimiento y estudio para corroborar si están teniendo efectos positivos en nuestra sociedad.

### **2 / Formación y difusión de los DDHH.**

Trabajaremos en la formación en DDHH y en su difusión. Es necesario capacitar a todos los operadores del Derecho sobre ellos, con especial énfasis en legisladores y jueces. Tampoco pueden ser obviados funcionarios públicos que trabajan en el campo y que son quienes pueden aplicar o hacer valer cada uno de estos tratados de DDHH, como por ejemplo el MIDES, el INAU, el CODICEN o el MTSS, entre otros. La difusión, por su parte, debe ser extendida a la ciudadanía en general, evaluando la posibilidad de trabajar los DDHH desde el nivel escolar.

### **3 / Generar ámbitos de intercambio.**

Finalmente, generaremos ámbitos de discusión e intercambio más eficientes e inclusivos entre los distintos grupos y actores de la sociedad civil vinculados a los DDHH.

## **Institucionalidad:**

### **1 / Reformular funcionamiento de organismos.**

En la actualidad existen a nivel estatal dos organismos dedicados a trabajar en Derechos Humanos: la Institución Nacional de DDHH (creada por la Ley 18.446 dentro del Poder Legislativo) y la Secretaría de DDHH, que funciona bajo la órbita de Presidencia (creada por el art. 229 de la Ley 17.930). A pesar de la reiterada -y acertada- crítica de la doctrina con respecto a la falta de contralor parlamentario que representan las secretarías en la órbita de Presidencia de la República, por su relevancia no proponemos ni consideramos su supresión. Además, ambas tienen roles diferenciados, ya que mientras que el INDDHH tiene el cometido legal de recibir denuncias, elaborar recomendaciones y realizar propuestas, la Secretaría se encarga principalmente de su ejecución y de la coordinación interministerial para llevar adelante políticas con perspectiva de DDHH.

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, Uruguay actualmente es el único firmante de la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, algo que por más loable que aparezca, carece de sentido.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ha sido un importante paso en favor de una promoción integral de los derechos de todas las personas. Sus recomendaciones, plurales y garantistas, deben ser atentamente escuchadas y tenidas en cuenta por todos los Poderes del Estado.

Reformularemos el funcionamiento de ambos organismos para que cumplan sus cometidos a cabalidad. En esa línea, y promoviendo la despolitización de los DDHH y su erección como política de Estado, eliminaremos la posibilidad de designar miembros del INDDHH por mayoría absoluta de la Asamblea General si no se alcanzan los dos tercios requeridos (prevista por el art. 37 de la ley 18.446), haciendo perentorio el requisito de mayorías especiales, para asegurar la imparcialidad de sus integrantes. Con respecto a la Secretaría, trabajaremos para que se convierta en un verdadero cuerpo asesor, en contacto permanente con todos los Ministerios al momento del diseño de sus políticas.

## **2 / Potenciar el Comisionado Parlamentario Penitenciario.**

Asimismo, la creación del Comisionado Parlamentario Penitenciario (Ley 17.684) fue una enorme innovación legislativa que debemos no solo mantener sino potenciar. Ha hecho desde su creación importantes aportes, tanto de denuncia como de propuesta, en uno de los temas más complejos de la política social: el sistema penitenciario. No obstante eso, para asegurar su rol técnico y su continuidad como organismo parlamentario de protección de los derechos humanos, es necesario avanzar en su fortalecimiento institucional.

## **3 / Activar el rol de la sociedad civil.**

Más allá de organismos estatales, la promoción de los derechos humanos requiere un activo rol de la sociedad civil. Cabe recordar el papel fundamental cumplido en la redacción y aprobación de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. El Estado debe crear nuevos mecanismos de participación de la sociedad civil de manera de asegurar diversidad, pluralismo, variedad de perspectivas técnicas y transparencia, dando espacio a los involucrados en la atención de sus propias realidades. Fomentar una sociedad civil fuerte, activa e independiente requiere de una actitud abierta y plural desde los ámbitos de decisión de política pública.

## **4 / Fortalecer y replicar la Defensoría del Vecino y la Vecina.**

Finalmente, es muy valioso el trabajo hecho por la Defensoría del Vecino y la Vecina de Montevideo. Ha colaborado en la resolución de muchos conflictos de convivencia y demandado respuestas desde una perspectiva de derechos humanos. Debe fortalecerse su rol y estudiarse la promoción de ámbitos similares en todas las intendencias.

## **Adultos Mayores:**

### **1 / Crear un área específica para Adultos Mayores dentro del Sistema de Cuidados.**

Mientras que el Sistema de Cuidados incluye un área especializada en Primera Infancia, no destina recursos específicamente a Adultos Mayores, sino que lo hace a través de “Personas en Situación de Dependencia”. Consideramos que se debería crear un área específica para atender y proteger a esta población.

### **2 / Control de establecimientos prestadores de servicios de cuidados a Adultos Mayores.**

Con respecto a los establecimientos que ofrecen servicios de cuidados a los adultos mayores, en 1998 se le confirió al Ministerio de Salud Pública competencia para su regulación, habilitación y fiscalización<sup>5</sup>. Sin embargo, las potestades fueron transferidas al MIDES en el 2013<sup>6</sup> y vueltas a reestablecer al MSP en 2016<sup>7</sup>, pero conservando en el MIDES la regulación y fiscalización en materia social. Actualmente, por tanto, las potestades se encuentran divididas entre dos ministerios de manera ilógica, confusa e ineficiente. Asignaremos el control integral de la regulación, habilitación y fiscalización de establecimientos que ofrezcan servicios de cuidados a personas mayores al MIDES.

### **3 / Vigorizar la fiscalización.**

En la misma línea, se debe fortalecer la fiscalización para asegurar las condiciones básicas a esta población vulnerable, dado que según una investigación del diario El País, solo 18 de los casi mil hogares de ancianos están habilitados<sup>8</sup>.

### **4 / Revisar los Servicios de Inserción Familiar.**

Finalmente, observamos con preocupación el fenómeno de los denominados Servicios de Inserción Familiar. Su ley de creación los definió como “servicios ofrecidos por un grupo familiar que alberga en su vivienda a personas mayores autoválidas, en número no superior a tres”. El decreto reglamentario, que establece pormenorizadamente las características que deben tener las casas de salud, exceptúa a los SIF aludiendo a que habrá una regulación futura específica, que hasta ahora no se verificó. Por tanto, en la actualidad no están sujetos a ninguna norma de actuación. Estudiaremos la pertinencia de mantener esta modalidad, especialmente por la posibilidad de abuso y de vulneración de derechos que implica que unos pocos adultos mayores estén en un domicilio particular.

---

<sup>5</sup> Mediante la Ley 17.066 – Régimen de los Establecimientos Privados que alojan Adultos Mayores.

<sup>6</sup> Art. 298 de la Ley 19.149 – Rendición de Cuentas 2012.

<sup>7</sup> Art. 517 de la Ley 19.355 – Presupuesto 2015-2020, reglamentado por el Decreto 356/016.

<sup>8</sup> [Hogares de ancianos trabajan en la ilegalidad, El País.](#)

## **Sistema Integral de Protección de la Niñez y la Adolescencia:**

### **1 / Agilizar procesos de adopción.**

Siguiendo las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU, debemos dar un abordaje integral a la niñez que tome en cuenta toda la trayectoria del menor y las circunstancias que impactan en su vida, como la salud, educación, vivienda, nivel socioeconómico, etc.

Uno de los derechos fundamentales de todo niño es el de vivir en familia, base de la sociedad de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 40 de la Constitución. Sin embargo, este derecho es flagrantemente violado en niños que esperan su adopción, ya que el proceso adolece de múltiples falencias obstaculizantes y altamente perjudiciales. El INAU alega que la demora que actualmente se verifica en el proceso se debe a que carece de recursos humanos. Por tanto, de manera interina se llevarán a cabo pasantías dirigidas a estudiantes avanzados de las carreras de Psicología y Trabajo Social.

### **2 / Convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil.**

Asimismo, siguiendo la positiva experiencia generada entre el INAU y la Fundación MIR (coligadas por un convenio en virtud del cual la Fundación tiene a su cargo la protección de niños de 0 a 12 meses que ven interrumpidos los cuidados de su familia de origen), estudiaremos la posibilidad de tercerizar más servicios para dar una protección efectiva, rápida y eficaz. No nos escapa la posibilidad de abuso que un mal uso de este sistema podría causar, por lo que su puesta en práctica será estudiada con detenimiento.

### **3 / Creación de una Defensoría Pública del Recién Nacido.**

Otro punto a trabajar es la demora que se toma la Justicia en dictaminar si un menor está o no en condiciones de adoptabilidad, durante el cual el niño permanece en el Hospital Pereira Rosell. Esto puede significar meses de hospitalización forzosa innecesaria que incide negativamente en el desarrollo posterior. Por tanto, proponemos la creación de una Defensoría Pública del Recién Nacido que vele por sus intereses, informando al Juez competente y haciendo seguimiento a las peticiones en trámite.

### **4 / Decisión Final de Adopción.**

Finalmente, la decisión respecto de si la persona o familia está en condiciones o no de adoptar será de la Justicia y no del INAU como es actualmente, que pasará a tener una función consultiva.

## **Inmigrantes:**

### **1/ Atender la situación de los migrantes de manera interdisciplinaria.**

Uruguay se encuentra recibiendo un flujo migratorio como no veía desde inicios del siglo XX. Esto puede llevar a situaciones de discriminación y/o xenofobia, por lo que las autoridades deben permanecer alerta. Debemos cambiar de paradigma y ver al migrante no como una amenaza sino como una oportunidad. La inmigración enriquece una sociedad, pero los valores de convivencia plural y pacífica deben ser trabajados.

Asimismo, en un contexto de una población envejecida con una tasa de natalidad muy baja, se debe aplaudir la llegada de inmigrantes jóvenes, con ánimo de trabajar y salir adelante, aportando a la sociedad en el proceso. Debemos atender la situación de los migrantes de manera interdisciplinaria; desde la regulación de las pensiones hasta la reválida de títulos universitarios, pasando por el trato, asistencia y programas ofrecidos a refugiados, el Uruguay debe ser un país abierto y dispuesto para hacer lo menos engorrosa posible esta difícil etapa.

Se encuentra actualmente en trámite un acuerdo entre la ONU y ANEP para trabajar en la interculturalidad a nivel escolar, de manera de instalar desde temprano las externalidades positivas presentadas por la inmigración. Se debe hacer seguimiento a esta iniciativa y llevar adelante otras en este mismo sentido.

## **Inclusión e integración:**

### **1/ Garantizar derechos y sensibilizar a la población.**

Existen grupos de personas que han sido históricamente discriminadas, ya sea por su identidad u orientación sexual, religión, origen étnico-racial, discapacidad, entre otras razones. Consideramos fundamental garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, mejorar su calidad de vida y sensibilizar a la población para ayudar a combatir estos comportamientos y acciones que nos impiden ser una sociedad integrada y armónica.

El tratamiento de los DDHH en cárceles es abordado en el capítulo de [Política carcelaria](#), el de Violencia basada en género en [Género](#) y el de [Personas en situación de calle](#) en el apartado homónimo.



*“La Marcha del Silencio nos recuerda que hay que seguir investigando lo que realmente pasó con los desaparecidos: las personas no se las puede tragar la tierra. La responsabilidad del Estado no se extinguirá hasta que la última familia pueda conocer la verdad y hacer su duelo”.*

*Ernesto Talvi*

#MejorFuturo