

Octubre de 2009

PROGRAMA DE GOBIERNO PARTIDO COLORADO

“Una nueva forma de pensar
y hacer política con los principios
y valores batllistas”

PRESIDENTE
PEDRO
BORDABERRY

INDICE

Presentación

Resumen Ejecutivo

Areas Sociales

Cap. 1 Educación: *Una Revolución Imprescindible*

Cap. 2 Formación Univeristaria: *Ciencia, Tecnología e Innovación para el País*

Cap. 3 Políticas Sociales: *Abatir la Pobreza y Exclusión; Recuperar la Clase Media*

Cap. 4 Seguridad Ciudadana: *una Sociedad sin Miedo*

Cap. 5 Salud: *Recuperar la Relación Médico-Paciente*

Cap. 6 Cultura: *por una Sociedad Culta*

Cap. 7 Deportes: *Preservar la Salud y Estimular la Competencia*

Areas Económicas

Cap. 8 Economía: *Bases para Crecimiento Sólido y Distribución Justa*

Cap. 9 Microeconomía: *las Condiciones para Producir*

Cap. 10 Función del Estado: *Revolución para Servir a los Ciudadanos*

Cap. 11 Regla Fiscal Estructural: *Respetar el Gasto Público Acordado*

Cap. 12 Tributación: *Devolverle su Dinero al que se lo Ganó con su Trabajo*

Cap. 13 Comercio Exterior: *Lineamientos para una Política de Estado*

Cap. 14 Relaciones Laborales: *Recuperar el Equilibrio*

Cap. 15 Seguridad Social: *Profundizar la Reforma*

Infraestructura

Cap. 16 Energía “ACA”: *Abundante, Confiable, Accesible*

Cap. 17 Infraestructura: *Obras Públicas al Servicio del Uruguay*

Cap. 18 Telecomunicaciones: *Para Comunicarnos Mejor*

Areas Productivas

Cap. 19 Agropecuaria: *Consolidar el Salto Tecnológico y Productivo*

Cap. 20 Industria: *promover “3Cs” Competitividad, Calidad y Colocación Internacional*

Cap. 21 Turismo: *Planificando..., “el Cielo es el Límite...”*

Cap. 22 Ciencia, Tecnología e Innovación: *“Conquistar el Futuro”*

Política Exterior

Cap. 23 Política Exterior: *Dignidad y Profesionalismo en Defensa del País*

Defensa Nacional

Cap. 24 Defensa Nacional: *Preservar la Soberanía*

Montevideo, Setiembre de 2009

Por una Política Limpia y de Propuestas.

Uruguayos;

Este documento es el Programa de Gobierno del Partido Colorado.

Pero no sólo eso. Es un aporte que cientos de técnicos y dirigentes políticos hacemos para mejorar la vida en nuestro País.

El mismo contiene propuestas concretas. Parte de números y datos. Analiza, diagnóstica y propone los caminos a seguir.

Es el fruto de nueva forma de hacer política.

Una forma limpia, concreta, constructiva.

La que estamos convencidos es la que necesita el país.

Pedro Bordaberry

Hugo De León

RESUMEN EJECUTIVO

Los uruguayos estamos próximos a vivir instancias políticas muy trascendentes. En la próxima elección estará en juego mucho más que una mera “rotación de los partidos en el poder”. La ciudadanía con su voto definirá aspectos sustanciales de la convivencia democrática y del desarrollo futuro de nuestra sociedad.

En esta instancia nacional el Partido Colorado se someterá a la opinión ciudadana por primera vez luego del traspie electoral de 2004: llega a ella renovado, tras un proceso llevado adelante por las vías históricas de los colorados. A través del ejercicio democrático, del espíritu reformista, de la renovación generacional y de la unidad en la discrepancia, hemos renovado el Partido sin renunciar de sus principios ni de nuestros predecesores. Como tantas veces a lo largo de nuestra larga historia, hoy estamos nuevamente en condiciones de ofrecer a la ciudadanía un partido maduro y responsable, capaz de aportarle al país la capacidad humana, política, técnica, de trabajo y de gestión de sus mejores mujeres y hombres, “en beneficio nuestro y de nuestros adversarios, de nuestros hijos y de los hijos de nuestros adversarios”.

Luego de casi dos años de intenso y enriquecedor esfuerzo, escuchando y aprendiendo más que pregonando nuestros puntos de vista, elaboramos un Programa de Gobierno que orientará la gestión de todo el Partido durante el próximo período de gobierno, sea cual sea el lugar que nos asigne el Soberano.

Fieles a las mejores tradiciones del Partido Colorado y del Batllismo, el programa se estructura a lo largo de tres ejes fundamentales: la búsqueda de la equidad con intervención preponderante del Estado; el crecimiento económico vigoroso y sustentable que, mediante la creación de empleos privados, de sustento al bienestar de los hogares; y la vigencia del

Estado de Derecho y el respeto de nuestra Soberanía en la inserción internacional.

Somos un partido con “*vocación de gobierno*” y nos preocupamos por ser siempre “*el escudo de los débiles*”. En virtud de ello no debe extrañar que los 24 capítulos siguientes tengan muchas más propuestas que críticas, demuestren más preocupación por lo social que por lo estrictamente económico, miren hacia el futuro a construir que hacia el pasado ya vivido. Tenemos autocrítica y somos capaces de analizar los defectos del actual y de anteriores gobiernos, queremos una economía vibrante que posibilite la felicidad de todos los uruguayos, y estamos orgullosos de nuestro pasado, nuestra historia y nuestros próceres. Nos enorgullece haber logrado que el país sorteara, bajo el liderazgo de colorados y batllistas en el gobierno y en el llano, los enormes desafíos de los últimos 50 años: i) el injustificado levantamiento contra las instituciones en la década de los 60; ii) la recuperación plena de la libertad, la democracia y el estado de derecho en los 80; iii) la inserción del país en la región y en el mundo durante los 90; y iv) la debacle económica y financiera resultantes de la aftosa y de la crisis regional del 2001 y 2002. Así como tuvimos éxitos también cometimos errores, como en toda obra humana.

Con ese fundamento queremos destacar en este resumen las metas que entendemos prioritarias en las actuales circunstancias de la República. Metas alcanzables por medio de propuestas especificadas en el Programa, que han sido cuidadosamente estudiadas; que no tienen “*títulos marketineros*” sino contenido sustantivo; que son factibles y, más que ello imprescindibles, para recomponer el sentimiento de una sola nación, sin fracturas sociales ni excluidos.

1. Disminuir a la mitad en 5 años y erradicar en 10, los retrasos en el crecimiento físico y en desarrollo infantil

(cognitivo, emocional y social), resultantes de prácticas riesgosas de crianza.

2. Incorporar al régimen de Educación de Tiempo Completo en 5 años al 40% de los centros educativos de la Educación Primaria, Secundaria y Técnica, priorizando aquellos ubicados en zonas de contexto crítico. Llevar dicho porcentaje al 100% de los centros educativos en los siguientes 5 años.

3. Desarrollar en el interior del País en 5 años y consolidar en 10, una segunda universidad pública con enfoque predominantemente tecnológico, dirigida a formar recursos humanos y a realizar investigación vinculada a las potencialidades productivas y sociales del medio rural.

4. Reducir al 50% en 5 años y erradicar en 10, la proporción de adolescentes que abandonan el sistema educativo medio, sin incorporarse al mundo del trabajo. Facilitarles la incorporación al mercado laboral reduciendo los costos al empleador y flexibilizando los horarios de forma que puedan compatibilizar éste con la continuación de sus estudios.

5. Garantizar la seguridad y el orden enfatizando la tecnificación de la policía, la rapidez de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas. En dos a tres años debemos alcanzar un grado tal de seguridad que posibilite el desarrollo del individuo en todos sus aspectos así como la convivencia en libertad, civilizada y sin miedos.

6. Implementar progresivamente durante los cinco años la “*gestión en función de resultados*” en toda la administración pública, con el fin de que todos los organismos estén efectivamente al servicio de la ciudadanía y funcionen con la mayor eficiencia posible.

7. Aumentar sustancialmente en cinco años el valor de la Producción Nacional agregándole complejidad a los bienes y servicios mediante el desarrollo y la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos. Orientar definitivamente las prioridades de la ANII a los problemas

prácticos de la producción, particularmente de las cadenas agro-industriales.

8. Aumentar sostenidamente la Tasa de Ocupación facilitando la creación de emprendimientos, fomentando la creación de empleos en el sector privado, y dinamizando a la industria, el agro, la pesca, la producción de software y de servicios turísticos, financieros y logísticos. Promover iniciativas facilitadoras de la producción como el Banco Nacional de Agua, el Fondo Nacional de Fósforo y el Sistema Nacional de Seguros Agropecuarios.

9. Recuperar rápidamente el papel del Estado como mediador equilibrado y confiable para ambas partes en las relaciones laborales, con el fin de asegurar la paz social y la competitividad del sistema productivo.

10. Disponer de energía abundante, confiable y accesible, por métodos respetuosos del medio ambiente, que nos haga más autónomos de los cambios climáticos y de las variaciones del mercado externo, con el fin de viabilizar la económica y el bienestar de los hogares. Realizar las obras de infraestructura que requiere el desarrollo del país en materia portuaria y aeroportuaria, vial carretera, vial ferroviaria, de acumulación de agua para riego y uso humano y animal.

11. Recuperar la dignidad y el profesionalismo en la política exterior, defendiendo los intereses nacionales sin ataduras ideológicas, contribuyendo con nuestras FFAA al mantenimiento de la paz, y aplicando los tradicionales principios básicos del Partido Colorado: i) independencia e igualdad soberana de los Estados; ii) solución pacífica de las controversias; iii) no intervención y autodeterminación; iv) observancia del Derecho Internacional; v) aprovechamiento del multilateralismo en sus diferentes ámbitos (global, regional, sub-regional y bilateral); y vi) integración regional.

1. EDUCACIÓN:

La Revolución Imprescindible



1. EDUCACIÓN: *la Revolución Imprescindible*

1. Introducción.

La importancia de la educación en el desarrollo y su incidencia en el comportamiento colectivo imponen la continua confrontación entre “inversión – logros” y los ajustes que resulten necesarios. Se propone una política basada en las siguientes premisas:

- el derecho irrenunciable a la educación;
- la formación para la vida democrática y republicana, sustentada en los valores que hacen a la identidad nacional y a una vida digna (laicidad, equidad, solidaridad, justicia social y participación);
- la articulación de los intereses del sistema educativo con los diferentes actores sociales;
- la reformulación de la Ley de Educación y demás normas del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades, tendientes a mejorar su calidad;
- la coherencia con las demás propuestas del Partido, ya que la educación está implicada en muchas por no decir todas, las políticas sectoriales.

Una educación con equidad e igualdad de oportunidades constituye el cimiento de una sociedad integrada y justa, favorecedora de cercanías sociales. Debemos recuperar un rasgo nacional valioso, propio del Batllismo como es la inclusión social y luchar por la justicia social, esencial para crecer en un mundo globalizado. En consecuencia, el Partido propone una “Revolución Educacional” y plantea el siguiente desafío:

“Asegurar al 2015 la calidad del aprendizaje y su equitativa distribución, posicionando a Uruguay en la Prueba PISA, que deberá incluir al menos al 90% de la cohorte, a menos de 50 puntos de la media del grupo superior (480 o más en lugar de 428) y que como mínimo el 40% de los estudiantes se ubiquen en los dos niveles superiores (5° y 6°).”

2. Educación Inicial

Buena parte de la reproducción biológica y social de la sociedad recae en los sectores más vulnerables. Cerca del 50% de la niñez está por debajo de la línea de pobreza y más del 25% de los hogares dónde hay niños, tienen como jefa de hogar una mujer. Está comprobada la vinculación entre las *“condiciones y prácticas riesgosas de crianza”* y los *“rezagos tempranos”* en el crecimiento (físico) y en el desarrollo (cognitivo, social, motor, emocional y lingüístico) que dificultan el aprendizaje posterior. Ese hándicap se puede prevenir promoviendo la estimulación temprana por parte de la madre o adulto referente y ofreciendo servicios de cuidado infantil. Así, la inversión social en edades tempranas, previas al inicio del ciclo escolar, constituye una de las políticas más efectivas en la mitigación de las situaciones de marginalidad y pobreza, apoyando la socialización de las familias, compensando al menos en parte los cambios en la constitución de los hogares (monoparentales) y posibilitando una mayor inserción de la mujer en el mercado de trabajo (política de género). En función de ello se propone para el 2015:

1. Incorporar al Programa INFAMILIA a través del Plan CAIF¹ a todos los menores de tres años, pertenecientes a hogares vulnerables.
2. Asegurar la incorporación a la educación preescolar del 100% de los niños de tres años, además de universalizar el acceso a los de cuatro y cinco.
3. Brindar atención preescolar de tiempo completo al 50% de los niños de tres, cuatro y cinco años, estableciendo como prioridad la cobertura en las zonas más vulnerables, donde residen las mujeres más pobres.

3. Educación Primaria

En la actualidad la educación primaria, pese a los importantes esfuerzos del cuerpo docente, no está logrando revertir los rezagos de desarrollo cognitivo, emocional y social ocurrido en los primeros años de vida. Ello se refleja fundamentalmente en repitencia, falta de destrezas al terminar el ciclo y, en menor medida en abandonos antes de completarlo. La escuela primaria, debe garantizar la calidad de los aprendizajes y su equitativa distribución social, para volver a ser la base de una sociedad uruguaya inclusiva. Para lograrlo, debe plantearse una serie de transformaciones que permitan igualar la calidad de sus resultados en los diferentes contextos sociales. Por ello proponemos al 2015:

1. Aumentar en 200 la cantidad de “*escuelas de tiempo completo*” implementando un programa de

¹ Ambos programas fueron creados durante gobiernos colorados: los CAIF durante el gobierno 1985-1990 e INFAMILIA durante el gobierno 2000-2005.

transformaciones, adecuaciones y construcción de obra nueva, que permita incorporar a este régimen escolar, hasta el 50% de los niños/as provenientes de los sectores más vulnerables, o sea aquellos que provienen de hogares con jefatura femenina y de familias más pobres.

2. Dotar a la Educación Primaria de una nueva estructura en ciclos de tres años de duración cada uno. Cada ciclo tiende a asegurar la continuidad en la construcción y adquisición de los aprendizajes y evita rupturas que aíslan y fragmentan los recorridos escolares.
3. Establecer incentivos para aquellos centros y docentes que sobrepasan las metas establecidas al inicio del año lectivo; formular planes de apoyo a los centros que por diferentes razones, no logren alcanzar sus resultados.
4. Incluir en el currículo adecuaciones que permitan la atención de alumnos portadores de necesidades educativas especiales, temporales o permanentes; y adecuar arquitectónicamente los centros educativos, haciéndolos accesibles a los portadores de necesidades educativas especiales.
5. Tratando de prevenir y anticipar las dificultades de aprendizaje, brindar apoyo diferenciado a los alumnas/os en el propio centro educativo, encarándolo como un desafío para lograr aprendizajes pertinentes y de calidad.
6. Articular propuestas curriculares y su desarrollo en las aulas, entre la escuela y la familia, ya que la acción educativa no puede limitarse al espacio escolar.
7. Incorporar 200 escuelas al Programa de Segundas Lenguas,² asignándolas al Inglés o al Portugués según el entorno.

² Iniciado en el año 2001 durante el gobierno del Dr. Batlle (Inglés y Portugués)

8. Priorizar en las escuelas rurales la extensión hacia la comunidad promoviendo espacios de trabajo a partir de necesidades reales de las familias rurales; a su vez se brindará la oportunidad a los alumnos/as que finalizan el ciclo escolar en las escuelas rurales y en zonas de difícil acceso liceal o de contexto crítico, de completar el Ciclo Básico a través de una extensión al 7º, 8º y 9º grado.
9. Fortalecer y consolidar los centros educativos rurales (Liceos y CEIs) para atender las necesidades de dichos contextos y particularmente la formación, *in situ*, de las nuevas generaciones.
10. Atender el traslado físico de alumnos en los departamentos del interior del país a los centros educativos, consolidando una política en tal sentido a través de convenios con las Intendencias Municipales, sin perjuicio de las acciones que propiamente lleva adelante la ANEP.

4. Educación Media Básica

Se asiste a un deterioro de la calidad de la educación pública en este nivel que afecta a toda la sociedad. La asistencia a centros educativos públicos de alumnos/as de 14, 15 y 16 años del quintil (20%) de menores ingresos, ha descendido en los últimos 5 años. Los resultados de la prueba PISA permiten evidenciar tres problemas básicos de nuestro sistema educativo: calidad deficitaria, inequidad y excelencia marginal. Tomados conjuntamente los desempeños en Matemática y Lectura, uno de cada cuatro estudiantes obtiene “*nivel de suficiencia*” en ambas áreas. Entre los alumnos de entorno socio-cultural muy desfavorable, aproximadamente uno de cada diez alcanzan dicho resultado. Sólo el 2.8% de los

estudiantes obtienen “nivel de excelencia” (o próxima a la misma) tanto en Lectura como en Matemática (niveles 5 y 6 en una escala de 0 a 6).

A los 25 años el 30% de la población no completó el Ciclo Básico y solamente el 32% de la población urbana de 20 años ha logrado doce años de escolaridad. El efecto combinado de todas estas tendencias resulta en una disminución severa de la capacidad de lograr una sociedad con niveles mínimos de equidad, calidad y competitividad.

Los objetivos de nuestras propuestas apuntan a: i) hacer real la asistencia a una Educación Media Básica de calidad a toda la población en edad de asistir; y ii) jerarquizar la Educación Técnica de manera de superar la visión de una separación cultural, de estratificación social y de conocimientos, entre ésta y el resto de la educación secundaria. Para lograrlo proponemos:

1. En zonas de débil organización familiar crear 50 Centros de Ciclo Básico de Tiempo Extendido (CTE) y acompañarlos con programas sociales y de salud. Estos CTE permitirán dar continuidad de beneficios a los alumnos/as que cursaron primaria en esa modalidad de asistencia.
2. Promover la permanencia de los docentes en un mismo Centro Educativo incentivando el mejor conocimiento del alumnado, la pertenencia y la posibilidad de trabajo en equipo.
3. Crear centros regionales públicos de excelencia a donde asistan los mejores alumnos por áreas de formación, con establecimiento de cupos y de estándares de calidad para su selección y formación. Dichos alumnos, una vez graduados, podrán postularse a un eventual programa de becas de formación nacional o internacional.

4. Promover mayor autonomía pedagógica y presupuestal de los equipos de gestión, en las decisiones del centro educativo.
5. Implementar “*núcleos de apoyo pedagógico*” que ayuden a los alumnos que presentan dificultades en las asignaturas básicas, previniendo la repetición y deserción.
6. Profundizar una malla curricular cuyos pilares cognitivos contemplen una mayor carga horaria desde una perspectiva trilingüe: la lengua materna, la lengua inglesa y la informática.
7. Establecer “*equipos multidisciplinarios*” que trabajen en coordinación con la Dirección, los docentes, los alumnos y las familias, en el fortalecimiento del centro y en la prevención y mitigación de situaciones conflictivas.
8. Integrar en todo el Ciclo Básico el componente tecnológico en coordinación con el CETP, aportando una visión más amplia a los educandos que están iniciando su proceso de formación.
9. Fortalecer el régimen de Ciclo Básico actualmente vigente en CETP, con una oferta atractiva que posibilite una rápida inserción en cursos de nivel superior con componentes tecnológicos.
10. Establecer ofertas innovadoras y atractivas con apoyo de las nuevas tecnologías, a distancia y semi-presenciales, para jóvenes menores de 18 años que han desertado del sistema, cuyo número es muy elevado, según reconocen las actuales autoridades de la educación.
11. Instrumentar el Ciclo Básico Tecnológico Profesionalizante con apoyo en tecnologías para el trabajo a distancia y apoyo de equipos docentes, con asistencia a laboratorios, talleres e idiomas, para que

los egresados tengan competencias (electricidad, electrónica, mecánica o carpintería), que les permitan mejorar su ingreso al mercado laboral y acceder a niveles superiores de formación.

12. Revitalizar y extender los centros de lenguas a todo el país, incorporando diversos idiomas en coordinación con las embajadas respectivas y las entidades relacionadas con las naciones involucradas.
13. Crear en los centros educativos áreas de esparcimiento dónde se privilegie el uso adecuado del tiempo libre mediante actividades creativas y de valor para los jóvenes. El deporte oficiará como una política educativa y social necesaria para incentivar hábitos de vida saludables.

5. Educación Media Superior

Sólo el 32 % de la población urbana de 20 años ha completado doce años de escolaridad, seis de Primaria y otro tanto de Secundaria.. Los permanentes cambios de la realidad social obligan a diseñar un sistema educativo que capacite a sus egresados a incorporarse a un medio dónde el cambio laboral es rápido y en consecuencia, exige una capacitación amplia y polivalente. Más que retener información, es necesario “*aprender a continuar aprendiendo*”. En consecuencia, el objetivo es establecer una propuesta de educación post-obligatoria (terminado el Ciclo Básico), con un abanico de alternativas polivalentes, que responda a los desafíos de la regionalización y la globalización. Para lograrlo proponemos:

1. Diversificar las modalidades de gestión institucional y pedagógica en torno a trabajo de proyectos, aprendizajes cooperativos y de evaluación en base a competencias.

2. Establecer diferentes vertientes comunicadas entre sí, implantando la modalidad de créditos que facilite la navegabilidad en todo sentido, que compartan un marco curricular común, que habiliten a la realización de estudios terciarios y que cuenten con programas sistematizados y normalizados.
3. Utilizar los centros educativos entre las diferentes ofertas de la educación media, haciendo más eficaz y eficiente su uso. Para ello, se podría instrumentar que en los liceos, por las noches, se dicten bachilleratos tecnológicos, sobre todos en aquellos más pequeños de zonas más carenciadas
4. Creación de un Bachillerato a Distancia que permita culminar este ciclo a quienes hoy no lo tienen y no cuentan con posibilidades de concurrir en forma presencial, a los centros educativos y cumplir con horarios preestablecidos y rígidos.
5. Apuntar a la transformación en “Centros de Excelencia” (CEDE) a los actuales centros de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Cursos Terciarios No Universitarios, mediante actividades y acciones que brinden servicios que complementen la calidad educativa.
6. Brindar alfabetización idiomática e informática, mediante una mayor carga horaria de los docentes de los CEDE, con certificaciones paralelas en convenio con instituciones privadas.
7. Realizar convenios con instituciones nacionales e internacionales.
8. De acuerdo con los requerimientos del mercado laboral expandir los Bachilleratos Tecnológicos³ con nuevas opciones, con inversión público – privada en

³ Creados durante el período 1995 –2000.

equipamientos, como herramienta fundamental para el desarrollo e inserción académica y laboral de miles de jóvenes. Someter las opciones existentes y las que se crearen al control de calidad externo (LATU, UNIT)

9. Promover la igualdad de oportunidades para los alumnos del Interior creando allí Bachilleratos de Química, Termodinámica y otros, similares a los que se dictan en Montevideo.
10. Continuar profundizando y expandiendo los Cursos Post - Bachillerato, los Técnicos Terciarios no Universitarios (Tecnaturas y Tecnólogos)) de acuerdo con los Convenios ya firmados con la UDELAR.
11. Potenciar la interacción entre los investigadores en Ciencia y Tecnología, la Educación Técnica y el Mercado Laboral.

6. Educación a lo largo de Toda la Vida

Cerca de la mitad de la población entre 40 y 59 años, residentes en el país urbano, no alcanzaron a completar nueve años de escolaridad (seis de primaria y tres de media básica). Por su parte, los cambios tecnológicos producidos en las últimas décadas, han tenido repercusión a nivel del sistema productivo y del mundo del trabajo, que hacen necesarias competencias complejas que deben obtenerse a través de una amplia y profunda formación básica y tecnológica. Es necesario pues facilitar el aprendizaje, formal o no, gracias al cual, los jóvenes y adultos puedan desarrollar sus capacidades y competencias, permitiéndoles un mayor acceso al mundo del trabajo. Por tanto, proponemos asegurarles oportunidades de *“aprendizaje a lo largo de toda la vida”* a través de ofertas

formales y no formales de capacitación y certificaciones de competencia. Para ello entendemos necesario:

1. Establecer diferentes formas de certificación de estudios y competencias laborales, posibilitando el acceso de nuevas personas en diferentes etapas de la vida al sistema educativo, ya sea para nivelar estudios o para el reconocimiento de aprendizajes adquiridos al margen del sistema formal.
2. Promover a través de un Plan Ceibal Expandido modalidades de formación y capacitación presencial y/o a distancia, marcando dos prioridades: la población adulta que no completó el Ciclo Básico y la población de mediana edad en situación de precariedad laboral.

7. Formación Docente

Los educadores cumplen un rol central en la formación de las nuevas generaciones. El desafío consiste en crear las condiciones necesarias a través de estrategias centradas en cambios pedagógicos y de gestión, para incentivar la adhesión de los docentes a las transformaciones que deben llevarse a cabo. Una formación de calidad requiere de docentes comprometidos con el hacer pedagógico e institucional. Para ello son necesarias políticas integrales respecto a los docentes, cuya profesionalidad se convierte en una necesidad imperiosa. El país cuenta con múltiples (25) institutos de formación docente en todo el país: un Instituto de Profesores en Montevideo (IPA); cinco Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP) en el Interior y un Instituto de Formación de Profesores para la Educación Técnica (INET), todos ellos de formación profesional inicial de carácter terciario. Cuenta además, con un Instituto de Educación Superior para la actualización y profesionalización de los docentes con carácter

de postgrado. Todos estos institutos son responsabilidad de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente que depende directamente del Consejo Directivo Central de la ANEP.

Planteamos como objetivos: i) jerarquizar la función del docente, actor principal del proceso de formación de las actuales y nuevas generaciones; ii) promover y fortalecer una formación docente de calidad para todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Para lograrlo proponemos:

1. Actualizar la formación, el perfil y el rol del docente de forma de responder a las exigencias de la sociedad del conocimiento, en un marco que priorice conjuntamente la dignificación y la profesionalidad docente.
2. Basar el desarrollo de la carrera docente en criterios de calidad incluyendo por un lado, la revisión del currículo de formación en lo que refiere a formato, cantidad de horas de clase, distribución de asignaturas y exámenes; y por otro lado, el carácter de los cargos y la estabilidad de los mismos.
3. Estimular a los docentes a su permanente capacitación en el rol de co-responsables del desarrollo curricular y evaluar su actividad a través de créditos que incidirán en el progreso de la carrera profesional.
4. Promover la investigación educativa, elemento indispensable para el mejoramiento de la educación, transformando los Institutos de Formación Docente en Centros de Excelencia en la conducción del aprendizaje y en la metodología de la enseñanza .
5. Becar anualmente a docentes y alumnos que evidencien desempeño de excelencia, para capacitarse más profundamente en institutos de formación especializados nacionales y extranjeros..

8. GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y POR RESULTADOS

La gestión de las instituciones educativas en todos los niveles necesita de un mayor protagonismo de los actores involucrados. Una descentralización limitada dificulta la toma de decisiones a nivel en los centros educativos. Esta situación, junto a otras, incide en la baja eficiencia de los recursos asignados. La experiencia indica que no se logran los resultados esperados si no se sustentan en cambios en la gestión y en el funcionamiento de la institución. Por ello el objetivo en esta área es avanzar en la modernización de la gestión educativa en los diferentes niveles del sistema. Para ello proponemos:

1. Establecer incentivos presupuestales de acuerdo a metas estipuladas y a indicadores de resultados obtenidos.
2. Acentuar la gestión por parte del propio centro educativo, teniendo en cuenta indicadores de calidad y logros obtenidos.
3. Descentralizar el sistema educacional a través de la delegación de atribuciones en los centros educativos y en entidades regionales existentes (Inspecciones) o a crear.
4. Promover la responsabilidad institucional mediante la rendición de cuentas de sus decisiones en la asignación de recursos y de los resultados pedagógicos en función de objetivos y metas pre determinadas.
5. Establecer un financiamiento adecuado y sostenible del sistema educativo, que favorezca la implementación de estrategias de calidad y pertinencia de los aprendizajes, acompañándose de la evaluación correspondiente, estableciendo una relación equilibrada entre recursos y resultados.

6. Considerar las evaluaciones como instrumentos favorecedores de la mejora de la calidad y pertinencia del sistema educativo, brindando la más amplia información a las familias y a la sociedad toda, sobre logros y dificultades de los estudiantes, su acceso, cobertura y permanencia en el sistema, así como sobre la prestación y calidad de la educación que se brinda.
7. Mejorar la gestión de la ANEP atendiendo aquellos aspectos operativos que afectan más directamente su funcionamiento y a cientos de docentes, alumnos y padres .

2. FORMACIÓN UNIVERSITARIA:

Ciencia, Tecnología e Innovación
para el País



2. FORMACIÓN UNIVERSITARIA: *Ciencia, Tecnología e Innovación para el País*

1. Introducción

La educación uruguaya superior está en crisis. Una única Universidad pública domina el sistema, centralizando el mayor número de estudiantes y profesores, frente a un grupo de universidades privadas que usualmente son vistas con desconfianza por aquella. El sistema en sí mismo dista de estar integrado, no propende a la optimización de los recursos y no tiene objetivos comunes para el desarrollo del país.

Actitudes conservadoras en lo social y económico llevan a la formación de demasiados profesionales en las áreas humanas y muy pocos en las áreas científicas y tecnológicas. La presión de las corporaciones tiende a perpetuar esas tendencias, ahoga cualquier intento innovador y aboga por el crecimiento presupuestal, edilicio y de competencias, sin una planificación correcta y sin rendir cuentas a la sociedad.

En la única universidad pública no existe control sobre la preparación de quienes ingresan; se les permite la permanencia “*sine die*” sin importar su capacidad o el esfuerzo que realicen; no se propende a la correlación entre calidad y cantidad de egresados con el ingreso ni con las necesidades de la sociedad; se practica una endogamia que tiende a penalizar a quienes pretenden innovar; no existe evaluación rigurosa del profesorado o del alumnado; y se favorece el ingreso y la permanencia en función de la capacidad económica y no de la preparación y capacidad intelectual o el esfuerzo realizado.

Tal como existe, el sistema universitario nacional ha dejado de prestar los servicios fundamentales que el desarrollo del país

reclama. La UDELAR, mediante la inversión de toda la sociedad, forma profesionales universitarios que terminan emigrando. Es un sistema elitista y regresivo, en el que no se seleccionan necesariamente los mejor dotados, ni se integra y nivela, para dar un futuro a quienes teniendo capacidad, no tienen recursos. Es finalmente, un sistema que, con excepciones, no apuesta a la excelencia ni educa para el futuro, sino que apuesta a la preservación y perpetuación de lo existente, aún lo mediocre.

El propósito de la reforma que impulsa el Partido Colorado es rescatar al sistema universitario para ponerlo de nuevo al servicio de la transformación de la sociedad. No convirtiéndolo en un mero proveedor de profesionales para las necesidades inmediatas de la industria o los servicios, sino permitiéndole la profundidad de pensamiento y el tiempo de maduración suficientes, como para plantear interrogantes y generar respuestas para el país de dentro un par de décadas. Pero, al mismo tiempo, no conservándolo en un inmovilismo paralizante que le impide ser lo suficientemente flexible y rápido como para responder a las necesidades de la empresa, la industria y la sociedad que se expresan en años o lustros y no en décadas. Encontrar ese equilibrio requiere múltiples medidas y la generación de una política de estado.

2. Cinco Objetivos Centrales

i) **Reorganización y gestión.** Crear un Sistema Universitario Nacional (SUN) que comprenda todas las Universidades públicas y privadas del país, bajo un régimen que asegure la autonomía de organización, gestión, enseñanza e investigación, dentro de un marco reglamentario común, basado en objetivos claros y mensurables de calidad, excelencia, productividad, rendición de cuentas, competencia

por los recursos, relevancia social y servicio a la ciudadanía. Proponer las modificaciones jurídicas necesarias para la creación de nuevas Universidades públicas organizadas bajo principios diferentes a la UDELAR..

ii) **Propósito.** Reformular los objetivos del SUN, de tal manera que tener claro el tipo y cantidad de profesionales que se espera formar, sus competencias y actitudes, su inserción en la sociedad uruguaya y el acompasamiento flexible de las condiciones laborales en cuanto a la formación de profesionales.

iii) **Focalización.** Reformular el paradigma actual volcado hacia áreas humanísticas, para inclinarlo hacia la ciencia y la tecnología: reforzando la formación en ciencias básicas, matemática e ingenierías de todo tipo; instaurando como valor central la producción de nuevos conocimientos y aplicaciones, la investigación y la invención; generando una interfase activa y amplia con empresas del sector productivo y de servicios. Introducir como valores en la formación de profesionales las nociones de riesgo y emprendedurismo, con el propósito de formar personas con espíritu de generación de valor y no de percepción de salarios.

iv) **Financiación.** Trasparentar la inversión y el gasto corriente en el SUN, de tal forma que la sociedad sepa exactamente en qué y cómo se gasta su dinero. Instaurar el tema de la responsabilidad social, de la financiación de la enseñanza universitaria y de la distribución de esos costos en la sociedad. Independizar el acceso a la educación superior de las posibilidades económicas de los ciudadanos, democratizando el acceso en función de los méritos intelectuales y no la posición socioeconómica.

v) **Excelencia.** Potenciar el SUN de forma que más de una universidad uruguaya figure en el ranking mundial de la 500 mejores. Implantar en la sociedad el concepto de que la educación y el conocimiento son motivos legítimos de orgullo

y de posición social; que los mismos se adquieren mediante el esfuerzo honesto y constante; que constituyen objetivos en sí mismos para lograr el fin del progreso individual y nacional. Simultáneamente desterrar el concepto de la educación para “salvar exámenes”, sin conocimientos sólidamente apprehendidos; y de la obtención de un título que no refleja las aptitudes y actitudes del estudiante devenido en profesional. Motivar al estudiantado y profesorado a ser rigurosos en la auto-evaluación y en la evaluación externa, para poder exhibir legítimos estándares de calidad que sitúen al SUN en un sitio de privilegio a nivel mundial.

3. Reorganización y mejora de la gestión

Desde el año 1833 Uruguay contó con una única Universidad, un ente autónomo cogobernado por los tres órdenes universitarios, de enseñanza mayormente gratuita, cuyo organización responde a las normas de su Ley Orgánica de 1958. En 2007 el número de estudiantes matriculados era de 81.774, aproximadamente 8.000 docentes y 5.000 funcionarios no docentes. La UDELAR ha navegado por varios intentos de reforma, el último de los cuales en proceso actualmente, parece orientarse a otorgar más poder a las corporaciones que a modernizar su funcionamiento. En una fallida reforma intentada por cuatro decanos en 1993 se argumentaba que el gran tamaño constituía un problema grave de gestión..⁴

⁴ “Este tamaño, por sí mismo, es una causa para que la Universidad sea un organismo pesado, rígido, burocrático y a la vez excesivamente heterogéneo y disperso. Resulta difícil la adopción de decisiones y la fijación de prioridades, sin las cuales una organización que debe ser flexible y ágil, una Universidad de nuestra época, no puede funcionar de manera adecuada. Con estas dimensiones la Universidad se ha vuelto inadministrable e ingobernable y debe ser reemplazada por un sistema de

En los últimos 25 años se han desarrollado cinco Universidades Privadas, que atienden a un sector menor de estudiantes, y un sector terciario no universitario con diferentes institutos. Al año 2005 la Udelar concentraba un 84% de los ingresos y estudiantes matriculados y un 77% de los egresados anualmente.

No existe un sistema que organice al sector. Existe un Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), creado en 1995 que regula el funcionamiento técnico de las universidades privadas. El Estado tiene mayoría en el CCETP (seis integrantes en ocho) de los cuales la UDELAR designa tres. El funcionamiento del CCETP ha sido conflictivo por el rol preponderante que reclama la UDELAR. Las nuevas propuestas del gobierno tienden a afirmar esta tendencia equivocada de la UDELAR como tutor del sistema.

Contrariamente a lo que se asume generalmente, la Constitución de la República no establece la existencia de una única Universidad estatal, aunque para crear otra u otras se requieren mayorías legislativas especiales (art. 189).

En función de lo anterior proponemos:

1. Crear el Sistema Universitario Nacional (SUN) como un ámbito en que se genere cooperación y complementación entre todos los actores públicos y privados de educación terciaria reconocidos, e implemente una política de estado tendiente a contribuir al desarrollo nacional en este nivel. El SUN comprenderá a la UDELAR, a otras Universidades estatales a crearse y a las Universidades e Institutos Universitarios privados.

educación superior que comprenda varias unidades autónomas coordinadas por un Consejo de Educación Superior, el cual debe ocuparse de los grandes lineamientos” DCD93.

2. Modificar el Decreto 308/995 para crear un organismo rector del SUN, el Consejo de Rectores, el que asumirá las competencias del CCETP más otras que éste no tiene actualmente. Las mismas estarán referidas a la evaluación y acreditación de carreras, normas, criterios y procesos de evaluación de calidad de las Universidades, etc. Mandatado por el Poder Legislativo y supervisado por el Poder Ejecutivo, el Consejo de Rectores del SUN deberá establecer un marco de referencia para la actuación de todas las universidades presentes y futuras en el país. Se procurará que este Consejo de Rectores se vincule con representantes de la sociedad civil y del mundo empresarial e industrial.
3. Participar activamente en la reforma de la Ley Orgánica de la UDELAR, para contemplar aspectos de fondo (mecanismos de gobierno y elección de autoridades, descentralización académica, descentralización de gestión, mayor poder gerencial en Decanos y Directores, etc.) y aspectos prácticos (incorporación de las nuevas Facultades en el CDC, modificación de la normativa para la incorporación de otras que se creen, etc.).
4. Redefinir el concepto de Universidad e incrementar su número. Uruguay con 3,5 millones de habitantes cuenta con seis universidades.⁵ Proponemos adoptar el criterio de la declaración de Bolonia que establece

⁵ Finlandia con 5,5 millones de habitantes cuenta con 20 universidades que conceden título de post-grado (Doctor) y 28 universidades de ciencia aplicada (Politécnicos o Universidades Tecnológicas). Los politécnicos tienen entre 400 y 13.000 estudiantes. La mayor universidad de Finlandia (Helsinki) tiene 38.000 estudiantes. Una de las más famosas, el TKK (Universidad de Tecnología de Helsinki) tiene 15.000 estudiantes, sólo cuatro facultades y 246 profesores.

que las Universidades deben tener Programas de Doctorado, para lo cual resulta imprescindible que tengan programas apropiados de investigación. Crear una 2ª universidad pública en el Interior con carácter fundamentalmente tecnológico y vinculada a las necesidades productivas de los Departamentos vecinos. Para lograr el desarrollo progresivo de esa 2ª universidad se propone: i) Utilizar fuertemente la educación a distancia, empleando a nivel masivo los medios tecnológicos disponibles (Internet, correo electrónico, etc); ii) crear cursos universitarios a distancia en régimen semi-presencial, coordinando con otras universidades (sector público y privado) y estableciendo una red de apoyo a los estudiantes, tanto técnica como de seguimiento y respaldo; iii) usar tansitoriamente como infraestructura de conexión los centros educativos existentes que tengan conexión a Internet (Liceos, Escuelas Técnicas, Escuelas Agrarias y aún, escuelas primarias en el área rural), donde los estudiantes dispondrán del equipo informático; y iv) promover la integración de los municipios y de las empresas privadas, respondiendo a las necesidades locales en cuanto a profesionales e investigación

5. Elevar a nivel terciario la jerarquía de la educación técnica. Establecer politécnicos del estilo AMK finlandés que concederán como máximo títulos de maestría y tendrán la potestad de reconocer la actividad laboral para otorgar créditos a cuenta de dichos títulos.
6. Lograr la integración del sistema, de forma que no sólo exista movilidad horizontal entre distintas carreras en una misma universidad, sino también mecanismos para que los estudiantes puedan cambiar de universidad con el reconocimiento del aprendizaje adquirido.

Igualmente generar mecanismos de equidad para que los docentes puedan desempeñarse en las distintas instituciones del SUN.

7. Dotar al sistema de procesos de evaluación de calidad, sometidos a un conjunto de estándares determinados por profesionales independientes de las universidades, con el propósito no sólo de calificar a las instituciones, sino de promover y recomendar medidas a adoptar por las universidades rezagadas para mejorar aspectos deficitarios. En particular, establecer mecanismos para profesionalizar la gestión de las instituciones universitarias.

4. Propósito y Refocalización del SUN

Los países que se han desarrollado más vigorosamente en la última década presentan coincidentemente un esfuerzo sostenido en la producción de ingenieros o, más precisamente, de profesionales competentes en las áreas de ciencia y tecnología. La situación de los estudios de ciencias e ingeniería en Uruguay indica que sólo uno cada diez egresados lo hace en ciencia y tecnología y se recibe uno de estos egresados por cada tres en Derecho y Administración. Mientras que Corea del Sur produce 1.200 ingenieros por millón de habitantes, Uruguay en su mejor momento (1999) produjo sólo 100 por millón, a la par de Argentina. Claramente Uruguay no está preparado para competir en un mundo basado en el conocimiento, la ciencia y la tecnología. Debemos por tanto refocalizar la enseñanza terciaria con el objetivo de incrementar en un 100% cada cinco años el número de profesionales recibidos en áreas de ciencia y tecnología. A ese ritmo nos llevaría 20 años estar al nivel actual de Finlandia. No es un objetivo que pueda conseguirse

en un período de gobierno o por la actuación de un único partido político.

La idea es potenciar, mediante el empleo de las mejores técnicas, los estímulos hacia la adquisición de conocimientos y aptitudes adecuadas en torno a la ciencia y la tecnología, y el entrenamiento de aptitudes y actitudes apropiadas para la inserción en el mundo moderno (toma de riesgos, emprendedurismo, cooperación y complementación, ética y responsabilidad social).

Es fundamental tener en cuenta la experiencia de países similares al nuestro (España) que enfrentaron problemas similares: (a) el bajo nivel de interés en la escuela y el liceo por la ciencia y las matemáticas; (b) la percepción de los jóvenes de que las carreras de ingeniería son más difíciles que otras; (c) la negativa opinión de algunos jóvenes en relación a la ingeniería, que responden a imágenes anticuadas de los ingenieros. Para lograr este cambio formulamos las siguientes propuestas:

1. Modificar el perfil de los egresados hacia la ingeniería y la ciencia. Esto se puede lograr mediante medidas que tiendan a la coordinación del SUN con el PENCTII y la ANII, de forma de inclinar la balanza con un sistema de premios y estímulos (como el Sistema Nacional de Becas, el Sistema Nacional de Investigadores, el Sistema Nacional de Innovadores que proponemos crear, y los llamados nacionales a proyectos de investigación e innovación). Incluye también medidas como las de fijar matrículas subsidiadas para las carreras de ciencia y tecnología que formen profesionales necesarios según el plan nacional de desarrollo y la potestad del gobierno de apuntalar directamente con apoyos económicos específicos las carreras y facultades. Por último incluye programas de becas focalizados, con

discriminación positiva hacia los estudiantes que prefieran ciencias, matemáticas e ingenierías, complementos salariales especiales para los mejores docentes en esas áreas, etc

2. Redimensionar las prioridades profesionales y científicas. En concordancia con los instrumentos del ítem anterior, esto significa quitar el énfasis en el número de alumnos y ponerlo en el costo real de las instituciones en función de los intereses productivos nacionales. Para ello se debe ajustar la financiación de las unidades y/o procesos formativos correspondientes en función de estándares internacionales. La discriminación positiva debe compensar a las áreas que resultan prioritarias para el país a corto y mediano plazo (agro, salud, turismo, bio- y nanotecnologías, ciencias de materiales, y tecnologías de la información y la comunicación).
3. Implementación plena del proceso de Bolonia. Se trata de adaptar las ideas desarrolladas en el espacio universitario europeo, de acuerdo a la declaración de Bolonia, adoptando un sistema de grados universitarios fácilmente comparables. Por ejemplo, se puede adoptar el sistema de tres ciclos (BAMADO) : bachillerato de tres a cuatro años con salida laboral, maestrías de uno a dos años y doctorados de tres a cuatro años. Creditización completa de todas las carreras de nivel terciario, con un sistema único determinado a nivel de SUN y de aplicación general en todo el sistema. Implementación de la estructura troncal y de componentes mayores y menores para todas las carreras universitarias.
4. Implementación plena del ciberespacio universitario, con una política de formación continua del docente en el empleo de las TICs. Implementar un sistema

universitario paralelo (desarrollado en el ciberespacio), que aproveche la experiencia de las redes sociales y las habilidades de los nuevos nativos digitales, implementando como modelo natural el del aprendizaje multitarea, multientrada y multitutorial. Formación para docentes y estudiantes en TICs e Inglés y obligatoriedad de demostración de competencias para el egreso universitario.

5. Internacionalización de la formación universitaria mediante un sistema nacional de becas para la obtención de créditos en el extranjero para los estudiantes de maestría y doctorado en las carreras de Ciencia y Tecnología. Promoción de la movilidad estudiantil entre universidades nacionales y extranjeras.
6. Aplicación sistemática del modelo de calidad total a las universidades. La idea, tomada de las experiencias españolas dentro del marco de la transformación de Bolonia, implica la adaptación de nueve criterios de calidad total al ámbito universitario: i) reconocimiento explícito y apoyo al liderazgo en la valoración de la calidad; ii) recompensar las estrategias exitosas en la incorporación de conceptos de calidad; iii) alentar la gestión proactiva del personal en la consecución de políticas de calidad; iv) recompensar el uso criterioso y focalizado de recursos; v) examinar la forma en que el servicio gestiona sus procesos clave; vi) analizar la satisfacción de los clientes: estudiantes, egresados y las empresas que los contratan; vii) estudiar la satisfacción del personal tanto docente como el no docente; viii) análisis de impacto social; ix) analizar los resultados más significativos del servicio (por ejemplo, relación egresado/ingresado, producción de papers y patentes, celebración de congresos internacionales, etc.)

7. Apoyo a la creación y desarrollo de un Instituto Universitario de Educación el que estará específicamente destinado a la formación de docentes de Enseñanza Secundaria y Terciaria, a los que proveerá de formación de grado y postgrado, con el objetivo de incrementar progresivamente al 30%, 60% y 90% de profesores con titulación superior en períodos de cinco años.
8. Desarrollo de un programa global de educación del profesorado universitario para la adquisición de habilidades y aptitudes ausentes en la academia. En particular, nociones modernas sobre didáctica y pedagogía, dinámica de grupos, liderazgo, toma de riesgos, programación neurolingüística, negocios y emprendedurismo e idiomas. Proponemos en particular la implementación de semestres sabáticos, donde los profesores universitarios deban estudiar, entrenarse e integrarse en empresas pertinentes a su temática. Adicionalmente, implementación de estadías obligatorias en el extranjero para profesores universitarios en forma periódica, con rendición de cuentas sobre la experiencia adquirida.
9. Creación del Instituto de Investigación Gerontológica (similar al de Frankfurt) que se encargará de organizar cursos, seminarios y materias específicas para la formación universitaria de las personas mayores de 65 años. La idea es avanzar hacia la creación de una verdadera Universidad de la Tercera Edad basada en los siguientes fundamentos: (a) abrir el sistema universitario a las personas mayores ya jubiladas de la vida laboral y facilitarles el acceso a la herencia cultural de la humanidad; (b) contribuir a la prevención del declive psicofisiológico; (c) promover la investigación científica sobre la vejez; (d) preparar y

formar las personas en cuanto a su propio envejecimiento, esto es, promover una nueva forma de afrontar la “tercera y cuarta edad”, y (e) aprovechar las experiencias prácticas vividas en el marco del conocimiento teórico.

5. Transparentar y Sistematizar los Costos Universitarios

De acuerdo a la rendición de cuentas 2008, la UDELAR requiere alrededor de U\$S 145 millones para funcionar, unos U\$S 1.700 anuales por estudiante, de los cuales un 80% son salarios. La educación universitaria tiene pues un costo que asume toda la sociedad, aún aquellos que no pueden concurrir a ella. ¿Son usados equitativa y eficientemente esos recursos? Cuatro de cada diez estudiantes es mayor de 25 años; más de la mitad tienen un retraso de 3 o más años; y el 70% de los estudiantes pertenecen a los dos quintiles superiores. Es decir, hay una distribución regresiva del estudiantado universitario que representa en realidad a las capas más pudientes de la sociedad. De hecho, el 25% de los estudiantes de la UDELAR provienen de la educación privada, donde las mensualidades son ampliamente superiores al costo antes mencionado. Según un reciente informe de CINVE la UDELAR destina la mitad de sus recursos al quintil más rico de los hogares, el 1,6% al quintil más pobre y el 6,1% al siguiente constituyendo una asignación de recursos fuertemente regresiva..

Una de las inequidades más grandes de la educación terciaria uruguaya es que, en todas sus modalidades, está dirigida a los más ricos. Aunque no tenemos estadísticas apropiadas sobre las universidades privadas, la casuística indica que algunas personas eligen concurrir a ellas pagando un costo elevado, por la mayor facilidad que encuentran en no atrasarse en la

carrera y separar claramente la etapa de estudiante de la etapa productiva.

La discusión sobre el pago de matrícula generalmente se politiza y no se consideran los datos anteriores ni el hecho de que ya existe un impuesto a los profesionales universitarios (Fondo de Solidaridad) , que de hecho convierte la Universidad Pública en paga “*a posteriori*”. El Fondo de Solidaridad se destina a otorgar unas 5.000 becas anuales o sea un 5% de la matrícula, notoriamente insuficiente para atraer estudiantes de los quintiles más bajos de la distribución de ingresos.

Proponemos democratizar el acceso a la educación superior cobrando matrícula a los estudiantes que pueden pagar, con un sistema de crédito reembolsable y con una segmentación tal que beneficie a las personas de méritos intelectuales relevantes pero que, por su condición socioeconómica, no podrían de otra forma acceder a la educación universitaria. La estrategia se basaría en dos instrumentos que deben ser desarrollados y reglamentados minuciosamente. Por una parte, se requiere que el estudiante asuma parte de los costos de sus estudios universitarios en función de su capacidad contributiva y la de su familia. Por otra parte, esa coparticipación de quienes pueden hacerlo se usaría plenamente para financiar a quienes no pueden aportar. Que pague quien puede pagar, para que pueda estudiar quien no puede pagar. Como segundo elemento se propone permitir la participación de las instituciones privadas en la obtención de recursos públicos, en función de una serie de parámetros, entre los que se cuentan también la cantidad de becas completas que otorguen. De esa forma, las instituciones privadas tampoco serían elitistas, pues participarían en el mismo esquema de financiamiento que las públicas.

1. Compartición de costos elaborando e implementando un plan que permita cobrar matrícula en forma segmentada;

constituyendo el esquema siguiente una de las formas posibles.

- a. Todas las carreras universitarias en instituciones públicas serán pagas.
- b. La matrícula anual será establecida de acuerdo a criterios a ser discutidos.
- c. Los estudiantes universitarios serán clasificados de acuerdo a su capacidad contributiva (propia o del núcleo familiar que lo sustenta) en por debajo de la media, media y por encima de la media. Esta clasificación regirá en tanto no se verifique un cambio sustancial en su situación patrimonial y será revisada periódicamente durante el transcurso de los estudios.
- d. Los primeros (por debajo de la media) recibirán una contribución del Estado, en forma de beca sustancialmente mejor a la que se otorga al presente, serán eximidos de pagar matrícula y se les exigirá un régimen de dedicación total.
- e. Los segundos (media) recibirán del Estado un préstamo sin intereses equivalente al total de su matrícula. Este crédito será exigible, aún residiendo en el exterior, a partir de “n” años de ingresado a la Universidad y hasta los “nn” años de edad (a determinarse en la reglamentación).
- f. El tramo superior (por encima de la media) deberá pagar anualmente la matrícula establecida. Con lo recaudado se elevará el porcentaje de becados con lo cual tendremos un notable incremento de accesibilidad para los quintiles más bajos de la población.

- g. Se eliminaría el impuesto de solidaridad tal como está concebido en la actualidad.
2. Implementar un sistema de asignación de recursos públicos a todos los actores del sistema que tenga en cuenta, como mínimo, los siguientes parámetros:
- a. Tamaño de la institución (número de alumnos, profesores, etc.) ;
 - b. Excelencia de la institución (indicadores para la innovación, indicadores para la acreditación, resultados de su proceso de evaluación continua de la calidad);
 - c. Responsabilidad social (participación de personas de estratos socioeconómicos bajos, número y monto de becas propias otorgadas a estas personas, porcentaje de recursos económicos propios sobre el total de los recibidos);
 - d. Responsabilidad para el desarrollo del país (número de egresados que participan en el sector público o privado dentro del país sobre número total de egresados de la institución, número de patentes y otros instrumentos de propiedad intelectual registrados a nombre de la institución, etc.).
3. Competencia por los recursos. El principal propósito de tener un sistema nacional con varios actores públicos y privados es instaurar la competencia por los recursos en base al cumplimiento de objetivos de calidad, pertinencia, excelencia y beneficio para la sociedad, de acuerdo a parámetros como los mencionados en el ítem anterior. Dentro de estos parámetros, las universidades estatales al igual que las privadas, deberán esforzarse por obtener los mejores resultados, para obtener los recursos necesarios para su mejor desempeño.
4. Tanto las universidades públicas como las privadas deberán realizar un balance y rendición de cuentas anual auditado, con publicación de resultados en forma similar a las empresas que

cotizan en bolsa. En particular, deberán especificar los niveles de retribución de su personal docente, no docente, administrativo y de gobierno así como todo lo recaudado en concepto de recursos presupuestales y extrapresupuestales. El propósito es que la información económico-financiera de las instituciones sea pública y de acceso irrestricto, de la misma forma que la categorización de calidad de las instituciones y la evaluación del profesorado.

6. Posicionar el SUN en niveles de excelencia

El propósito de una universidad en el SUN debería ser formar un profesional competente en su especialidad, con valores humanos correctos, en el tiempo estipulado por los planes de estudio y de tal forma que no encontrara inconvenientes en competir a nivel nacional o internacional por una posición en su área de conocimientos. Su plantel docente debería tener y poder transmitir en forma convincente los datos, procesos y actitudes necesarias para que el educando formara su propia estructura de conocimientos. Asimismo, su plantel docente debería realizar investigación publicable –de acuerdo a los estándares internacionales que rijan en su área de trabajo– en la cual involucrara a los estudiantes que realizan tesis de maestría y doctorado. Adicionalmente, la Universidad debería proveer la infraestructura mínima necesaria para poder realizar dichas actividades en condiciones apropiadas. Una Universidad que realizara estas actividades en la forma descrita podría con razonabilidad aspirar a una cierta excelencia. Lamentablemente, cinco de las seis universidades uruguayas no cumplen estos criterios y por tanto, no están catalogadas de dicha forma en ningún ranking internacional relevante. Sólo una de ellas aparece consistentemente en un ranking (el THE = Times Higher Education ranking) estando

en 2008 en la posición 387 y entre las primeras 10 de América Latina.

La estrategia a adoptar se basa en que el posicionamiento no debe ser un objetivo en si mismo, sino la consecuencia de acciones vinculados a la disponibilidad de recursos (técnicos, materiales, humanos), la claridad y pertinencia de los objetivos perseguidos, la productividad (en términos tanto de investigación y enseñanza como de recursos humanos formados) y la satisfacción que experimentan estudiantes, docentes, empleadores y la sociedad en general. El país debe apuntar a situar al menos una universidad del SUN entre las 200 mejores y dos o tres de nuestras Facultades – especialmente las relacionadas con tecnologías de futuro– entre las primeras 5 de América Latina, con el propósito de atraer estudiantes y docentes de otras latitudes que enriquezcan nuestra enseñanza, y atraer cada vez más jóvenes hacia las carreras tecnológicas. Para lograrlo proponemos:

1. Evaluación del Profesorado Universitario. El SUN instaurará un sistema nacional de evaluación de profesores universitarios que será obligatorio y que permitirá calificar a los docentes cada dos o tres años. Los resultados de esas evaluaciones serán públicos y fácilmente accesibles a los estudiantes. Este sistema de evaluación debe llevar, en la mayoría de los casos, a reenfocar al docente con bajas calificaciones, como forma de obtener el óptimo potencial de cada educador.
2. Categorización del profesorado. Se procurará la aplicación de una única escala de Profesores Universitarios, definidos por tareas y competencias según lo que formule el SUN. Para desempeñarse en el escalón más alto se exigirá poseer al menos un título de postgrado (Magister o Doctor/PhD) y haber sido aprobado académicamente para integrar el Sistema

Nacional de Investigadores o el Sistema Nacional de Innovadores. La permanencia en una determinada categoría deberá recertificarse en períodos no mayores a cinco años frente a la Universidad respectiva, la que será responsable de la categorización de su plantel docente frente al sistema. El SUN alentará la competencia entre las Universidades mediante la oferta de beneficios para los profesores de mayor reputación y prestigio, de acuerdo a las decisiones de cada institución.

3. Limitación de la permanencia del estudiante en las Universidades. El atraso sistemático en el progreso de su carrera por parte de un estudiante conllevará la pérdida de beneficios (por ejemplo, pérdida de beca si la tiene, empezar a pagar matrícula si no lo hace), el aumento de obligaciones (tutoría obligatoria, consulta con asesores vocacionales y técnicos en procesos educativos, examen global de reevaluación de conocimientos), pudiendo resultar finalmente en la cancelación de la matrícula.
4. Asesoramiento previo. En conjunto con la ANEP el SUN implementará un proceso de seguimiento de los estudiantes en el último año de la formación secundaria, para aconsejar sobre las vocaciones, evaluando actitudes, aptitudes y capacidad de razonamiento, y preparándolos para la evaluación previa que se realizará a la entrada de la universidad que elijan.
5. Asesoramiento obligatorio e implantación de año cero. Todas las Universidades implementarán exámenes de admisión obligatorios no eliminatorios, cuyo resultado determinará si el estudiante tiene los conocimientos y destrezas adecuadas para iniciar la carrera o debe tomar previamente un curso de nivelación. Tales

exámenes de admisión podrían ser implementados en acuerdo con la educación secundaria, para minimizar la superposición.

6. Seguimiento de egresados. En conjunto con las asociaciones de egresados se implementará un sistema de seguimiento a efectos estadísticos. El propósito es conocer como se desempeñan cuando dejan la Universidad. Si los graduados de una cierta carrera no están consiguiendo trabajo en su área, quizá tenga sentido reconsiderar la continuidad de ese programa. Si tenemos desempleo negativo en ciertas áreas (hoy por hoy ingenieros en informática y forestales) las Universidades deberían ser capaces de reaccionar rápidamente para expandir los programas en esas áreas.
7. Seguimiento de las instituciones. Uno de los puntos centrales del proceso de Bolonia de la Unión Europea es acrecentar la transparencia y comparabilidad del sistema universitario. Para ello centraron sus procesos de acreditación de carreras en cuatro niveles de título (Bachelor y Master, Científico y Tecnológico), definidos en función de determinadas competencias. Basado en este precedente la UE desarrolló la Iniciativa Conjunta de Calidad. Proponemos adaptar este sistema al SUN, vinculando la obtención de beneficios en el sistema nacional de Ciencia y Tecnología (por ejemplo, alivio de pago de impuestos a empresas por donación a Universidades) al planeamiento estratégico de cada institución para mejorar esos indicadores (y, por supuesto, el conseguir los objetivos planeados). Los resultados conseguidos por las instituciones dentro de esta evaluación de calidad serán accesibles al público.
8. Creación de Campus Universitarios. A nivel regional e internacional, la mayor parte de las universidades

poseen campus más o menos desarrollados, con beneficios demostrables: (a) los costos para el estudiante se reducen, facilitándose su inserción en nuevos ámbitos físicos, sociales y culturales; (b) optimiza su rendimiento al desarrollar una vida estudiantil completa; (c) enfrenta en grupo los desafíos de esta nueva etapa, atenuándose el traumatismo de la separación familiar y asumiendo responsabilidades que lo hacen maduran. Para cumplir estos objetivos, además de los centros educativos, con anfiteatros y bibliotecas centralizados, un campus debe tener residencias estudiantiles, salas para esparcimiento y actividades culturales, clubísticas y sociales, gimnasios y campos deportivos, policlínica de atención primaria, etc.

3. POLITICAS SOCIALES:

Abatir la Pobreza y la Exclusión y
Recuperar la Clase Media



3. POLITICAS SOCIALES: *Abatir la Pobreza y la Exclusión y Recuperar la Clase Media*

1. Introducción

La situación social del Uruguay es relativamente buena cuando se la compara con otros países de América del Sur, pero no luce tan buena cuando se le compara consigo mismo a lo largo del tiempo. En el contexto sudamericano países como Chile y Brasil han mejorado sus indicadores sociales en las últimas décadas a un ritmo más acelerado que el nuestro, superándonos el primero en la mayoría de ellos.

Para el Partido Colorado la finalidad última del desarrollo es el bienestar de las uruguayos, con componentes “*sociales*” (salud, educación, seguridad) y “*económicos*” (ingresos, empleo, infraestructura física). Para medir el bienestar se utilizan con frecuencia distintos indicadores.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador desarrollado por las Naciones Unidas en acuerdo con la mayoría de los países del mundo, del bienestar promedio de los habitantes de cada país⁶. Refleja la situación de tres dimensiones: la “*longevidad*” medida a través de la Expectativa de Vida al Nacer, la “*educación*” medida mediante el alfabetismo y la matriculación terciaria, y la “*situación económica*” en términos del Producto Bruto Interno per cápita. La evolución en el largo plazo del IDH para nuestro país nos muestra como cambió el bienestar de los uruguayos y nos permite compararnos con otros países.

⁶ Ese **bienestar promedio** esconde, como veremos al tratar la desigualdad, situaciones muy diferentes desde quienes tienen casi todo lo que necesitan hasta quienes sólo tienen para sobrevivir.

Evolución del Índice de Desarrollo Humano 1975 – 2008 (Máximo; 1,00)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
ARG	,790	,804	,811	,813	,836	,862	,869	,860
BRA	,649	,685	,700	,723	,753	,789	,800	,807
CHI	,708	,743	,761	,788	,819	,845	,867	,874
PAR	,667	,701	,707	,718	,737	,749	,755	,752
URU	,762	,782	,787	,806	,821	,842	,852	,859
Finlandia	,846	,866	,884	,906	,918	,940	,952	,954

Fuente: Naciones Unidas, Índice de Desarrollo Humano, 2008

Teniendo en cuenta que el valor máximo del Índice es 1,00 en los 30 años cubiertos por la tabla Uruguay mejoró su situación pasando de 0,762 a 0,859. Con dicho puntaje ocupó en el 2008 el lugar 47° en un ranking de 179 países participantes. Si bien la mejora del bienestar de los uruguayos ocurrió en todos los quinquenios, los progresos se enlentecieron durante las dos grandes crisis económicas recientes: la de 1982 y la de 2002 (nótese los reducidos avances registrados entre 1980-85 y entre 2000-05 comparados con los otros períodos). El avance total desde 1975 hasta el 2008 es de casi 1 décima o 100 milésimas (de 0,762 a 0,859), lo que supera las performances de Argentina (70) y de Paraguay (85). Sin embargo, se aprecia claramente que Chile (166) y Brasil (158) mejoraron su desarrollo humano mucho más rápidamente que nosotros. En 1975 Chile tenía un valor inferior al de Uruguay en tanto que

en el 2005 ya nos superaba.⁷ Si en los últimos 30 años hubiéramos evolucionado al mismo ritmo que Chile, hoy tendríamos un desarrollo humano similar al de Corea del Sur y Singapur que se ubican en el lugar 25° del ranking..

La menor mejora relativa del desarrollo humano de Uruguay (en relación a Chile o a Brasil) es debida, no tanto a las variables sociales como educación (donde estamos en el 25° lugar), y salud (donde estamos en el 40° lugar) sino por la inestabilidad y lentitud del crecimiento económico (ocupamos el lugar 66° del ranking). Por tanto, un crecimiento económico vigoroso, sostenido y justo es esencial para mejorar el panorama social de nuestro país. Ese crecimiento, si bien es una condición necesaria para mejorar la situación social, no es suficiente. Debe complementarse con políticas sociales efectivas, debidamente evaluadas, que impacten positivamente sobre el bienestar de la población, sobretudo de los más humildes. Uruguay tiene una cartera amplia de políticas con ese fin: algunas hay que fortalecer y otras hay que corregir o discontinuar para mejorar la situación de quienes tienen menos ingresos (pobreza e indigencia) y de quienes experimentan marginación (exclusión social).

2. Pobreza y Desigualdad

América del Sur es la región con mayor desigualdad del mundo. Uruguay fue tradicionalmente una sociedad de clase media fuerte por lo que la desigualdad es relativamente baja. Esta se mide por el Coeficiente de Gini; cuanto menor el valor Gini, menor es la desigualdad de ingresos entre los hogares.

Como puede apreciarse en la tabla el Índice de Gini para todo el país ha oscilado durante esta década en torno al 0,43 siendo

⁷ La referencia de Finlandia demuestra que partiendo de niveles relativamente altos del IDH, igual se puede mejorar a un buen ritmo: mejoró 108 centésimas en el mismo período.

la distribución más equitativa (poco) en el Interior urbano que en la capital⁸. Pese a las políticas compensatorias implementadas por la actual administración y al crecimiento inusualmente fuerte de la economía, no se nota una tendencia hacia una distribución más igualitaria del ingreso, alcanzándose en el 2008 el mismo valor que se había observado en el 2005.

Índice de Gini por año según área geográfica.						
	2003	2003	2005	2006	2007	2008
Total País 5000+	0,432	0,438	0,424	0,443	0,444	0,424
Mdeo	0,427	0,433	0,425	0,439	0,440	0,427
Interior 5000 +	0,383	0,394	0,372	0,405	0,408	0,389

Fuente: INE Estudio de Pobreza 2009

Por el contrario, la pobreza y la indigencia han disminuido claramente después de la crisis del 2002, como puede apreciarse en la parte izquierda de la tabla siguiente. Es interesante la comparación de los períodos de gobierno inmediatamente posteriores a las dos crisis económicas más importantes que tuvo el Uruguay en las últimas décadas: la de 1982 y la de 2002. En ambos casos la situación de indigencia y de pobreza por ingresos mejora en forma bastante rápida, aunque ese efecto se logró con mayor celeridad durante el período 1985-1990. Por tanto, se puede concluir que Uruguay tiene, desde hace varias décadas, una red efectiva de contención o protección

⁸ Para tener una idea de rango posible los países con distribución más equitativa tienen coeficientes de Gini en el entorno de 0,25 en tanto que los que presentan distribuciones más desiguales alcanzan valores de 0,65

Indigencia, Pobreza y Crecimiento: 1985-89 y 2005-09

Los 80's	Crecimiento PBI %	Hogares Pobres % CBA 96	Hogares Indigentes % CBA 96	Los 00's	Crecimiento PBI %	Hogares Pobres % CBA 96	Hogares Indigentes % CBA 96
1985	1,5	46,5	5,4	2005	6,6	27,0	2,9
1986	8,9	38,3	5,0	2006	7,0	25,4	1,6
1987	7,9	27,4	2,6	2007	7,4	22,8	1,8
1988	1,5	19,4	1,5	2008	8,9	17,0	1,3
1989	1,1	11,7	1,4	2009	-	-	-

Fuente: INE Estudios varios de pobreza

social que amortigua parcialmente los efectos de las crisis, tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza.

3. Exclusión y Marginación

Lo que Uruguay no ha podido mantener durante las últimas décadas fue la homogeneidad social que lo caracterizó durante la mayor parte del siglo XX y ese es el principal desafío que enfrentará el próximo gobierno. Esa fuerte clase media, producto de una educación primaria universal, gratuita y eficaz, impulsada por el Batllismo, fue perdiendo estabilidad durante las últimas décadas del Siglo XX y la primera del Siglo XXI. Desde hace años han surgido y se han extendido diversas modalidades de informalismo y marginación, pese a la evolución relativamente benigna de los indicadores sociales

que revisamos previamente. Las dos modalidades más salientes son los asentamientos y la marginación, fenómenos que no se superponen entre sí. Hay marginados viviendo fuera de los asentamientos y hay pobladores de asentamientos plenamente integrados a la sociedad.

Una modalidad está constituida por los asentamientos irregulares, nucleamientos de viviendas, al principio muy precarias, construidas por intrusos en terrenos ajenos, que carecen de servicios (“bienes públicos”) como el agua potable, el saneamiento, la electricidad, calles diseñadas y transitables, etc. Aproximadamente 250.000 uruguayos viven en cerca de 600 asentamientos, existentes en la mayoría de los Departamentos, aunque con predominio en Montevideo.

Paralelamente se ha expandido la marginación o exclusión social, fenómeno de desculturización que podemos definir como *“un proceso de desacoplamiento de grupos humanos respecto de ciertas pautas de convivencia, valores y sistemas de creencias mayoritarias en la sociedad”*; como producto de un *“distanciamiento de los espacios de integración social como el trabajo, las instituciones educativas o la familia”*⁹. En consecuencia, surgen *“subculturas”* que actúan de acuerdo con otros valores de vida y normas de conducta sin las referencias al empleo, la educación y el ahorro, típicas de la clase media (barras bravas con frecuencia violentas, vinculadas a clubes deportivos; personas en situación de calle; bandas o grupúsculos que viven del hurto o la rapiña; hurgadores; cuidacoches; etc.)

Desde una visión más económica se ha definido como excluidos a *“quienes no tienen ninguna expectativa de ascenso social y económico, porque no poseen las herramientas mínimas para insertarse en el mercado laboral”*. Aplicando esta definición, el Ec. E. Talvi de CERES detectó un

⁹ Gustavo Leal de la ONG El Abrojo, Entrevista Radial

crecimiento reciente muy importante de este segmento de **excluidos**: *“se duplicaron entre 1985 y el 2008, pasando del 16% al 32% de la población y se contrae simultáneamente la clase media que pasa del 82% al 62%”*¹⁰. Analizando los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizaje (PISA) el mismo estudio concluye que *“el 45% de los adolescentes de 15 años son “excluidos potenciales” pues no poseen las destrezas mínimas en ciencia, comprensión lectora y matemáticas, necesarias para ingresar al mercado laboral”*. Es un deterioro demasiado rápido y extendido que ocurrió en sólo 20 años: 20% de la población dejó de pertenecer a la clase media y 16% quedaron marginados!

Según Talvi dos factores contribuyeron fuertemente a ese fenómeno: i) el fracaso progresivo del sistema educativo público, pese a la reforma emprendida por el 2º gobierno del Dr. Sanguinetti; y ii) la sostenida emigración ocurrida durante los últimos 20 años de jóvenes que estaban mejor preparados y eran más emprendedores que los que no emigraron.

El capítulo de Educación de este Programa profundiza sobre el aumento de la deserción en la Educación Media Pública por parte de estudiantes provenientes del quintil inferior de ingresos desde el 2004 al 2008. Igualmente grave la emigración ha continuado durante el actual gobierno. Ello indica que las principales causas de la exclusión continúan operando, pese a la rotación de partidos ocurrida en 2005.

A su vez el Capítulo de Seguridad Ciudadana de este Programa enfatiza el aumento en el consumo de drogas ilícitas y en la comisión de delitos relacionados a su comercialización y obtención, comportamiento este último, más frecuente en adolescentes excluidos (planchas).

¹⁰ Ernesto Talvi de CERES, Entrevista Radial

Revertir este deterioro social constituye una prioridad para el Partido Colorado con su vocación de ser “*escudo de los débiles*”. Para ello proponemos las siguientes medidas:

4. Prevenir, Formalizar y Erradicar los Asentamientos Irregulares

Los habitantes de los asentamientos no constituyen un grupo homogéneo, existiendo variaciones en el nivel de ingresos, la calidad de la vivienda, el tipo y la formalidad de la ocupación y la composición del hogar. La edad promedio es baja, en el entorno de los 25 años y la escolaridad adquirida también es pobre. El promedio de personas por vivienda es mayor que en el tejido urbano. Mediante voluntarios la ONG “*Un Techo para mi País*” realizó en el 2008 un “*catastro*” de asentamientos en todo el país. Los vecinos recibieron a los entrevistadores de buena manera, los invitaron a pasar a sus casas y los convidaron con mate. En la inmensa mayoría de los barrios irregulares los vecinos fueron muy hospitalarios con los voluntarios. Una proporción importante negaba que su casa estuviera ubicada en un asentamiento, se mostraban dispuestos a mejorar sus viviendas y se resistían a ser realojados (trasladados a una vivienda en otro lugar).

En Uruguay viven 63.275 familias en asentamientos, a las que se suman otras 4.580 que son allegadas a ellas. Residen en 58.695 viviendas ubicadas en ese tipo de barrios. El 53,5% de los asentamientos está en terrenos públicos, municipales o estatales y 32,4% en predios privados. El resto está en áreas clasificadas como “*rurales*” según las normas de Ordenamiento Territorial.

Los que están en terrenos estatales pueden ser “*regularizados*”, es decir transformados en barrios formales mediante la instalación de infraestructura básica de servicios

públicos y el otorgamiento del título de propiedad. Esa es la finalidad principal del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares del MVOTMA (PIAI) que, con financiamiento del BID, fue iniciado durante el 2° gobierno del Dr. Sanguinetti y dinamizado durante la actual administración. En sentido estricto no se ha regularizado aún ningún asentamiento pues el proceso se completa con la titulación del terreno a nombre del ocupante, lo que no ha sucedido en ninguno de los que ha trabajado el PIAI (cerca de 70).

Los asentamientos que están en terrenos privados y rurales, que son los más precarios, tienen mayores dificultades para organizarse y progresar: están fuera de la jurisdicción del PIAI, quedando las intervenciones resumidas a lo que hagan los propios ocupantes en conjunción con ONGs dedicadas al tema.

El PIAI debe pasar a ser parte de la solución y no del problema: se ha gastado en estructuras administrativas, consultores, equipos técnicos, empresas contratadas, esfuerzos institucionales del gobierno central y de las Intendencias, pero los resultados, en relación al gasto cercano a los 80 millones de dólares, no son satisfactorios en absoluto. Por el contrario, los resultados obtenidos por emprendimientos no gubernamentales como MEVIR, que lleva realizadas más de 23.000 viviendas, demuestran una eficacia de gestión que hasta ahora el PIAI está lejos de alcanzar.

La antigüedad media de los asentamientos del país es de 22 años; el 51,3% surgieron entre 1990 y 2007 y en los últimos tres años (2005 a 2008) surgieron 21 más. Pese a la vigorosa recuperación económica a partir del 2003 y a los programas sociales del gobierno se continuaron formando asentamientos irregulares. Esta refractariedad a la mejora económica y a los programas sociales debe hacernos reflexionar sobre las causas de este fenómeno, relativamente nuevo en la vida del país.

Investigadores sociales destacan la importancia de tres factores:¹¹ i) la influencia de la ley de alquileres de 1974, que provocó un abrupto aumento de los precios de los alquileres, no compensado por un aumento de la vivienda de interés social; ii) problemas de acceso al trabajo por falta de preparación y de empleos; y iii) falta de garantía para alquilar, sobretodo para quienes desempeñan tareas informales y no pueden documentar sus ingresos. Proponemos encarar el problema de la siguiente forma:¹².

- Establecer mecanismos operativos para abordar los asentamientos que permitan ganar la confianza de sus habitantes y realizar los contactos necesarios, ya que es un primer paso siempre necesario para lograr resultados y poder ver con qué mecanismos y cómo encarar el trabajo. Debe quedar siempre asegurado el respeto de las normas vigentes o el esfuerzo por modificarlas cuando éstas no son esenciales o se interponen con el objetivo de mejorar las condiciones de vida.
- Instrumentar en lo posible procesos de cooperativización que promuevan el sentido de pertenencia de sus habitantes y la mejora constante de sus condiciones de vida. Cada asentamiento constituye una realidad diferente, por lo que en conjunción con los interesados, se deben desarrollar planes diferenciales según el grado de cohesión social del conjunto y sus características laborales, de forma de

¹¹ A. Retamoso, programa de investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social citado por El País.

¹² No se incluyen aquí las propuestas relativas a la seguridad ciudadana, al fomento del empleo ni a la educación, elementos fundamentales en la reorganización de los asentamientos, por estar tratadas extensivamente en los capítulos correspondientes de este Programa.

contribuir a revalorizar su ciudadanía y el acceso a los servicios necesarios para una vida digna.

- Reorganizar y potenciar el PIAI para que cumpla su objetivo. Entre otros, el programa debe destinar más recursos que los asignados actualmente, a actividades preventivas como son: el componente de garantía de alquileres y el mejoramiento de viviendas precarias en el tejido urbano (con servicios) facilitando su ocupación formal. Asimismo, debe destinar más recursos a la mejora de las viviendas en los propios asentamientos en proceso de regularización, equilibrando sus gastos entre la provisión de bienes públicos y de bienes privados. Por último, debe adelantar la titulación del terreno al inicio del proyecto, logrando con ello un mayor compromiso de los beneficiarios.
- Concebir la “*vivienda social*” como un emprendimiento deficitario por definición, que por lo tanto debe ser parcialmente subsidiado por el Estado. Si bien debe existir un compromiso económico de cada familia beneficiada, que acentúa el sentido de pertenencia y responsabilidad sobre el bien propio, es la sociedad toda la que debe proveer el cumplimiento de este derecho constitucional. Consecuente con ello, es **imprescindible remover TODOS los obstáculos puestos por el Estado** a la construcción o reforma de viviendas de carácter social, excluyendo dichas obras de los aportes al BPS, a la DGI, etc. Los Gobiernos Municipales deben facilitar (no obstruir) el proceso constructivo, brindando planos estándar y asesoramiento técnico sin cargo, para que el interesado conozca y pueda cumplir con las “*normas mínimas de seguridad constructiva*”.

- Simplificar sustancialmente los procesos administrativos de las instituciones que participan en los programas de vivienda (MVOTMA, ANV, BHU, BPS, UTE; OSE, Intendencias). En este sentido resulta esencial que exista una debida y más efectiva coordinación y complementación entre dichos organismos, con el fin de lograr la mejora sustancial de los servicios a los usuarios. A via de ejemplo, es preciso eliminar o simplificar al máximo, los procesos de tramitación ante BPS e Intendencias para las pequeñas obras. La racionalización de los trámites, así como la reducción radical en los aportes, traerá como consecuencia una revitalización de la industria de la construcción, que cumple un papel central en la creación de fuentes de trabajo y por lo tanto en la superación de situaciones críticas de origen externo como la actual.
- Estipular que los beneficiarios de los programas de vivienda social deben participar en los emprendimiento constructivos desde su planificación, estimulando el compromiso personal y familiar con su propia solución habitacional. ***“Trabajar con los interesados y no para ellos”***. La medida procura fomentar una positiva conducta de ahorro, que se ajuste a las posibilidades reales del núcleo familiar, como por ejemplo los programas de cooperativas de ahorro mutuo, incluyendo el respeto hacia las autoridades, no brindando dadivas que generen una dependencia y una baja imagen de sí mismos y ante sus hijos.
- Se deberán fortalecer los lazos funcionales entre las cooperativas de vivienda y las Intendencias. FUCVAM deberá asegurar la continuidad de los grupos cooperativos con el fin de evitar las deserciones que traen como consecuencia el enlentecimiento y

detención de las obras. Las Intendencias deberán exigir las seguridades jurídicas que correspondan para que, los predios municipales que se destinen a la construcción de conjuntos cooperativos, se concreten en plazos controlados y en procesos debidamente evaluados, en la efectiva construcción con dichos fines.

- Estimular el desarrollo de nuevas tecnologías que aceleren y abaraten los procesos constructivos disminuyendo la incidencia de la mano de obra sin afectar la calidad. Ello disminuirá los costos finales y permitirá respuestas más rápidas y eficaces.
- Construir y hacer funcionar Plazas de Deportes con fuerte énfasis en promover el “*juego limpio*” y la ocupación sana del tiempo libre desde la niñez hasta el final de la adolescencia. Involucrar como asistentes a los jóvenes del lugar que se hayan destacado en su conducta y en el desempeño deportivo.
- Identificar en cada asentamiento funcionarios policiales que residan en él o residentes que estén dispuestos a ingresar a la carrera policial, y capacitarlos y contratarlos como “*policías de proximidad*”. La falta de seguridad es uno de los riesgos más elevados para los pobladores de los asentamientos irregulares y en general, las comisarias están lejos de los mismos (en promedio, más de diez cuadras).
- Ofrecer todos los programas públicos estimuladores del empleo a los residentes en los asentamientos, promoviendo la capacitación necesaria y las alternativas formales y legítimas, de generar ingresos para el hogar.

5. Continuar abatiendo la Pobreza y erradicar la Indigencia

Datos recientemente difundidos por el INE comparan la calidad de vida de los montevideanos que residen en asentamientos con quienes residen en la “*planta urbana*”.¹³ En la mayoría de las dimensiones observadas (características de la vivienda, conformación del hogar, nivel de pobreza, etc.) la proporción de asentados carentes es mucho más elevada que en el resto de la ciudad. Sin embargo, cuando esas mismas dimensiones se observan en cantidades absolutas, el volumen del problema tiende a ser similar entre ambos entornos o aún mayor en el resto de la ciudad. Esto demuestra para Montevideo por lo menos, que no todos los carenciados viven en los asentamientos.

	Asentamientos		CCZs más pobres		Resto Mvdeo	
	Hogares miles	%	Hogares miles	%	Hogares miles	%
Total	35	100	153	100	298	100
1° decil, el más bajo	16	45,0	23	15,2	10	3,3
2° decil	8	24,4	26	16,9	14	4,7
3° decil	4	12,9	25	16,3	19	6,4
4° decil	3	7,2	21	14,0	25	8,4

¹³ INE: Condiciones de Vida en Montevideo: 2° Semestre de 2008: análisis comparativo entre las condiciones de los asentamientos y el tejido residencial formal a la luz de la ECH, Agosto 2009

5° decil	2	4,7	18	11,7	29	9,7
6° decil	1	2,0	14	9,3	34	11,4
7° decil	1	2,4	11	7,5	37	12,4
8° decil	0	1,1	8	5,1	40	13,4
9° decil	0	0,3	4	2,9	45	15,0
10° decil	0	0,0	2	1,1	46	15,4
Fuente: INE ECH 2008, 2° semestre						

Si bien no hay una correspondencia absoluta entre la línea de pobreza y los dos deciles más bajos de la distribución de ingresos (1 y 2), la aproximación es lo suficientemente buena como para considerar los hogares de esos deciles como en situación de pobreza. La tabla presenta la distribución de los hogares por deciles de ingresos para Montevideo dividido en tres núcleos: asentamientos irregulares, los barrios más pobres (siete CCZ¹⁴, excluyendo los hogares de asentamientos ubicados en los mismos) y el resto de la ciudad. Observándola se puede apreciar que hay más cantidad de hogares pobres fuera de los asentamientos que en éstos: 73 mil (23, 10, 26, 14) vs. 24 mil (16, 8). Obviamente que en proporción hay muchos más hogares pobres en los asentamientos: 70%. Esto demuestra claramente que la pobreza no está circunscrita a los asentamientos irregulares; de hecho hay 3 veces más hogares pobres fuera que dentro de los asentamientos. Pero lo que más se destaca de esta tabla es la segregación espacial de la ciudad. Comparando las dos columnas de la derecha (“*CCZ más pobres*” y “*Resto de Montevideo*”), se percibe claramente

¹⁴ Los siete CCZ de menores ingresos son el 9, 10, 11, 12, 14, 17 y 18.

que es una ciudad dividida. En los barrios más pobres y sin incluir los hogares de los asentamientos ubicados en ellos, el 62,4% pertenecen a los dos quintiles más bajos de ingresos en tanto que en el resto de la ciudad casi una misma proporción (56,2) de los hogares pertenecen a los dos quintiles más altos. El combate a la pobreza debe considerar estas realidades geográficas focalizando programas en los barrios donde reside la población más carente, independientemente de que estén o no en un asentamiento.

Pensamos en el Partido Colorado que la persona pobre debe ser considerada como un ciudadano/a con derechos, deberes y potencialidades; propias y de la comunidad en la que vive; que por diversas razones no se han podido hacer valer (derechos), no se han cumplido (deberes) o no se han explotado debidamente (potencialidades). La estrategia apunta a revertir en el plazo más breve las causas de esas fallas, con énfasis en el aumento del capital humano y social de los pobres, de manera de facilitarles la generación de sus propios ingresos, mediante el desarrollo y la aplicación de sus propias potencialidades. A ello se agregará el fortalecimiento de la familia como el núcleo básico de la protección social; el establecimiento de medidas (sobretudo sanitarias y educativas) para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza; y la reversión de la desigualdad de género en materia de ingresos. Este enfoque requiere la protección de la seguridad ciudadana, el eficaz funcionamiento de los centros de educación, la dinamización del mercado laboral y el acceso a la información sobre ofertas de puestos de trabajo (ver Capítulos respectivos).

Para combatir la pobreza formulamos las siguientes propuestas específicas:

- Programa masivo de acceso al crédito con fines productivos o de mejoramiento a hogares en barrios pobres en lugar de las transferencias sin

condicionamiento que ha instaurado el gobierno actual. El Partido Colorado siempre defendió la educación y el trabajo como palancas para progresar en la vida y salir de la pobreza por lo que rechaza el asistencialismo estatal, salvo en situaciones de completa dependencia por discapacidad o vejez. Los programas de crédito a los microempresarios son una importante fuente de empleo y pueden ser, en algunas modalidades, fuentes importantes de conocimientos sobre negocios, economía doméstica y de habilidades para el trabajo. Es importante, y así lo intentaremos, involucrar a las entidades financieras (bancos, intermediarios de cobranza, cooperativas, etc.) en los programas de créditos a microempresario/as. Si bien la tramitación del crédito en sus fases iniciales es costosa en relación a los montos prestados, el beneficio económico y social supera esos costos por lo que corresponde que los programas reciban un subsidio estatal para el arranque.

- Programa de Capacidades Familiares. Se desarrollará un programa cuya finalidad es trabajar con familias en pobreza para que descubran, desarrollen y fortalezcan las capacidades necesarias para poder salir de esa situación. El programa estará inspirado en el Programa Puente de Chile Solidario. Las capacidades a desarrollar están agrupadas en siete dimensiones: i) Identificación; ii) Salud; iii) Educación; iv) Dinámica Familiar; v) Habitabilidad de la vivienda; vi) Trabajo e vii) Ingreso. Cada una de estas dimensiones tiene una batería de indicadores que miden la adquisición progresiva de las capacidades necesarias, constituyendo un conjunto de 53 indicadores específicos. La familia es apoyada con asistencia social en el propio hogar durante dos años, más intensiva al

inicio con visitas semanales. Se le apoya además con una transferencia de recursos, **condicionada a que progrese en la adquisición de las capacidades acordadas para el período**, Por último las familias involucradas cuentan con acceso preferencial a los servicios sociales del barrio (escuelas de tiempo completo, policlínicas, guarderías infantiles, comedores, etc).

- Realizar un relevamiento catastral de todos los programas públicos (Presidencia, Ministerios, Entes, Institutos, gobiernos Municipales, etc) cuyo objetivo primario sea prevenir, combatir o mitigar la pobreza tratando de establecer elementos de superposición que podrían revelar ineficiencias; carencias de cobertura en algunas poblaciones especiales y que permita formular un cronograma de evaluaciones rigurosas de impacto a ser efectuadas por evaluadores independientes. Este catastro permitirá armonizar las distintas respuestas del Estado bajo una orientación común y hacer más eficiente el gasto social destinado a este fin.
- Potenciar en todo el territorio nacional, las acciones de protección y promoción de los derechos de las niñas y niños, a partir del modelo del Plan CAIF que comprende a los Centros de Atención Integral de la Infancia y la Familia, en un esfuerzo mancomunado entre el Estado y la Sociedad Civil, iniciado a partir del año 1988. La experiencia de alianza entre los actores sociales (ONGs) con el Sector Público, en ésta como en otras áreas, son altamente positivos, y en el caso específico de la infancia, permite lograr impactos relevantes en la atención de los menores, mejorando las capacidades de los adultos. Ello permitirá prevenir y mitigar los retardos de desarrollo físico o sico-emocional, social y cognitivo entre 0 y 3

años de edad, y de esa forma interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

- Desarrollar en todo el país, en forma debidamente planificada, programas culturales, sociales y deportivos para niños, adolescentes y jóvenes de barrios pobres, para el conocimiento de sus propias capacidades y que permitan mejorar su autoestima e inserción social. Este es otro campo muy fecundo para la conjunción de los esfuerzos públicos y privados, en el cual el Estado, las empresas y la sociedad civil, pueden recrear los espacios para estos programas, a partir por ejemplo de la reactivación de las plazas de deportes y de la extensión de la utilización de los clubes deportivos y culturales para personas con menores recursos.

6. Fortalecimiento de la Clase Media

Como vimos la clase media está siendo diezmada en el Uruguay. El fracaso del sistema educativo, la falta de empleos satisfactorios (con la consiguiente emigración) y la dificultad para formular y ejecutar tempranamente un proyecto personal de vida por el cual transitar exitosamente son las principales causas de ese deterioro alarmante. Para corregir esta situación proponemos acciones en diversas áreas:

i) **Infancia y Familia:**

- Potenciar medidas idóneas para la educación integral de los padres brindándoles asistencia social para la mejor crianza de sus hijos;
- Lograr que los padres cumplan con los derechos y deberes de la patria potestad, asumiendo las responsabilidades que les corresponden;

- Fortalecer la relación de los padres con los centros educativos para mejorar los vínculos con sus hijos, optimizar los resultados educativos y recibir los conocimientos y apoyos adecuados para prevenir o solucionar los problemas de alimentación, salud y conducta social;
- Brindar apoyo y asistencia especializada a los padres a través de sistemas de planificación familiar, sin vulnerar sus derechos a la concepción de sus hijos.
- Establecer mecanismos efectivos para brindar información y asesoramiento a los padres de familia en cuanto a las instituciones y trámites relacionados con la búsqueda de ayuda para atender problemas familiares, violencia doméstica, adicciones, etc.
- Mejorar la capacitación laboral de los jefes de hogares con escaso capital humano, como forma de facilitarles su reinserción en el mercado laboral;
- Profundizar y extender el apoyo extracurricular a adolescentes y jóvenes para que culminen la educación media superior, o en su defecto, crear opciones atractivas para insertarse en escuelas técnicas.
- Incentivar a los empresarios, mediante la concesión de exoneraciones o subsidios, a ofrecer oportunidades de capacitación laboral a los jóvenes recibiendo los mismos el correspondiente certificado habilitante.

ii) Políticas Facilitadores del Empleo

- Facilitar un régimen laboral y de seguridad social extraordinario, en acuerdo con el Gobierno, los Sindicatos y los empresarios, que permita la contratación transitoria de jóvenes por hasta 3 años. Este régimen implica la capacitación laboral práctica inicial del personal poco calificado.
- Priorizar el empleo de jóvenes de 16 a 24 años y de personas mayores que pierden el empleo y no pueden

reinsertarse. Se deberá además atender el tema de las jefas de hogar, a fin de permitir que logren mediante el trabajo, el sustento para su hogar. En el caso de las jefas de hogar, se procurará desarrollar actividades en su propio hogar a fin de evitar su alejamiento del núcleo familiar.

- Desarrollar empleo en los sectores tradicionales según la región del país (lechería, granja, horticultura) apoyando emprendimientos familiares, de tal manera que permita a toda la familia vivir de dicha actividad.
- Desarrollar el criterio de asociación de pequeños productores familiares con el fin de obtener mejores costos de insumos, conseguir mercados que demanden más de lo que individualmente pueden producir, complementando las producciones.
- Desarrollar programas de capacitación en comercio exterior orientado a los micro empresarios, a fin de ampliar las posibilidades de comercialización de su producción mercados ampliados.
- Incentivar la participación de operadores comerciales profesionales en la colocación de los productos que las cadenas productivas elaboren. Desarrollar el vínculo entre empresarios establecidos y pequeños productores a fin de servirles de guía y transferirles conocimientos, experiencia y contactos que permitan el desarrollo productivo.

iii) Políticas de Población

- Planificar acciones que contribuyan en forma eficaz a revertir la migración interna a las zonas urbanas, permitiendo progresivamente superar la marginación, exclusión o pobreza en los centros urbanos de mayor densidad poblacional.
- Potenciar los instrumentos idóneos para desalentar la continua emigración de uruguayos al exterior, con

criterios combinados de empleo, inserción familiar y acceso a los servicios públicos en forma adecuada.

- Identificar a la población joven radicada en el exterior, como forma de reintegrarlos en forma eficaz y duradera en el desarrollo productivo y de servicios del país.
- Procurar mecanismos que contribuyan a concretar planes de inmigración, a partir de la creación de oportunidades en el campo de la producción y los servicios.
- Establecer diagnósticos rigurosos a nivel departamental, regional y local, para determinar el grado de desarrollo familiar e institucional existentes, así como el grado de participación de la sociedad civil.

iv) Políticas hacia el Adulto Mayor

- Promover las relaciones intergeneracionales, unificando las acciones de políticas sociales, dentro de un marco de integración con otros sectores sociales y otros grupos etáreos que componen nuestra sociedad.
- Fortalecer las redes familiares sensibilizando a la sociedad sobre la situación de las personas mayores y optimizar las redes sociales como forma de posibilitar la permanencia del mayor en su entorno, evitando su aislamiento o en su defecto, estableciendo programas alternativos de cuidado, especialmente para personas dependientes.
- Organizar los planes efectivos sobre conocimientos educativos en pro de la alfabetización de los adultos mayores.
- Generar un rol activo del adulto mayor en la sociedad uruguaya. Si bien existen actividades permanentes para este sector, está faltando un contenido e impronta personal de este grupo, para efectivizar una

participación activa y el reconocimiento de la sociedad.

4. SEGURIDAD CIUDADANA:

Una sociedad sin miedo



4. SEGURIDAD CIUDADANA: *una sociedad sin miedo*

1.- Introducción

El país vive una situación de notoria inseguridad pública debida al aumento en la comisión de delitos y a su violencia. Al mismo tiempo, la situación de hacinamiento y demás condiciones de vida en los centros de reclusión, tanto de mayores como de menores es gravísima, habiendo fracasado las pocas medidas de solución intentadas por las autoridades. A vía de ejemplo, la cantidad de rapiñas por año pasaron de 8.352 en 2005; a 8.867 en 2006); a 9.173 en 2007); a 10.705 en 2008 y a 5.939 rapiñas en los primeros seis meses de este año. En cuatro años y medio aumentaron un 42,2%. Más allá de sus múltiples causas y de los matices que pueden surgir del análisis estadístico, esta situación es una realidad indiscutible, constatada a nivel internacional y aceptada por la actual administración y constituye una severa afectación de los derechos humanos y constitucionales de los ciudadanos que se deberá afrontar y resolver en el próximo período de gobierno. No existe sociedad que progrese en un marco como el descrito, lo cual impone un empeñamiento rápido, inteligente y profundo de la ciudadanía y autoridades, para mejorar sensiblemente la situación. El Partido Colorado propone realizar acciones concretas y liderar a la ciudadanía a fin de garantizar para todos los habitantes del país el goce y respeto de los derechos establecidos por la Constitución y la ley. Bregaremos por la seguridad y el orden público y por el cumplimiento de todas las obligaciones ciudadanas que el marco jurídico determina, como base insoslayable para el desarrollo del individuo en todos sus aspectos y para una

convivencia en libertad y armonía, civilizada, sin temores ni miedos.

2.- Estrategia

La tarea es de responsabilidad exclusiva del Estado, pero de imposible concreción sin la cooperación de la ciudadanía en general. Será base para ello la búsqueda de un acuerdo político lo más amplio posible, que asegure la continuidad de la políticas centrales sobre seguridad ciudadana.

Consideramos esencial para el logro del objetivo el análisis del problema de la seguridad pública desde una visión sistemática. Esto es, trabajando con una serie de instrumentos que constituyan el “Sistema de Seguridad Pública”, cuyo desarrollo y empleo perfectamente coordinados resulta imprescindible.

Este sistema implica la participación de múltiples componentes orgánicos del estado y del entramado social, que sintetizamos en estos cuatro componentes :

- La Policía Nacional, instrumento esencial del sistema.
- La adecuación del marco jurídico
- El ciudadano y su comunidad, como parte y foco del Sistema de Seguridad.
- Los institutos de reclusión.

Proponemos entonces que, trabajando en permanente consulta con la ciudadanía y el sistema político, acercarnos el objetivo a través de: i) la definición y ejecución de políticas preventivas y represivas; ii) de una administración eficaz y oportuna de la justicia; iii) del eficaz funcionamiento de la fuerza policial y de los centros de reclusión; y iv) de la adopción de medidas específicas para la solución de los problemas identificados.

3.- La Policía Nacional

Junto con la administración de justicia la policía constituye el instrumento central del Estado en el sistema de seguridad pública. Pocos resultados positivos se podrán alcanzar sin un trabajo continuo y con políticas estables que aseguren la dignidad y eficacia del Instituto Policial. Estos aspectos, prioritarios en nuestra concepción de la seguridad pública, tienen tres vertientes: i) la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los policías que desempeñan su riesgosa labor en defensa de nuestra seguridad; ii) la revisión de diversos aspectos orgánicos del Instituto Policial; y iii) el incremento de su eficacia operativa. Por lo que el Partido Colorado propone:

1) De concepción y orgánicas

- Asegurar la disciplina y consolidar la moral y espíritu de cuerpo de la fuerza pública a través de una rigurosa selección de las personas que ocuparán los cargos de mayor jerarquía de la cadena de mando, de acuerdo a criterios de conocimiento, experiencia, profesionalidad y ética, con clara capacidad de liderazgo y personalidad y con ascendencia moral y profesional sobre sus subordinados que asegure su capacidad de mando.
- La Policía estará bajo control y responsabilidad política, pero no politizada y se exigirá y respaldará en todos los niveles de la cadena de mandos, tanto el imprescindible y legítimo ejercicio de la autoridad como su correspondiente responsabilidad, comenzando por sus componentes políticos que deben dar el ejemplo. Se continuarán aplicando altos estándares de ética en el desempeño policial, con procedimientos justos pero firmes, con el fin de afianzar la confianza de la población en la Policía

Nacional. Mejorar las condiciones de trabajo y de vida del personal policial y la capacidad de reclutamiento, a través del apoyo para vivienda y en particular, de mejora en su retribución, aumentando progresivamente en el transcurso del quinquenio el salario básico de un Agente de 2ª (como base de la escala salarial), al 75% de la canasta familiar de forma que pueda dedicar parte de su tiempo al bienestar, al desarrollo de su familia y a la convivencia ciudadana.

- A través de la creación de nuevos cargos presupuestales, de la transformación de vacantes de policías administrativos (desburocratización y automatización de tareas) o de la transferencia de vacantes desde otros organismos, disponer de más policías ejecutivos a fin de apoyar las medidas operativas y orgánicas planificadas.
- Incrementar la eficacia policial tanto en zonas urbanas como rurales, complementando la presencia con mejoras tecnológicas en los sistemas de vigilancia, procesamiento de información, comunicaciones, mando y control, transporte y equipamiento individual. Asimismo se propone crear Policía Rural o Grupos Especiales de Operaciones en todos los departamentos, como método de lucha frontal contra el abigeato y la faena clandestina.
- Incluir en los tiempos de servicio períodos que habiliten a mejorar la condición del policía en los aspectos de formación cívica y jurídica, técnico – profesional y de adecuación física, a fin de mejorar su capacitación profesional.
- Rever las leyes promulgadas en los últimos años que son perjudiciales para la Policía y modificaron: el Sistema de Ascensos; el Retiro Policial y las que crearon en forma abusiva Cargos de Confianza en desmedro de los Profesionales, como ser: Director de la Policía Nacional,

Director de la Escuela Nacional de Policía , etc., así como propender a que tengamos una verdadera Policía Nacional.”

2) Operativas

- Planificación de operaciones con apoyo de técnicas como el “mapeo del delito”, el “diseño urbano o medioambiental” (CPTED en inglés) y el “diseño basado en la conducta” (BBD en inglés).
- Intensificación de los Sistemas de Patrullas en todas sus modalidades, considerando incluso la posibilidad de incorporación de aeronaves.
- Descentralización Policial, modificando si fuere necesario la legislación vigente, con el fin de potenciar con recursos humanos y materiales las denominadas “Comisarías o Seccionales Policiales” de los barrios.
- Creación de un “Archivo Genético Criminal de ADN”.
- Intolerancia frente al delito, las faltas y las conductas que lo propician.
- Protección de testigos y peritos en procesos penales.

4.- El marco jurídico y administración de justicia

Conjuntamente con un Instituto Policial eficiente y con la cooperación de una ciudadanía respetuosa, la aplicación del marco jurídico constituyen los tres puntos de apoyo esenciales para desarrollar un ambiente seguro que permita la armónica vida en sociedad. En este aspecto se proponen las siguientes medidas concretas:

- Mejorar la seguridad de los policías ajustando las normas relativas a su legítima defensa y penando con agravantes las agresiones a los mismos.
- Hacer más ágiles los procesos de la justicia penal de manera de acortar en un 50% el plazo promedio de

detención sin sentencia definitiva, tomado como base los datos del año 2009.

- Puesta en vigencia inmediata del Código de Procedimiento Penal (CPP) aprobado por la Ley N° 16.893 del 16 de diciembre de 1997. El mismo establece un proceso que, preservando las garantías, reduce significativamente los tiempos requeridos para dictar sentencia, con todas las ventajas que ello implica, tanto para la sociedad como para los encausados. Por lo demás, el proceso se hace público, aportando una bienvenida transparencia a las decisiones judiciales y sus fundamentos.
- Hacer cumplir estrictamente un “*Código de Convivencia o Contravencional*” o “*de faltas*”, que regule aspectos aparentemente menores, pero que hacen al orden público, al respeto de los derechos y a la calidad de vida.
- Reforma del Código Penal para lograr una norma actualizada, prestando especial atención a la revisión de las penas por la comisión de delitos y a la aplicación de Medidas de Seguridad curativas y eliminativas.
- Estudiar la creación de nuevas figuras y procedimientos como el “*informante*” o el “*arrepentido*” que, con las debidas garantías, posibiliten el combate al crimen organizado.

5.- Participación ciudadana

En la visión sistemática bajo la cual analizamos los problemas de Seguridad Pública, consideramos al ciudadano bajo tres puntos de vista: i) como “*receptor del bien*” seguridad, marco imprescindible para el pleno goce de sus derechos y para su desarrollo individual y comunitario; ii) como “*sujeto con obligaciones*” establecidas por el marco jurídico y que

equilibran los derechos, posibilitando una vida armónica en sociedad; iii) como “*miembro activo de la comunidad*” aportando, dentro de las normas que lo habilitan, a su mejor funcionamiento. Desde esa visión formulamos las siguientes propuestas:

- Restablecimiento de las Comisiones de Seguridad Barrial y de la Policía de Proximidad, fomento de las Escuelas de Seguridad Ciudadana y elaboración, en ese contexto, de un Programa de Seguridad Ciudadana que, además de las medidas de lucha contra el delito, recoja temas de interés de las diferentes comunidades servidas.
- Reforzar la asistencia psicológica y social que se brinda a las víctimas de delitos graves, así como a policías afectados como consecuencia de acciones en servicio y a las respectivas familias.
- Estricta aplicación del Código Penal, inclusive el capítulo sobre las Faltas, dentro del marco jurídico que establece la Ley de Procedimiento Policial.

6.- Combate a la Comercialización de Drogas Ilícitas

El consumo de drogas, incluido el abuso de alcohol, representa un desafío creciente a la seguridad y convivencia ciudadana y destruye la dignidad del individuo y la cohesión de la sociedad. Proponemos como objetivo el combate frontal al tráfico de drogas, bregando simultáneamente por la recuperación de los adictos.

Proponemos para ello diseñar e implementar un plan multisectorial de prevención y disuasión del consumo de drogas ilícitas, o de drogas legítimas pero cuyo consumo tiende a ser riesgoso para si y para otros, que comprenda:

- Intensificación de las acciones de inteligencia policial y aduanera, enlace con agencias similares de otros países y recopilación general de información, para posibilitar la efectiva represión del ingreso al país y la comercialización de estas drogas.
- Fomento de programas sociales dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes que les permitan acceder a elementos educativos de transferencia de conocimientos y de vivencias ejemplarizantes y construir un “proyecto de vida”, es decir una serie de escalones sucesivos de superación personal en todos los ámbitos.
- Establecimiento de centros de rehabilitación basados en las estrategias e intervenciones que hayan probado ser las más efectivas.
- Restringir el acceso de menores al alcohol y otras sustancias, en tanto resultan facilitadoras del inicio al consumo de drogas ilícitas.

7.- Minoridad Infractora

Los delitos cometidos por menores de 18 años constituyen una grave amenaza a la convivencia ciudadana y un mecanismo reproductor de la criminalidad. Sus conductas deben ser encaradas con responsabilidad, con respeto por los derechos individuales y sin prejuicios ideológicos. Muchos menores con conductas delictivas adquieren conciencia del carácter y la gravedad de sus acciones a partir del inicio de la adolescencia. Considerarlos irresponsables y por ende inimputables, es un agravio a la inteligencia y capacidad del propio menor. Partiendo de esa base conceptual formulamos las siguientes propuestas:

- Rescate inmediato y protección social de los niños y adolescentes en situación de calle.

- Difundir con intensidad y compromiso, desde el sistema educativo, político y cultural, los conceptos de tolerancia, convivencia civilizada, resolución pacífica de las diferencias y respeto por los derechos de los demás, como base esencial de la convivencia y el progreso de la sociedad.
- Para delitos de sangre cometidos por menores establecer la imputabilidad a partir de los 16 años, creando un régimen especial por el cual el juez actuante deba determinar en cada caso y por sí mismo, si el menor tiene conciencia y es responsable de sus actos. En los casos de menores que cometan delitos de sangre y respecto del cual el juez establezca que no tiene conciencia de sus actos responsabilizar a sus padres en función de los deberes que impone la patria potestad.
- Agravar las penas correspondientes a mayores que edad que hayan incitado a menores a la comisión de delitos o actuado conjuntamente con ellos.
- Mantener los antecedentes de quienes cumplen la mayoría de edad en la ficha personal a fin de que sean tenidos en cuenta en los procesos sucesivos que tuvieran lugar.
- Extensión de las Comisarías del Menor a los Departamentos del Interior.

8.- Sistema carcelario

Los establecimientos de detención son insuficientes e inadecuados. Su funcionamiento no es conducente a la rehabilitación de los reclusos como indica la Constitución. Asimismo, la solución intentada por este gobierno en cuanto a buscar mecanismos de liberación anticipada demostró, en el terreno de los hechos, su ineficacia para resolver el problema. En consecuencia, proponemos elaborar e implementar un plan

integral de recuperación y expansión carcelaria, que permita contener y recuperar a los delincuentes mediante la educación, el trabajo y el tratamiento progresivo, sacando la Dirección de Cárceles del Ministerio del Interior y creando un Instituto Penal.

Proponemos mejorar las condiciones de reclusión y seguridad de los detenidos y promover su rehabilitación, en especial capacitándolos para la actividad laboral y facilitándoles empleo, incluso durante el período de detención. Formulamos para lograrlo las siguientes propuestas:

- Construcción de nuevos establecimientos de reclusión y mejora de las instalaciones y seguridad física de los existentes.
- Creación de un “*Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*” (INPEC), como servicio descentralizado con personería jurídica y que tendrá bajo su dependencia a todos los establecimientos carcelarios de la República y al Patronato de Liberados y Encarcelados.
- Aplicación en las cárceles de un Programa Progresivo de Rehabilitación que posibilite la recuperación de los reclusos y su calificación a través de la educación y del trabajo, percibiendo a cambio una justa compensación.
- Asegurar la disciplina y adecuada convivencia en los institutos de reclusión, actuando con rigurosidad frente a la tenencia de elementos no autorizados, deterioro voluntario de las instalaciones y agresiones o amenazas a otros reclusos o a los funcionarios.
- Ajustar a las necesidades de los establecimientos la cantidad de personal penitenciario de custodia y de apoyo técnico (médicos, asistentes sociales, psicólogos, maestros, maestros de talleres, procuradores, etc.).

5. SALUD:

Recuperar la Relación Médico-Paciente



5. SALUD: *Recuperar la Relación Médico-Paciente*

1. Introducción.

En los últimos 5 años el cuidado de la salud se ha limitado a la curación, quedando relegados la “prevención”, el “diagnóstico precoz” y la “rehabilitación”. La prolongada resistencia del gobierno a incorporar la vacuna para prevenir el cáncer cervical bajo la excusa de la equidad, refleja una conducción insensible y de corte curativo. Basicamente el gobierno entendió la política de salud como la inversión de más recursos en servicios curativos, bajo control estricto del Estado. Por el contrario el Partido Colorado entiende que las soluciones no requieren crear más impuestos sino modificar radicalmente el enfoque, orientándolo a la Atención Primaria de Salud (APS). Es necesario además administrar mejor los recursos disponibles para obtener mejores resultados. De esa forma podremos evitar la pérdida de años de vida saludable; generar oportunidades de vivir más y mejor; y de que toda la población, cualquiera sea su condición social o económica y su ubicación geográfica, pueda obtener rápido acceso a los más modernos métodos terapéuticos cuando los necesite.

2. Estrategia

- Proponemos restablecer la relación médico – paciente, privilegiando la libertad de elección de médico tratante y el aumento del tiempo de atención.
- Proponemos corregir los defectos del sistema sin aumentar sus costos: trato desigual a proveedores públicos y privados; enfoque financiero (no asistencial ni rehabilitador) de la reciente reforma de salud;

desprofesionalización de la gestión pública de salud; inestabilidad económica y asistencial de las IAMCs y falta de especificación de “*Objetivos Sanitarios*”, alcanzables en determinado plazo.

- Reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración de Alma-Ata y en la Atención Primaria de Salud (APS) y con la promoción de hábitos saludables que reduzcan los factores de riesgo.

3. Reformar la Reforma de Salud

En términos generales estamos de acuerdo con el Sistema Integrado de Salud. El gobierno colorado 1995-2000 propuso una reforma bastante similar. Creemos sin embargo, que esta reforma adolece de errores de diseño e implementación: concentración de poder en la Junta Nacional de Salud (JUNASA), en un marco de discrecionalidad que posibilita arbitrariedades; exclusión de proveedores públicos que podrían fortalecer ese sector (Hospital de Clínicas, Área de Salud BPS, FNR-IMAEs); y haber comenzado el proceso modificando el financiamiento sin que al mismo tiempo se ajustaran las estructuras y la modalidad de atención.

Por ende, proponemos modificar al SNIS en su organización, conducción, y financiamiento, de forma que devenga en un sistema justo, autosustentable y accesible al conjunto de la población (trabajadores, profesionales y pasivos), dado que ésta deberá financiarlo, ya sea mediante impuestos o aportes a la Seguridad Social.

Con ese fin proponemos:

- 1) Modificar las leyes y decretos de la reforma adecuándolas a esta estrategia y fortalecer “*tecnicamente*” al FONASA y a la JUNASA.

- 2) Recalcular la cuota-salud conjuntamente con los proveedores y aplicar estrictamente la paramétrica de ajuste.
- 3) Reorientar la implementación del SNIS hacia un régimen universalista y competitivo, lo cual requiere darle más libertad al usuario y proporcionarle información confiable..
- 4) Priorizar la racionalización de régimen laboral de los médicos, en lo posible concentrándolos en una institución y una función.
- 5) Cambiar el modelo de atención, de forma de prevenir los problemas de salud al menor costo posible y en el punto más cercano a su residencia o al trabajo.
- 6) Promover el desarrollo de servicios de rehabilitación modernos y efectivos que permitan una rápida recuperación y una plena reinserción.
- 7) Incorporar el FNR-IMAE al FONASA creando un subsistema para financiar, por un período definido e improrrogable, los procedimientos por él cubiertos: medicamentos de alto costo, nuevas tecnologías y procedimientos.
- 8) Liberar la incorporación de nueva tecnología dejando sin efecto el “*corralito tecnológico*” por el cual los adelantos sólo pueden incorporarse entrando primero por los establecimientos asistenciales públicos.
- 9) Promover la informatización en tiempo real del SNIS y subsidiar la estandarización de los sistemas de información clínica y gerencial de los proveedores de servicios (incluida la Historia Clínica Digital).
- 10) En el marco de un Plan Nacional de Infraestructura Sanitaria de carácter indicativo, crear una línea de crédito para financiar inversiones en plantas físicas y equipamiento, accesible tanto a proveedores públicos como privados.

4. Fortalecer ASSE

La gestión logística y técnica de los hospitales de ASSE se ha debilitado al ser sustituidas por el actual gobierno, las cúpulas profesionales existentes por autoridades políticas, sin experiencia en administración de salud. En los últimos 5 años el presupuesto de ASSE pasó de 200 millones de dólares a 550 millones. Según cifras oficiales sus usuarios disminuyeron en 250.000 personas. Pese a ello, los centros de salud, las policlínicas y los hospitales no están prestando un servicio más oportuno o efectivo, por lo que concluimos que la gestión ha sido ineficiente.

Para mejorar la eficiencia ASSE deberá: i) desarrollar una planificación financiera que le permita pasar del actual crédito presupuestal por rubro, al financiamiento en base a *cápitales-salud* según la demanda cubierta; ii) modificar el vínculo con sus establecimientos, basándolo en “*contratos de gestión con pago per cápita*”, de forma de que el nivel local pueda asignar sus recursos de acuerdo a las demandas de la comunidad y de esa forma, atraer usuarios FONASA; iii) renunciar a la designación política, profesionalizar la gestión (técnica y logística) de sus establecimientos y someter sus resultados al control de la comunidad atendida.¹⁵

Concretamente proponemos:

1.

Inversión pública, privada o mixta, en plantas físicas y equipamiento de los Hospitales Públicos cuya gestión se propone licitar.

¹⁵ En este sentido, sugerimos realizar estudios conducentes a tercerizar como experiencia piloto, la gestión de algunos de sus establecimientos a los gobiernos departamentales respectivos.

2. Otorgar autonomía presupuestal y de gestión a las Unidades Ejecutoras aplicando técnicas racionales de presupuestación y control “*ex post*” del gasto, en función de las metas establecidas en los “*Contratos de Gestión*” y de sistemas estandarizados de costos en salud (por grupos relacionados de diagnóstico u otros).
3. Promover la competencia y complementación de servicios con el sector privado a efectos de optimizar el gasto y las inversiones en salud.

5. Fortalecer las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMCs)

La implementación del SNIS no se acompañó de información adecuada sobre el funcionamiento del sistema proyectado y sus efectos sobre la población. Muchos afiliados FONASA cuyos hijos eran cubiertos por ASSE, creyeron que éstos recibirían mejor atención en las IAMCs por lo que los transfirieron en forma importante (aproximadamente 265 mil menores en 2008). Cuando intentaron obtener servicios les fue requerido en la mayoría de las IAMC el pago de órdenes y tiques, pagos que no existen para los usuarios de ASSE. Ello generó una barrera en el acceso a los servicios, que recién se comenzó a aliviar 18 meses más tarde, cuando se les permitió retornar a ASSE. Además, la transferencia de usuarios de ASSE a IAMCs no fue precedida en éstas por los imprescindibles ajustes en personal, planta física y equipamiento. En consecuencia, se deterioró la calidad de la atención, en particular haciéndose más prolongadas las listas de espera.

La situación económica del conjunto de las IAMCs ha mejorado en años recientes, disminuyendo el déficit agregado. Esto no es nuevo, siendo fruto básicamente del aumento de los ingresos de la población en su conjunto, producto del crecimiento del PBI. Pese a ello, en contraposición con otros períodos de crecimiento, la mejora económica de las IAMCs es puntual y marginal, pues la mejora promedio esconde situaciones muy diversas. Las IAMCs que estaban desfinanciadas al inicio del actual gobierno siguen estándolo (entre otras: IMPASA; Casa de Galicia; CASMU; Hospital Italiano) y sus acreedores, especialmente los funcionarios, tiene pocas o nulas chances de cobrar sus adeudos. Por su lado, aquellas que previo a la reforma estaban saneadas, han visto amenazada su viabilidad económica como consecuencia de la fijación política de la cuota-salud, tanto en su monto inicial como en sus sucesivos ajustes.

Para estabilizar y fortalecer las IAMCs proponemos:

- 1) Asegurar que el costo de los afiliados FONASA es totalmente cubierto por la cuota-salud, de forma que la IAMC no requiera elevar las cuotas de sus afiliados individuales para subsidiar a aquellos.
- 2) Profesionalizar la gestión, diferenciando el aspecto “seguro” del de “provisión de servicios”. Para ello se gestionará un préstamo-donación (tipo FOMIN del BID), que permita introducir tecnologías de información, actualizar los sistemas informáticos estandarizados tanto clínicos como administrativos y capacitar a los tomadores de decisiones.
- 3) Liberar la transferencia de los afiliados creando un fondo que permita compensar las diferencias de costos que representen dichas transferencias.
- 4) Normatizar la “complementación de servicios” entre los distintos proveedores del SNIS, en particular entre los Hospitales de ASSE y las IAMC en el Interior, de manera

que no se produzcan subsidios encubiertos en uno u otro sentido.

- 5) Desarrollar sistemas estandarizados de costos en salud, ya sea por grupos relacionados de diagnóstico u otros, que permitan mediante su difusión, transparentar la gestión.

6. Fortalecer las Funciones Esenciales de Salud Pública

Entre las principales funciones del MSP están: i) asegurar la calidad e inocuidad de los servicios de salud o “*policía sanitaria*”; ii) prevenir y mitigar enfermedades de grupos poblacionales o “*vigilancia epidemiológica*”.

Durante la actual administración la policía sanitaria se ha aplicado en forma desigual a proveedores públicos (muy débil) y privados (discrecional y punitiva). Para proteger por igual a toda la población, independientemente de su filiación institucional, el MSP debería exigir el cumplimiento de las metas asistenciales (determinan parcialmente la cuota –salud), de igual forma a los proveedores públicos y privados. Estas diferencias en la exigencia de metas asistenciales, entre otros factores, han deteriorado la relación médico- paciente, lo que ha derivado en agresiones cada vez más violentas.

Tampoco ha mejorado, con la notoria excepción del tabaquismo, la vigilancia epidemiológica en el despistaje precoz y en la mitigación de los factores de riesgo: accidentes de tránsito; violencia interpersonal; nutrición y alimentación; ejercicio físico y sedentarismo; hipertensión; y otros. Para corregir esta situación se propone:

- 1) Restablecer la confianza en el cuerpo médico, mediante: i) la racionalización de su régimen laboral concentrándolo en una o dos instituciones, de forma que puedan dedicar más horas a la atención, al estudio

nción de “*garante confiable*” de la calidad de la atención para todos los habitantes.

- 2) Fortalecer la APS: “*que el médico visite el hogar del paciente y conozca su familia*”. La vida transcurre principalmente en el hogar, el trabajo y el barrio; es allí donde las personas conservarán o perderán su salud. Para cuidarlas proponemos que el primer nivel sea efectuado por “*Equipos de Medicina Comunitaria y Familiar*”.
- 3) Construir proactivamente un Uruguay Saludable: identificar los principales problemas, seleccionar indicadores para monitorearlos, establecer una línea de base, definir una meta a ser alcanzada en el tiempo, identificar las acciones correctivas necesarias y las instituciones que las implementarán. Deberán estipularse metas realistas, entre otras en las siguientes áreas: Seguridad Vial; Adicciones a Drogas Sicoactivas; Enfermedades Cardiovasculares; formas más frecuentes de Cáncer; Crecimiento y Desarrollo Infantil; Salud Mental; Salud Sexual y Reproductiva; Salud del Adulto Mayor. Con este propósito se deberían utilizar mecanismos creativos que permitan aprovechar estructuras ya instaladas. Por ejemplo, se puede mejorar el acceso a programas de promoción y desarrollo físico de niños y adolescentes, subsidiando parcialmente los gastos de funcionamiento de organizaciones deportivas a cambio de becas para alumnos de escuelas públicas del área geográfica. Los resultados buscados son contribuir a preservar la salud de los participantes; alejar a los jóvenes de situaciones

adictivas (alcohol, tabaco, drogas, videojuegos, etc.); y además, darles un área de contención social desde la cual se puedan mitigar los efectos de las disfunciones familiares que están generalmente por detrás de esas adicciones.

6. Cultura:

Por una Sociedad Culta



6. Cultura: *por una Sociedad Culta*

1. Introducción

La cultura es un elemento constitutivo de la nación, es parte de nuestra identidad uruguaya. Nuestro tamaño relativo y la globalización hacen necesario , para mantenerla, realizar los elementos que nos unen, desde los principios culturales mas altos, nuestra prehistoria, nuestra historia común centrada en Artigas , nuestra común ascendencia, la epopeya de la colonización, los logros de finales del siglo XIX, pasando por todas las expresiones culturales como la música, las letras, la pintura, la escultura, la arquitectura, el deporte, el teatro, el cine, etc. El crecimiento de la sociedad requiere democratizar y despolitizar la cultura, rescatando y promocionando todos los elementos culturales que nos unen.

Nuestro país ha sufrido en los últimos 30 a 40 años una alarmante pérdida de valores culturales. La desculturalización está estrechamente vinculada y tiene tanta trascendencia como la inseguridad ciudadana y como la pérdida de nivel educativo.

Una parte importante de la sociedad, la más marginada y de menor nivel de ingresos, al inicio del siglo XXI tiende a adoptar antivalores que terminan negando los derechos fundamentales establecidos en nuestra Carta Magna: el goce de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad.

En un mundo en el cual las comunicaciones han avanzado en forma espectacular y los medios han pasado de ser reflejo de la opinión pública a constituirse en sus creadores, la falta de una base cultural sólida y vinculada con los fundamentos y características de nuestro ser nacional es gravísima pues facilita la colonización de las ideas. Mas allá de lo material o territorial, una nación (entendido esto como un conjunto de

seres humanos que se reconocen mutuamente una identidad de origen, de modo de vida y de valores, con independencia de su lugar de residencia) corre riesgo de supervivencia cuando esos elementos se desdibujan y son sustituidos por los de algún otro grupo humano.

Asimismo es indiscutible que las manifestaciones artísticas de la cultura han perdido su antigua neutralidad política, para convertirse, en gran parte, en correa de transmisión de las posiciones e intereses de determinadas orientaciones. Esto, al hacer sentir excluidos a los orientales que no se sienten identificados con esas posiciones, colabora a la desnacionalización a que nos venimos refiriendo. La aceptación de esta situación era absolutamente impensable hace sólo 30 – 40 años atrás. En consecuencia, las divisiones son cada vez más profundas y los enfrentamientos cada vez más comunes.

2. Estrategia

El Partido Colorado considera que el camino a seguir es la democratización de la cultura, entendiendo por tal el aprovechamiento de la infraestructura educativa para promover, por parte de actores privados y públicos, el conocimiento y la aceptación de nuestra diversidad cultural centrada en torno a nuestros valores fundamentales comunes consagrados en la Constitución de la República. La infraestructura de la educación llega a los lugares más recónditos del país. Hay aulas, alumnado, docentes y familias alrededor de todos los centros educativos: desde los asentamientos más precarios hasta los rincones más lejanos.

El Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales deberán diseñar e implementar este proceso

de democratización , despartidización y reafirmación cultural, al que también se invitará a sumarse a los medios masivos de difusión.

Se deberán explorar todas las oportunidades en que el patrimonio cultural del país pueda resultar de atractivo turístico, de forma de potenciar las sinergias entre el turismo y la cultura con los consiguientes beneficios para ambas áreas de actividad.

La producción y difusión de la cultura constituye un bien público por lo que, para que se concreten, deben ser altamente subsidiado por el Estado ya sea mediante exoneraciones impositivas o mediante subsidios específicos.

3. Propuestas

- Creación de una *Agencia de Bienes Culturales* (ABC), como persona pública no-estatal o como fundación de derecho privado, la que podrá financiar hasta un 50% de sus gastos de funcionamiento a través de exoneraciones fiscales.

El objetivo de la ABC será supervisar y coordinar todo lo que atañe a la cultura y los bienes culturales del país, encargándose de las materias que actualmente están bajo la órbita del MEC y los gobiernos departamentales.

- Se ocupará de supervisar la conservación y eventual restauración del patrimonio cultural con que cuenta el país; desde las obras de arte que son parte de nuestro acervo museístico, a nuestros jardines, monumentos y edificios más representativos.
- Cuidará y protegerá dichos bienes culturales, creando sinergias entre los diferentes actores de la cultura

uruguaya, manteniendo informada en forma transparente a la ciudadanía.

- Facilitar el acceso del alumnado y sus familias, de todo el país, a las instancias y establecimientos en que se exhiba el patrimonio cultural nacional o en que se difundan las diversas formas de arte: escénico, pictórico, etc. Para ello se promoverá la adopción de las siguientes pautas:

- Museos abiertos todos los días. Para hacerlo económicamente posible una alternativa es cobrar entrada en las inauguraciones (vernísages) o solicitar una donación a los invitados especiales. Fomentar la creación en cada museo de “Sociedades de Amigos”, que colaboren con su gestión y mantenimiento. Modernizar la gestión de los museos y teatros dando participación a la actividad privada.
- Inventarios calificados “on line”. Liberar electrónicamente al público y promover el acceso del alumnado, los inventarios de los archivos y depósitos de los museos y a su acervo artístico, propiciando su accesibilidad y la transparencia de su gestión.
- Fomentar la creación de “mecenazgos”, por parte de empresas públicas y privadas, que subvencionen la preservación y expansión del acervo artístico nacional patrocinando muestras, conciertos o restauración de museos, obras de arte y/o monumentos accesibles al estudiantado y sus familias, a cambio de exoneraciones fiscales.
- Proteger el patrimonio cultural existente mediante leyes dirigidas a preservar total o parcialmente los bienes culturales (edificios, monumentos, jardines y plazas públicas, edificios públicos o privados,

espacios públicos, etc.) y a ampliar la influencia de la actual Comisión de Patrimonio Nacional para evitar la devastación de la estructura original e histórica de nuestras ciudades y pueblos.

- Premiar con rebajas impositivas/contributivas a las comunidades que mediante su esfuerzo conjunto recuperen monumentos o edificios, o preserven las fachadas de su propio barrio con su esfuerzo participativo.
- Reforzar y utilizar los mecanismos ya existentes, como el Día del Patrimonio o la Semana de los Museos, asegurando las condiciones para que durante estos días la visitas de la ciudadanía y su participación en las actividades conexas constituya un festejo popular y sea parte del proceso educativo.

- Fortalecer la infraestructura cultural mediante los siguientes emprendimientos:

- Finalizar la construcción, el equipamiento y la puesta en funcionamiento del *Estudio Auditorio del SODRE* invitando a empresas públicas y privadas a asociarse a dicho emprendimiento.
- Restaurar el edificio de la Estación Central Gral Artigas de AFE y alojar en ella un nuevo museo, el “*Gran Museo Nacional Pivel Devoto*” (similar al British Museum o Musée du Louvre), que abarque todas las áreas de la expresión cultural y pueda contener todas las piezas que hoy nuestros museos están obligados a guardar en sus depósitos por falta de espacio para su exhibición. Este nuevo museo debería contar con múltiples espacios para conferencias, centros de investigación y salas para muestras itinerantes que enriquezcan la muestra de las colecciones permanentes.

- Aprovechando las estructuras edilicias actualmente en desuso en las inmediaciones de la Rambla Portuaria Baltasar Brum y el flujo turístico que recibe dicha zona, interesar a la iniciativa privada en la creación de un polo de atracción cultural con Centros de Conferencias y Centros Culturales, etc. Una forma posible de concretar este polo de atracción cultural sería procurar que se instalaran en el Uruguay, grandes fundaciones culturales (por ejemplo el Louvre o la Peggy-Gughenhein), que ya tienen varias sedes en el extranjero.
- Siguiendo el ejemplo de Colonia del Sacramento, convertir a la Ciudad Vieja de Montevideo en un verdadero museo al aire libre, creando así el *Museo de la Ciudad Vieja*, con un “itinerario cultural” de calles, casas, plazas y museos a visitar. Trabajar en la restauración de edificios, la seguridad y la destugurización de este barrio convirtiéndolo en el “estar/living” de la Capital. Solicitar la intervención de UNESCO para que lo declare Patrimonio de la Humanidad y fomentar la financiación de restauraciones edilicias por parte de empresas o personas privadas.
- Crear bajo la égida de la ABC los Institutos Nacionales de Paleontología y Arqueología con el fin de investigar y exhibir los bienes de esa naturaleza existentes en el territorio nacional. Para su financiamiento se sugiere negociar los derechos de explotación y exhibición con instituciones especializadas como la “National Geographic Society”, el “Discovery Channel” o similares.

- Promover la creación artística y cultural abatiendo sus costos:

- Entendiendo que las inversiones en cultura para el goce de la sociedad uruguaya son un aporte al mejoramiento de la calidad de vida y, por ende, una contribución al bien común, exonerar a las inversiones y actividades generadoras de bienes culturales (música, pintura, escultura, etc.) de todo tipo de impuestos y gravámenes. Se entiende como “inversiones en bienes culturales” desde la protección de un edificio, obra de arte o monumento, contribuyendo a su cuidado o su restauración, a la sponsorización de conciertos, ópera, danza, muestras de arte, etc, que contribuyan a la educación en la cultura de la ciudadanía.
- Subsidiar la producción literaria. Abaratar la edición de libros de escritores nacionales para que la lectura no resulte un lujo para pocos. Bajar el costo de diarios y revistas, mediante la producción de papel en el país.
- Hacer del Uruguay una zona franca para la industria del cine y la publicidad, proporcionando ventajas fiscales y locativas. Publicitar a nuestro país a nivel internacional ofreciéndolo y posicionándolo como la nueva Cinecittá.

- Seguir apoyando y promocionando las manifestaciones masivas de la cultura (Llamadas, carnaval, “criollas”, música “popular”, deportes tradicionales, etc) difundiendo y reforzando en el contexto de las mismas y especialmente de los niños y jóvenes que a ellas se acercan, la concepción integradora, en lo social y político, que tuvieron en el pasado (ejemplo los carnavales de los años 30) .

7. DEPORTES Y ACTIVIDAD FISICA:

Preservar la Salud y Estimular
la Competencia



7. DEPORTES Y ACTIVIDAD FÍSICA: *Preservar la Salud y Estimular la Competencia*

1. Introducción

La actividad física realizada en forma regular, desde una caminata más o menos enérgica hasta la práctica de un deporte competitivo, produce efectos beneficiosos importantes en quien la realiza en salud mental, física y en cohesión social. El Partido Colorado siempre promovió la actividad física organizada construyendo cientos de Plazas de Deportes y creando la Comisión Nacional de Educación Física. Pese a ello y al clima benigno que nos caracteriza, un 60% de nuestros compatriotas (un millón seicientos mil uruguayos/as), son sedentarios al no desarrollar ninguna actividad física ni practicar un deporte de manera regular; lo que genera un hándicap muy importante en educación y salud.

La inequidad de nuestra sociedad se manifiesta claramente en el deporte ya que en las zonas de contexto crítico existen muy pocas (o nulas) posibilidades de acceder a centros deportivos, que de existir, constituirían una importante herramienta de inclusión y desarrollo y una barrera frente a la delincuencia y la drogadicción. El deporte y la actividad física regular debe jugar un papel trascendente en el combate al consumo de sustancias prohibidas. Se debe asimismo ser muy severo y ejemplarizante en la sanción a los deportistas que consuman drogas.

La ley N° 18.213 estableció la obligatoriedad de la Educación Física en todas las escuelas públicas del país. Pese a ello, muchos de nuestros niños, especialmente los de las escuelas rurales y más alejadas de los centros urbanos, concurren a centros educativos que no cuentan con profesores de Educación Física. Estas carencias son debidas a problemas

burocráticos o de planificación, revelando la falta de prioridad que el gobierno ha otorgado a este componente esencial de la formación de niños y adolescentes.

Salvo el fútbol infantil nucleado en ONFI, que involucra todos los fines de semana a unas 340.000 personas, existe muy baja participación organizada de compatriotas en otras disciplinas de deporte infantil como natación, basketball, handball, etc.

El estado carece de un plan estratégico de apoyo al Deporte Federado y relacionado con esto, con excepción del Campus Municipal de Maldonado, no tenemos instalaciones que se asemejen a un Centro de Alto Rendimiento. No existe regulación adecuada para proteger a los menores deportistas y los derechos de formación de las instituciones “madres”. Se carece de programas para que los deportistas con competencia notoria sean reconocidos y se les faciliten las condiciones para poder continuar sus carreras como entrenadores.

Hemos retrocedido en materia de seguridad de espectáculos deportivos en los que durante los últimos años se han producido actos de extrema violencia entre los espectadores fanáticos de los clubes, sobretodo de fútbol y basketball.

2. Objetivos

Lograr en 10 años que un 80% de los uruguayos practiquen deportes o realicen actividad física regularmente, al igual que en países desarrollados como Australia, en la convicción que más deporte es más integración social, más cultura de superación, más desarrollo de espíritu solidario y menos droga, menos delincuencia y menos gasto innecesario en salud.

Incluir a todos los compatriotas, especialmente a los niños, las mujeres y los adultos mayores en una “cultura del deporte”

para generar “personas deportistas” y luego competidores; es decir, personas capaces de competir en forma sana dentro y fuera del campo de juego, cualquiera sea la “cancha” en que les toque actuar, ciudadanos que respeten las reglas y el “*juego limpio*”.

Facilitar que los ex-deportistas destacados por su capacidad y conducta, continúen vinculados a su disciplina como entrenadores para que transmitan sus experiencias positivas a los más jóvenes, a la vez que evitando que a temprana edad se enfrenten al dilema de haber terminado su carrera deportiva sin estar preparado para una labor alternativa.

Contribuir a consolidar a las instituciones deportivas que apuesten a la formación de sus valores aumentando las chances de obtener una buena compensación al momento de registrarse una transferencia. Esto generará un círculo virtuoso de más éxito, más ingreso, más inversión en desarrollo. Proponemos además que se garanticen efectivamente los derechos de los menores deportistas propugnando que exista un justo equilibrio entre todas las partes involucradas.

A través del apoyo al deporte de alto rendimiento, volver a ser un país competitivo, orgulloso de su capacidad de competir y de sus logros.

3. Las propuestas o ¿cómo proponemos hacerlo?

- Llenaremos las vacantes de profesores de Educación Física en todas las escuelas públicas del país, priorizando las rurales y las de contacto crítico.
- Crearemos un Centro de Formación para profesores de Educación Física en el centro del país ya que la mayor escasez de estos profesionales se constata en los departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo.

- Construiremos 150 nuevas plazas de deportes en zonas de contexto crítico de Montevideo y el interior, las cuales se integraran al entorno social mediante un moderno sistema de cogestión entre un gerente provisto por el Estado y la comunidad local.
- Generaremos condiciones de apoyo por parte del gobierno central y las intendencias municipales, a la ONFI y las organizaciones de deporte infantil que se honran los derechos de los menores deportistas.
- Mediante el Proyecto “Pintando Libertad”, por el cual los reclusos fabrican materiales deportivos para niños (pelotas, equipamiento deportivo, ropa, etc), garantizaremos la accesibilidad de todos los niños/as, especialmente de zonas de contexto crítico, a los implementos necesarios para la práctica del deporte. El proyecto, que ya se implementa con éxito en Brasil, genera ventajas para la sociedad toda. Los reclusos conmutan tres días de trabajo por un día de pena; recuperan la auto-estima al participar de un proyecto loable; a la vez que adquiere habilidades laborales que le permitirán reinsertarse más fácilmente a su vida en libertad una vez concluida su reclusión. La sociedad, mientras tanto, tendrá mayor accesibilidad a materiales deportivos y facilitará la rehabilitación de ciudadanos de forma que puedan convivir de manera honesta y productiva.
- Extenderemos a todo el año el exitoso “*programa verano*” por el cual más de 55.000 niños practican natación por sesenta días. Esto implicará el techado de 65 piscinas ubicadas en las plazas de deportes de las zonas más carenciadas.
- Apoyaremos financieramente el deporte de alto rendimiento y sus federaciones mediante donaciones empresariales que, debidamente controladas, generarán exoneraciones impositivas. Se propone extender al 100%

de la donación la deducción del pago del IRAE establecido por ley en 1991 e incluir entre los organismo beneficiados no sólo a ANEP (beneficiario actual) sino también el Ministerio de Turismo y Deporte.

- Crearemos Centros de Alto Rendimiento con criterio descentralizado: por ejemplo, uno de Volley-ball en Colonia; uno de Futsal en Río Branco; uno de basket-ball en el litoral y uno de Handball en Montevideo. Asimismo, como en plena crisis económica propiciamos el cambio de carpeta sintética de la pista de atletismo en Montevideo, encararemos su techado.
- Volveremos a hacer cumplir la normativa internacional vigente en cuanto a las sanciones por consumo de sustancias prohibidas.
- Llevaremos a dos años, como establece el código de la WADA, la suspensión por consumo de drogas “sociales” corrigiendo el mensaje equívoco que implica la actual pena de tan sólo por seis meses. Crearemos para ello la Organización Nacional Antidopaje del Uruguay, con un “*panel nacional*” compuesto por un médico, un abogado y un atleta para que estudien las situaciones caso por caso.
- Daremos un encare moderno a los cursos regulares de entrenadores, priorizando materias como ética, derecho y primeros auxilios y generaremos accesibilidad a los deportistas con competencia notoria para que puedan seguir vinculados al deporte de manera profesional con un curso corto con exigencia de presentismo no menor al 80% de las clases.
- Promoveremos la defensa efectiva de los derechos formativos de los clubes y de los menores deportistas, por la cual sólo los padres/tutores podrán autorizar las transferencias de sus hijos menores, y se les garantice a los clubes “madre”, los derechos formativos y la posibilidad de igualar las ofertas extra-club existentes.

- Asumiremos fundamentalmente, un gran compromiso del gobierno con una política de estado deportiva, educativa y de formación en valores, para todos los uruguayos comenzando desde la niñez.

8. ECONOMÍA:

Bases para Crecimiento Sólido y
Distribución Justa



8. ECONOMÍA:

Bases para Crecimiento Sólido y Distribución Justa

1. Nuestro camino

La concepción económica del Partido Colorado hunde sus raíces en lo mejor de nuestra historia. Al mismo tiempo, se mantiene vigente gracias a su capacidad para adaptarse a los cambios que van alumbrando el porvenir.

La construcción de una sociedad integrada, formada en el amalgama de las corrientes migratorias; la igualdad de oportunidades, basada en la extensión de la educación, y la defensa de las libertades, mediante el respeto a las instituciones democráticas y republicanas, son el sello del pensamiento económico de nuestro partido.

Con estas ideas se proyectó el país al mundo, con una mentalidad abierta, obteniendo el merecido respeto de la comunidad económica internacional.

En los albores del siglo XXI el país necesita, una vez más, de la fuerza y equilibrio que nuestro partido es capaz de aportar en la construcción del Uruguay del futuro.

2. La Globalización: Nuestra interpretación

Uno de los principales rasgos del crecimiento en un mundo globalizado consiste en que los distintos estratos de la

población no se benefician por igual. Fundamentalmente reciben sus frutos quienes tienen mayor educación y están capacitados y entrenados acorde a los nuevos requerimientos. Las transferencias de tecnologías modernas y la intensificación de su uso son actualmente los principales responsables de las mayores disparidades de ingreso en la sociedad.

Una segunda tendencia se deriva de la creciente incorporación al mundo globalizado de países con inmensas poblaciones ávidas de prosperar, que se integran día a día a los procesos de producción manufacturera. Su consecuencia inmediata es la reducción de precios de aquellos productos intensivos en trabajo escasamente tecnificado, afectando al empleo y también a las retribuciones de los trabajadores con poca calificación en el resto del mundo.

Estas circunstancias han sido y continúan siendo aprovechadas por los populismos reaccionarios.

Su accionar ha tenido bases comunes en todos lados; no les interesa atacar a fondo a la pobreza, ni estimular la educación abierta, ni tampoco superar visiones cargadas de resentimiento e impotencia. Son afectos a todo tipo de programas de asistencialismo, crean empleos públicos como centro de su política laboral, aumentan la presión tributaria para solventar erogaciones crecientes y persisten en exaltar animosidades para conseguir la adhesión de los sectores carenciados.

La estrategia no sólo necesita de un enemigo interno y de un enemigo en el pasado que les permita asumir una actitud refundacional cuando acceden al gobierno. Es también esencial mantener en vilo a la sociedad ante el ya tradicional enemigo externo. De esta forma, además de poner la culpa en el pasado también se la mantiene enraizada en las derivaciones del imperialismo y su vasta red global.

Definitivamente, una vez más se requiere de una postura firme del Partido Colorado en defensa de la mayor y mejor inserción

posible del país al mundo. Es absurdo y profundamente reaccionario asumir rituales primitivos antiglobalización; por el contrario, se trata de aprovechar las oportunidades disponibles para crecer y de concentrar nuestro esfuerzo en aquellas políticas que puedan remover las causas internas de la inequidad.

Porque en nuestra visión, el desarrollo económico del país se nutre del mayor intercambio comercial, de la capacitación de su gente, del acceso irrestricto a las tecnologías modernas y del financiamiento que dé sustento a esta inserción al mundo actual. Asimismo, es esencial tener un amplio acceso a una educación que, precisamente donde ha fallado, es donde más voces críticas se levantan contra la globalización.

3. La calidad institucional y el crecimiento económico

A lo largo de estos últimos años, el accionar del gobierno nos hizo reparar en la importancia que tiene la estructura institucional de un país para alcanzar niveles crecientes de bienestar económico.

Debemos nuevamente asumir una firme actitud para mejorar nuestra calidad institucional.

- Ello implica un marco normativo y un compromiso de los poderes del Estado en el respeto del derecho de propiedad.
- Donde el accionar de los poderes públicos no puede alterar los contratos entre privados, cuando éstos se celebran libremente y ajustados a derecho.
- Marco que, además, debe especificar con claridad los alcances del legítimo derecho de huelga, sin marchas ni contramarchas como hemos advertido en los últimos años.
- Donde se racionalice la estructura de regulaciones que genera múltiples distorsiones a nivel microeconómico.

- Con un sistema que dé efectivamente garantías de progreso a la gente, eliminándose toda presión moral y tributaria a quienes en virtud de su talento y esfuerzo logran un mejor posicionamiento económico. La sanción moral y pecuniaria del éxito facilita la emigración de los más talentosos, la devaluación de los sueños de bienestar, la consiguiente igualación hacia abajo y el desestímulo a la innovación y a la asunción de riesgos.

Por estas razones, mantenemos desde comienzos del siglo XX diferencias irreconciliables que nos llevan a promover la derogación del IRPF, aspecto que será abordado en nuestra propuesta tributaria.

El Partido Colorado entiende que, así como un marco institucional que promueva el desarrollo de las actividades productivas y la innovación es esencial para la obtención de resultados satisfactorios duraderos en la economía, también un marco inconveniente puede sacrificar niveles de ingreso imprescindibles para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

4. La inversión y el acceso a los mercados: La inserción internacional

Para el Partido Colorado la política comercial ha tenido como principal objetivo la apertura externa, mediante una estrategia de presencia activa y permanente en todos los escenarios de negociación, tanto a nivel bilateral, como regional y multilateral. Todos sus gobiernos han transitado por esa política.

Esta postura está sustentada por el convencimiento que crecimiento e inversión están indisolublemente vinculados al comercio y en ello, la dimensión del mercado juega un rol fundamental. El mercado doméstico es pequeño e impide un

desarrollo sostenido, a la vez que la asignación de recursos se vuelve ineficiente al no recibir las señales de la demanda externa. Como lógica consecuencia el acceso a otros mercados resulta fundamental y los acuerdos comerciales constituyen el camino eficaz para lograr la necesaria apertura del comercio con otros países en condiciones preferenciales.

¿ Dónde estamos?

La conducción de la política comercial externa del país ha presentado, a partir de 2005, dos características bien marcadas: la confusión y el antagonismo. La primera porque no ha existido un lineamiento claro y definido hacia dónde se orienta el país en materia de negociaciones internacionales y la segunda por las posiciones diferentes expresadas por los distintos dirigentes de la coalición de gobierno.

- Con el “*Más y Mejor MERCOSUR*” no se han logrado normas que beneficien al país y le otorguen previsibilidad a los agentes económicos y aún más grave, se ha rechazado la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio con la primera potencia mundial, con todo lo que ello significa, principalmente la pérdida de mercado frente a competidores que ya tienen el acceso y como consecuencia, menos posibilidades de trabajo para nuestra gente.
- En el MERCOSUR la carencia de “*affectio societatis*” ha sido cada vez más notoria y ha llevado a que el proceso haya involucionado, con un notorio deterioro en la relación entre socios, en un proceso en el cual la inexistencia del libre comercio ha sido una constante. No se ha respetado, además, el principio de regionalismo abierto, limitándose a negociar acuerdos con países que tienen una representación muy limitada en el comercio internacional.

Acciones

El estado actual y las perspectivas, tanto al interior como en la inserción externa del MERCOSUR, no permiten encarar los desafíos de competitividad, diversificación exportadora, conocimiento y calificación e innovación tecnológica, lo cual continuaría afectando severamente nuestros genuinos intereses.

En este contexto, para el Partido Colorado es esencial actuar con mucho pragmatismo. Se deben realizar acuerdos comerciales con todos aquellos países que se estimen convenientes para el interés nacional, sin temor a las eventuales trabas que los socios puedan imponer a nuestros productos.

Esta fue la orientación que el Partido llevó adelante siendo gobierno y que le permitió alcanzar un amplio acuerdo comercial con México, pese a la reticencia inicial de nuestros principales socios del MERCOSUR. Primero se lograron avances en la negociación; luego se procedió a su “mercurización”.

Esa debe seguir siendo la estrategia hacia el futuro. El cúmulo de desviaciones existentes en el comercio intra-Mercosur y la asimetría existente entre los países que lo componen, dan pie a que los socios menores tengan la flexibilidad requerida para alcanzar dichos entendimientos.

Asimismo, es imprescindible la revisión de aquellos instrumentos que han sido una severa limitante para algunos socios. En particular el Arancel Externo Común (AEC) como instrumento esencial, cuando en realidad es nominal en función del número de perforaciones constatadas, acrecentado últimamente por los aumentos realizados en función de intereses argentinos y brasileños.

Uruguay debe priorizar el aumento de sus exportaciones y para ello requerimos de mayor libertad en la política comercial, tanto en la relación con terceros países como en la aplicación de instrumentos para mejorar la competitividad de la producción nacional.

Del punto de vista político es de importancia mantener un diálogo fluido con Brasil a efectos de manifestarle nuestros intereses y particularmente las futuras acciones a encarar. Quizá en este momento ni siquiera conozca, al nivel que corresponda, los intereses y necesidades de Uruguay. Asimismo reencauzar la relación con Argentina se torna un aspecto primordial.

Para todo ello deberemos enfrentar, una vez más, aquellas visiones que abordan el tema con un pesado sesgo ideológico. Definitivamente, el terreno de las relaciones comerciales en defensa del interés nacional no es el ámbito apropiado para ejercitar la afinidad ideológica entre los gobiernos.

5. La Educación, el Empleo y el Crecimiento Económico

Ha sido destacado que el Partido Colorado participa activamente, desde siempre, en procura de insertar de un modo más pleno y efectivo a nuestro país en el mundo, como condición fundamental para alcanzar mayores niveles de bienestar económico.

Para ello, ha sido una tarea permanente en el pasado y lo será con más fuerza en el futuro, se requiere la consolidación de un marco institucional coherente con ese objetivo y con nuestro compromiso de dar auténtica protección y amparo a los sectores más carenciados de la sociedad.

Ninguna circunstancia vivida logró conmover el pilar básico de nuestras convicciones en la materia: el acceso a la

educación, a la capacitación y al entrenamiento de la gente es el arma principal para acometer las tareas que involucran al crecimiento económico. Y es ese pilar básico el que finalmente impulsa y retroalimenta el desarrollo institucional requerido.

En definitiva, para el Partido Colorado las temáticas educacional y laboral están indisolublemente ligadas y constituyen la sustancia medular en nuestra consideración sobre las perspectivas de crecimiento económico.

Es incontrastable que en la actualidad para crear nuevos puestos de trabajo se requieren tasas de crecimiento de la producción mayores que en el pasado.

El empleo crece más lentamente en el mundo actual. Del mismo modo, aquí y en todas partes, ya no se goza de las mismas condiciones de estabilidad laboral que en el pasado.

Nuestro esfuerzo debe concentrarse en hacer frente a las brechas salariales que el desarrollo tecnológico genera.

El Partido Colorado ya ha encarado siendo gobierno el problema desde su raíz impulsando la reforma educativa. Habrá que retomar con más fuerza el proyecto, enfrentando la lógica corporativa que ha sido impulsada desde esta administración..

Precisamente, si las brechas salariales se perpetúan serán el más claro reflejo y signo inequívoco del atraso en el plano educativo.

6. Otros requerimientos para la Inversión

Los procesos de inversión involucran decisiones que se adoptan proyectando largos períodos de tiempo.

Su concreción exige un sólido marco de políticas que asegure el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos,

mediante prudentes políticas fiscales y monetarias que preserven la estabilidad (son abordadas a continuación en Los Pilares del Programa Macro Económico).

Se requiere de finanzas públicas ordenadas que mantengan en un nivel apropiado al endeudamiento del Estado, circunstancia que debe reflejarse en una prima de riesgo-país baja. Ello ayudará a mantener la confianza en la economía, a estimular el ahorro y a facilitar el financiamiento de la inversión.

Además de finanzas equilibradas es fundamental que el gasto público esté en niveles razonables. Si es excesivo puede lesionar la competitividad de las actividades productivas a través de una mayor presión tributaria. Pero además, cuando estos ingresos resultan insuficientes y se incurre en déficit fiscal, el propio estado compite con la inversión privada en procura de fondos que son limitados, generando dificultades adicionales al sector privado.

Asimismo, es imprescindible perseverar en el compromiso político por alcanzar y mejorar el conjunto de atributos que en el mundo actual son imprescindibles para fortalecer la posición competitiva de los países en procura de capturar más inversiones:

- la seriedad de las instituciones, el mantenimiento de las reglas de juego;

- la calidad de los recursos humanos;
- el permanente mejoramiento de la infraestructura básica y de los servicios públicos disponibles, en calidad y precio (se consideran al abordar la Reforma Micro Económica y la Competitividad).

7. Los Pilares del Programa Macro Económico

La economía uruguaya debe basar su crecimiento de largo plazo en un sector privado muy competitivo, que se integre agresivamente en los mercados internacionales y en un

sistema redistributivo de la riqueza que provea bienestar creciente a los uruguayos.

Para que el programa sea consensuado y altamente creíble, las políticas económicas deberán ser compatibles con el pensamiento de los mercados y el estado de derecho, garantizando el acceso a un conjunto de bienes básicos a toda la población.

El programa se sustenta en algunos pilares, además de la profundización de la integración y apertura a los mercados internacionales, que ya fueron destacados.

1. Estabilidad Monetaria y aumento de la Competitividad con un Banco Central Independiente

“Principios básicos de entendimiento”

La competitividad de la producción nacional, medida como el Tipo Real de Cambio (Precios relativo entre Bienes Transables y No Transables), deberá preservarse para promover el crecimiento sostenido de las exportaciones en términos reales.

El tipo real de cambio, considerando que los precios internacionales vienen dados, resulta de la comparación del salario real (privado y público, éste último por su incidencia en las tarifas públicas y carga tributaria en general) y la productividad laboral, que se reflejan en los precios de los bienes no transables.

El nivel del precio del dólar no incide en el tipo real de cambio en el largo plazo y por lo tanto no altera significativamente la competitividad internacional. Sin embargo, sí puede afectarlo en el corto plazo, provocando perturbaciones que pueden alterar las decisiones de los agentes económicos. Es conveniente erradicar la volatilidad en un precio tan sensible y

preservar que su curso no se distancie del tipo de cambio de equilibrio de mediano plazo.

Si el gobierno tiene un superávit podrá comprar dólares e incidir en su precio de modo genuino, aunque buscando el equilibrio con los restantes precios de la economía.

Si el gobierno tiene déficit, comprar dólares para hacer subir su precio, al tiempo de pretender controlar la cantidad de dinero en la economía para no generar inflación, resultará en un aumento explosivo de la deuda pública. Dicha expansión se hará a costa de pagar tasas de interés más elevadas en términos reales, lo que promueve una mayor venta de dólares por el sector privado, frustrando el anhelado objetivo inicial de suba del dólar. Promueve un desplazamiento al sector privado en el acceso al crédito bancario (crowding-out), que deberá buscar su financiamiento en el mercado externo o en el mercado informal.

Sin reducir el ritmo de crecimiento del gasto público no será posible mejorar la competitividad, tanto por la imposibilidad de hacer subir el precio del dólar, como por el hecho de que los ajustes salariales requieren aumentos de tarifas públicas e impuestos, lo que hace menos competitivos a los sectores productivos. El Partido Colorado estima que una razonable vía para mejorar el tipo de cambio real consiste en quitar presión impositiva sobre los factores de producción nacional. Ello es un aspecto crucial de nuestra propuesta tributaria.

El BCU debe ser independiente para cumplir las metas de inflación decididas de modo coordinado con el MEF en base a la tasa de política monetaria, operaciones de mercado abierto y encajes, entre otras.

El tipo de cambio se determinará por el juego del mercado y será resultante de la evolución del dólar en los mercados internacionales, del superávit primario del gobierno y de la demanda de dinero del público.

2. Reducción del Costo del Estado con Disminución del Gasto Público como Proporción del PBI

Uruguay no puede ser competitivo con el elevado costo actual del estado. Una economía que aspira a abrirse más al mundo no puede distorsionar el funcionamiento de los mercados o arriesgar su estabilidad macroeconómica con un gasto creciente como hasta ahora. Esto requiere disciplina fiscal y una eficiente coordinación entre MEF y BCU

Por ello proponemos las siguientes acciones:

- El gasto público debe alinearse con el compromiso de un Presupuesto Equilibrado como una de las bases de la prudencia económica. Esto implicará una progresiva reducción del gasto público global (en términos del PBI) en áreas no esenciales, otorgando prioridad al Gasto Social. Esto se logrará gradualmente con un gasto que crezca significativamente menos que el PBI, lo que se alcanzará asumiendo el compromiso de mantenerlo constante en términos reales.
- Propender a un Presupuesto Equilibrado Estructural, definido como ingresos menos gastos cuando el PBI es igual a su nivel de tendencia y los precios de los rubros básicos de exportación alcanzan sus valores de largo plazo (regla fiscal).
- Fomentar una elevada cooperación de los sectores público y privado, abriendo las oportunidades al capital privado para el emprendimiento de grandes obras de infraestructura que permitan aumentar la productividad global de la economía.

9. MICROECONOMIA: Las Condiciones para Producir



9. MICROECONOMIA: *las Condiciones para Producir*

1. Introducción

En los últimos años se ha alcanzado un amplio consenso en el país sobre las bases de una sana política macroeconómica. Aún quienes siempre han sido opositores a las políticas de prudencia y preservación de los equilibrios básicos, finalmente en el gobierno han aceptado que éste es el único camino posible, más allá de las inconsistencias de política que pudieran señalarse.

A partir de esta premisa es que el Partido Colorado debe una vez más insistir en los aspectos microeconómicos, promoviendo reformas que son imprescindibles para el desarrollo del país.

En todos los casos las acciones se centran en la reducción del costo país, en general mediante nuevas regulaciones que fomenten la competencia entre el sector público y privado o dentro del sector privado, de manera de mejorar la tecnología empleada y aumentar la productividad, con la consiguiente reducción de los costos unitarios.

2. Energía Eléctrica

Desde el año 2005 Uruguay carece de una política energética de largo plazo. Previamente la tuvo y en buena medida fracasó ante el incumplimiento contractual de Argentina. Nuestro socio tenía entonces un horizonte de energía excedente superior al 40% de su nivel de consumo (que representaba cinco veces el consumo anual de Uruguay); por lo tanto, no

parecía prudente que Uruguay realizara otras inversiones y descartar la adquisición de ese excedente.

A partir del año 2003, ante la constatación de la adversidad señalada, se encara una nueva política de largo plazo, la cual es desechada por la actual administración. Entendemos que esa política de largo plazo debe retomarse. En su base está el fomento de la competencia en generación y distribución, así como la diversificación de las fuentes de energía en nuestra matriz y una potente interconexión con Brasil.

Esto implica, entre otras cosas, acciones que limiten el monopolio de UTE que encarece el costo, y la habilitación legal para generar energía de base nuclear, proceso que debería iniciarse a la brevedad, ya que su implementación llevaría por lo menos siete años.

En todos los casos, un país de escasos recursos como el nuestro, debe evitar subsidios a formas ineficientes de generación, al menos en una escala importante, aún cuando las mismas luzcan como “políticamente correctas” (ver el capítulo sobre Energía en este Programa).

3. Telecomunicaciones

Es imperioso extender la competencia en el mercado mediante la liberalización de los sectores aún restringidos, evitando la concentración que limita la oferta. Se permitirá el ingreso de otras compañías para brindar servicios de Internet sin que deban utilizar la red instalada actualmente; se posibilitará el llamado servicio de “triple play” en régimen de competencia, siendo la acción del Estado orientada meramente a dotar de conectividad a todos los hogares del país, sin inducir contenidos específicos. Del mismo modo se volverá a liberar el mercado de llamadas internacionales (Ver Capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación en este Programa).

4. Combustibles

Constituye una parte clave del área energética. Es por demás claro que, aún sin impuestos, los combustibles en Uruguay no sólo son los más caros de la región, sino probablemente del mundo. Esto daña la competitividad al encarecer los medios por los cuáles la producción llega al mercado, sea nacional o extranjero. Por ende, debemos fomentar la competencia en el sector. Para ello, se tomarán las medidas que permitan una competencia efectiva en el mercado.

5. Transporte

Fue el Partido Colorado quien luchó por la apertura del puerto y del aeropuerto, lo cual finalmente se logró luego de un largo camino donde las fuerzas conservadoras intentaron por diversos medios frenar la necesaria modernización. Pese a haber disfrutado del beneficio de la apertura de estos dos sectores claves, el actual gobierno no los han expandido. La exportación de servicios, incluyendo los de logística, hoy son no sólo una realidad, sino que han logrado tener significación en la matriz de comercio exterior del Uruguay.

Por ello, se propone profundizar la política de apertura de puertos y lograr, cuando fuere posible, competencia entre ellos y dentro de los mismos, en todos los servicios que brindan. El fomento de la competencia implica evitar monopolios y que un mismo dueño opere la totalidad de las terminales que compiten entre sí.

Por su parte, nuestras carreteras se ven colmadas de camiones. Las revoluciones agrícola y forestal llegaron para quedarse. Ya en el 2003 se licitó, sin éxito, la concesión a privados del

transporte ferroviario de carga. Aprendiendo de ese error, el desarrollo del transporte fluvial y ferroviario de carga se convierten en el centro de nuestra preocupación y hacia allí orientaremos todos los esfuerzos para el futuro desarrollo.

En especial, proponemos que exista una carretera ferroviaria moderna, operada de manera eficiente e interconectada con Brasil, que posibilitará no solamente reducir costos, sino ahorrar recursos, hoy invertidos en carreteras, que sufren el deterioro a consecuencia de las pesadas cargas transportadas en ellas. Esto a su vez posibilitará mejores rutas, más seguras, más anchas, con más y mejores puentes, lo que también redundará en el ahorro de combustible a quienes las transitan.

Por último se actuará sobre la reducción de costos de los bienes de capital utilizados mediante todas las herramientas que el Estado tenga a su alcance, incluyendo las tributarias.

6. Inserción Internacional

Una parte sustancial de la reforma microeconómica, (ver Capítulo de Economía General en este Programa), consiste en una plena integración de Uruguay al mundo mediante la suscripción de tantos acuerdos comerciales como sea posible, del mismo modo que nos permita la compra de insumos y materias primas en los más diversos lugares del mundo, en función de la relación precio-calidad y no mediante barreras o artilugios que modifiquen artificialmente su precio.

7. Mercado Financiero

Es importante disponer de mercados financieros profundos, que brinden servicios de calidad y financiamiento abundante. Para ello se promoverá adecuar la legislación a la realidad

nacional de manera que, respetando las reglas internacionales sobre combate de la evasión, lavado de dinero, venta de armas, lucha contra el terrorismo y narcotráfico, se facilite el acceso al financiamiento a las pequeñas, medianas y aún empresas de cierto porte, en el mercado general a costos competitivos.

Incentivar el mercado financiero también implica estimular la emisión de títulos de deuda e instrumentos representativos de capital que se transen en las distintas bolsas de valores.

Luego de la crisis de 2002, las regulaciones del BCU, tuvieron el propósito de fortalecer al sistema bancario para que su solidez brindara confianza a los depositantes, haciendo posible la canalización del crédito al Sector Privado en condiciones tales que brindaran seguridad a la estabilidad financiera. A la luz de la evolución reciente del sistema, en que se observa una limitada bancarización de las empresas y consumidores, que no ha permitido recuperar los niveles pre-crisis de profundización financiera, se plantean como objetivos de reforma:

- 1) revisar las normas que posibiliten una mayor profundización financiera y grado de bancarización;
- 2) Promover la puesta en práctica de sistemas de información de referencias crediticias que faciliten el acceso al crédito de micro y pequeñas empresas.

8. Mercado Laboral

Debemos reconocer la nueva realidad en las relaciones de trabajo y lo que el mundo moderno nos impone. Así, el teletrabajo, modalidad de tercerización de servicios mediante internet, horarios diferentes, mayor independencia y libertad y otras características del mercado deben ser recogidas y llevadas a un ordenamiento legal, de manera que todas las

partes contraten bajo un régimen establecido sin problemas potenciales.

El centro de nuestra propuesta es adecuar la legislación al concepto de las relaciones modernas, manteniendo la protección del trabajador, que constituye un valor tradicional en las políticas del Partido Colorado a lo largo de su historia.

9. Apoyo a las Pymes

Será objetivo prioritario la simplificación al máximo de los trámites de creación, apertura y mantenimiento de las Pymes. La relación con el Estado debe ser lo más simple y amigable posible. Toda esa operativa deberá poder concretarse en forma electrónica en plazos perentorios (un día como en Australia o Nueva Zelanda).

10. Desregulaciones requeridas para mejorar la competitividad

Resumiremos algunos aspectos básicos de la desregulación que se promueve. La reforma estatal propiamente dicha, es considerada en un capítulo específico (ver Reforma del Estado en este Capítulo de Economía).

- Se eliminarán los registros inútiles.
- Se derogarán todas las tasas y precios para la obtención de documentos públicos obligatorios.
- Se eliminará la obligatoriedad de presentar certificados cuyo control compete a otros organismos, o bien que no constituyan un requisito esencial.

- Se habilitarán todos los servicios vía internet, sin costo para el usuario. Transformar la denegatoria ficta frente a la administración en *“aprobatoria ficta” si ésta no se pronuncia en un lapso de 60 días*

En otros términos, se deben erradicar los costos muertos de la actividad económica, aquellos que derivan del uso de recursos sin ninguna utilidad en la producción de bienes y servicios. Estos son resultantes de viejas prácticas que se han perpetuado por inercia y destruyen un valor económico.

La actual administración multiplicó el papeleo y los controles inútiles de manera más policíaca que instrumental. Ello está en las antípodas de nuestra filosofía y por ende se derogarán la totalidad de las normas que atentan contra la necesaria preservación de la privacidad del individuo.

10. FUNCION DEL ESTADO:

Revolución para Servir a
los Ciudadanos



10. FUNCION DEL ESTADO:

Revolución para Servir a los Ciudadanos

1. Introducción

El Estado uruguayo procura obtener la cohesión social, para que los ciudadanos obtengan el mayor bienestar individual y colectivo, con la consiguiente obligación de rendir cuenta de qué hace, cómo lo hace y cuanto le cuesta. Para ello es necesario instaurar una planificación estratégica que relacione objetivos de largo plazo con metas de corto plazo y determine, con estricto rigor, la utilización de los recursos necesarios en términos de eficacia y eficiencia, de manera que las acciones públicas puedan ser evaluadas. Entendemos que la responsabilidad estatal tiene dimensiones políticas y económicas que deben ser contempladas conjuntamente. Para implementarla proponemos:

2. Propuestas

1. Implantar una “*gestión pública por resultados*”, a través del Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas, basada en “*metas esperables por programa*” y en “*resultados obtenidos*”, que incluyan *Indicadores de Gestión*. La gestión del aparato estatal se basará en el **cultura del servicio al ciudadano** como objetivo central de la función pública y para ello interactuará con el sistema educativo, con la capacitación en servicio, con el dinamismo de la economía y con las áreas sociales, económicas y de políticas influidas por el Estado.

2. Universalizar los “*Contratos de Gestión*” entre los organismos públicos y sus Unidades Ejecutoras, de forma que sus gerentes sean evaluados en función de los resultados obtenidos (comparados con metas preestablecidas) y sus retribuciones sean influenciadas (positiva o negativamente, según el caso) en función de esos resultados.
3. En los organismos públicos que cumplan funciones primarias del Estado (seguridad, justicia, etc.), se vinculará la información sobre bienes y servicios producidos con la información contable, de forma de poder estimar costos y compararlos con soluciones alternativas.
4. Promover la transparencia en el desempeño de la función pública, orientándola a facilitar la actividad de los ciudadanos dentro del marco normativo vigente, informando de la gestión a los usuarios y a la población en general, y difundiendo periódicamente mediciones objetivas del grado de satisfacción de los usuarios para lo cual se crearán o contratarán las entidades evaluadoras adecuadas para cada actividad.
5. Fortalecer la capacidad de gestión de las Unidades Ejecutoras otorgando mayor competencia y responsabilidad a sus jerarcas, reduciendo fuertemente los cargos de particular confianza, especificando con los ejecutivos las metas a alcanzar, implantando sistemas de información para medir los resultados logrados y separando claramente las funciones de definición de políticas públicas, de su aplicación y vigilancia de cumplimiento.
6. En todos los organismos públicos **desarrollar los recursos humanos**, capacitándolos en efectividad y en transparencia, haciéndolos partícipes de programas de

mejora de la gestión y promoviendo una nueva normativa en busca de:

- carrera funcional profesionalizada;
- retribución vinculada al desempeño;
- descentralización de la gestión;
- formación en todos los niveles de la gestión, potenciando el desarrollo del capital humano del Sector Público.

7. Establecer procedimientos e instituciones autónomas para la evaluación de la gestión en lo referente al logro de las metas establecidas y la eficiencia para lograrlo.
8. Sancionar e Implementar una Ley de Responsabilidad Fiscal (ver Anexo sobre Regla Fiscal) que determine la obligación de estimar los ingresos fiscales que debieran obtenerse de manera aislada del ciclo económico, y en forma consecuente, sólo autorizar el gasto público que sea coherente con dichos ingresos.
9. Establecer una regla de Balance Estructural del Sector Público- en la normativa de la hacienda pública - que estatuya que el nivel del gasto público en cada período dependerá de los ingresos estructurales o permanentes del Fisco, aislándolo de los vaivenes del ciclo económico y de las fluctuaciones de las principales exportaciones del país.
10. Definir criterios objetivos para justificar el mantenimiento de la presencia estatal empresarial: analizándose con precisión sus cometidos y el de las instituciones conexas a las mismas, cualquiera sea su naturaleza, promoviendo una Ley Antimonopolios Públicos y Privados y propendiendo a la instauración

de un abierto y transparente sistema competitivo en las mismas.

11. Apertura a la inversión privada en las empresas públicas, (sobre todo de pequeños inversores y de sus propios funcionarios) procurando alinear sus costos a los parámetros internacionales, de forma de apuntalar la competencia sistémica del país en lo que hace a la provisión de sus insumos básicos (energía, combustibles, comunicaciones, etc.)
- ~~12.~~ Valorar la posibilidad de corporatizar los entes autónomos, servicios descentralizados e instituciones conexas propendiendo a colocar parte de sus acciones en el mercado financiero con participación del Estado.
- ~~13.~~ Fortalecer a la URSEC y al URSEA para que sean verdaderos órganos defensores de la competencia y de los ciudadanos, sin sujeción a directivas que pretendan atentar contra su independencia.

11. REGLA FISCAL ESTRUCTURAL: Respetar el Gasto Público Acordado



11. REGLA FISCAL ESTRUCTURAL:

Respetar el Gasto Público Acordado

1. Fundamentos de la Propuesta

Existe amplio consenso internacional con respecto a los beneficios derivados de aplicar políticas fiscales “*contra cíclicas*”, para lograr estabilidad macro-económica, credibilidad y crecimiento sostenible.

Una política fiscal creíble reduce la incertidumbre de los inversionistas con respecto al futuro de sus negocios. La mayor confianza se traduce en más oferta de inversiones, mayor abundancia de recursos y menores costos de financiamiento, lo que genera un círculo virtuoso.

Muchos países no requieren reglas ficales explícitas, ya que llevan décadas de comportamiento fiscal compartido que avalan su buena reputación.

Sin embargo, cuando el compromiso no es claro, puede ser recomendable permitir que la política fiscal esté guiada por reglas explícitas que establezcan metas específicas sobre el déficit fiscal o límites cuantitativos sobre el gasto público o el nivel de la deuda.

Para que sean efectivas, las reglas deben contar con el respaldo de los diferentes actores de la sociedad por dos razones: i) para no ser vistas como una limitación a la soberanía de los gobiernos; y ii) para reducir la probabilidad de que, el incumplimiento a la regla, lleve al país a una posición peor de la que tenía antes de adoptarla.

Una regla fiscal estructural compartida, permitirá construir una política de Estado y, desde el punto de vista económico, abre camino a una verdadera política “*contra cíclica*” que permita recuperar un manejo fiscal, monetario y cambiario que modere los shocks externos en tiempos de auge y con recursos

genuinos defender más efectivamente la competitividad, acumulando simultáneamente recursos a ser utilizados en los momentos de dificultad del ciclo económico.

2. La Regla Fiscal Propuesta

La propuesta consiste en proponer a los distintos partidos políticos con representación parlamentaria la adopción de una regla fiscal que tenga como objetivo el equilibrio fiscal global calculado en base al PBI potencial.

El PBI potencial y los cálculos de recaudación considerando las elasticidades adecuadas surgirá de cálculos que consideren la opinión de expertos independientes.

Con el fin de evitar efectos no deseados “*pro-cíclicos*” en ocasión de crisis financieras excepcionales (caídas de PBI superiores al 2% o devaluaciones que aumenten el peso de los intereses de la deuda con respecto al PBI en más de 2% del PBI), se propone implementar una cláusula de escape, que prevea el incumplimiento temporal, pero que obligue al Gobierno a comprometer un plan no mayor de 2 años, con el fin de recuperar el cumplimiento de la regla

Para finalizar, se destaca que es sobre la base de una regla fiscal estructural de equilibrio fiscal global que nuestro programa tributario tiene como hoja de ruta un ambicioso plan de rebajas impositivas (ver Anexo: “*Política Tributaria*”).

Las rebajas impositivas buscan mejorar la competitividad de la producción nacional para de esta forma captar mayores niveles de inversión, que viabilicen en forma genuina y sostenible la obtención de mejores niveles de empleo e ingresos para las familias uruguayas.

3. Fondo de Reserva para Políticas Contra Cíclicas (FRPCC)

Este Fondo a crearse permitirá financiar eventuales déficit fiscales futuros y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos. Se nutrirá de un aporte inicial (proveniente de las actuales reservas) y recibirá cada año el saldo positivo que resulte del superávit fiscal efectivo, descontando cuando corresponda, las amortizaciones de deuda pública. Para el próximo período de Gobierno (2010-2015) se prevé dedicar los excedentes fiscales al programa de rebajas impositivas descrito en el Anexo sobre Política Tributaria.

4. Bases para un Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

El Partido Colorado considera de importancia gravitante la “*Reforma del Estado*” a través, entre otras, de la creación de una cultura de responsabilidad fiscal para lo cual resulta imprescindible la sanción de una ley con ese fin.

Con ese propósito y considerando los aspectos que mejor se adaptan a nuestras circunstancias, de las leyes de responsabilidad fiscal de Brasil y de Chile, se propone la sanción de una ley sobre las siguientes bases:

- a) Debe consagrar el objetivo que “*la responsabilidad en la gestión fiscal*” presupone acciones planificadas y transparentes, en que se prevean riesgos y se corrijan desvíos, capaces de afectar el equilibrio de las cuentas públicas. En suma, debe consagrar el cumplimiento de metas y de resultados entre los ingresos y los gastos.
- b) Debe procurar la opinión de expertos independientes, respecto de los factores que determinan el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno. El objetivo es ahorrar cuando el ciclo es favorable y disponer

de una fuente de recursos genuina cuando el ciclo se contrae.

- c) Debe comprender a los Poderes del Estado y a las instituciones de los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, incluyendo a las personas jurídicas de derecho privado controladas por estas instituciones.
- d) Debe consagrar que las decisiones del gobierno que signifique aumento de gastos, serán acompañadas de: a) una estimación del impacto sobre el presupuesto financiero del ejercicio afectado y sobre los dos ejercicios siguientes; y b) una declaración del ordenador del gasto, en el sentido de que el aumento se adecua presupuestal y financieramente con el presupuesto anual, así como de que es compatible con la planificación anual y con las directrices presupuestales.
- e) Debe prescribir límites de los gastos destinados a funcionarios públicos, por ejemplo, un porcentaje de los ingresos atribuidos a los Poderes del Estado y a las instituciones de los artículos 220 y 221 de la Constitución).
- f) Debe de **contener sanciones de índole institucional y personal**, de naturaleza administrativa, civil y penal, para el caso de no cumplirse con las normas de responsabilidad fiscal (por ejemplo, pérdida del cargo, prohibición de ejercer cargos públicos, pago de multas y/o prisión para el responsable).

12. TRIBUTACION:

Devolverle su Dinero al que se lo Ganó con su Trabajo



12. TRIBUTACION: *Devolverle su Dinero al que se lo Ganó con su Trabajo*

1. Fundamentos de la Propuesta

Resulta indispensable antes de efectuar cualquier propuesta en materia económica, verificar la viabilidad de la misma, a efecto de evitar falsas promesas. En Anexo adjunto se proyecta el escenario que se describe a continuación, con cifras expresadas en pesos de 2009.

Se parte de un escenario con el PBI creciendo un 1,5% en 2010, un 3% en 2011 y sosteniendo luego un crecimiento anual del 4%.

Los ingresos de la DGI, Comercio Exterior y Otros se proyectan con elasticidad 1 a la variación del PBI.

El empleo se proyecta con un crecimiento del 0,75% el primer año, 1,5% el segundo y luego del 2% y el salario real manteniendo una tasa real del 2%. Los ingresos de la Seguridad Social se proyectan considerando la evolución del empleo y del salario real.

El resultado primario corriente de las empresas públicas que está en niveles insostenibles, se proyecta a un nivel equivalente al 2% del PBI. Este objetivo se logra recuperando algún rezago tributario, volviendo a una administración razonable del presupuesto de gastos de las empresas y desaparecido el gasto marginal producto de la sequía del 1er semestre del 2009.

Las propuestas que siguen se basan en una contención del gasto público en los próximos años:

- En materia de remuneraciones se propone, luego de un cuidadoso análisis, eliminar cargos de particular confianza, contratos y agencias, etc. y volver a controlar el ingreso de funcionarios públicos. Con ésto

es posible mantener el gasto salarial en valores constantes.

- En materia de gastos no personales se propone un recorte inicial del 5% y luego un sostenimiento del mismo en valores constantes.
- Las inversiones totales del sector público (sin considerar Corporación Vial y otras inversiones adicionales) se proyecta en el 2,8% del PBI para el próximo quinquenio.
- En las erogaciones de la Seguridad Social se considera un gasto anual menor de 1.400 millones cada año, por efecto de la Reforma.
- Los intereses del Gobierno se aumentan un 3% el primer año y luego se mantienen constantes, al fijarse como meta un equilibrio fiscal global. No se considera en este gasto ganancia monetaria real producto de la inflación internacional.

A diferencia de lo que propone el Frente Amplio de rebajar las alícuotas del IVA, el Partido Colorado considera prioritario eliminar los impuestos al trabajo y a las jubilaciones así como favorecer a las PYMES derogando el IVA mínimo, reducir el IRAE y eliminar las cargas patronales a la seguridad social, todo con el objetivo de mejorar las condiciones para generar más y mejor trabajo.

Manteniendo como meta un **equilibrio fiscal global**, al fin del quinto año de gobierno, se acumulan recursos del orden de los **31.000 millones de pesos**, que se pueden dedicar a financiar las propuestas que siguen.

1) Defendamos la Clase Media, Derogemos el IRPF

Al ser el IRPF un impuesto que recae en un 88% sobre el factor trabajo, quita competitividad al sector productivo nacional, tanto en el mercado de exportación como en el mercado interno. Es un impuesto con un mínimo imponible muy bajo, deducciones casi inexistentes y tasas que llegan rápidamente a los niveles máximos.

A este impuesto al trabajo, se agregan las alícuotas a la seguridad social que son altas en una comparación internacional.

Por su parte, los impuestos dirigidos al capital terminan representando menos del 12%, ya que son generalmente trasladados (prueba de ello lo que sucedió en el mercado de alquileres).

Los importes recaudados a través del IRPF, del IRNR y del IASS, exceden la capacidad contributiva en la mayoría de los casos. No es un impuesto que se adapte a Uruguay: con un mínimo imponible razonable, la recaudación sería marginal. En particular, el IASS es un impuesto injusto ya que grava a personas que por su edad no tienen ninguna posibilidad de compensar la pérdida de poder adquisitivo.

En suma, el IRPF ha constituido un impresionante mazazo que pesa sobre los hombros de la clase media uruguaya. Castiga el esfuerzo y el éxito, bloquea la movilidad social y retacea tanto al consumo como a la capacidad de ahorro. En pocas palabras, destruye los sueños de progreso de la gente.

- Se propone su derogación gradual, en un plazo de 3 años de forma de no comprometer la estabilidad fiscal; comenzando con el IASS (ver arriba referido cuadro Anexo) y terminando con el IRPF a los dividendos (7%).
- El costo de la medida: 14.841 millones de pesos uruguayos (2,1% del PBI, considerando la recaudación del último año cerrado a junio 2009)

2) Ayudemos verdaderamente a las PYMES

La derogación del “*IVA Mínimo*” (impuesto sustitutivo del IMPEQUE), es una medida que favorecería a 30.000 pequeñas empresas por un importe anual por empresa de \$ 20.730.

La renuncia impositiva se estima en 623 millones de pesos uruguayos (0.1% del PBI)

3) El camino de Chile e Irlanda en el Impuesto Empresarial

A la hora de decidir la localización de un proyecto los inversores evalúan distintos factores: estabilidad política; estabilidad jurídica y respeto a la propiedad privada; estabilidad económica; cercanía a los principales mercados, calidad, acceso y costo de los recursos humanos e insumos y lo atractivo del sistema tributario.

El atractivo del sistema tributario pasa por la estabilidad de sus principales lineamientos y por un trato competitivo para el inversor, sin discriminación del extranjero.

En países sin mercados internos atractivos ni recursos abundantes, resulta indispensable generar estos incentivos para el inversor a través de sistemas tributarios competitivos.

El costo asociado a la reducción de cada punto de “*IRAE privado*” (cuya tasa se sitúa actualmente en el 25%) se estima en 500 millones de pesos (0,1% del PBI). Rebajar la tasa del 25% al 12% convertiría a Uruguay en un país atractivo en términos de carga tributaria corporativa, siendo este un objetivo financiable en un sólo año, ya que la mejora marginal anual fiscal se estimó en 8.400 millones de pesos.

4) El Uruguay agropecuario: bajemos el IMEBA

En paralelo con la medida anterior, se propone rebajar las tasas del IMEBA un 60%.

El IMEBA es un impuesto que se paga sobre las ventas agropecuarias. Puede actuar como anticipo del IRAE o como impuesto definitivo cuando se puede ejercer dicha opción.

Asumiendo que un 50% del IMEBA es recaudado sobre contribuyentes que optaron por darle carácter definitivo a este impuesto, el costo de la medida se estima en 360 millones de pesos anuales.

5) Eliminemos las cargas al trabajo

La eliminación de todas las cargas patronales a la seguridad social cuesta 8.500 millones de pesos (monto que equivale a un año de mejora marginal del resultado fiscal en el escenario proyectado).

13. COMERCIO EXTERIOR:

Lineamientos para una
Política de Estado



13. COMERCIO EXTERIOR:

Lineamientos para una Política de Estado

1. Introducción

No puede cuestionarse la contribución fundamental que un comercio exterior vigoroso y creciente puede realizar al desarrollo económico y la prosperidad de todos los uruguayos. Nuestro país lo comprobó durante los últimos años al beneficiarse de la bonanza que significó la alta demanda exterior y los buenos precios de muchos de nuestros principales rubros de producción. Ahora, que venimos sufriendo los efectos de la recesión y anticipando una recuperación que posiblemente sea lenta, tenemos más motivos que nunca para encarar el tema del comercio exterior. El objetivo primordial debe ser el crecimiento sostenido de corrientes exportadoras cada vez más diversas, orientadas a un número siempre más amplio de mercados. Es la ruta que hay que seguir.

Al cabo de muchos años de distintas iniciativas y de cambios de rumbo, nos encontramos con un conjunto de organizaciones de fijación de política y de promoción de exportaciones, que se caracteriza por su variedad sin que se haya logrado hasta ahora el grado de coordinación necesario que permita aprovechar plenamente la inversión en recursos humanos y materiales que implica. No ha existido el grado suficiente de integración de esfuerzos de los sectores oficial y privado para alcanzar igual finalidad.

Con el fin de obtener el objetivo que se plantea es menester obrar en forma simultánea en tres sectores fundamentales, a saber:

a) **Racionalización y cooperación mutua de los mecanismos vinculados al comercio exterior y la inversión extranjera, de carácter oficial y privado.**

Está demostrado que sólo con esa armonización de esfuerzos se logran los propósitos – distintos pero complementarios – del Gobierno y el empresariado. Esto significa establecer vínculos permanentes y estrechos entre organismos oficiales y las entidades privadas más representativas. Es necesario evitar la dispersión de esfuerzos y asegurar la coherencia de políticas y procedimientos.

Hay cuestiones que corresponden a la órbita gubernamental y deben ser respetadas como tales. Al mismo tiempo, la mayoría de las veces la aplicación práctica de las iniciativas oficiales sólo se logra cuando el empresariado las acoge positivamente; de lo contrario, arriesgan caer en el vacío. En consecuencia, pues, es altamente recomendable – cuando no imprescindible – que exista una sostenida y recíproca corriente de iniciativas, asesoramientos y propuestas concretas que generen acciones coordinadas.

En la actualidad, el mecanismo principal que existe a estos fines es la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; y Turismo y Deporte.

Es necesario, por los motivos expuestos, que la CIACEX – entre cuyos cometidos figura **‘desarrollar una estrategia conjunta con el sector privado’** – establezca un régimen de consulta permanente y estrecho con los organismos más representativos del área empresarial de manera de lograr una interacción que beneficie a las partes y por ende al país. Con frecuencia, el empresario dispone de fuentes informativas propias que, puestas al servicio del Gobierno, contribuyen positivamente a la elaboración de políticas atinentes al

comercio exterior. Hay que aprovechar esta conjunción de esfuerzos.

Uruguay XXI tiene la misión de internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y posicionando a nuestro país como destino estratégico de la inversión productiva. En Uruguay XXI, sí se juntan los representantes del sector público y privado. Es un mecanismo con un potencial importante que aún no está plenamente utilizado, aunque fuere por escasez de recursos de origen oficial y privado. Es menester dotar a Uruguay XXI de la financiación que le permita cumplir a plenitud sus tareas, pues las inversiones razonables que se realicen en este sentido rendirán fuertes beneficios al país. Tanto el Gobierno como los organismos privados deberán hacer su aporte económico a tal efecto.

b) Desarrollar acciones negociadoras simultáneas en distintos frentes.

- En el plano multilateral con la OMC. Aquí, los gobiernos siguen estancados en la negociación de la Ronda Doha, que no avanza en forma acorde con las exigencias de los vaivenes de la economía mundial. Debemos seguir de cerca este proceso, recordando y tratando de utilizar el hecho que si bien se trata de un mecanismo multilateral, existen medios dentro de su complejidad para lograr ventajas particulares en el trato con algunos gobiernos.
- En lo regional con ALADI;
- En la subregión con el MERCOSUR y a través del mismo con el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

- En lo bilateral con países como México¹⁶ en América Latina, y con el resto del mundo con el mayor énfasis alcanzable, habida cuenta de las obligaciones asumidas en el MERCOSUR..

En torno a nuestras relaciones con el resto de las Américas y el mundo, un tema inmediato que preocupa al Gobierno nacional y al sector privado por igual, lo constituye la problemática originada en el MERCOSUR, donde según la opinión generalizada, estamos sufriendo los efectos negativos de un desequilibrio importante entre beneficios recibidos y obligaciones asumidas, a la vez que nos encontramos impedidos de buscar compensaciones fuera de la subregión.

Por sus amplias repercusiones, esta cuestión exige una pronta toma de posición nacional acompañada de una Política de Estado. Más allá de los ‘slogans’ y las cuestiones doctrinarias, lo que vale es un análisis profundo de nuestra situación actual y futura como socios del MERCOSUR, en la totalidad de sus facetas. No parece haberse llevado a cabo hasta ahora un estudio de la entidad que reclama la gravedad del presente estado de cosas. Hay que realizarlo con criterio ecuánime, profesional y severo. Es cuestión de hechos. En las relaciones internacionales no hay amigos; hay aliados y quienes no lo son.

Hay que iniciar una acción inmediata, de manera de alcanzar conclusiones a nivel nacional y – según el contenido de las mismas – determinar las políticas a seguir. A nadie se le escapa la importancia de las orientaciones que surgirían de un estudio de esta índole, pues no se limitan al comercio y la economía, sino que abarcan también consideraciones políticas de peso. No obstante, se plantea como una necesidad impostergable, pues lo único que no puede hacer el país es mantenerse en una incertidumbre que a nada positivo conduce.

¹⁶ A través de la experiencia ya vigente en el desarrollo del comercio bilateral e inversiones.

c) Mejorar la competitividad

Cualquiera que sea el rumbo que se imprima a la política comercial, las perspectivas de éxito dependerán de nuestra competitividad. América Latina, y el Uruguay con ella, ya cayó a la lejana zaga de los miembros de la OECD, y ahora hay muchos países asiáticos y del Medio Oriente que nos superan. En nuestro continente, sólo Chile ha sabido ponerse a tono con el mundo moderno, en el que la eficiencia es la clave del éxito.

Si el Uruguay sigue ubicado alrededor del número 75 en el Índice de Competitividad Mundial, sólo podremos seguir en lo que estamos. Lo demás será esperanzas y expectativas frustradas, más allá de las buenas políticas que establezcamos o las negociaciones que concretemos. Las aperturas de mercado sólo se aprovechan cuando se es tanto o más eficiente que los competidores.

El Centro de Comercio Internacional identificó hace tiempo los temas en los que el Uruguay es deficiente. Es decir, ya tenemos la agenda de trabajo pronta para poner manos a la obra. Es cuestión de hacerlo.

Sin duda, elevar nuestra capacidad competitiva de manera de acercarnos a los países menos eficientes de la OECD en cinco años, significa realizar un esfuerzo importante que sólo se podrá lograr con una auténtica toma de conciencia a nivel nacional y la aceptación de los cambios que ello implica. No obstante, no hay alternativa para un país pequeño que pretende prosperar en un mundo en el que el avance tecnológico, la educación superior y la eficiencia son las claves indiscutidas del éxito. Así lo entendieron Finlandia, Nueva Zelanda y Noruega, entre otros. Los resultados están a la vista.

2. Propuestas

- El comercio exterior debe ser tratado como una Política de Estado
- Racionalizar los mecanismos vinculados al comercio exterior y la inversión extranjera, en el área del relacionamiento del sector público y del sector privado.
- Establecer un régimen de consulta permanente entre la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)¹⁷ con los organismos representativos del área empresarial en materia de comercio exterior.
- Fortalecer al Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones Uruguay XXI responsable por la internacionalización de la economía y el comercio uruguayo, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y posicionando a nuestro país como destino estratégico de la inversión productiva. Ya está operativo y tiene representación pública y privada en la conducción, así como un plantel profesional en su gestión.
- Desarrollar acciones negociadoras simultáneas en distintas áreas: i) en el plano multilateral, en la Organización Mundial del Comercio – OMC; ii) en la región, con ALADI; iii) en el MERCOSUR, y a través del mismo con la Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y otras regiones y países del mundo; iv) en lo bilateral, con países como México en América Latina, y con el resto del mundo con el mayor

¹⁷ Integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; y Turismo y Deporte.

énfasis alcanzable habida cuenta de las obligaciones asumidas en el MERCOSUR.

- Realizar en forma urgente un análisis profundo de nuestra situación actual en MERCOSUR, así como del propio proceso de integración regional en la totalidad de sus facetas, con criterio ecuánime, profesional y severo.
- Promover y fortalecer el rol de la Dirección Nacional de Aduanas como Institución de facilitación de comercio exterior y del control de las mercaderías, en base a la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación, la utilización de los perfiles de riesgo en el marco de la cooperación internacional y la mejor capacitación y formación permanente de sus recursos humanos.

14. RELACIONES LABORALES: Recuperar el Equilibrio



14. RELACIONES LABORALES:

Recuperar el Equilibrio

1. Introducción: el valor del trabajo y del capital.

Empleos suficientes y estables, salarios justos y condiciones laborales dignas y adecuadas son pilares esenciales para la construcción de una sociedad equitativa y próspera. El trabajo determina el nivel de vida del trabajador y de su familia. Es también uno de los principales factores de realización personal y de integración del individuo adulto a la sociedad. Lo concebimos como un instrumento de inclusión social tan importante en el adulto como lo es la educación en el niño y en el adolescente.

De la misma forma que rechazamos la subordinación del salario del trabajador y de las condiciones de trabajo a la competitividad de la empresa, entendemos que no es admisible que las reivindicaciones de los trabajadores se articulen a través de una acción sindical que no tenga en cuenta las condiciones necesarias para que se pueda desarrollar la empresa en forma eficiente y competitiva. Este es el dilema central que debe resolverse a través del diálogo activo y fecundo de los trabajadores y los empresarios. Si podemos transformar esta dicotomía en acuerdo, entraremos en el futuro con mejores herramientas para enfrentar los severos desafíos que nos impone el porvenir.

Nuestro país se encuentra inmerso en un mundo globalizado que lo pone ante la encrucijada vital de alcanzar un desarrollo sustentable que asegure mejor calidad de vida de sus habitantes y le permita competir con éxito. La sociedad uruguaya ha madurado lo suficiente como para aceptar que sin inversión, sin capital, sin empresas competitivas y prósperas no hay empleo ni crecimiento, y que sin negociación colectiva

no se aseguran remuneraciones justas y mejores condiciones de trabajo. Que los trabajadores deben obtener salarios justos y condiciones de trabajo dignas y que las empresas deben ser competitivas y obtener ganancias no puede ser entonces objeto de debate.

2. Libertad de Asociación y Libertad Sindical

Concebimos la libertad de asociación y la libertad sindical como derechos fundamentales. Su respeto es inherente al Estado de Derecho y es incompatible con estados autoritarios o totalitarios sin importar el signo al que pertenezcan. La libertad sindical se edifica sobre la base de organizaciones de trabajadores y de empleadores que sean autónomas, independientes, representativas y con capacidad para ser titulares de derechos y exigirles el cumplimiento de sus obligaciones.

Proponemos por tanto, promover una legislación laboral que cuente con el consenso de trabajadores y empresarios y que respete los instrumentos internacionales de la O.I.T. ratificados por nuestro país N° 87 (sobre libertad sindical y la protección de derecho de sindicación), N° 98 (de fomento de la negociación colectiva), N°s 151 y 154 (protección de sindicación y procedimientos para determinar el empleo en la administración pública y fomento de la negociación colectiva).

3. La negociación colectiva.

A partir de estas premisas y fiel a sus mejores tradiciones, nuestro partido aboga por el desarrollo de la negociación colectiva como un instrumento para el entendimiento, como el ámbito natural de encuentro de trabajadores y empresarios para asegurar el combate al desempleo, la generación de

nuevos puestos de trabajo, el salario justo y las condiciones laborales dignas, compatibilizadas con la imprescindible ganancia y competitividad de la empresa.

La negociación colectiva en nuestro país ha estado signada por la desconfianza entre las partes, actitud que es necesario superar. A esta realidad han contribuido en mayor o menor medida diversos factores tales como la vieja concepción que ve en la acción sindical una amenaza para la empresa y un discurso sindical que aún hoy insiste en los viejos dogmas marxistas que ven en la lucha de clases el motor de la historia. A ello se ha sumado la acción de este gobierno que, lejos de buscar el acercamiento de trabajadores y empresarios, los ha enfrentado promoviendo normas que no nacen del consenso de las partes. Lamentablemente es fácil constatar que el apresuramiento y la improvisación han sido la característica más saliente de la normativa laboral que se ha pretendido estructurar por la actual administración; el resultado está a la vista: las partes no han podido edificar una relación de confianza. Contrariamente, cuando se las ha dejado dialogar libremente en los Consejos de Salario, se han logrado convenios colectivos que contemplan los intereses de ambas partes garantizando la paz social. Esta fue la realidad de las rondas convocadas por el primer gobierno democrático entre 1985 y 1990, y así pudo corroborarse recientemente.

Estamos convencidos que por su propia naturaleza, una ley que regule la negociación colectiva como mecanismo estable de diálogo, debe existir y contar con el acuerdo de las partes involucradas. Para lograrlo proponemos las siguientes bases:

1. Respeto irrestricto de la libertad de asociación de trabajadores y empresarios conforme lo establece la Constitución de la República.
2. Representatividad de los interlocutores a nivel de rama y de empresa.

3. Inclusión de mecanismos ágiles que permitan otorgar la personería jurídica para las asociaciones de trabajadores y de empresarios como garantía del ejercicio democrático de los derechos y de cumplimiento de las obligaciones que se asuman en la negociación.
4. Asegurar la convocatoria preceptiva de los Consejos de Salarios recuperando el rol del Estado como promotor de la negociación y como mediador creíble y confiable.
5. Mantenimiento de los Consejos de Salarios con los cometidos y competencias que les asigna la Ley 10.449 y el Convenio Internacional No. 131, sin perjuicio de los acuerdos que en materia de condiciones de trabajo logren las partes, respetando el principio de la negociación bipartita en consonancia con los instrumentos internacionales en la materia y en particular, con el Convenio Internacional de Trabajo No. 98.
6. Consagrar la obligación de negociar de buena fe.
7. Establecer la posibilidad de negociar a nivel de rama de actividad y por empresa, estableciendo mecanismos en la negociación por rama que reconozcan las posibles diferencias entre las empresas de la misma, siempre que así se justifiquen debidamente.
8. Establecer en los convenios colectivos las cláusulas de paz social.
9. Establecer mecanismos ágiles de denuncia para el caso de incumplimientos o inexistencia de plazo acordado.
10. Respetar la autonomía de la voluntad de las partes como forma de lograr una negociación fluida y respetuosa, en materia de duración de los convenios colectivos, los que caducarán a su vencimiento, salvo

acuerdo de partes, o en el momento en que sean denunciados.

11. Hacer extensivo los efectos del convenio colectivo tanto a las empresas como a los trabajadores no afiliados a sus respectivos sindicatos. Se establecerá a esos efectos el requisito de inscripción del convenio colectivo ante el MTSS que se hará cargo de su publicación.

3. El derecho de Huelga

Consideramos que la huelga es uno de los medios legítimos para que los sindicatos fomenten y protejan los derechos de los trabajadores. Así lo reconoce nuestra Constitución estableciendo que la misma es un derecho gremial y que sobre esa base se reglamentará su ejercicio y efectividad.

Más allá de la inexistencia de reglamentación legal, el derecho de huelga entendido como la interrupción voluntaria del trabajo como medida gremial, ha sido libremente ejercido por los trabajadores desde el restablecimiento del régimen democrático hasta la fecha, habiéndose aceptado determinadas limitaciones cuando la huelga fue decretada en “*servicios esenciales*”, en general públicos, cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

El debate y confrontación se han producido a partir de la concepción gubernamental según la cual la ocupación del centro de trabajo es una modalidad del derecho de huelga a condición de que se realice en forma pacífica.

Desde nuestra concepción democrática entendemos que la ocupación al igual que el piquete no pueden ser consideradas como modalidades del derecho de huelga por los siguientes fundamentos:

- su ejecución entra en colisión inconciliable con otros derechos consagrados en la Constitución, tales como la libertad de trabajo y de comercio tutelada por el art. 36, el derecho de propiedad que regula el art. 32, la libertad de circulación, artículo 7 entre otros; y
- porque el calificativo de “pacífico” es una contradicción en la medida que una ocupación del lugar de trabajo es “pacífica” sólo en apariencia porque dejará de serlo toda vez que aquellos trabajadores que no adhieren a la medida pretendan ejercer su derecho al trabajo dentro de la empresa. Igual razonamiento corresponde aplicar al piquete en tanto el mismo sólo puede ser calificado de “pacífico” en tanto aquellos trabajadores que no adhieren a la medida no pretendan ingresar a su lugar de trabajo.

En virtud de estos conceptos proponemos que se legisle sobre las siguientes bases:

- Se declarará expresamente que la ocupación de los lugares de trabajo y el piquete como medidas gremiales, no están amparadas como ejercicio del derecho de huelga consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República.
- Se establecerá que una vez comunicada al empleador la declaración de huelga, éste deberá abstenerse de emplear trabajadores ajenos a la empresa, salvo para aquellas labores cuya suspensión afecte gravemente la seguridad y conservación de los locales, maquinarias o materias primas o cuya interrupción impida la reanudación posterior inmediata del trabajo.
- Se regularán y admitirán mecanismos y acciones que protejan eficazmente los créditos del trabajador ante la eventual insolvencia del empleador.

4. Nuevo proceso laboral: rápido y seguro

La demora del proceso laboral afecta a ambas partes al deteriorar el clima de seguridad jurídica que debería servir de base al relacionamiento entre trabajadores y empresarios. Muchas veces impide gravemente el derecho del trabajador a tener una pronta justicia que lo ampare en la reclamación de sus derechos.

Un nuevo proceso laboral debe preservar un justo equilibrio entre la celeridad del procedimiento y el respeto y preservación de las garantías procesales para las partes, tales como el debido proceso, la igualdad procesal, que son esenciales en el Estado de Derecho. Las actuales demoras que se producen en los juicios laborales, obedecen más bien al recargo de tareas que aqueja a los juzgados de trabajo que a los plazos con los que cuentan las partes para articular sus defensas. En función de ello proponemos elaborar un nuevo proyecto de proceso laboral sobre las siguientes bases:

- Se establecerán plazos procesales perentorios e improrrogables cuya duración sea razonable para contestar la demanda, evacuar traslados y recurrir los fallos.
- Se impondrá al juez el fallo en única audiencia en aquellos casos en los que así lo permita la prueba presentada, facultándolo expresamente a desestimar de plano aquella prueba que no considere esencial y la que entienda se ha presentado con una finalidad meramente dilatoria.
- Para los juicios de menor cuantía se crearán juzgados de paz especializados en la materia preservando la segunda instancia pero otorgando competencia en la misma a los juzgados letrados de primera instancia del trabajo. Tal situación contribuirá a abreviar el plazo al tratarse de un tribunal de alzada de carácter unipersonal.

- En la segunda instancia de aquellos asuntos de mayor cuantía donde intervienen los Tribunales de Apelaciones de carácter colegiado, se establecerá en forma preceptiva:
 - i) que deberán acudir a la decisión anticipada en los casos que la misma corresponde y ii) el estudio del expediente en forma simultánea por todos los ministros.

15. SEGURIDAD SOCIAL: Profundizar la Reforma



15. SEGURIDAD SOCIAL: *Profundizar la Reforma*

1. Introducción

La reforma del sistema jubilatorio implementada hace 14 años por el Partido Colorado ha sido exitosa, confirmándose los pronósticos que entonces se hacían, cuando instábamos a la aprobación del proyecto de ley. Sancionada la ley N° 16.713 la adhesión de los trabajadores al nuevo sistema ha superado todas las expectativas; actualmente hay casi 900.000 afiliados a las AFAPs y el 95 % de ellos se han adherido en forma voluntaria.

2. Las ventajas del sistema actual

En primer lugar, el sistema mixto terminó con la injusticia de los topes de las jubilaciones. Los trabajadores al amparo del nuevo régimen generan derechos jubilatorios por los aportes efectuados.

En segundo lugar, es un sistema seguro a largo plazo. La actual administración del BPS actualizó las proyecciones efectuadas en 1995 y concluyó que el banco ahora tiene sustento financiero a largo plazo, tal como se sostuvo en aquel momento. En efecto, en la “*Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el BPS*”, publicado en la página web del organismo, se realizaron proyecciones para el período 2007-2050. Los resultados son contundentes. Esto da seguridad a los jubilados en cuanto a la certeza del cobro de sus haberes y tranquilidad a los trabajadores activos de recibir pagos acorde a sus aportes cuando les llegue el momento de gozar de su retiro.

En tercer lugar es un sistema más justo. No sólo por la mencionada eliminación de los topes sino porque la historia laboral asegura que no habrá jubilación para los evasores, financiada a costa de los que aportan y del contribuyente en

general. El cálculo del haber jubilatorio, en la parte administrada por el BPS, se hizo más proporcional a las aportaciones de toda la vida y las cuentas personales en las AFAPs dependen estrictamente del ahorro de cada trabajador. La sostenibilidad de largo plazo del nuevo sistema permitió tratar preferentemente la situación de los que en su trayectoria laboral han resultado menos favorecidos. La jubilación de los que menos ganan puede alcanzar en algunos casos al 120% del promedio de sus ingresos actualizados.

Los cambios introducidos por la reforma han sido un fuerte incentivo para la formalización del empleo. Paradójicamente, quienes se oponían al nuevo régimen hoy destacan este logro, como también los mejores resultados financieros del BPS y los exhiben como si fueran resultantes de su gestión y no un beneficio asociado al proceso de reforma del sistema. Con el correr del tiempo la gente fue advirtiendo la importancia del cumplimiento de sus pagos y que sus ingresos como pasivo, dependerán de los aportes efectuados ahora en actividad.

El sistema mixto es transparente y con mejores condiciones de control ciudadano. La Historia Laboral, la recaudación nominada y la existencia de cuentas personales de ahorro transparentaron todo el sistema. Los trabajadores reciben la información y, con los datos que obligatoriamente les deben aportar las AFAPs, pueden controlar todo cuanto ocurre con sus aportes y sus ahorros.

Hoy el sistema previsional ofrece mayor flexibilidad para acceder a la jubilación. A partir de la maduración y consolidación de la reforma se ha podido avanzar en este aspecto. Quienes ahora se jubilen con menos años de servicio o con menor edad, tendrán un beneficio que está calculado exactamente en el marco de las reglas de equilibrio actuarial del sistema que instauró la reforma provisional.

Si bien el objetivo fundamental del nuevo sistema previsional mixto es mejorar los beneficios jubilatorios de los trabajadores

uruguayos, parte de sus ahorros han sido invertidos en apoyo de proyectos productivos y se confía en que se intensifique la generación de oportunidades para que los fondos dispongan de más opciones.

En un mercado laboral cambiante cualquier sistema requiere ajustes periódicos. Por tanto proponemos:

3. Ofrecer más y mejores opciones.

En primer lugar, es esencial para el ciudadano mantener la posibilidad de opción en relación a quién va a administrar su ahorro jubilatorio. La pretendida “eliminación del lucro” en la administración de los fondos previsionales no es más que una medida que apunta a la estatización de los fondos, que deja a los trabajadores en manos de una sola administradora estatal. La posibilidad de elección del ciudadano, en este tema como en muchos otros, es la mejor garantía para el buen funcionamiento del sistema. Por otra parte, a julio de este año el 62% de los afiliados al sistema han optado por administradoras privadas lo que representa más de 540 mil afiliados. ¿Por qué invalidarles su elección?

En segundo lugar, es conveniente abrir nuevas opciones de inversión para los fondos, levantando progresivamente algunas de las restricciones existentes.

Asimismo, el Partido Colorado promueve la incorporación de más fondos donde los trabajadores puedan invertir sus ahorros, lo que permitiría opciones de acuerdo a la edad de los aportantes. En esta dirección, es importante la constitución de un segundo fondo de renta fija a los efectos de que los afiliados que estén cerca de jubilarse estén protegidos de fluctuaciones económicas adversas de último momento. Del mismo modo, es conveniente que exista un fondo más orientado a la rentabilidad, que pueda ser una buena alternativa para los más jóvenes.

4. Más Sistemas Mixtos.

Recientemente, el Parlamento aprobó la ley de reforma de la Caja Policial. Esta ley responde textualmente al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo en la administración pasada, salvo en un aspecto: eliminó la posibilidad que los policías puedan optar por el sistema mixto y tener participación en los fondos de ahorro previsional, de forma totalmente voluntaria, privándolos así de las opciones que gozan los trabajadores uruguayos. Hay que revisar la ley y extender rápidamente la posibilidad de optar por nuevos beneficios a los policías.

El avance del proceso de la reforma se sustenta en el establecimiento de más opciones para la gente. A partir de la adecuación de una modalidad de ahorro voluntario que ya existe, puede darse a los uruguayos que viven y trabajan en el exterior, la posibilidad para que ahorren para su jubilación en Uruguay.

5. Mejores beneficios y mayor protección.

Con un sistema financieramente estabilizado, se pueden considerar nuevas formas de protección familiar. Es primordial en este plano dar apoyo a las parejas jóvenes que quieran tener hijos. El país se encuentra frente a un grave problema demográfico: el año 2008 fue récord en baja de nacimientos. En poco tiempo se ha pasado de 55 mil nacimientos anuales a poco más de 47 mil. El sistema de seguridad social podría aportar, entre otras medidas, para que se favorezca a las parejas jóvenes en el momento de tener hijos sin desmejorar las condiciones de acceso al trabajo de ambos, padre y madre.

Existen aspectos técnicos tendientes a mejorar el sistema que demandan un permanente diálogo con los administradores. Uno de ellos es el relativo al mejoramiento de las garantías para que los jubilados perciban con mayor nitidez la seguridad de contar con la renta vitalicia cualquiera sea la aseguradora

que elijan para confiar su ahorro a la hora de gozar del beneficio de su jubilación.

6. Compromiso de estabilidad del sistema de protección social.

Un sistema consolidado y libre de amenazas puede seguir avanzado en mayores beneficios contributivos y no contributivos, asignaciones familiares, pensiones a la vejez, asistencia a los discapacitados, entre otros. Pero para ésto es necesario que el conjunto del sistema político se comprometa y preserve la estabilidad del nuevo sistema previsional.

16. Energía "ACA": Abundante, Confiable, Accesible



16. Energía “ACA”: *Abundante, Confiable, Accesible*

1. Situación Actual

Los principales consumos en nuestra matriz energética son el transporte (31 %), seguido del residencial (27 % - principalmente calentamiento de agua) y el consumo industrial (23 %) los cuales junto a los del comercio y servicios (10 %), constituyen más del 90% del total de energía consumida en el país.

Esta distribución se da con un consumo per cápita muy inferior al de nuestros vecinos Brasil y Argentina. Esto indica que nuestras posibilidades de desarrollo industrial y de servicios podrían crecer ampliamente si dispusiéramos de más energía de bajo costo y nos muestra que es posible incidir en esta etapa, para imponer políticas energéticas más actuales y en consonancia con las posibilidades de desarrollo globales vigentes.

Tanto los países industriales como de servicios pueden ostentar consumos energéticos elevados. Considérese el caso de la República Dominicana, una isla eminentemente turística dentro del Caribe, en la cual el pico de consumo es de 3800 MW mientras que Uruguay llega en invierno a algo más de 1600 MW. Los hoteles 5 estrellas consumen como plantas industriales de Conaprole, por lo cual un desarrollo turístico serio nos lleva indefectiblemente a disponer de un suministro energético mucho más abundante que el actual y sobre todo, de calidad.

La actual matriz energética resulta onerosa e insuficiente pero sobre todo merece la calificación de “*limitante del desarrollo nacional*”. La actual administración ha focalizado el concepto

de eficiencia energética sólo en el sentido de la restricción al consumo, lo cual conduce al público a confusiones. No solamente Uruguay debe usar mejor su energía. Por sobretodo debe generar mucho más y a menor costo.

Gracias a importantes inversiones ya lejanas en el tiempo, contamos con un parque hidroeléctrico importante, base de la matriz actual. En otras naciones se emplea en general el criterio inverso : el parque hidroeléctrico se utiliza sólo en el pico de consumo y se dispone de otros recursos para satisfacer la demanda base en todo otro momento. Esto nos ha permitido por muchos años disponer de costos muy competitivos en materia de energía eléctrica. Sin embargo, como consecuencia de un mayor desarrollo, actualmente debemos recurrir casi permanentemente a nuestras unidades de respaldo, que utilizan combustibles fósiles. Debido a la volatilidad de sus precios, ésta alternativa resulta no sólo onerosa sino también poco predecible en cuanto a sus costos.

Por otra parte la administración Batlle (2000-2005) inauguró la compra de energía eléctrica a Brasil pasando por Argentina a precios competitivos, como paliativo de corto plazo. La actual administración tomó este recurso como corriente y cotidiano, sin resolver el problema de la generación de energía por nuestros propios medios. En consecuencia, se perdió poder de negociación (o se aumentó la dependencia)por lo cual, en el verano 2007-2008 llegamos a pagar US\$400 el MWh. Debe tenerse en cuenta que el país presenta picos de compra de energía eléctrica de 810 MW con picos de consumo de 1200 MW. Este grado de dependencia es absolutamente intolerable y nos pone en manos de nuestros competidores en el mercado de carnes, granos y otros commodities.

Nuestro país carece de fuentes económicamente ventajosas para la generación de energía eléctrica como ser combustibles fósiles incluyendo petróleo, gas natural o carbón. El sector del transporte, el de mayor consumo, se alimenta mediante el uso

masivo del gas oíl y naftas, generando una dependencia peligrosa sin diversificación de fuentes.

Al día de hoy estimamos la necesidad de generación propia en el orden de 600 a 700 MW de potencia adicionales, para eliminar nuestra actual dependencia de la región y permitir la electrificación parcial del parque de transporte nacional, disminuyendo drásticamente nuestra necesidad de combustibles fósiles.

El gobierno actual barajó varias alternativas, algunas posibles, otras no, algunas antieconómicas y otras disparatadas, todas en el mismo plano. *No se hizo un solo estudio de factibilidad*, lo que facilita la toma de decisiones en materias de inversión cuantiosa. Finalmente se decidió por la peor solución: *seguir importando electricidad de Brasil* para lo cual está construyendo (primera inversión de 135 millones de dólares) una convertidora de 500 MW, que resulta insuficiente para las necesidades actuales de importación. Además, para implementar dicha conexión, UTE deberá tender la línea de alta tensión tanto en Brasil como en nuestro territorio, para unir la usina de Candiota con San Carlos. La alternativa adoptada implica a su vez duplicar la producción de la usina brasileña que funciona a carbón, suscribiendo un contrato donde se fijen los precios de la electricidad, que necesariamente van a ser más altos que el costo de producir aquí. A ello se agrega el agravante de lo que significa en estos momentos instalar una usina a carbón, la más contaminante que se puede imaginar; la que seguramente va a ser castigada con cargas internacionales, por su brutal emisión de anhídrido carbónico: 3:900.000 toneladas de CO₂ por año. Un reactor nuclear hubiera permitido exportar electricidad sin producir la más mínima contaminación del aire.

En suma: al final de la actual administración el país presentará un panorama energético muy preocupante : insatisfacción de la demanda a precios competitivos, dependencia de países

extranjeros en materia energética, peligro inminente de desabastecimiento y fuerte endeudamiento de la empresa energética monopólica del estado.

2. Estrategia

Orientaremos la nuestros esfuerzos a satisfacer la demanda energética al menor precio posible , con la mayor calidad y sustentabilidad, para mejorar el bienestar de la población y para permitir competir globalmente en materia de producción de bienes y servicios, posibilitando al público la mayor cantidad de alternativas energéticas para su eficiente utilización en el hogar y el ámbito productivo.

Aspiramos a alcanzar un abaratamiento de la matriz energética del orden del 15% en el período de gobierno.

Para ello se requiere formular un plan a veinte años, capaz de dotar al país de usinas generadoras capaces de producir toda la electricidad necesaria a precios internacionalmente competitivos.

La ley vigente prevé los pasos para organizar la compra de la energía producida en nuestro territorio por particulares. Si UTE continúa la política de importación de electricidad, continuarán los aumentos de tarifas para cubrir su déficit .

En cambio, debería cumplir con la vigente Ley de Regulación Eléctrica separando por un lado “UTE Generación” y por otro “UTE Transmisión y Distribución”, entregando a su vez el despacho de carga a ADME y abrir el mercado a generadores privados de acuerdo con las resoluciones de la URSEA. Estas medidas nos llevarían a poder contar con empresas energéticas públicas (UTE-G y UTE-T/D) mucho más eficientes y competitivas, que ofrecerían sus productos a precios más bajos, aumentando la competitividad del país.

La integración energética regional deberá incentivarse construyendo infraestructura y estableciendo un marco

normativo adecuado, para facilitar el intercambio a precios competitivos, de energía eléctrica y de una canasta de combustibles.

Se deberá trabajar para bajar los costos de importación, especialmente en épocas del año que indiquen un marcado consumo por grandes usuarios, permitiendo la libre importación según términos contractuales y regulatorios pre-establecidos.

ANCAP deberá competir con empresas del sector, permitiendo bajar los costos de los combustibles y aumentar su eficiencia para los distintos sectores de su producción.

Es necesario aumentar la canasta de fuentes de energías a nivel domiciliario para así permitir la elección del combustible más adecuado según su destino (calefacción, agua caliente, cocción de alimentos, iluminación,...etc.): electricidad, gas natural, gas licuado de petróleo, solar, eólica e hidrógeno.

Se deben continuar los esfuerzos en materia de *eficiencia energética* siguiendo las experiencias de países más avanzados en la materia y en conjunto con los países de la región.

Se deberá incentivar la construcción de viviendas con materiales eficientes del punto de vista energético, pues ello bajará sensiblemente el consumo de energía de alto costo. Esto se logra otorgando deducciones impositivas para quien emprenda edificios inteligentes y con avances tecnológicos dirigidos a ese propósito.

La energía nuclear es limpia y la más barata, después de la energía de origen hidráulico. Su uso es continuo, independiente de factores naturales y su costo, en una operación de largo plazo, es insignificante (40 dólares por MWh., cuando UTE llegó a pagar 10 veces mas a Brasil).

Consideramos, entonces, que el país debe adoptar la energía nuclear como energía de base, actuando en conjunto con la electrohidráulica y eólica, para lograr un abaratamiento

sensible del costo de la energía eléctrica. Ello permitirá el desarrollo en el país de una producción industrial competitiva y así la generación de empleos de calidad que retenga a nuestros jóvenes más capacitados. Al mismo tiempo conseguiremos reducir la dependencia de los hidrocarburos y la importación de energía de nuestros competidores regionales, reforzando nuestra soberanía e independencia.

El uso de energías “alternativas”, como la eólica, la biomasa y la solar térmica, puede ser incentivado no sólo para satisfacer el consumo local sino para exportar a la región. Para ello deben presentarse condiciones atractivas para los inversores nacionales, regionales e internacionales, basándose en el crecimiento de la infraestructura y en la apertura de la competencia.

También debemos repotenciar nuestros generadores hidroeléctricos, incentivando para ello la inversión mixta “privado-pública” en obras hidroeléctricas, conjuntamente con sistemas de riego.

Es necesario, por último, aumentar los incentivos y garantías de inversión en autogeneración con vertido de excedentes a la red a precios justos y adecuados al tipo de generador, permitiendo los contratos entre grandes consumidores y generadores privados.

3. Propuestas

- Desarrollar el proyecto de almacenamiento de gas natural en acuíferos como el de la formación Santa Lucía, para así facilitar la construcción de nuestra planta de regasificación que permitirá satisfacer nuestras necesidades de generación eléctrica e industrial. Dicho proyecto permite la venta contracíclica del gas natural importado hacia Buenos Aires, reduciendo el tiempo de amortización financiera.

- Impulsar el proyecto existente de gasoducto al sur del Brasil, para integrar la región frente a la tendencia gasífera imperante hacia el futuro cercano y afirmando nuestro rol de intermediario energético, dada nuestra situación geoeconómica privilegiada, iniciada con la terminal de contenedores en el puerto de Montevideo.

-Cerrar un anillo energético alrededor de nuestro país, prolongando las líneas de alta tensión de 500 kV existentes hasta San Carlos, llegando a la convertora de Rivera y concluyendo en el punto de partida del cuadrilátero de Salto Grande. Esto permitirá ofrecer energía a toda la República con seguridad y calidad de suministro, al tiempo de facilitar los intercambios regionales.

- Redireccionar la interconexión eléctrica hacia el nudo de extra alta tensión entre Argentina y Brasil en Yaraví, con la idea de sumar a Paraguay a las posibilidades de compra y/o venta de energía para nuestro país. Ello habilitará mayores posibilidades y menores precios, ya que dichas líneas de extra alta tensión permiten licitar a generadores y consumidores de todos los estados del Brasil y no solamente Rio Grande Do Sul, como ocurre en el proyecto de interconexión de la actual administración.

- Afrontar el desarrollo de una primera central nuclear con el fin de asegurar nuestra soberanía energética, bajar los costos de generación y aumentar nuestro nivel de competitividad. Se plantean dos alternativas: i) construir por cuenta propia una unidad de 600 a 700 MW en 5 a 7 años; o ii) estudiar la posibilidad de participar como socios en una planta de gran

escala en Brasil, con un porcentaje que cubra las demandas de mediano y largo plazo de Uruguay.

- Administrar el período intermedio hasta la concreción de la primera central nuclear de base del país, con el alquiler de pequeños reactores flotantes de 35 a 70MW largamente utilizados en el Mar Artico con la asistencia de la IAEA (Organización Internacional de Energía Atómica) como garantía de seguridad y cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. Resuelve el problema de residuos ya que una vez finalizado el contrato los barcos retornan con sus reactores completos al país de origen.

- Promover la inversión privada en energías alternativas (eólica, biomasa, solar, biodiesel, etanol,...etc.) para sumar a nuestra matriz energética y la creación de parques industriales con capacidad de autogeneración y venta de excedentes a la red.

- A largo plazo ingresar en la tecnología del hidrógeno, produciendo nuestras propias celdas de combustibles y disponiendo de transporte híbrido para uso público y privado.

17. INFRAESTRUCTURA: Obras Públicas al Servicio del Uruguay



17. INFRAESTRUCTURA: Obras Públicas al Servicio del Uruguay

1. Introducción

Según el BID la Infraestructura consiste en el conjunto de estructuras, equipamiento e instalaciones de ingeniería, con vida útil de largo plazo, que emplean los hogares y los sectores productivos de la economía. Se ha comprobado que existe una relación positiva en los países, entre los niveles de ingreso y la calidad de la infraestructura. Según estudios realizados por CEPAL, en los países en vías de desarrollo, la falta de infraestructura adecuada explica, al menos, el 40% de los costos de transporte. El no poseer una adecuada infraestructura aumenta los costos de transacción produciendo disminución de la competitividad de los sectores productivos, desalienta la instalación de nuevos emprendimientos y por tanto disminuye la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo.

Entre los años 1985 y 2005 se incrementó fuertemente la cantidad y calidad de herramientas de gestión, las que permitieron entre otros, direccionar los recursos disponibles de forma más eficiente. A pesar de los momentos de crisis económica y de las trabas impuestas por la oposición política se plasmaron bajo el liderazgo del Partido Colorado y del Partido Nacional en el gobierno, importantes inversiones en todas las áreas de la infraestructura de transporte, algunas de las cuales hoy se ven en construcción como por ejemplo lo es la nueva terminal del Aeropuerto Internacional de Carrasco.

2. Objetivos Generales en Políticas de Transporte

La implementación de toda política de desarrollo económico debe necesariamente sustentarse en políticas de transporte. El traslado eficaz y eficiente de personas y bienes viabilizan el comercio y lo incrementan en la medida que el País posea buena infraestructura de transporte y un buen equipamiento del mismo.

Esto demanda cuantiosas inversiones ya sea para su construcción o mantenimiento. Por tal motivo en nuestro País como en otros, un gran porcentaje de dichas inversiones son financiadas con fondos Públicos. Desarrollaremos instrumentos de participación del sector privado de forma de captar financiamiento para realizar el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura de transporte. Instrumentaremos un Fondo de Infraestructura al que se le destinarán parte de los impuestos y tasas que el sector transporte aporta de forma de implementar planes de obra de corto y largo plazo de forma de sustentar el crecimiento económico de la Nación. Generaremos un ambiente favorable para captar financiamiento asegurando estabilidad institucional, certeza jurídica, reglas claras en las relaciones laborales y estabilidad económica.

La política de transporte del Partido Colorado tendrá por objetivos generales, fiel a la historia de nuestro partido, obtener un transporte bueno, competitivo, seguro y sustentable.

Bueno en el sentido de satisfacción a los usuarios.

Competitivo en el sentido que colabore con el crecimiento de la producción Nacional y que la marca Uruguay de logística sea una opción preferente para la región.

Seguro en el amplio sentido, que sea seguro para los habitantes, para los clientes y para los usuarios.

Sustentable en el sentido que se pueda mantener en el tiempo y pueda crecer con el crecimiento del País y de la Región.

3. Objetivos Nacionales

Los siguientes conceptos son válidos para todos los modos de transporte y para todos los usuarios.

- Lograr que la producción Nacional pueda llegar a los puertos a un costo competitivo reduciendo las ineficiencias, tarifas y precios que gravan a la exportación y a la importación.
- Lograr que las personas puedan circular libremente dentro del territorio y que los servicios se ajusten a las necesidades y posibilidades de los ciudadanos en un marco de sostenibilidad.
- El transporte debe de ser un servicio auto-sostenido con lo que los ciudadanos o clientes paguen por el mismo. Los recursos del Estado no están para atender ningún sector productivo en particular, sino para atender temas como la seguridad ciudadana, la justicia, la educación y la salud pública. Los precios deben permitir la competitividad de la producción y la sostenibilidad de la cadena de transporte y evitar que los eslabones fuertes de la cadena actúen en desmedro de los eslabones débiles. El sistema de transporte de personas debe atenderse por los precios, salvo en los servicios sociales de baja rentabilidad en que el Estado a través de subsidios explícitos considere que se justifican.
- Los impuestos y tasas que paga el transporte a través del combustible, insumos y peajes, además de los que paga en sus actividades comerciales, deben destinarse a generar un Fondo de Infraestructura que atienda las necesidades de la

órbita Nacional y Departamental, según prioridades debidamente fundamentadas.

4. Objetivos Regionales

A través de una política de estado propulsada por sucesivos gobiernos colorados Uruguay ha logrado insertarse en la región y hacia el mundo como un centro de concentración y distribución de cargas promoviendo los regímenes de zona franca, puerto libre y aumentando la calidad de sus servicios logísticos. Uruguay tiene en la captación de mercados de tránsito desde la región y hacia la región la posibilidad de crecer y multiplicar por tres su protagonismo en diez años. Este incremento impactará positivamente en el PBI, lo que permitirá tener más recursos para distribuir logrando que los habitantes tengan una calidad de ingreso superior a la actual.

LOGROS, PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

5. Transporte de la Producción

El País ha crecido en producto y en toneladas, por lo cual debe de pensar que para ser sostenible, debe poder invertir en infraestructura, sea de puertos, carreteras, camiones, aviones o barcos. Las inversiones necesarias deben contar con la participación del sector privado y el Estado instrumentar modelos de participación a la vez de actuar de intermediario entre quienes pagan precios o impuestos y la actividad.

La carga forestal del país hoy duplica la carga agropecuaria y será mayor en el futuro, por lo tanto las carreteras duran la mitad y es necesaria una reacción inmediata que permita reforzar las carreteras y atender a su mantenimiento en forma urgente para no perder el patrimonio vial alcanzado a través de varias generaciones. La forestación ha permitido que se desarrollaran nuevos puertos en Fray Bentos, en Mbopicua, en Nueva Palmira y en Conchillas y se diversificaran las cargas en Montevideo. El Partido Colorado seguirá apoyando esta tendencia y promoverá un puerto de aguas profundas en el Océano Atlántico.

Otras cargas de origen agropecuario son relativamente nuevas y requieren de silos y terminales adecuadas y de industrias de valor agregado que permitan dar trabajo a los ciudadanos. Es necesario repensar el País de una producción extensiva a una producción intensiva y los requerimientos de transporte de esta nueva situación, así como los de la energía y del agua que la misma requiere¹⁸.

6. Transporte de la Población

En el transporte doméstico, el ómnibus ha demostrado ser un modo eficiente y satisfactorio de transporte, debido a las distancias del país y al empresariado que lo gestiona. Este sistema debe de ser autosustentable, preferentemente sin subsidios (porque todo subsidio al final lo termina pagando el ciudadano que no se beneficia del servicio subsidiado), sin subsidios cruzados entre usuarios, donde unos pagan boletos más caros para que viajen otros.

Los subsidios sí existen son parte de las políticas públicas y por tanto los pagaremos todos en los impuestos, pero sin

¹⁸ Ver específicamente el capítulo 19 sobre desarrollo Agropecuario

ningún privilegio a ningún sector en desmedro del bolsillo de los usuarios. No podemos subsidiar el transporte aéreo para que el que no viaje en avión pague parte de la cuenta del que usa el servicio. No es posible mantener un servicio ferroviario de pasajeros con locomotoras para mover trenes de carga y perder millones de dólares anuales. Tendremos que poner unidades adecuadas para estos servicios, que estén en buenas condiciones, cumplan los horarios y sean auto sustentables.

7. Transporte como Servicio a la Región

El transporte y las terminales portuarias han sido uno de los sectores de mayor crecimiento en el País como consecuencia de políticas promovidas por el Partido Colorado desde el gobierno contra la férrea oposición del Frente Amplio. Si no ha crecido más ha sido por la competencia desleal y discriminación que han practicado Argentina y Brasil sobre nuestro transporte, que a pesar de todo hoy les presta servicios. Para aumentar el transporte tenemos que buscar kilómetros de recorrido en la región. El país es muy chico para crecer como aspiramos. Tomaremos las medidas necesarias para salvar las asimetrías que nos han hecho perder competitividad con los transportistas de Argentina y Brasil, requiriendo en primer lugar que cumplan las normas y aportes tributarios que esos países les exigen a nuestros transportistas a efectos que existan reglas de juego recíprocas y justas.

Pero no solamente debemos ver el transporte como el traslado de mercaderías en sí mismo sino todas las posibilidades que el traslado de bienes le abre al País en el área de logística. Para ello apoyaremos la expansión regional de las empresas de logística y fomentaremos que otras empresas encuentren en el Uruguay, la mejor base para sus operaciones.

8. Transporte de Carga

El transporte de carga viene enfrentando el aumento de la demanda de la carga agropecuaria, con inversiones en camiones como no se registraban en la historia, lo que habla de la capacidad del sector privado para responder a los nuevos desafíos. Las posiciones dominantes de algunos tomadores de fletes hacen peligrar la sostenibilidad de muchos empresarios cuando los precios de los fletes no responden a los costos. No queremos regular precios de fletes, pero sí de alcanzar un adecuado compromiso en toda la cadena productiva, para que haya lugar para todos en el mercado, siempre que sean eficientes.

Es necesario estabilizar los picos de demanda de forma tal de racionalizar el transporte nacional, con adecuadas previsiones de zonas de almacenaje y trasbordo y liberar los camiones que hacen muchas veces de silo por falta de capacidad de recibo sin el pago por este servicio.

9. Transporte de Personas

En el transporte de personas, queremos mejorar las prestaciones. Cada empresa debe tener como objetivo aumentar la satisfacción de sus clientes.

Las empresas de transporte tienen su razón de ser en el mercado que atienden. Sin embargo, no siempre cumplen con sus clientes en horarios y calidad de servicios. Las paradas y terminales deben de ser mejoradas sin por ello agregar costos a los pasajeros.

Somos partidarios de la competencia, pero somos concientes fieles a la tradición colorada y batllista que es necesario equilibrar la demanda con la oferta viable, por lo que guardaremos un adecuado equilibrio entre ambas, atendiendo

las razones de la ciudadanía y no las presiones de ningún grupo de interés.

10. Transporte Vial Carretero

Nuestro sistema de caminos nos proporciona un excelente grado de accesibilidad. La extensión de la red vial de jurisdicción Nacional es de 9.000 km de carreteras. Aproximadamente 3.000 km componen la red primaria, la que canaliza cerca del 70% del tránsito. El patrimonio vial de la red Nacional supera los U\$S 3.000.000.000. La red se completa con aproximadamente 60.000 km de caminos departamentales, los que pertenecen a la jurisdicción de los Municipios.

Montevideo posee una red vial de 3000 km contabilizando calles y caminos. Por el sistema de caminos y carreteras se transporta el 95% de la cargas y pasajeros, situación que demanda continuas tareas de mantenimiento y rehabilitación. Las carreteras del área metropolitana y el corredor Oeste – Este, por ruta 1 e Interbalnearia, canalizan la mayor cantidad de tránsito. Esta situación condujo a realizar inversiones consistentes en aumentar la capacidad de las carreteras, realizando duplicación de vías.

La instalación de importantes nuevos emprendimientos, en particular las Plantas de Celulosa, vienen a establecer un re-direccionamiento de la carga, lo que obliga a la rápida rehabilitación de la red secundaria. Ante esta realidad nos comprometemos, entre otras, a:

- Mantener e incrementar el valor patrimonial de la red vial.
- Diseñar rápidamente un plan de adecuación de carreteras y caminos que atienda el tránsito generado

por la madera. En él se involucrará al sector industrial y de transporte.

- Modernización de carreteras existentes en la región Noreste del País, especialmente los corredores definidos por las Rutas 6 y 7.
- Rehabilitación de los corredores transversales, ruta 26 y ruta 14.
- Completar la doble vía de Ruta 1.
- Apoyo a los Municipios para el mantenimiento de la caminería Rural

9. Puertos y transporte fluvial

La política de puertos ha sido una política de Estado pues han pasado tres gobiernos de diferentes partidos y se ha mantenido en sus principios básicos de eficiencia y productividad. Fuimos y seguiremos siendo propulsores de esa línea pues el País lo requiere.

En la función regulatoria del Estado, trataremos de establecer condiciones de competencia leales entre los actores privados. Aseguraremos que no existan privilegios para algunas empresas, que se benefician del Estado en su rol portuario para tener terminales de uso exclusivo, sin realizar las inversiones como sucede en el caso de Colonia o lograr extensiones de sus concesiones con pagos ridículos en compensación de favores políticos como en Montevideo.

Pero no alcanza con lo que hemos hecho hasta ahora que es mucho.

El Uruguay debe posicionarse como la puerta de entrada a la Cuenca del Plata y para eso promoveremos un puerto en el Océano Atlántico, de agua profunda para que los grandes barcos recalen en ese puerto, se eviten la entrada a los ríos y puedan llegar o salir con su carga completa, para beneficio de

la competitividad de la producción nacional, regional y del comercio.

10. Transporte Ferroviario

El transporte ferroviario tiene su oportunidad, aunque ha dejado pasar la mayor que tuvo en décadas, que fue la captación de la carga forestal masiva. Esperamos que de futuro pueda captar parte de la misma. En el Partido Colorado pensamos que a futuro, la integración con Argentina y Brasil puede deparar interesantes perspectivas para un ferrocarril eficiente.

Es conocido que el ferrocarril, para poder competir con éxito con el modo carretero, necesita de grandes volúmenes de carga y de distancia. El incremento del transporte de madera parece otorgarle una posibilidad histórica. Para aprovechar esa oportunidad es necesario realizar cuantiosas inversiones en Infraestructura. La velocidad actual promedio de circulación es de 20 Km/h. En la actualidad AFE transporta 1:100.000 toneladas de carga aproximadamente. De no realizar rápidamente las inversiones en rehabilitación de vías, el incremento de carga estimado será transportado por carretera.

Constituyen nuestro desafío:

- Diseñar un nuevo esquema para el transporte ferroviario. Dicho esquema debe atender los problemas de operación y rehabilitación de vías.
- Desmonopolizar la circulación sin operador dominante.
- Diseñar instrumentos para la participación Privada.
- Lograr al menos una velocidad de circulación promedio de 40 Km/h.
- Pero lo que no puede ser es la ineficiencia actual del sistema ferroviario que en lugar de aportar al

crecimiento del país, le resta a través de un subsidio que es necesario entregar todos los años.

11. Transporte Aéreo

Por su envergadura, las inversiones a realizar en aeropuertos, al igual que en puertos, se canalizan fundamentalmente hacia el sector privado para no absorber indebidamente los limitados recursos del erario público. Con ese fin el Partido propicia esquemas de asociación Público – Privadas, como las realizadas en el Puerto de Montevideo y en el Aeropuerto de Carrasco, que constituyen ejemplos exitosos.

Las experiencias antes referidas constituyen un buen instrumento para la construcción de nuevos puertos y para la necesaria readecuación de los aeropuertos del interior.

Al igual que las demás modalidades el transporte aéreo debe mantenerse con las ventas que realiza. Discontinuiremos inmediatamente los subsidios de cualquier tipo y las garantías del Estado para empresas privadas, en compras de aviones o para cualquier otro beneficio particular.

Queremos asegurar la comunicación del país con el mundo y por eso hemos sostenido a PLUNA cuando tuvimos que hacerlo. Pero el transporte aéreo debe ser autosustentable porque en este caso no hay razones sociales que lo justifiquen. Creemos que las razones estratégicas que se esgrimen son muchas veces más hijas de la defensa de privilegios, que auténticas razones de la visión de País. Seguiremos a PLUNA S.A. de cerca, para que cumpla sus compromisos contractuales y preste el debido servicio y si no lo hace, buscaremos otro operador.

Logramos que se construyera un nuevo aeropuerto en Carrasco. No sólo una nueva terminal aérea de pasajeros que

hacía años debería haberse hecho en un país turístico. Mucho más significativa fue la inversión en la construcción de una nueva pista y la extensión y reparación de las existentes, acción que pasó desapercibida a la población en general y que fue realizada durante el gobierno del Dr., Batlle. Esperamos que el aeropuerto sea atractivo para las empresas de dentro y fuera de la región y bregaremos para que su condición de libre de funcionamiento sea aprovechado como lo hizo el Puerto de Montevideo.

18. TELECOMUNICACIONES



18. TELECOMUNICACIONES

1) Situación Actual

Desde la recuperación de la democracia el Partido Colorado entendió que había que aprovechar los beneficios de la globalización y las nuevas tecnologías para hacer del Uruguay un país moderno y de avanzada. Esa adaptación es un proceso continuo por lo que hoy sigue siendo necesario incorporar tecnologías de forma constante y con proyección a futuro. Quedarnos rezagados en las tecnologías informáticas y en las vinculadas directamente a las telecomunicaciones significaría un retroceso y perderíamos competitividad con otros países prestadores de servicios. Para evitar ese efecto se requiere una plataforma favorable a la inversión, tanto pública como privada. La inversión desde el Estado es necesaria, pudiendo utilizarse para ello ANTEL, ANII, AGESIC, URSEC, entre otras. Pero para propiciar a los operadores privados un ámbito adecuado y seguro a invertir, hay que ofrecer un marco legal adecuado. El Uruguay tiene como problema central en esta área la falta de seguridad jurídica, fruto de una inadecuada regulación. Los operadores locales demandan “*reglas claras*” para invertir en infraestructura que permita un mejor desempeño de los servicios, beneficiando el trabajo uruguayo y los usuarios locales. Se hace indispensable una nueva “*Ley de Telecomunicaciones*” que establezca un correcto alcance de los derechos y deberes del Estado y del operador local. Otro tema importante son los órganos reguladores. Se requieren determinadas transformaciones en la URSEC, entre otras: i) se deben ampliar sus funciones y cometidos; ii) debe ser

económicamente solvente; iii) establecer nuevas funciones (por ejemplo auxiliar de la Justicia); iv) ser independiente del Poder Ejecutivo.

Se deben aprovechar mejor los recursos como “*el espacio radioeléctrico*”. Se debe brindar más información acerca de quienes ocupan dicho espacio. Hoy en día existen invasiones y un uso indebido y abusivo de un recurso limitado y apreciado. La URSEC como agente que otorga dichos recursos y como órgano de control y fiscalizador debería brindar información desde su página web al alcance de todos.

En cuanto a las nuevas tecnologías han habido grandes avances en materia de Televisión. En unos años los televisores convencionales van a cambiar debido a la incorporación de la “*Televisión Digital Terrestre*” (TDT). Nuestros aparatos quedarán obsoletos o en su defecto, requerirán un adaptador para poder transmitir. Debemos tomar decisiones que favorezcan al país a la hora de recepcionar dicha tecnología.

El “*Triple Play*” es otro tema de importancia. Es la comercialización, a través de un único soporte físico, de servicios telefónicos, acceso de banda ancha y servicios audiovisuales. Es el futuro y el Uruguay hoy le está dando la espalda. La calidad de vida de muchas personas mejoraría si se les asegura el acceso a ésta tecnología.

Al igual que los demás organismos comerciales del Estado ANTEL deberá someterse a cambios estructurales en un régimen de competencia con agentes privados. No sólo mejorar en su gestión sino también proyectar un plan de inversiones que le permita prestar servicios en competencia con operadores locales, brindando mejor calidad en los productos a sus usuarios a precios más accesibles. Se pretende también mejorar las condiciones de acceso a “*Internet*”, tanto en precio como en velocidad. Hoy en día el Uruguay tiene el acceso más caro y más lento de la región. Para lograr competitividad regional debemos revertir ésto.

En el plano de la “*telefonía celular*” la competencia ha traído los beneficios buscados: mejor calidad, menor precio y mayor accesibilidad. Es por eso que es menester profundizar las condiciones por las cuales se prestan dichos servicios. Una medida sería brindarle a los usuarios la posibilidad de mantener el número telefónico cuando se cambia de compañía.

2) Estrategia

Es imprescindible profundizar “*el régimen de competencia*”. Si queremos un Uruguay “*tecnológico e interconectado*” es preciso reformas y cambios que hagan justa la competencia, propiciando la inversión. Nos comprometemos a propiciar reglas claras y sin excepciones, con el fin de que los operadores se animen a invertir. También los agentes públicos invadirán, dado que si no lo hacen quedarán postergados. Ante este escenario los usuarios ganarán mucho, sobretodo los de menor poder adquisitivo que no tienen forma de escapar al mercado local, ya que podrán acceder a mejores productos y precios más accesibles.

Nos comprometemos a buscar e implementar nuevas “*estrategias de cooperación entre operadores públicos y privados*”. Ante inversiones o esquemas de producción o adquisición de equipo que beneficie a ambos tipos de operadores, se hace imperioso que éstos colaboren entre sí, a pesar de que a veces compitan. De vuelta, la necesidad de un marco legal propicio a estas iniciativas.

Promocionar el Teletrabajo es propiciar la venta de servicios uruguayos al mundo. Es una de las maneras de revertir el éxodo juvenil hacia otros países. Se debe fomentar una normativa acorde desde el ámbito laboral que contemple los beneficios laborales de los trabajadores.

Existen también otras iniciativas como el “*gobierno electrónico y el cibercomercio*”: utilizar las redes de comunicación para facilitar trámites ante el Estado, el funcionamiento de los mercados o los servicios de salud y de educación. Apoyamos al Plan Ceibal entendiendo que es necesario mejorar su conectividad en el Interior e insertarlo mejor en el programa de aprendizaje en todo el país. El Uruguay es un país pequeño y como tal, podría ser perfectamente homogéneo pero, el retraso tecnológico en el Interior ha generado distancias y diferencias fuertes entre los habitantes de las ciudades y los del campo, en perjuicio de éstos. Creemos en el Partido Colorado que las redes de comunicación, en pleno Siglo XXI, pueden y deben acortar distancias y mejorar la calidad de vida de todos los orientales. El acceso a Internet, energía eléctrica, telefonía, así como a otros servicios es fundamental en la calidad de vida de todos los habitantes.

3) Propuestas

1. “*Ley de Telecomunicaciones*” con el fin de lograr un marco de competencia con reglas claras. Para ello entendemos que la misma debe reflejar los siguientes contenidos, objetivos y principios: i) fomentar la competencia efectiva; ii) promover inversión eficiente en infraestructura e innovación; iii) promover el desarrollo de las telecomunicaciones y el despliegue de redes en condiciones de igualdad, impulsando la cohesión territorial, económica y social; iv) promover el uso y la protección eficaces de los recursos limitados de telecomunicaciones, como el espacio radioeléctrico;

v) defender el derecho de los usuarios, permitiendo a éstos elegir entre calidad y precio; vi) fomentar la neutralidad tecnológica en la regulación, evitando “regular una tecnología”¹⁹; vii) incorporar al sistema legislativo las infracciones informáticas, evitando entre otros: fraudes, daños, falsificaciones y violaciones a la privacidad; viii) implementar los servicios de certificación y la firma electrónica, que pueden agilizar mucho las transacciones, tanto a nivel nacional como internacional.

2. “Cambios en la URSEC”. Para mejor el desempeño de sus funciones de contralor y regulación, la URSEC debe procurar mayor independencia del Poder Ejecutivo. Hay que modificar leyes que regulan la URSEC en cuanto a: designación de autoridades, financiamiento y cometidos.
3. “Tripleplay”. Si esta tecnología se limita a monopolios, como propone el actual gobierno, no se garantizan buenos servicios. Tanto los operadores de cable como los de telefonía celular deberían poder participar en esta tecnología, con sus propias líneas o contratando capacidad en las actuales líneas de Antel. Pero ello debe hacerse a nuestro entender, dentro de la libre competencia y con normas claras a fin de garantizar el buen servicio a los usuarios. Se necesita una regulación cuidadosa, que permita mayor

¹⁹ Si el objeto a regular es una tecnología, se corre el riesgo de que la tecnología cambie y la ley se vuelva obsoleta.

competencia, para que la convergencia de servicios sea beneficiosa para los consumidores y el desarrollo económico del país.

4. “*TV Digital*”. Hay que optar por una de las normas existentes. Brasil trabajó conjuntamente con Japón en la elaboración de una norma: “*la nipobrasilera*”. Para la implantación de la TDT Uruguay seleccionó normas europeas: DVB-T/DVB-H. La norma DVB-T es la estándar para la TDT europea mientras que la DVB-H (handled) es la estándar para la televisión móvil. Como los países limítrofes (Argentina, Brasil, Chile y Perú) han optado por la norma Nipobrasilera, Uruguay quedará aislado en la región por lo que podría resultarnos más beneficioso cambiar de opción. Sería conveniente negociarlo y posibilitar la producción de parte de la tecnología desde nuestro país.
5. “*Uso efectivo del espacio radioeléctrico*”. El espacio radioeléctrico es un recurso limitado y por tanto tiene su valor. Creemos que su uso debe ser transparente para lo cual es necesario que se publique información en cuanto a su disponibilidad y las adjudicaciones. Se debería sancionar con rigor a quienes hacen uso indebido o abusivo del mismo. Se deben proteger a las radios que cumplen con las normas y a las radios comunitarias, castigando a las irregulares que pretenden pasar por radios comunitarias sin revestir tal calidad, propiciando una competencia desleal e injusta entre operadores.

6. “*Portabilidad Numérica*”. Proponemos que los usuarios de telefonía celular mantengan su número telefónico en caso de cambiar de compañía. Ello beneficia al consumidor y fomenta la competencia efectiva entre las compañías. En ausencia de portabilidad numérica los usuarios perciben los cambios de numeración como una barrera de salida que desincentiva el cambio de operador y por ende la competencia. El nuevo prestador será responsable de cubrir los costos operativos derivados del mantenimiento de número.

7. “*Investigación y Desarrollo*”. Existen diversas posibilidades tecnológicas que requieren estudios especiales para determinar la mejor forma de incorporarlas en el país. Concomitantemente su estudio puede constituirse en el punto de partida de la Investigación y el Desarrollo en aspectos vinculados a ellas, abriendo oportunidades a la comunidad científica del país. Entre otras, creemos que los siguientes temas deben ser cuidadosamente estudiados: puntos de conexión WI-FI en todo el país, telefonía basada en Internet (IP) y eliminación del monopolio de ANTEL en la telefonía fija.

19. AGROPECUARIA:

Consolidar el Salto Tecnológico y Productivo



19. AGROPECUARIA:

Consolidar el Salto Tecnológico y Productivo

1. Introducción

El sector agropecuario y sus cadenas agroindustriales han sido y serán fundamentales para el desarrollo económico del Uruguay. A pesar de las condiciones naturales inmejorables para la producción primaria que presenta el país, el crecimiento de la agropecuaria ha tenido, a lo largo de la historia, breves tiempos de incremento del producto que se han alternado con prolongados periodos de recesión, debido a una multiplicidad de factores tanto propios como extraños al mismo.

Por lo tanto, para sostener procesos continuos de crecimiento, surge la necesidad de establecer un marco adecuado para la captación y desarrollo de las inversiones en el sector agropecuario en el que se confiera a los agentes económicos, el grado suficiente de certidumbre. Lograr progresivamente esas certezas fue preocupación fundamental de los gobiernos colorados posteriores al gobierno de facto, a lo cual respondió positivamente el sector. Debido a sus propias características, donde los periodos de maduración de las inversiones son extensos y en el que se agregan a los riesgos de cualquier clase de negocios, otros de alta incidencia como el climático y el sanitario, se requiere un marco de mayor certeza aún en el mediano y largo plazo.

Un favorable clima de negocios, implica la definición de políticas de Estado que son aquellas que van más allá de un periodo de gobierno y que, además, deben contar con un importante consenso de la sociedad quien se beneficiará por la mayor generación de actividad y empleo. Una prueba exitosa

de estas políticas en el país, ha sido la que se ha desarrollado en materia forestal, donde se ha pasado de niveles muy modestos en la participación del producto sectorial a ser, en menos de 30 años, el principal rubro de exportación nacional. Creemos que estos ejemplos exitosos son escasos y que el Uruguay tiene condiciones de multiplicar en varias veces su producción en distintos rubros, aprovechando las oportunidades de un mundo ávido por alimentos y otros productos que se originan en la tierra. Proponemos, por lo tanto, establecer un sistema de desarrollo de la economía nacional a través de la definición de “*políticas de estado*” de largo plazo que confieran la estabilidad y previsibilidad que necesita la inversión. De esta manera, estarán dadas las condiciones para que se estimule la producción agropecuaria nacional, consolidando la evolución de un modelo agro-exportador que ofrezca al mercado una producción creciente, competitiva, segura y sustentable. Este sistema estará basado en la demanda de los mercados externos, dando satisfacción a sus requerimientos, sin perjuicio a que se deberá atender al consumo doméstico con producción de buena calidad y a precio accesible.

Las decisiones en materia de políticas públicas agropecuarias deberán estar acompañadas, además de las señales claras ya referidas, de acciones de gobierno que preserven las reglas del libre mercado, respeten la propiedad privada y reafirmen los principios básicos que rigen el Estado de Derecho²⁰.

La falta de estabilidad macroeconómica, principalmente en lo que atañe a la variación de las políticas monetarias y la utilización del tipo de cambio como variable de ajuste en la economía, han sido largamente utilizados en la historia reciente del país, arrojando resultados altamente negativos.

²⁰ El Capítulo de Economía de este Programa estipula las condiciones macroeconómicas que, para el Partido Colorado, son indispensables para el desarrollo de los diversos sectores, incluido el Agropecuario.

La definición de una legislación tributaria justa, basada en la renta real de las empresas que estimule la inversión y la generación de actividad, el manejo responsable del gasto, la disponibilidad de servicios públicos de calidad y a precio justo, la disponibilidad de una adecuada infraestructura de transporte, comunicaciones, energía, son algunos aspectos centrales que definirán la capacidad de competencia de una producción que deberá insertarse en un mercado internacional altamente protegido.

Luego de esta breve introducción, presentamos las áreas prioritarias que deberán ser objeto de definición de políticas a impulsar:

2. Banco Nacional del Agua y política de riego.

Dado el cambio climático al que estamos sujetos, el cual irá produciendo cada vez más episodios extremos de sequías, se considera imprescindible desarrollar un programa para crear reservas de agua (fundamentalmente de escurrimiento de la lluvia), a los efectos de disponer de ella ya sea para uso humano, por los animales o para el riego. Este programa permitirá, entre otros usos, ir incorporando anualmente un importante número de productores con posibilidad de riego. Se viabilizará, por ejemplo, la producción de reservas forrajeras que aseguren evitar las enormes pérdidas que se producen en la producción de carne en episodios de sequía. Basta cuantificar que si en el rodeo bovino nacional, cada uno de los animales pierde anualmente 40 kilos de su peso vivo, esto equivale prácticamente al saldo exportable en ese periodo. Solamente evitando esta pérdida permitiría financiar este programa sin cuantificar los otros importantes beneficios que significaría su aplicación en otras producciones.

La idea está basada en la creación de lo que se le llamará el Banco Nacional del Agua que será dirigido en forma mixta por el sector público y el privado.

3. Impulso a la Fertilización Fosfatada- Fondo Nacional de Fósforo.

Sabido y probado está que los suelos del Uruguay son deficientes en fósforo, carencia que inhibe el buen desarrollo de las pasturas y de los cultivos. Igualmente está comprobado que, cuando por medio de fertilizaciones fosfóricas, se logra cierto nivel de este mineral en los suelos los resultados que se obtienen de las pasturas y de los cultivos mejoran en forma muy significativa. La ausencia de re-fertilización de las pasturas, en la forma técnicamente aconsejada, hace que una inversión se convierta en gasto. Esto causa al productor un grave perjuicio que se ve reflejado en la economía nacional por una menor producción y desperdicio de los recursos, tanto nacionales como importados, que se utilizaron para la creación de la misma.

Lo mismo ocurre en la agricultura, la forestación o la horticultura, cuando la aplicación de fertilizantes está por debajo de lo técnicamente recomendado debido a una decisión empresarial de reducir costos. Ante el advenimiento de crisis económicas, uno de los primeros gastos que se elimina es el de la aplicación correcta de fertilizantes, ya que el perjuicio de no realizarla se percibe diferido en el tiempo.

Para subsanar este déficit del mercado se considera necesaria la creación del Fondo Nacional del Fósforo cuyo objetivo sea mantener las inversiones y lograr un progresivo y estable desarrollo de pasturas artificiales y de cultivos que permitan un incremento de la producción de calidad. El Fondo se crearía con capital del Estado y una contribución proveniente de una cuota-parte de la comercialización de todos aquellos

productos que, para su buen resultado, necesiten fertilización fosforada, o en su defecto, por medio de un sistema de incentivos fiscales que efectivamente propicie alcanzar la meta propuesta. Por su propia integración público - privada dicho Fondo deberá estar dirigido conjuntamente por representantes de ambos sectores: el público y al privado.

4. Educación, profesionalización, investigación y extensión.

Los actuales tiempos de acelerada revolución tecnológica y científica imprimen nuevas exigencias al sector. La educación será la abanderada de estas transformaciones priorizando el conocimiento, además de garantizar de forma homogénea la capacitación en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos del país. Para ello resulta imprescindible estrechar los vínculos entre partes. Coordinar, y sobretodo formar mejor nuestro capital humano, siendo clave la especialización y formación empresarial²¹.

En la base; valorizar, actualizar, vincular y jerarquizar la enseñanza primaria y UTU, en sus experiencias de escuelas de alternancia y escuelas agrarias, captando estudiantes a más temprana edad, por más tiempo, adoptando un sistema de créditos flexibles, que permita traspaso de alumnos, entre UTU y Secundaria. Incentivar la continua especialización y formación de educadores, multiplicar experiencias de capacitación y reconversión laboral con cursos a distancia y cercanía. Aprovechar los avances en comunicación, desarrollar nuevos desafíos como la unificación y el traslado de facultades vinculadas al quehacer agropecuario (Veterinaria

²¹ Ver los Capítulos de Educación Básica y Terciaria, así como lo correspondiente a Ciencia, Tecnología e Innovación.

y Agronomía) al interior de nuestro país, fomentando la descentralización, y desarrollando una nueva universidad pública con facultades de tipo tecnológico en los Departamentos del Interior.

Esto se logra mediante la decisiva acción del Estado, como lo hizo Batlle y Ordoñez en 1912 al crear un Liceo en cada Capital Departamental, incentivando a que en un mismo espacio físico confluyan los distintos actores, públicos (MGAP) y privados, hoy dispersos, para que sirva como centro generador y polo de desarrollo científico – tecnológico. Así mismo se deberán generar condiciones para que en un mismo espacio físico se instalen empresas privadas vinculadas al rubro. A partir del mayor y mejor diálogo entre todos los involucrados y de la fundación de un centro formador de recursos humanos y generador de conocimientos y tecnologías agropecuarias, asemejándose a lo que significó el “Silicon Valley” para el desarrollo cibernético. Progresarán así las formas activas de interacción y sinergia entre actores, obteniendo trascendentales consecuencias favorables para el sector y el Uruguay todo.

- Establecer prioridades dentro de la investigación agropecuaria nacional involucrando a todas las instituciones interesadas.
- Definir políticas impulsando una efectiva coordinación entre los diversos institutos de investigación, generando una sinergia entre los mismos, y confiriendo una clara orientación del esfuerzo a dar respuesta a los requerimientos del sector productivo.
- Colocar la capacidad negociadora del Estado a disposición de las instituciones investigadoras para el establecimiento de acuerdos internacionales de complementación e intercambio tecnológico con similares del exterior.

- Atribuir mayor importancia a la participación del sector privado nacional, estableciendo exoneraciones tributarias a empresas que inviertan en proyectos de investigación que logren impactos económicos efectivos en la sociedad.

5. Mecanismos de financiamiento.

Establecer mecanismos de financiamiento (bancarios o no) específicos para el sector agropecuario con tasas y plazos adecuados a las características financieras del agro y que estén respaldados por proyectos productivos del punto de vista técnico y económico.

Al mismo tiempo, proponemos constituir un “*fondo nacional de emergencia agropecuaria*” con recursos presupuestales para atender los efectos de crisis sanitarias o climáticas o bien para establecer una más fácil accesibilidad a un sistema nacional de seguros agropecuarios.

6. Infraestructura, servicios públicos y condiciones de vida en el ámbito rural.

Proponemos que se respete plenamente el principio básico de igualdad para todos los ciudadanos del país consagrado en la Constitución, corrigiendo las notorias discriminaciones existentes entre la ciudad y el campo. En ese sentido se deberá corregir una deuda histórica de la sociedad y del Estado en materia de salud, educación, transporte, comunicaciones, disponibilidad de luz eléctrica y agua potable, lo que determina una diferencia de calidad de vida inaceptable en nuestros tiempos, como también de oportunidades de los ciudadanos, dependiendo de donde provengan.

7. Sanidad animal y vegetal.

Consideramos que la Sanidad debe ser una política de Estado y éste debe vigilar el mantenimiento del status sanitario animal y vegetal, fundamentales para el comercio de la producción agropecuaria y por lo tanto, del desarrollo productivo del país. El Partido Colorado apoyará firmemente la asignación de los recursos necesarios para modernizar los servicios de sanidad, diseñar campañas con criterios modernos, capacitar personal, profesionales y funcionarios con una mentalidad más epidemiológica que fiscalizadora y burocrática, promover la investigación nacional, modernizar los laboratorios de diagnóstico, actuar con todos los integrantes de las cadenas productivas, invertir en la buena imagen sanitaria de la que Uruguay siempre ha gozado y que debemos conservar, y estimular la conciencia nacional de la importancia de la misma.

Llevaremos adelante una política sanitaria activa involucrando en las campañas a productores y a la profesión liberal, revitalizando las instituciones, destinando los recursos para cumplir con lo que consideramos un deber ineludible del Estado y una inversión redituable.

8. Inserción Internacional.

El comercio internacional exige hoy una alta especialización y dedicación constante²². Invertir en el desarrollo de una estrategia de marketing (imagen y marca país), en la búsqueda y apertura de nuevos mercados, es de fundamental importancia para el desarrollo de un fuerte incremento en nuestra producción y exportación. Para ello consideramos imprescindible:

²² Ver en este Programa el Capítulo de Comercio Exterior y el de Economía, en particular lo referido a “*competitividad*”.

- La conformación de grupos de negociadores internacionales públicos y privados que, trabajando en forma coordinada con las delegaciones de nuestro país en el exterior, lleven adelante las negociaciones
- Establecer agregadurías comerciales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con un departamento agrícola con personal especializado en temas de comercio agrícola y sanidad para promover y defender la producción nacional en el exterior.
- Las negociaciones internacionales deberán buscar permanentemente la apertura y mantenimiento de mercados a través de la suscripción de acuerdos bilaterales, regionales, multilaterales y tratados de libre comercio, de manera de mejorar el acceso a los mercados, diversificar nuestras ventas externas, así como enfrentar adecuadamente la competencia de países con similar oferta a la nuestra.
- Así mismo, se debe de aplicar una intensa política de captación de inversiones, priorizando áreas como el del intercambio tecnológico con centros de investigación y universidades, como también en el sector de infraestructura.

9. Políticas específicas para pequeños productores.

Establecer políticas específicas que atiendan la situación y las potencialidades del pequeño productor rural que, por su escala, constituye el sector económico más endeble del entramado social del Uruguay rural. Para la sociedad es prioritario defender el mantenimiento en el campo, en condiciones dignas, de esta población por su importancia socioeconómica y la preservación de los valores culturales característicos de la campaña. La capacitación, las escuelas de negocios, la integración horizontal y vertical, la aplicación de

recursos de apoyo, son caminos que el Partido Colorado propone profundizar para que esos pequeños productores sean parte de los sistemas más productivos y viables.

Es mucho más económico para la sociedad invertir en la mejora productiva y en la calidad de vida de la familia rural que cargar con el costo del desarraigo, la migración y la pobreza en los cinturones urbanos. Es además, desde el punto de vista de nuestro partido que siempre fue “*el escudo de los débiles*”, de estricta justicia social para concretar el bienestar de toda la ciudadanía sin distinciones de ningún tipo más que los que resulten del esfuerzo y la capacidad personal.

20. INDUSTRIA:

Promover “3Cs”

Competitividad, Calidad y Colocación Internacional



20. INDUSTRIA: *promover “3Cs”* ***Competitividad, Calidad y Colocación Internacional***

1. Fundamentos

Considerando la especial coyuntura por la que atraviesan los mercados internacionales impactados por la crisis financiera global, resulta muy importante atender y fortalecer la competitividad de la economía del Uruguay, en este caso, en lo que se refiere a la industria manufacturera y servicios conexos²³. Sabiendo de antemano que la tarea será particularmente delicada, se entiende que el tema deberá ser proyectado a mediano y largo plazo, en base a un relacionamiento complementario del sector público y el sector privado como ha sido tradición en el Partido Colorado. Será necesario pues que el sector y las empresas integrantes a nivel privado, encuentren la disposición y ánimo para emprender junto al sector público competente, el ejercicio de marcar las pautas para desarrollar una estrategia industrial con enfoque integral.

Ese plan de trabajo requerirá de un punto de partida acordado que tenga como objetivos centrales:

- a) la búsqueda del mejor posicionamiento posible para que las empresas industriales uruguayas estén en condiciones de competir; y
- b) la generación de asistencia para el acceso más fluido a los mercados internacionales.

Competitividad y calidad industrial deberán estar unidos conceptualmente para promover el desarrollo de empresas y

²³ El Capítulo de Economía trata en profundidad la competitividad de la economía uruguaya; aquí sólo se hace referencia a las particularidades de tema aplicadas a la industria.

emprendimientos, especialmente para micro, pequeñas y medianas industrias. Tanto el sector público como el privado, en esta instancia, deberán procurar concentrar sus máximos esfuerzos en el desarrollo de sus respectivas tareas, no a la usanza tradicional de pedidos y ofertas que generan a la larga un fuerte desgaste en las relaciones, sino en trabajar juntos en la consolidación de una “visión” y una “misión” con objetivos explícitos, para consolidar un marco de confianza, esencial para la mejor tarea a ser desarrollada en conjunto.

La competitividad está fuertemente condicionada por la falta de eficiencia y el nivel de gasto estatal, como se analiza en el Capítulo de Economía de este Programa de Gobierno²⁴. Por su parte, el sector industrial deberá trabajar para mejorar su gestión y su competitividad, de acuerdo a este nuevo escenario internacional donde predominan la competencia, el desarrollo de tecnologías, las relaciones laborales y la calidad incorporada como concepto diferencial.

Esta propuesta apunta al desarrollo de una estrategia industrial enfocada a promover el desarrollo e internacionalización de empresas y emprendimientos, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas industrias. Un emprendimiento industrial tiene un período de maduración, desde la idea inicial hasta la etapa de producción, no menor de 3 a 5 años. Es un tiempo considerable en actividades en las que se arriesga capital, se generan empleos, se busca la lógica de competitividad y finalmente se compete en forma abierta en el mercado. Demasiados imponderables pueden ocurrir para que el Estado se aleje, o se mantenga ausente durante ese período;

²⁴ Equilibrios macroeconómicos, apertura y acceso a los mercados así como servicios del Estado y cargas tributarias competitivas.

demasiados imponderables para que esté presente sólo para recaudar.

Es la interacción inteligente “*público – privada* “ la que deberá primar y al mismo tiempo, será la relación laboral que deberá comprender los beneficios equitativos para las partes que componen la unidad en la empresa. La capacidad competitiva para la industria manufacturera y de servicios conexos es un punto neurálgico. Las empresas tienen que trabajar con estándares de eficiencia internacional y generar rentabilidad para su sustento, lo que comprende entre otros el mantenimiento y generación de empleos²⁵.

2. Objetivos

La meta es aumentar la contribución de la industria al PBI nacional y generar empleos cada vez más calificados, desarrollando una estrategia acorde en múltiples planos. Para lograrlo Uruguay necesita:

- Continuar mejorando su posición competitiva internacional, según rankings del Foro Económico Mundial y otros centros de referencia;
- En materia de conectividad con el resto del mundo fijarse el objetivo de estar entre los tres países líderes de América Latina en función de capacidad, calidad y precio;
- Mantener y perfeccionar el régimen de admisión temporaria;
- Buscar una mayor integración y complementariedad de las actividades económicas en base a la articulación en las cadenas productivas.

²⁵ La concepción equilibrada y complementaria entre capital y trabajo tradicional en el Partido Colorado, no de lucha de clases, enfrentamiento y antagonismo, se presentan en el Capítulo de Relaciones Laborales.

- Estimular la creación de empresas y promover una cultura empresarial como fundamento y motor del desarrollo de negocios y empresas.
- Trabajar en el desarrollo de la competitividad sectorial por la vía del levantamiento de obstáculos y la potenciación de oportunidades.
- Estimular la educación a distancia y el teletrabajo ante los avances de la conectividad y la capacitación a distancia.
- Favorecer la mejora en la gestión de las empresas establecidas.
- Favorecer la especialización y profesionalización tanto de empresarios, como de la mano de obra y la gestión, través de la participación en programas de capacitación terciaria y el intercambio internacional, para lo cual se deben establecer instrumentos que favorezcan el intercambio permanente con otros países considerados relevantes para el desarrollo comercial del Uruguay.
- Establecer políticas orientadas a la reinserción económica de las personas de mediana edad, tanto en relación de dependencia como a través de emprendimientos independientes, que han quedado fuera del circuito del mercado de trabajo.
- Fomentar la innovación, el conocimiento aplicado y el emprendedurismo, con especial énfasis en las pequeñas y medianas industrias.
- Atender en forma prioritaria los temas de la propiedad intelectual, propiedad industrial, marcas, patentes, certificaciones, normas técnicas .lograr acuerdos de reciprocidad para certificación de productos en Uruguay.
- Preservar el medio ambiente acorde a la normativa vigente y a las normas internacionales establecidas para diversos productos.

- Incorporar programas de responsabilidad social en las empresas.
- Utilizar las compras del Estado, a través de sus diferentes estatamentos (Gobierno Central, Gobiernos Municipales, Empresas Publicas, etc.) para desarrollar plataformas de promoción de empresas industriales proveedoras, privilegiando aquellas que tengan sistemas de gestión normalizados y/ o productos certificados, con especial atención de los micros, pequeños y medianos emprendimientos.
- Celebrar acuerdos de inversiones con países de especial interés para Uruguay

3. Acciones específicas

1. Modificar la matriz definida en el decreto 455/2007, dándole mayor ponderación en los proyectos medianos, a la mano de obra y a las exportaciones generadas, así como modificar la fórmula del valor agregado.
2. Brindar máxima transparencia al inversor, en relación a los plazos del trámite de un proyecto de inversión.
3. Implementar un mecanismo ágil para la devolución del IVA en las compras en plaza sobre la obra civil.
4. Disponer por Ley para los emprendimientos industriales la rebaja de un 50 % de: i) la tasa de conexión a UTE ; ii) los aportes al BPS por la construcción de obra civil; iii) los aportes patronales al BPS por los empleados directamente afectados al ciclo productivo durante los dos primeros años de ejecución.
5. Establecer líneas promocionales de crédito para los emprendimientos industriales (tasa de interés, plazos,

período de gracia acorde con el período de maduración del proyecto).

6. Generar coordinación institucional entre COMAP y BROU para actuar en consonancia en los proyectos de inversión.
7. Desarrollo de capital humano - Innovación, Investigación y Desarrollo²⁶; en ese sentido promover vínculos estrechos entre empresas y universidades nacionales o extranjeras instrumentando programas específicos de cooperación en el ámbito tecnológico.
8. Mantener fondos estables de carácter concursable para las actividades emprendedoras como factor de estabilidad esencial para mejorar la calidad de las propuestas.
9. Generar instrumentos que permitan poner a disposición de los empresarios información confiable y transparente enfocada a la gestión de negocios y que permita aumentar sus niveles de certeza. Hay varios organismos que pueden ser de utilidad (ej. Uruguay Fomenta, CND) y que será necesario potenciar, ajustando sus estrategias.
10. Formación de Fondos de Capital de Riesgo. Promover el desarrollo a través del mercado de capitales de fondos de capital de riesgo al que pueda acceder la pequeña industria, en particular la vinculada a la innovación
11. Apuntalar el marco institucional; fortalecer las diferentes agencias vinculadas al desarrollo empresarial como la ANII y la AGESIC y evaluar la conveniencia de crear una Agencia Nacional de Desarrollo, sobre la base de evitar duplicación de esfuerzos y dilapidación de recursos económicos en

²⁶ Ver en este Programa de Gobierno el Capítulo de Educación Terciaria, Ciencia, Tecnología e Innovación.

esfuerzos aislados. Los ministerios sectoriales deben reformular sus orientaciones, focalizando sus esfuerzos en la formulación de políticas. Otros organismos tales como la Corporación para el Desarrollo, el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Universidad de la República enfrentan desafíos similares.

12. Generar instrumentos que ayuden a canalizar capitales a la empresa familiar. Se deben buscar instrumentos legales que permitan mejorar su gerenciamiento sin perder sus características básicas.
13. Apoyar especialmente a las PYMES de carácter industrial.
14. Políticas Crediticias Especiales asociadas a emprendimientos nuevos, plazos, tasas, periodos de gracia, amortización, garantías y gestión. A través de los fondos, fideicomisos y el sistema financiero;
15. Políticas Fiscales con exoneraciones claras y precisas, aplicables a nuevos proyectos que apuntan a la mejora de la competitividad, la calidad, la formación, especialización e innovación que tributarán cuando generen actividad;
16. Políticas Comerciales y de Internacionalización que apunten a generar planes de integración de las empresas, sistema de promoción de productos a través de los organismos competentes a nivel nacional y en el exterior;
17. Políticas de Información Gestión Estatal coordinando actividades de los organismos públicos y privados competentes, y desarrollando un sistema integral de información y de promoción (por ejemplo, para la creación de parques industriales, clusters y cooperativas, instrumentos de fortalecimiento de la competitividad). A estos fines la “*ventanilla única*”

genera un trabajo muy exigente hacia adentro de la administración pública y privada.

21. TURISMO:

Planificando, “el Cielo es el Límite...”



21. TURISMO:

Planificando, “el Cielo es el Límite...”

1. Introducción

El turismo es un gran dinamizador de la economía, al tiempo que es un instrumento de superación de la sociedad toda. En tal sentido genera un círculo virtuoso de inversión, empleo, desarrollo cultural, seguridad y estímulo para la mejora continúa.

Aporta al desarrollo económico y social de las personas, de las familias, de las comunidades, los países y el mundo entero. A través de las oportunidades de trabajo alivia la pobreza y mejora la calidad de vida, al tiempo que, obviamente favorece la integración de países y personas de las más diversas culturas.

Para el Uruguay es un trascendente sector de la actividad económica que además y sobre todo, genera bienes muy necesarios como los son hoy el empleo y socialización de los jóvenes que procuran labrarse un futuro digno a través de su trabajo .

En grandes números, visitan nuestro país anualmente casi 2 millones de personas (2/3 de nuestra población estable), que producen un ingreso de divisas que ronda los 800 millones de dólares. En el marco de una actividad que, por supuesto, impone el trato deferente y profesional al turista de todo origen y nivel económico, si profundizamos el análisis, resulta fácil identificar prioridades a la hora de asignar recursos públicos siempre escasos y de orientar políticas de largo plazo.

<i>Movimiento Turístico hacia Uruguay</i>		
Origen	Personas (%)	Divisas (%)
ARG	50,0	36,0
BRA	15,8	21,3
URU en ext	14,3	7,7
OTROS	19,9	35 ²⁷

2. Estrategia

De la comparación con casos exitosos de turismo en el mundo, vinculada con las realidades de nuestro país, determinamos los siguientes criterios estratégicos para orientar el trabajo a futuro:

- Micro segmentación.
- Especialización en nuevos productos no masivos, identificados en base a las exigencias del mercado y a la mejor relación beneficio/costo, procurando lograr en ellos ventajas competitivas.
- Fuertes marcas.
- Calidad de entrega de servicios.
- Sinergia público-privada.
- Alta inversión en promoción.
- Mejora de infraestructura general
- Ingresar a nuevos mercados emisores.
- Apuntar a turistas de mayores ingresos.

²⁷ Las divisas generadas por turistas de OTROS se descomponen en: Europa: 10,7%; EEUU: 8,0% y otros países: 16,3%.

■ Inversión en tecnología y profesionalización de Recursos Humanos para mejora de la competitividad. Consideramos imprescindible la definición de planes estratégicos, que como tales son de largo plazo y por ello permiten dar certidumbre a los operadores, generando inversión que significa trabajo.

2. Propuestas

- Planificar el desarrollo turístico a mediano y largo plazo.
- Especializar al Ministerio de Turismo en la regulación equilibrada del sector, la medición de resultados y la coordinación con otros organismos del estado.
- Crear una agencia público-privada que se encargue de la promoción en el marco del plan estratégico.
- Incentivar la capacitación especializada de los operadores.
- Supervisar la ejecución del plan estratégico mediante un proceso constante de medición de resultados que permita constatar el cumplimiento de los objetivos y corregir de inmediato los errores detectados.
- Mantener un adecuado equilibrio entre la tradicional oferta “de verano” y la desestacionalización del turismo, mediante la promoción de nichos de valor agregado que prioricen otros bienes turísticos estratégicos, como las áreas serranas, los parques nacionales, las tradiciones gauchescas, la caza y la pesca deportivas, etc

- Generar desde la educación primaria una conciencia en los valores del turismo, seguridad, educación, civilidad, tolerancia de la diversidad y disposición a ayudar y servir, honestidad y confiabilidad.
- Otorgar incentivos a la inversión en tecnología y a la profesionalización de Recursos Humanos

22. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACION: Conquistar el Futuro



22. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACION: *Conquistar el Futuro*

1. Introducción

Uruguay tiene un atraso histórico en políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). En los tres últimos períodos de gobierno se hicieron esfuerzos importantes para mejorar en estos ámbitos, especialmente en los aspectos económicos. Durante el gobierno del Dr. Sanguinetti se aprobó el Fondo Nacional de Investigadores (FNI, Ley Nro. 16.736, Art. 388) otorgado por dos veces (en los dos sucesivos gobiernos colorados) y precursor del Sistema Nacional de Investigadores, aprobado durante el presente gobierno del Dr. Vazquez. En el gobierno colorado encabezado por el Dr. Batlle se aprobó con el BID el ambicioso Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT- aún vigente hasta el 2008) y se inició la reformulación de la institucionalidad de la CTI con la creación de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT). Además se generaron las condiciones para el establecimiento del Instituto Pasteur en Uruguay (centro de excelencia). Durante el presente gobierno se continuó con la transformación de la institucionalidad del sistema de CTI mediante la creación del Gabinete Interministerial para la Innovación, la creación de la Agencia Nacional para la Investigación y la Innovación (ANII) y la transformación del FNI en el SNI. Al mismo tiempo, la Universidad de la República recibió en los últimos dos períodos de gobierno un incremento presupuestal sustancial.

Uruguay: baja inversión comparativa en I+D (2005/06) Ricyt

País	Inversiones	Inversiones	Gasto total habitante (US\$)
	I+D (% PBI)	Privadas I+D (%)	
Argentina	0,44	33%	17,8
Brasil	0,91	40%	29,3
Chile	0,68	46%	39,4
México	0,41	32%	27,1
Paraguay	0,08	s.d	1
Uruguay	0,41	38%	24,7
A.Latina y Caribe	0,53	36%	21,5
España	1,07	54%	252,1
Canadá	1,96	54%	539,9
EEUU	2,66	70%	1082,7



Pese a lo dicho en el párrafo anterior, son evidentes los problemas aún existentes.

Recurriendo a la presentación del Dr. Carlos Paolillo (LATU, Oct. 2007) vemos que, según la RICYT, la inversión en I+D

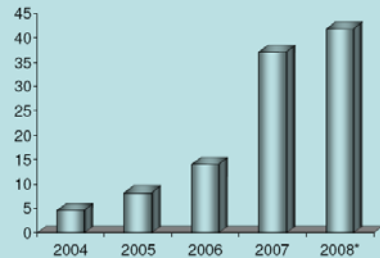
en Uruguay (así como en el resto de los países de América Latina) es muy baja (0.41% del PBI). Aún así, este valor resulta sospechosamente alto, dado que el PBI en el año 2006 era de 19.319 millones de USD, lo que daría una inversión de 79 millones de USD, en lugar de los 15 millones que hace constar en su tabla. Asumiendo que la inversión entre 2006 y 2008 se haya multiplicado por 3, y teniendo en cuenta que el PBI creció un 30% aproximadamente, tendríamos hoy una inversión pública quizá de 0.58% del PBI, a la cual podríamos quizá incrementar hasta un 0.9% del PBI si sumamos la inversión privada. Esto estará aún bastante por debajo del 1% que prometiera el gobierno en 2005, aunque muy superior al 0.25% que significaba en ese momento la inversión en CTI.

Además del problema de la inversión, que sigue siendo baja respecto a lo que se necesita para despegar en CTI, sigue

Recursos para 2008

- Los recursos destinados a innovación se multiplicarán por 9 en 2008 con respecto a 2004

Millones de dólares corrientes



existiendo el problema de la desconexión entre los tres actores fundamentales del proceso de innovación: Estado, Empresas y Academia. Nótese que, por su impronta liberal con ingerencia del Estado, el Partido Colorado tiene ventajas sobre otros partidos en esta área. Teniendo en cuenta que la mayor parte de la I+D se hace en organismos del Estado hay una necesidad imperiosa de cambiar la cultura de las empresas privadas, tanto para que hagan I+D (obviamente mediante incentivos y subsidios) como para que incursionen en innovación.

Finalmente, hay un tercer problema general: debe cambiarse la mentalidad respecto a lo que significa innovación. Recurriendo a las palabras del Primer Ministro de Finlandia (creador del informe sobre el que se basa la reforma de la política europea de innovación), mientras que Investigación y Desarrollo “significan *“transformar dinero en conocimiento”*”, Innovación significa *“transformar conocimiento en dinero”*. Parte de la academia uruguaya tiende a sobredimensionar el valor intrínseco de la investigación y a condicionarla casi por entero a su significación social. Por el contrario, vincular investigación /desarrollo con innovación, implica netamente un valor de mercado: se investiga aquello que puede producir más riqueza. Si bien no debe perderse el valor social de la investigación (p. ej., no es mala idea investigar sobre problemas sanitarios que no existen en países desarrollados y para los cuales no se fabrican medicamentos, sin pensar en que se va a lucrar con el medicamento así desarrollado), debe complementarse con la investigación destinada a desarrollar productos de mercado. Esta concepción es la que justifica que el Estado financie investigaciones donde parte de los resultados serán apropiados los agentes privados.

2. Estrategia

La misma se compone de tres enfoques interdependientes :

- Apoyo a la ciencia
 - Apoyo a los mejores científicos con fondos generosos y la mejor infraestructura posible
 - Generar centros de excelencia que impliquen que no necesariamente se haga todo en nuestro país, sino que se asista a un cierto grado de especialización
 - Concentrar los recursos en la ciencia de mejor nivel, desalentando investigación substandard o en áreas no prioritarias.
- Apoyo a la producción
 - Apoyo a las industrias no sectorizado en función del tamaño sino intentando reforzar la ecología de las empresas innovadoras de distinto porte
 - Concentrar los incentivos fiscales en efectos claramente visibles para las empresas.
 - Cambiar el apoyo concentrado en la innovación industrial para que cubra el campo de la innovación organizacional e investigación en negocios.
- Apoyo al nexo Ciencia-Producción
 - Trabajar en la interfase para reducir la brecha estructural y los problemas asociados a la cooperación ciencia industria
 - Fomentar los parques tecnológicos y las incubadoras de empresas.
 - Actuar rápidamente en las áreas nuevas donde esa brecha aún no existe

- Apoyo a las tecnologías pervasivas (TICs, Biotecnologías, Genómica, Nanotecnologías, Neurociencias y ciencias cognitivas)

3. Propuestas

En función de lo anterior formulamos las siguientes propuestas:

1. Transformar progresivamente la matriz productiva para que en el largo plazo (puede ser 2020 o 2030) un porcentaje sustancial de las exportaciones (por ejemplo 50%) estén basadas en productos del conocimiento. Proponer que ésto sea una política de estado que involucre a todos los partidos políticos, independientemente de quien gane las elecciones.
2. Alcanzar al 2015 una inversión neta pública y privada en Investigación y desarrollo del 5% del PBI, con un mínimo de inversión de U\$S300 por habitante.
3. Alcanzar una proporción de inversión privada en relación a la pública de 1:1 a partir de 2015, implicando igualar el esfuerzo de los sectores público y privado en el empuje del país.
4. Deducción sin tope del IRAE por las donaciones efectuadas a cualquier institución pública o privada (distinta de la propia empresa) que realice investigación, desarrollo e innovación siempre que dicha institución cuente con acreditación suficiente en tal sentido por parte de la ANII y reevaluación periódica.
5. Extender los actuales beneficios de la LRT, que se aplican a las empresas que incluyan innovación tecnológica, a las empresas que demuestren producir

innovación de cualquier tipo (por ejemplo: en procesos, modelos de negocios, organizacional, de cultura empresarial, etc.)

6. Compensar económicamente la innovación, instaurando premios importantes para la/el mejor innovador/a, mejor empresa innovadora, mejor producto innovador, de forma que no alcance con demostrar que algo que se desarrolló es nuevo sino que es posicionable en el mercado. Similarmente, instaurar premios a quien patente el mayor número de nuevas ideas (por ejemplo en base bianual o trianual, siempre que el desarrollo patentado haya sido efectuado en el país y siempre que la patente haya sido licenciada al menos una vez. Subsidiar directamente la innovación con fondos similares a los de la lechería o la forestación.
7. Promover un panel de discusión para desarrollar un sistema integrado de beneficios para inversores ángeles y para capitales de riesgo, entre los cuales se cuente el propio Estado. Diseñar un mecanismo que permita que el Estado actúe como asegurador en última instancia de parte del capital de riesgo, con participación en los beneficios. Implementar un mecanismo de prestamista de última instancia o de Banco de Reaseguro de capitales de riesgo.
8. Crear en cada empresa pública o con participación mayoritaria del Estado, un fondo con el 1% del presupuesto ejecutado en el año inmediato anterior, con el fin de financiar llamados competitivos a proyectos de innovación que se relacionen con la rama de actividad del organismo. A este llamado se podrán presentar PYMES con limitación de tamaño y que tengan ideas innovadoras con potencial comercializable. El dinero podrá emplearse en la Fase

de Diseño Conceptual y la fase de Desarrollo de Prototipo (hasta 3 años en total). No se podrá emplear para la fase de comercialización.

- 9.** Focalizar la CND en la cofinanciación de empresas innovadoras, con fondos concursables aplicados a toda la etapa de introducción de una idea, producto o servicio innovador que haya pasado la etapa de prototipo (desde el registro de la PI hasta la etapa inicial de marketing). Los fondos se asignarán para la financiación de hasta un cierto porcentaje de este proceso (puede ser 70-80%) como forma de que exista también un riesgo por parte de los emprendedores.
- 10.** Crear un Instituto de Financiamiento de CTI encargado del financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo innovadores. Los fondos para esta institución de financiamiento de empresas, universidades, politécnicos e institutos de investigación provendrán de fondos directos del MEF y de los ítems de las propuestas anteriores.
- 11.** Facilitar la innovación mediante la identificación de obstáculos legales o regulatorios, existentes o ausentes, para el desarrollo de tecnologías innovadoras o nuevos mercados. Exigir que toda propuesta nueva de legislación o regulación administrativa cuente con una Evaluación de Impacto en Desarrollo e Innovación (EIDI) en el que se determine cual va a ser el efecto que la medida, ley o regulación propuesta tendrá sobre los sectores afectados.
- 12.** Apoyo a la creación de parques tecnológicos e incubadoras de empresas (PTIE) con facilidades similares a las de las zonas francas.
- 13.** Crear un equipo especializado para elaborar una ley que permita el empleo de dinero público por Universidades y Centros de Excelencia para el

desarrollo de inventos cuyos royalties reviertan en su mayor parte a las Universidades. Establecer reglas claras de participación del staff de la institución en los resultados del patentamiento, asegurando que una parte importante de los beneficios sea reinvertida en educación e investigación.

23. POLITICA EXTERIOR:

Dignidad y Profesionalismo en Defensa del País



23. POLITICA EXTERIOR:

Dignidad y Profesionalismo en Defensa del País

1. Principios Básicos

El Partido Colorado como colectividad política tradicional, gobernante en la mayor parte de la historia del país, ha ordenado su política exterior con arreglo a ciertos principios básicos cuya plena vigencia ratificamos:

- **Independencia e igualdad soberana de los Estados**
- **Solución pacífica de las controversias**
- **No intervención y autodeterminación**
- **Observancia del Derecho Internacional** como fundamento de su política exterior
- **El multilateralismo en sus diferentes ámbitos** (global, regional, sub-regional y bilateral)
- **La Integración regional** basada en el art. 6º de la Constitución de la República.

2. La inserción externa del Uruguay y el interés nacional

Las relaciones internacionales responden a los intereses de los Estados y por lo tanto éstos se convierten en un criterio rector de nuestra política exterior, especialmente reforzado en los sistemas democráticos por su base de opinión pública.

Ha de procurarse que los lineamientos fundamentales de la política exterior cuenten con un respaldo político tan amplio como sea posible lograr, para que tenga ella el carácter de una auténtica política de Estado y, por consiguiente, la continuidad necesaria para su eficacia.

Uruguay: un país republicano cuya democracia representativa lo identifica en el mundo internacional y conforma una fuente de indiscutible prestigio que todo Gobierno tiene la obligación de preservar y defender en el marco de una política de Estado.

3. Uruguay y el Derecho Internacional

El apego de nuestro país a las instituciones y reglas del Derecho Internacional se traduce en el fortalecimiento de los organismos multilaterales donde Uruguay puede expresar su propia visión y la defensa de la irrenunciable soberanía nacional en términos justos y equilibrados.

LOS TEMAS CENTRALES DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR

Dentro de los diversos escenarios de las relaciones externas del Uruguay deben tenerse presente los siguientes:

4. Mercosur

Cuando en 1991 se creara el Mercosur nacieron en el País fuertes y difundidas expectativas de mayor comercio regional y con ello de crecimiento y desarrollo social.

Transcurridos casi veinte años se verifica hoy día un generalizado sentimiento de insatisfacción respecto del Mercosur en tanto éste no ha cumplido su papel de verdadero instrumento de integración tanto en lo económico-comercial como en lo institucional. Así, las dificultades de acceso al mercado ampliado así como el hecho de que su tamaño sigue

siendo el factor clave en las decisiones de localización de inversiones, han alimentado esta tónica general de frustración. La observancia plena del Arancel Externo Común aparece como otros de los elementos a considerar en el análisis y resolución sobre Mercosur.

Al Partido Colorado gran inspirador de la Constitución de 1966, se debe el compromiso de procurar la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas, tal como reza el Art.6º del texto constitucional.

El Mercosur vive un período de profundización en sus aspectos políticos lo que resulta ajeno a un proceso de integración cuyo fundamento es, precisamente, la defensa de los intereses comunes y no las eventuales coincidencias ideológicas de los gobiernos. Un Gobierno serio y responsable como el que propone el Partido Colorado, deberá ejercer una fuerte y fundamentada iniciativa institucional y política para devolverle al Mercosur sus características esenciales de organización de integración económica.

5. Las relaciones bilaterales

Conforme a los criterios defendidos por nuestro Partido y sostenidos desde los Gobiernos que tuviera la responsabilidad de conducir, Uruguay debe mantener relaciones de amistad con todos los Estados, basadas en el principio del respeto recíproco. Asimismo, desarrollará relaciones de cooperación en materia científica y tecnológica. En lo económico podrá establecer, además de sus relaciones comerciales, vínculos de asociación con aquellos países con los cuales posea fuertes y

definidos intereses económicos compartidos, sin alineamientos rígidos y circunstanciales.

En dicho sentido, los acuerdos bilaterales con países de economía desarrollada deben ser uno de los objetivos de nuestra inserción internacional. Los Tratados de Libre Comercio (TLC), en particular con Estados Unidos, son una vía que debe ser incentivada, así como también con otros Estados y regiones, como por ejemplo la Unión Europea. El TLC con México es un buen ejemplo de este tipo de acuerdos cuando se flexibilizan las condiciones imperantes en el Mercosur.

Las relaciones con los países vecinos como Argentina y Brasil constituyen una muy alta prioridad de nuestra política exterior en tanto ella abarca múltiples aspectos tanto económicos como políticos y sociales.

En el caso de Argentina, el Gobierno del Partido Colorado hará los máximos esfuerzos para superar la actual situación por lo cual a partir del fallo de la Corte Internacional de Justicia, cualquiera sea éste, deberá concretarse una indeclinable gestión política dirigida a ese objetivo.

6. El Uruguay en el Mundo

En las Naciones Unidas. El Partido Colorado postula una activa participación de Uruguay en la ONU, especialmente:

- En la toma de decisiones a nivel de la Asamblea General sin abandonar el proyecto de integrar el Consejo de Seguridad como Miembro No Permanente.
- En el proceso de reforma de la Carta, en particular en cuanto a la ampliación del número de miembros del

Consejo de Seguridad tanto los No Permanentes como los Permanentes.

- En las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en las que Uruguay tiene una muy importante y reconocida participación.

En la Organización Mundial de Comercio (OMC), foro multilateral que regula las corrientes comerciales del mundo y donde debemos mantener una presencia activa y permanente en defensa de nuestro acceso a los mercados. Propugnamos la mayor liberalización posible de los intercambios, tanto en la presente Ronda Doha como en las demás esferas de acción en la OMC, pues percibimos en ella aperturas valiosas para la iniciativa de los exportadores nacionales.

7. El Uruguay en la región

En la Organización de Estados Americanos (OEA), con especial interés en lo que hace a la mejor aplicación de todos sus instrumentos jurídicos, en especial la Carta Democrática Interamericana. Asimismo en materia de defensa habrá de prestarse particular atención a la seguridad colectiva tanto regional como internacional, considerando todos los alcances de los nuevos sistemas de defensa regional, actualmente en desarrollo.

En la UNASUR Uruguay debe seguir con atención y la participación necesaria, el proceso de configuración de esta nueva organización regional que – limitada a Sud América – no debe duplicar las competencias que hoy día desempeña la OEA en lo político, y la Comunidad Andina, el Mercosur y la Aladi en lo que hace al comercio intraregional y sus reglas. Tampoco debe servir a la formalización de liderazgos de

Estados de la región sólo unidos por su transitoria ideología común. A este respecto, el Uruguay debe bregar por evitar la proliferación de organismos intergubernamentales.

La defensa y mejor aprovechamiento de los recursos naturales terrestres, marítimos y subterráneos, en especial las aguas del Acuífero Guaraní. En lo que hace a los recursos marítimos, confirmar la decisión adoptada de extender el límite de la plataforma continental en 150 millas, proceso que se iniciara bajo el Gobierno del Partido Colorado.

El Servicio Exterior

Con base en una clara e irreversible profesionalización el servicio diplomático para un país como el Uruguay, reviste particular importancia.

Su acción coordinada con los otros Ministerios y organismos públicos constituye un instrumento irremplazable en la compleja tarea de la inserción internacional (aspectos políticos que conllevan cuestiones técnico-jurídicas a examinar).

En suma: El Partido Colorado postula una Política Exterior que, basada en sus Principios Básicos, procure la inserción del Uruguay en el mundo, sin mengua de la defensa de su Soberanía, con el innegociable fundamento de su sistema democrático y la irrenunciable defensa del interés nacional.

24. DEFENSA NACIONAL: Preservar la Soberanía



24. DEFENSA NACIONAL: *Preservar la Soberanía*

1. Introducción

Concebimos a las Fuerzas Armadas, al igual que otras sociedades bien organizadas, como pilares fundamentales del Estado de Derecho e integrantes plenas de nuestra sociedad. Bajo la conducción del poder político, su misión fundamental consiste en defender la Soberanía y la Independencia de nuestro país, conservar la integridad de nuestro territorio y preservar la paz de la República. Sin perjuicio de ello, se debe tener presente que las nuevas amenazas a la seguridad nacional, no siempre implican el uso de la fuerza militar como elemento principal para neutralizarlas.

Creemos que el sistema político debe reafirmar en forma inequívoca la pertenencia plena de las Fuerzas Armadas a la comunidad cultural, social y política del país.

En función de que el Estado les confía el uso formal de la fuerza, los militares están sometidos a una situación jurídica especial, más exigente que la del ciudadano común. Su derecho al uso del uniforme no es para diferenciarlos ni excluirlos del resto de la sociedad, sino para que se vea en ellos y ellas, a servidores de dicha sociedad en las situaciones más riesgosas y comprometidas.

La asignación presupuestal de recursos a las Fuerzas Armadas debe realizarse, en nuestra opinión, de forma tal que puedan cumplir con su misión y por consiguiente, sin menoscabo de su patrimonio y su funcionamiento.

2. Modernización de las FF.AA.

Los cambios políticos, económicos, estratégicos y geopolíticos así como el profundo reto que significa enfrentar a la realidad de un cambio climático global, determinan que la región y el mundo deban afrontar lo que se conoce como "nuevas amenazas" que afectan a todos los países de manera diferencial pero constante. Entre ellas surge en principio la necesidad de que los estados encaren la defensa de sus recursos naturales ante la creciente escasez de los mismos y la inevitable intención de lograr su dominio. El agua y próximamente la búsqueda de hidrocarburos en la Plataforma Continental, involucran a Uruguay en esta situación. La reciente promulgación de la ley de Defensa implica que el Partido Colorado proponga realizar con urgencia varias modificaciones a la misma, especialmente al comprobarse, en general, falta de claridad y coherencia y a nuestro juicio, errores de concepto en su contenido.

Se procurará, con la participación del Mando Superior, la información a las Comisiones Parlamentarias de Defensa y el imprescindible aporte Profesional Militar analizar la situación de las FF.AA. en los contextos, nacional, regional y global para adecuar su estructura y funcionamiento a conceptos de Defensa Nacional consecuentes a la existencia de las nuevas amenazas.

3. Sistema Nacional de Emergencias

Los fenómenos del calentamiento global y el deterioro del medio ambiente han generado catástrofes naturales nunca antes experimentadas en su continuidad y su violencia, causando importantes perjuicios para los seres humanos y su hábitat. Si a ellos le sumamos las generadas por el hombre, tales extremos obligan a todos los organismos del Estado a colaborar estrechamente y en forma coordinada, a través de la existencia del Sistema Nacional de Emergencias, para afrontar situaciones de esta naturaleza, que son verdaderos retos estratégicos para los Gobiernos de todas las naciones. El Ministerio de Defensa a través de sus FF.AA. ha sido un fundamental y eficaz integrante de dicho Sistema Nacional, para acudir en ayuda de la población ante las situaciones de emergencia en catástrofes, pandemias, sequías, inundaciones entre otras. Para ello, las FF.AA. poseen un adecuado despliegue territorial y órganos especializados en la planificación, coordinación y control de las acciones a tomar, así como el personal, la capacidad y los medios para intervenir rápidamente en la zona afectada. Obviamente estas capacidades, si bien significativas no son suficientes, resultando imprescindible la participación de todas las instituciones nacionales y departamentales que, actuando de manera coordinada, puedan colaborar unificadamente al combate de los desastres naturales. El Sistema Nacional de Emergencias depende de la Presidencia de la Republica y a partir de su creación en 1995 ha demostrado su eficacia en el concierto nacional e internacional.

La estrategia hacia el futuro en este tema consiste en mantener al Sistema operando como hasta el presente, de acuerdo a los conceptos fundamentales establecidos en el Decreto que lo instauró y mejorar sus capacidades y

marco jurídico. Con el propósito de asegurar la capacidad de respuesta y eficiencia del Sistema, proponemos en concreto intensificar las medidas de coordinación y alistamiento y revisar y complementar su marco jurídico para darle mayor precisión, actualizarlo e institucionalizar definitivamente al Sistema.

4. Misiones de paz

Uruguay ha participado en Misiones de Paz desde mediados del Siglo XX hasta la fecha en diferentes partes del mundo. En todos los casos su actuación ha acrecentado el prestigio internacional del país como Operador Internacional confiable, pacificador, negociador y socializante. La operación en situaciones de riesgo, en ambientes extraños y fuera de sus bases normales, ha acrecentado sus capacidades militares en el campo estratégico, táctico y logístico. Fiel a su filosofía batllista en defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, el Partido Colorado seguirá apoyando las misiones de mantenimiento de la paz en aquellos lugares del mundo que lo requiera el consenso internacional y concordante con la Organización de las Naciones Unidas, sin afectar el cumplimiento de las misiones fundamentales de sus FFAA.

5. Las Fuerzas Armadas y la seguridad interior

En los últimos tiempos han existido propuestas de involucrar fuerzas militares en tareas de seguridad interior. Ello ha sido motivado por la creciente situación de inseguridad que sufren todas las capas de nuestra sociedad y el clamor público de urgentes soluciones. Las FF.AA. participan actualmente con probada eficacia en la seguridad perimetral de ciertos recintos carcelarios, a pesar de no constituir una de sus tareas específicas y sin disponer del soporte legal necesario.

La utilización de fuerzas militares en tareas de seguridad pública implica una profunda transformación de la FF.AA. de un país. La institución policial actúa normalmente en forma individual, con un control y supervisión muy descentralizado. Al pretender emplear las fuerzas militares de esta forma, se quebranta su esencia ya que están instruídas para actuar como mínimo en grupos y de no hacerlo así, se afecta sensiblemente el concepto de la responsabilidad del mando, como así también el Proponemos definir con claridad el marco legal para la actuación de las FF.AA. en el ámbito interno, a efectos de evitar que en situaciones de crisis se aprueben leyes y decretos sin la preparación y asesoramiento adecuado.

6. Recursos Humanos para la Defensa

El logro de los objetivos que se planteen para la defensa nacional está directamente ligado a la calidad de sus recursos humanos. En los últimos años el personal de las FF.AA. ha experimentado cierto deterioro. A su vez el sistema de ingreso a las FF.AA. está previsto, con ciertas excepciones, para jóvenes con el ciclo de secundaria completa que lo hacen a través de las Escuelas de

Formación de Oficiales o para aquellos que teniendo terminada la educación primaria, lo hacen por el último puesto del escalafón de Personal Subalterno, con la posibilidad de ir ascendiendo en la carrera a través de una educación académica y profesional,. Fuera de estas previsiones se encuentran, por ejemplo, aquellos ciudadanos que habiendo finalizado el Ciclo Básico de Enseñanza Secundario, aspiran a seguir un diferente patrón de carrera militar.

Dentro de las limitaciones del erario público se deberá otorgar un aumento de las retribuciones del Personal Militar, con el objetivo de recuperar las mismas, como mínimo, al nivel promedio del resto de funcionarios del Estado. La creación de Escuelas de Sub Oficiales en la Armada y Fuerza Aérea y la instauración de cursos especiales dentro de la ya existente en el Ejército, incentivarán el ingreso a las FF.AA. al grupo de ciudadanos que, habiendo finalizado el Ciclo Básico Secundario , aspire a acceder a un puesto más alto del Personal Subalterno y luego continuar progresando.

De acuerdo a ello proponemos para la próxima Ley de Presupuesto mejorar las condiciones de trabajo y de vida del personal militar y la capacidad de reclutamiento de las Fuerzas, a través de una mejora en las retribuciones de los militares, aumentando progresivamente durante el quinquenio el salario básico de un Soldado de 2da. o equivalente (como base de la escala salarial) al 75% del valor de la canasta familiar, de forma de recompensar sus servicios especialmente sacrificados y de que puedan dedicar, como debe ser, parte de su tiempo al bienestar, convivencia ciudadana y desarrollo de su familia.

Promoveremos asimismo la creación en la Armada y Fuerza Aérea de Escuelas de Sub Oficiales para jóvenes con Ciclo Básico de Secundaria finalizado y en el Ejército,

la adecuación de su funcionamiento a tales fines, estableciéndose un plan de carrera para los egresados de estos cursos

7. Apoyo social al personal de las FF.AA.

El Personal de las FFAA ha experimentado un constante menoscabo de su calidad de vida, fundamentalmente debido al deterioro de sus retribuciones salariales, lo cual ha llevado entre otras consecuencias a la baja en su moral, a recurrir al doble empleo pese a sus extensos horarios de servicio, y a la búsqueda de mejores opciones laborales por fuera de lo militar, cuando ello resulta posible. Resulta difícil alcanzar una solución de estos problemas en el corto plazo, no obstante existen dos áreas en las cuales se puede operar para revertir la situación planteada y ellas son la salud y la vivienda. El sistema de Sanidad Militar venía atendiendo adecuadamente y con reconocida mayor eficiencia que el resto del sistemas público, la salud del personal en actividad y retiro, como así también a sus familias (más de 180 000 usuarios). En los últimos años ha disminuido sensiblemente la calidad de atención debido a la reducción y redistribución de las partidas asignadas por el Ministerio de Defensa. Además, sus características son específicas ya que debe estar preparado para actuar no sólo en la paz sino también en situación de conflicto y aún más, en aquellas operaciones que no siendo de combate, implican para el personal sanitario exigencias mayores que en el resto del sistema de salud.

Estas particularidades son las que hacen conveniente la estrategia de mantener a la Sanidad Militar por fuera del Fondo Nacional de Salud (FONASA). En enfoque similar, el Servicio de Tutela Social de las FFAA tiene una amplia

y dilatada experiencia en programas de apoyo al personal militar y a sus familias. Potenciando sus recursos y sus capacidades se lograrán instrumentar soluciones que atiendan al aspecto social de los miembros de las FF.AA. y particularmente paliar el agudo déficit habitacional que padecen.

Proponemos en concreto mantener a la Sanidad Militar por fuera del FONASA, potenciando sus recursos humanos y materiales y en condiciones de apoyar al Sistema Nacional de Salud en caso de ser necesario, así como canalizar el apoyo social a través del Servicio de Tutela Social de las FF.AA., al que se fortalecerá con el objetivo de dar rápida solución a los graves problemas habitacionales del personal militar.

8. Formación, adiestramiento y promoción del personal militar.

La profesión militar constituye un elemento más en los componentes profesionales especializados del Estado integrando el entramado social de la Nación. La misma debe resultar atractiva para los jóvenes del país en asuntos que van más allá de la mera retribución salarial. Es necesario una adecuada formación inicial en Escuelas diferenciadas por cada rama de las FF.AA., que mantengan como hasta el momento el aprendizaje de los conocimientos profesionales específicos, como así también las virtudes comunes del honor, la disciplina, la obediencia y la lealtad que constituyen el ser militar. Luego, a lo largo de la carrera, cuando los objetivos de aprendizaje resultan menos específicos y más abstractos, la formación para los altos cargos de la administración militar puede llevarse a cabo en común. El adiestramiento debe constituir una constante a lo largo de toda la carrera, haciendo

un uso intensivo de los recursos académicos nacionales como así también de las oportunidades de intercambio y ejercicios con fuerzas militares de países amigos. Todo este esfuerzo requerido al personal militar, debe estar recompensado por la posibilidad de promoción jerárquica que tenga en cuenta de manera fundamental el profesionalismo demostrado.

Consideramos que el profesionalismo y las virtudes militares del honor, la disciplina, la obediencia y la lealtad, constituyen la mejor garantía para la Nación. Reconocemos que los valores básicos de lo militar son comunes tanto para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, pero al mismo tiempo entendemos que esas Fuerzas poseen particularidades técnico – profesionales y de tradición que resulta conveniente mantener. El adiestramiento constituye, en tiempo de paz, la actividad más importante que las FFAA deben realizar, aprovechando tanto los recursos académicos nacionales como los que puedan provenir de países amigos. Las capacidades académicas, la experiencia y el liderazgo deberán constituir la condición esencial para la promoción en las diferentes jerarquías.

En consecuencia, proponemos mantener la formación básica de los Oficiales de las FFAA en las tres Escuelas diferenciadas, incentivando gradualmente el aprendizaje común a partir de las jerarquías de Oficial Jefe.

Como vía de acceso a una capacitación lo mas amplia posible, procuraremos crear facilidades para la obtención por parte del personal militar de títulos universitarios básicos y avanzados en los distintos centros de enseñanza militar, con objetivos que sean concordantes con los intereses de la defensa. Incentivaremos el adiestramiento continuo en ejercicios nacionales y con fuerzas militares de países amigos. Instauraremos el profesionalismo como fundamento esencial de promoción en la carrera militar.

9. Ley de Defensa

La Ley Marco para la Defensa Nacional recientemente aprobada en el Parlamento pretende aportar una visión general de la Defensa Nacional en nuestro país. En los diferentes asuntos abarcados, entre otros, señala a la Política de Defensa como una política pública en la cual se encuentra involucrada toda la sociedad, centraliza las acciones operativas en un comando unificado, como así también la logística de las tres Fuerzas y prioriza las operaciones conjuntas. El contenido de la Ley de Defensa responde a una tendencia mundial que se inició en los países de Europa Occidental y que actualmente se está procesando en los países sudamericanos. No obstante, en la ley nacional se han introducido modificaciones al modelo, estableciendo estructuras orgánicas mal configuradas con riesgo de tornarlas burocráticas e ineficientes, se confunden los niveles de decisión y se reiteran normas contenidas en legislación de nivel superior, además de incurrir en errores de sintaxis. Estas inconsistencias parecen inaceptables luego del enfoque que se dio al proceso de generación de este proyecto, de los costos que el mismo implicó para el Estado y del tiempo que insumió su concreción.

No está contemplada en esta ley, tampoco, el objetivo geoestratégico nacional que significa la Antártida, su importancia y la de su área de influencia; objetivo que de incluirse aseguraría el apoyo logístico de las tres Fuerzas al desarrollo científico y tecnológico nacional que mantiene al País dentro del Sistema Antártico.

Estimamos entonces que, al no darse solución a los inconvenientes planteados, se ha promulgado una ley que:

- Tendrá muy poca utilidad en relación con las expectativas que había generado.
- Deberá comenzar a ser corregida de inmediato y complementada por nuevas leyes y a través de la reglamentación.
- Lejos estará de ser base adecuada para una política de Estado en un área tan sensible como la Defensa Nacional en la cual, además, él alcanzarla no parece un objetivo tan lejano.

Estando la Ley de Defensa ya aprobada se procurará corregir sus graves inconsistencias que por la vía legislativa y a través de su necesaria reglamentación. Proponemos pues una instancia de modificación de la Ley de Defensa a nivel legislativo, promoviendo cambios a la misma antes que se procese su reglamentación y propiciar el mantenimiento de la actividad Antártica Nacional dentro del área de influencia de la Defensa Nacional.

10. Cargos de particular confianza en el Ministerio de Defensa

Mediante leyes de carácter presupuestal de la actual Administración, fueron creados en el Ministerio de Defensa numerosos cargos de particular confianza a ser asignados a las diferentes Direcciones del mismo. Lo anterior ha implicado no sólo un importante costo presupuestal en un organismo que ha experimentado constantes disminuciones en sus asignaciones sino que, más importante aún, ha entregado los cargos gerenciales a personas sin mayor experiencia en el tratamiento de temas muy específicos, como son los referidos a la Defensa Nacional.

No constituye tema de discusión, que la alta conducción de cualquier Ministerio deviene del compromiso y la confianza que deposite el Poder Ejecutivo en quienes son designados en esas funciones y que los mismos tienen el derecho y la autoridad de poseer un equipo de colaboradores también de su confianza. No obstante, en un país donde el tema Defensa Nacional es el gran ausente en los centros académicos, con excepción de los cursos que se dictan hace largo tiempo para funcionarios civiles y personal militar en el Centro de Altos Estudios Nacionales, resulta al menos de gran riesgo designar en estos puestos de carácter gerencial, a personas sin formación ni conocimiento profesional. Esta situación resulta en pérdida de los escasos recursos disponibles sin el logro de mayores niveles de eficiencia. Anteriormente estas funciones eran cumplidas por Personal Superior de las diferentes Fuerzas, que sin recibir retribución alguna además de su salario, contribuían a las decisiones ministeriales con décadas de experiencia en el tratamiento de los asuntos de defensa.

Los asuntos de defensa, como cualquier otro en la órbita estatal, requieren que sean manejados por personal con conocimientos y experiencia profesional. Al no existir centros académicos nacionales, excepto el Centro de Altos Estudios Nacionales, que prepare a los funcionarios para el tratamiento de estos temas, se considera conveniente y más eficiente en términos de costo beneficio y exceptuando los funcionarios del entorno cercano al Ministro y por él requeridos, ocupar los cargos en la Direcciones del Ministerio de Defensa con Personal Militar, restringiendo los cargos de particular confianza creados en la actual Administración básicamente a la Dirección de Secretaría y a la Dirección Financiera Contable. Proponemos restringir la cantidad de cargos de particular confianza en el Ministerio de Defensa Nacional, a

los de Director General Secretaría y de la Dirección Financiera Contable, ocupando el resto de las posiciones de nivel gerencial por Oficiales en actividad que presten servicio en dicho Ministerio.

PRESIDENTE
PEDRO
BORDABERRY