



UN GOBIERNO PARA  
**EVOLUCIONAR**

*entre*  
**TODOS**<sup>o</sup>  
2018

CONGRESO NACIONAL - TRINIDAD, OCTUBRE 13 Y 14.



# 1. EVOLUCIONAR

Ni refundación ni marcha atrás: evolucionar. Las sociedades democráticas evolucionan. Construyen sobre lo que se hizo bien, corrigen lo que se hizo mal, aprenden de sus errores, abren caminos en busca de nuevos horizontes.

Lo que no existe es la opción de volver atrás. Simplemente, la realidad no lo permite: cambia el mundo, cambia el país, cambiamos nosotros mismos. Porque también nosotros nos seguimos construyendo a partir de lo que hicimos bien y vamos aprendiendo de nuestros errores. No hay marcha atrás posible. La única opción que tenemos abierta es elegir por dónde vamos a seguir avanzando.

El papel de los gobiernos democráticos es construir un camino de evolución junto con la sociedad. Sin intolerancias ni dogmatismos, sino en diálogo con los otros. Reconociendo que siempre habrá matices y diferencias, pero aceptando el desafío de encontrar un rumbo que la gran mayoría pueda sentir como propio. Solo así podremos responder a los problemas y a las urgencias de todos. La única manera posible de evolucionar es con los demás.

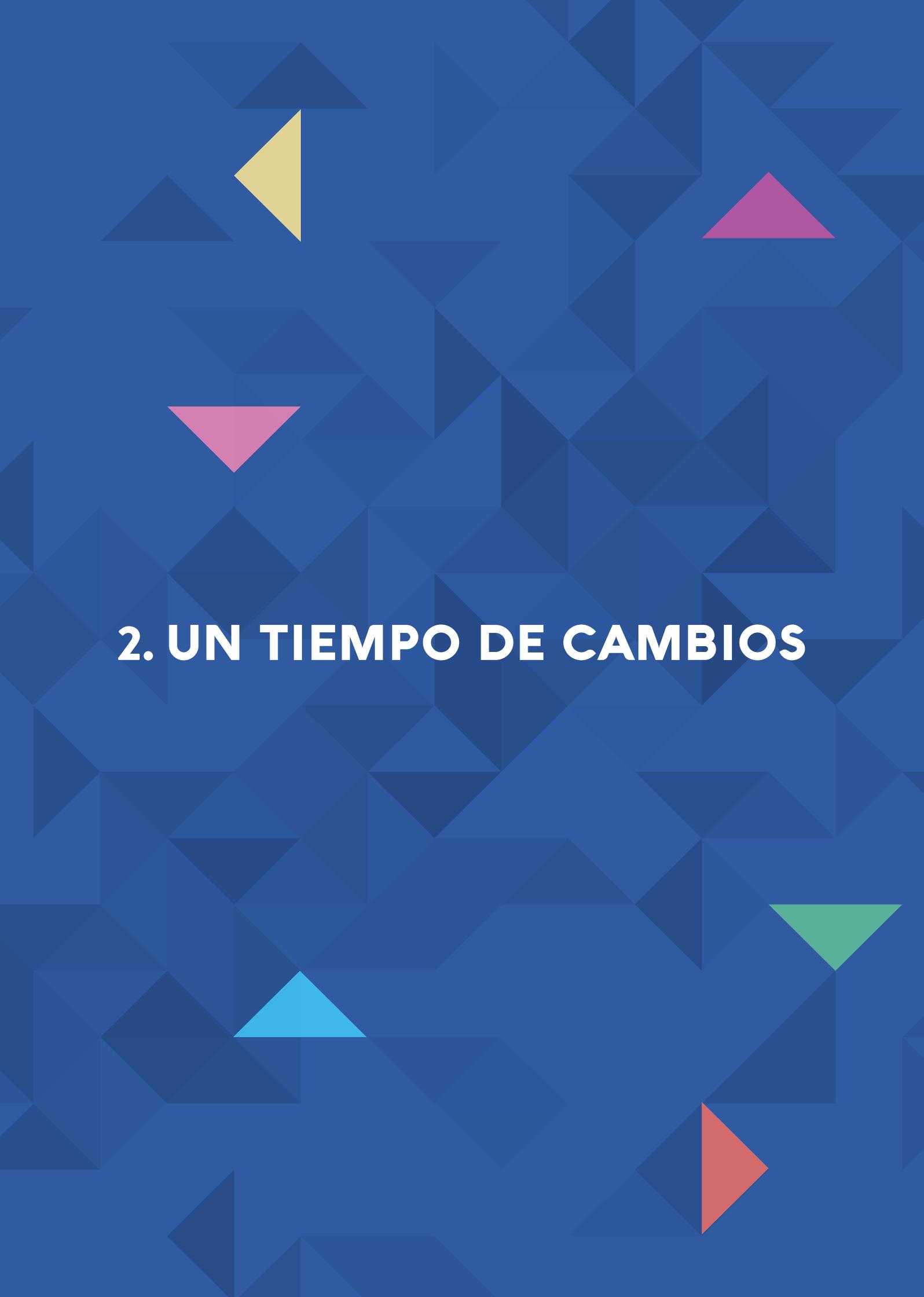
Para evolucionar hay que apostar al diálogo, incorporar la mirada del otro, ceder y acordar. En una sociedad democrática, todos tenemos alguna cuota de razón y todos necesitamos que los otros nos complementen y nos corrijan. Por eso hay que abandonar la política del odio y de la descalificación. La política democrática empieza cuando admitimos que vamos a seguir conviviendo más allá de nuestras diferencias. Cada uno a nuestra manera, todos seremos constructores del futuro que dejaremos a las nuevas generaciones.

Hay quienes no entienden que así funciona la democracia. Son los que creen tener el monopolio de la sensibilidad o de las ideas correctas. Son los que creen que gobernar es imponer su propio modelo, aunque en ese modelo no se reconozca medio país.

Nosotros nos sentimos ciudadanos entre los ciudadanos, tratando de encontrar los mejores caminos para evolucionar. Por eso entendemos que la política es sumar y no restar. Y por eso estamos convencidos de que gobernar entre varios partidos no es un problema sino una oportunidad, porque nos ayuda a ser más sensibles y receptivos.

Hacemos política porque tenemos sueños. Creemos que un Uruguay mejor es posible y queremos participar en su construcción. Nos preparamos para la próxima campaña electoral con alegría y esperanza. Confiados en que tenemos buenas propuestas, pero sabiendo que esas propuestas sólo se convertirán en realidades cuando las respalde la mayoría de los uruguayos. No pretendemos gobernar para los nuestros sino para todos. Queremos que el país evolucione y queremos seguir evolucionando nosotros. Queremos seguir evolucionando TODOS.





## **2. UN TIEMPO DE CAMBIOS**

Se trata de una situación normal en las sociedades democráticas: cuando un partido de gobierno no hace suficientemente bien las cosas, o cuando revela que ya no está en condiciones de enfrentar los problemas, los ciudadanos entregan la responsabilidad de gobernar a otro partido. No es un terremoto ni un cambio en el rumbo de la historia. *La rotación de partidos en el ejercicio del gobierno es una de las grandes fortalezas de las sociedades democráticas. Por ese camino se renuevan. Por ese camino evolucionan hacia un futuro mejor.*

En el primer gobierno del Frente Amplio, la economía uruguaya tuvo un crecimiento anual promedio del 5,5% del PBI. En el segundo gobierno el crecimiento fue del 4,9% y en lo que va del actual (es decir, entre 2015 y 2017) el crecimiento promedio anual cayó al 1,6%. Se está cerrando un tiempo de oportunidades perdidas y de esperanzas rotas.

Los gobiernos del Frente Amplio fueron los más ricos de nuestra historia, pero hoy sigue habiendo demasiadas necesidades entre los uruguayos: dos de cada tres trabajadores ganan menos de 27.000 pesos por mes. Unos 150.000 jubilados perciben jubilaciones por debajo de 12.000 pesos mensuales. Desde 2014 hasta hoy se perdieron más de 50.000 empleos. Sólo en Montevideo, unas 5.000 personas viven de la basura. A estas condiciones de vida inaceptables se suman:

- la tasa de homicidios más alta de nuestra historia, que nos ha llevado al triste record de un asesinato cada veinte horas;
- una educación en crisis que castiga a los más pobres: sólo 4 de cada 10 jóvenes consiguen terminar la enseñanza media;
- graves problemas medioambientales que afectan recursos esenciales como el agua;
- un déficit fiscal más alto que el que existía a la salida de la crisis del 2002, porque en todos estos años el gobierno gastó más de lo mucho que recaudó.
- una deuda pública de 40 mil de millones de dólares, que va a caer sobre los hombros de las próximas generaciones. La deuda neta está llegando al nivel más alto de la última década.





### **3. UN PAÍS PARA SOÑAR**

Si bien enfrentamos un país endeudado, con una infraestructura en mal estado, con graves problemas sociales y una producción muy golpeada, *sería equivocado e injusto pensar que el próximo gobierno deba dedicarse a achicar y a ajustar*. Sería equivocado, porque de esa manera afectaríamos aun más a la producción y agravaríamos problemas sociales que ya tenemos, como el desempleo. Y sería injusto, porque los uruguayos ya se ajustaron demasiado, pagando cada vez más impuestos y tarifas que fueron usadas con fines recaudatorios.

No son los uruguayos los que tienen que seguir pagando la cuenta. El que ahora tiene que hacer el esfuerzo es el gobierno:

- Proponemos gobernantes responsables y austeros, que no quemem centenares de millones de dólares en aventuras ruinosas como las de Ancap o la regasificadora.
- Proponemos un Estado eficiente, que deje de gastar dinero en programas que nadie evalúa, en el descontrol de los autos oficiales y en la multiplicación de cargos políticos bien remunerados.
- Proponemos políticas públicas más inteligentes, que no repitan los fracasos que venimos teniendo en temas tan sensibles como la seguridad, el empleo o la educación.
- Proponemos una cultura de gobierno que deje de festejar el aumento del gasto como un fin en sí mismo, y festeje el logro de mejores resultados a menores costos.

*No estamos dispuestos a convertirnos en simples administradores de la escasez*. Seguimos soñando con construir el país que merecemos. *Nuestro motor es la búsqueda de mejores condiciones de vida para todos los uruguayos*. Por eso no vamos a renunciar a objetivos que requieren mucha intervención pública. A lo que vamos a renunciar es al malgasto de recursos, a la disolución de responsabilidades, a la construcción de redes de dependencia que perpetúan la desigualdad.

Nosotros queremos ayudar a construir un Uruguay más libre, más justo y más próspero. *Queremos un Estado presente y activo, que impulse el desarrollo humano, distribuya oportunidades y garantice la sostenibilidad de los avances. Reafirmamos la importancia de la función social del Estado* y queremos asegurar su continuidad por encima de los altos y bajos de la economía.

*La alternativa no es entre el despilfarro y el ajuste*. Existe otro camino, que consiste en gobernar con austeridad y responsabilidad para liberar recursos que permitan igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. Para eso hace falta gobernar con la lucidez y la energía que le están faltando al actual gobierno. Para eso hace falta



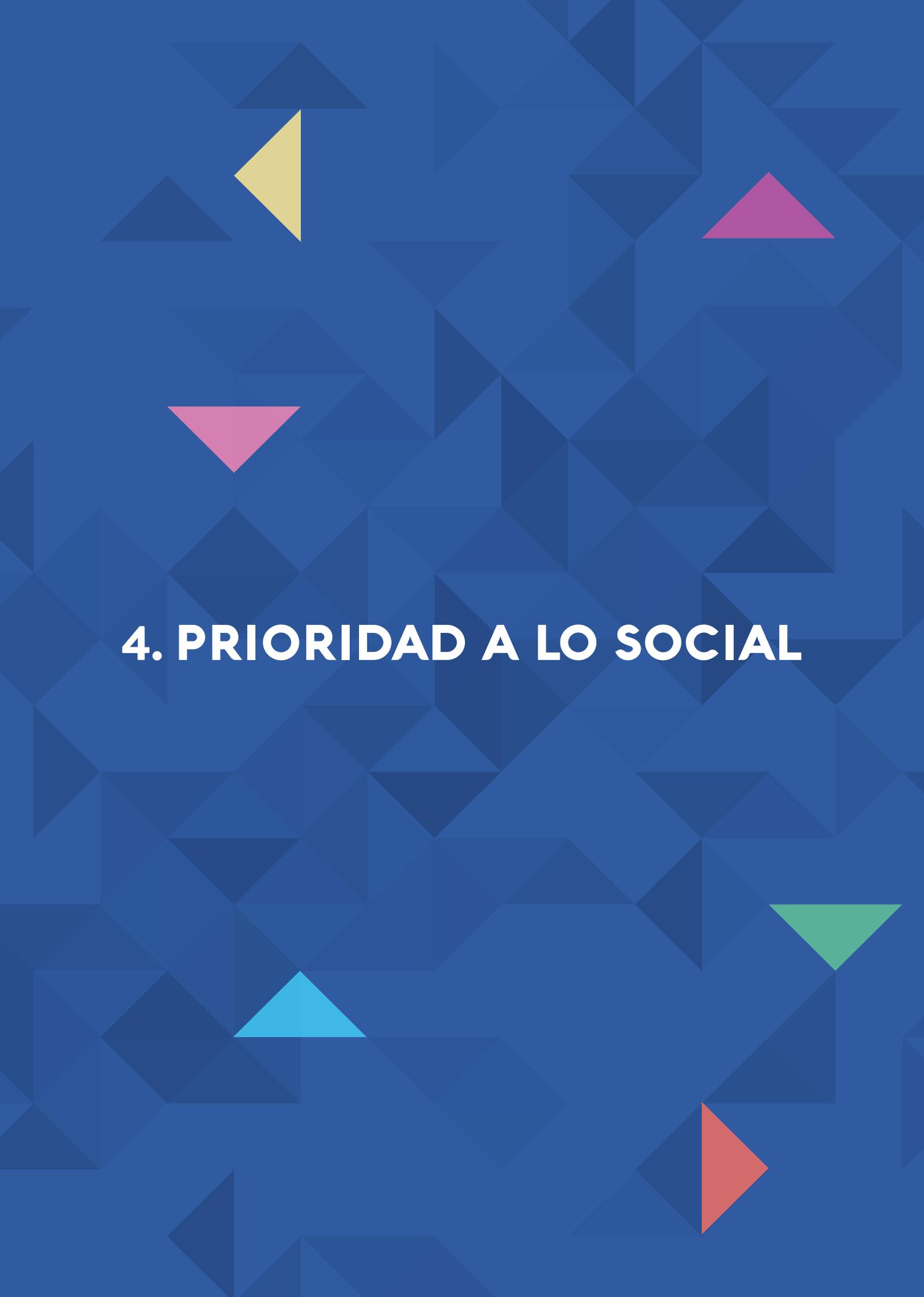
un liderazgo que movilice y que inspire. Para eso hace falta recurrir a los que más saben, sin sectarismos políticos. *El país está necesitando un estilo de gobernar más responsable y más valiente. Más dialogante y más imaginativo. Un gobierno que nos ayude a evolucionar como sociedad.*

Este estilo va a verse favorecido por las nuevas condiciones políticas. La desaparición de las mayorías automáticas en el Parlamento no es un problema que deba ser temido, sino una oportunidad a ser aprovechada.

Por su propia lógica, un gobierno multipartidario deberá practicar el diálogo democrático para construir una agenda con respaldo parlamentario. Eso lo volverá más sensible a una variedad de situaciones y necesidades. Y luego deberá obligarse a ser eficaz, porque el cumplimiento efectivo de los acuerdos es la condición básica para que una coalición de gobierno funcione.

*Diálogo democrático, construcción de acuerdos políticos y preocupación por los resultados serán las claves de la nueva etapa.*





## 4. PRIORIDAD A LO SOCIAL

Nuestro país tiene hoy un desajuste entre su realidad económica y su realidad social. El PBI per cápita que hemos alcanzado nos coloca en la “clase media” mundial, pero tenemos tasas de criminalidad, resultados educativos y problemas de vivienda propios de un país económicamente débil. *Tenemos una economía que crece y, al mismo tiempo, una sociedad cada vez más fracturada.*

Además de ser tremendamente injusta, esta situación amenaza nuestro futuro como sociedad. Si no conseguimos modificar el rumbo, vamos a dejar definitivamente atrás el Uruguay integrado y pacífico, para convertirnos en una sociedad dividida en dos bloques enfrentados: una minoría que acumulará recursos y oportunidades, y una mayoría que vivirá en la vulnerabilidad y la dependencia.

Para evitar ese posible futuro, tenemos que tener dos ideas claras. La primera es que *hay que actuar rápido*: el tiempo nos juega en contra, porque las situaciones de exclusión y fragmentación social tienden a consolidarse cuanto más duran. La segunda es que hay que innovar: ni las políticas sociales, ni las políticas educativas ni las políticas de seguridad aplicadas en estos años han conseguido modificar la tendencia. Por eso *tenemos que probar cosas nuevas. Hace falta evolucionar en nuestra manera de abordar lo social.*

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza. Una esperanza compartida que debe estar presente en la sociedad en su conjunto, en los beneficiarios de las políticas públicas y en quienes las aplican.

*El convencimiento de que la exclusión y la pobreza pueden ser derrotadas es la base del desarrollo social*, porque ese desarrollo requiere un cambio positivo en las relaciones entre los individuos, los grupos y las instituciones.

Las políticas públicas de desarrollo social deben sostener y amparar a los sectores más vulnerables, pero al mismo tiempo deben involucrar a todos. La construcción de una sociedad más equitativa y plural es una tarea común. *Si quedamos atrapados en el quiebre social, todos terminamos marginados.* Cuando esta mirada global se pierde, lo que quedan son políticas públicas descoordinadas, que funcionan como parches.

Este cambio conceptual debe traducirse en prácticas concretas. Para eso es necesario cumplir dos grandes tareas: reorganizar la inversión social con un propósito de *desarrollo humano sostenible, y adoptar un nuevo estilo de gestión.* Las estrategias de acción y la institucionalidad desarrollada en estos años (particularmente el MIDES en su configuración actual) no son parte de la solución sino del problema. Hay que desburocratizar, despartidizar y aprovechar mejor los enormes recursos disponibles en la sociedad.

A la hora de pensar políticas específicas, hay que empezar por separar dos grandes categorías.



Hay tareas de protección social que son permanentes y están más allá de cualquier cálculo de costos. El Estado debe amparar a quienes no pueden o ya no están en condiciones de generar los recursos que necesitan para vivir dignamente. Quienes están en esa situación no sólo necesitan transferencias económicas, sino también un entorno social y cultural que les permita recuperar la autoestima y reorientar su potencial personal. Por eso, además de lo material, hay que construir un tejido de vínculos que los reintegre a la convivencia.

Otras políticas públicas deben ser concebidas como transitorias, porque su objetivo es poner fin a situaciones de vulnerabilidad o de dependencia que son superables. El caso central es el combate a la pobreza. *Una buena política contra la pobreza es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía y construir su propia felicidad. Las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos para lograrlo, pero nunca deben convertirse en un fin en sí mismo.

Esta diversidad de situaciones implica que no hay que plantear una opción excluyente entre políticas universalistas y políticas focalizadas. Una estrategia pública de desarrollo social y humano debe incluir a ambas. Las *políticas universalistas* deben abarcar la educación, la salud y la seguridad humana, desde una visión coherente e integradora. El divorcio que hoy tenemos entre esas políticas generales y las políticas sociales convertidas en monopolio del MIDES es parte de lo que hay que superar. Todas esas líneas de acción deben ser vistas como partes de un mismo programa.

Las *políticas focalizadas* deben atender a situaciones específicas como la marginalidad, la población en situación de calle, las brechas generacionales, la discriminación racial o de género, o la desprotección de la población con discapacidades. Esta diversidad de situaciones requiere respuestas diferentes, pero ajustadas a un enfoque común. Ese enfoque estará definido por la intervención temprana, la integralidad de la acción por encima de barreras burocráticas, la territorialidad, el involucramiento de la sociedad civil y el carácter dinámico de las intervenciones, que deben ajustarse a las diferentes etapas del ciclo de vida.





# 5. RECUPERAR LA CONVIVENCIA

El primer paso hacia un país mejor es recuperar una convivencia segura y pacífica. Tal como dice nuestra Constitución, la seguridad es un derecho fundamental de los ciudadanos, porque es condición para poder disfrutar de nuestra vida, de la felicidad que vamos construyendo y de las posesiones a las que hemos accedido con nuestro esfuerzo. *No existe contradicción entre seguridad y derechos humanos.*

Uruguay fue durante mucho tiempo un país seguro, pero en los últimos años dejó de serlo. Y las cosas tienden a agravarse. El primer semestre de 2018 fue el peor de nuestra historia en este rubro.

*La vigencia de la ley está en entredicho.* No sólo estamos todos amenazados, sino que hay zonas que el Estado ya no controla. Y eso no sólo ocurre en algunos territorios periféricos, sino en el corazón del propio Estado: las cárceles, que son lugares adonde se manda a quienes han violado la ley penal, se han convertido en sitios donde esa misma ley apenas rige. La ley de las mafias y la ley del más fuerte son las que dominan. El resultado es que nuestras cárceles se han convertido en las más violentas de Sudamérica, con una tasa de homicidios similar a la de una zona de conflicto.

Entre el inicio de este gobierno y fines de 2017, las rapiñas aumentaron un 40%, y los hurtos un 35%. La reincidencia sigue siendo del orden del 60%. Y nada de esto ocurrió por falta de recursos. Desde el año 2005 a la fecha, el presupuesto del Ministerio del Interior se multiplicó por 4 y la cantidad de policías llegó a su máximo histórico, superando ampliamente la cifra recomendada por Naciones Unidas.

*Garantizar la seguridad de las personas y de las familias es el primer deber del Estado.* Nosotros creemos que esa tarea puede ser realizada con éxito, en un marco de estricto respeto a la Constitución y a la ley. Para lograrlo, nos estamos preparando para atacar el problema desde varios ángulos.

Una primera línea de acción consiste en el *fortalecimiento jurídico y simbólico de la Policía.* Debemos crear las condiciones para que sea posible un ejercicio eficaz de la autoridad legítima. Eso exige volver a aplicar normas que hoy no se están aplicando (como las faltas previstas en el Código Penal) e incorporar nuevas normas que den protección a quienes están arriesgando su vida para protegernos (por ejemplo, la legítima defensa policial presunta).

Una segunda línea consiste en una *reorganización profunda de la Policía.* En particular, hay que devolver a las comisarías su papel como unidades operativas básicas, generadoras de información desde el territorio y constructoras de vínculos con la población. Haber debilitado a las comisarías fue uno de los grandes errores de la actual política de seguridad.

También es necesario revisar los programas de formación del personal policial (para asegurar a todos el entrenamiento adecuado), modificar la política de adquisiciones de materiales y equipos (para dar transparencia y eficiencia al manejo de recursos) y jerarquizar y reorganizar las especialidades policiales (particularmente, el Cuerpo de Bomberos).



La tarea de reorganización también requiere mejorar las condiciones de vida del personal policial, para que puedan cumplir su tarea en forma adecuada. En este sentido, es esencial concretar un plan de vivienda policial que dé condiciones mínimas de seguridad a las familias de quienes deben combatir el delito.

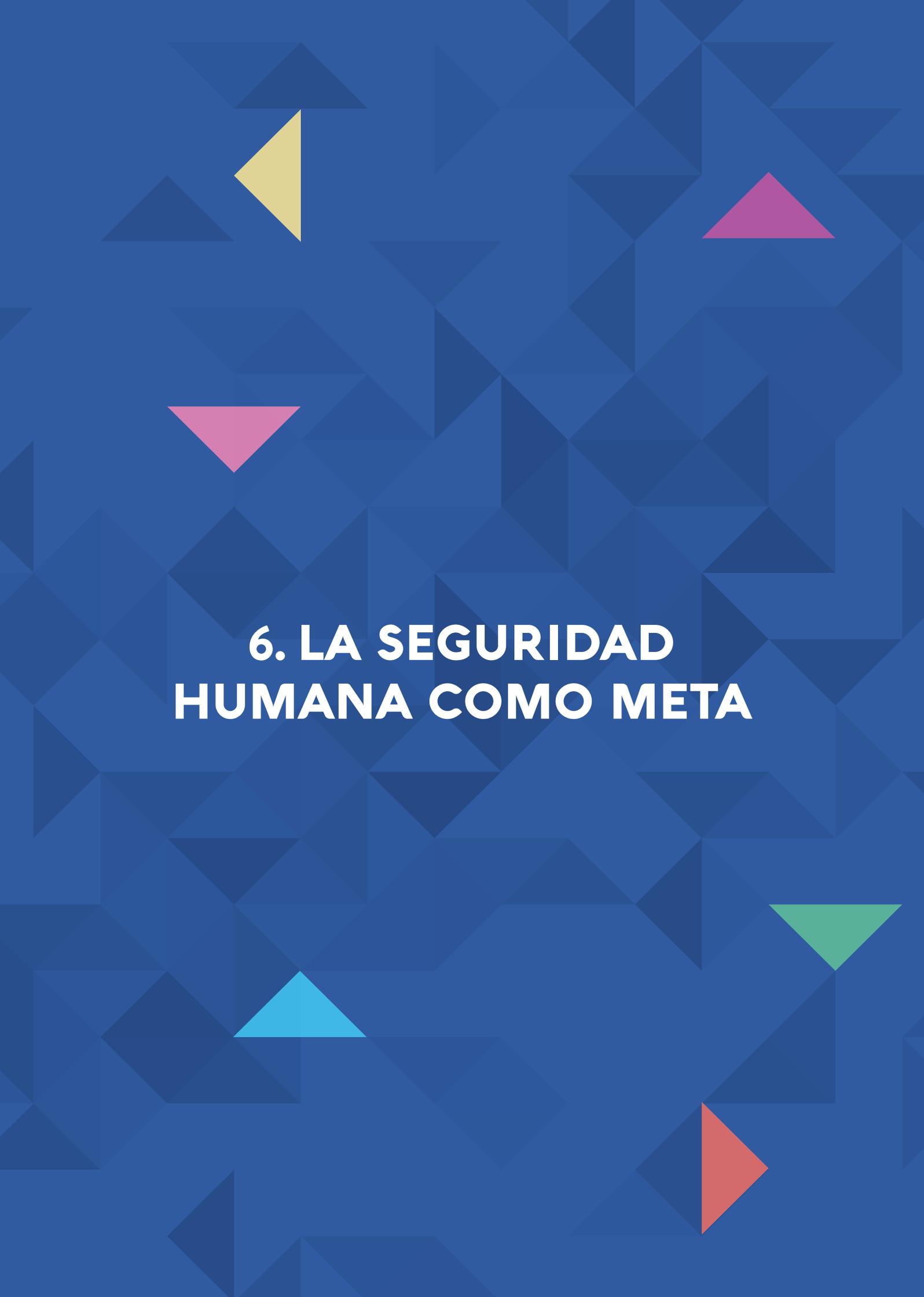
Una tercera línea de acción consiste en *lanzar un combate frontal contra el crimen organizado*. Eso requiere fortalecer las tareas de inteligencia, mejorar el control de las fronteras, prevenir los riesgos de corrupción mediante el fortalecimiento de los órganos de vigilancia interna y recuperar el control de todo el territorio nacional. En este terreno como en otros, será necesario revisar y modificar el Código del Proceso Penal.

Una cuarta línea apunta a *fortalecer la articulación entre el aparato de seguridad del Estado y la sociedad civil*. Hay que fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito (por ejemplo, fortaleciendo los lazos con la Policía Comunitaria) y hay que trabajar en la creación de espacios seguros que generen nuevas dinámicas de convivencia. Esto incluye el desarrollo de programas para el tratamiento de las adicciones y la recuperación de espacios públicos que han sido abandonados. También hay que fortalecer las relaciones de cooperación entre el Estado y las empresas privadas de seguridad.

Por último, es imperiosa una *reforma profunda del sistema carcelario*, que convierta a los establecimientos penitenciarios en auténticos lugares de rehabilitación y no en escuelas del delito. Esto requerirá mejorar la infraestructura (más cárceles de menor tamaño), pero también exigirá desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. En los establecimientos destinados a menores de edad, es necesario crear comunidades terapéuticas que hagan un abordaje integral de la problemática de cada joven. Realizar este conjunto de esfuerzos es una exigencia moral, porque las cárceles son hoy el lugar donde más se violan los derechos humanos en Uruguay. Pero además es una condición para volver a disfrutar de una convivencia segura.

Todas las acciones mencionadas forman parte de una visión que va más allá del concepto de seguridad pública, para incluir la noción de *seguridad ciudadana*. Esta noción se vuelve importante cuando entendemos que una mejora sostenida de los niveles de seguridad requiere mucho más que las tareas de disuasión y represión del delito. La prevención (incluida la que debe realizarse en las cárceles) es la primera barrera contra el crecimiento sistemático de la criminalidad. Y una política de prevención integral no involucra únicamente al Ministerio del Interior sino al conjunto del Estado, porque requiere la reconstrucción del tejido social y el involucramiento de toda la ciudadanía. El cumplimiento efectivo de esta tarea compleja es una de las principales responsabilidades de un presidente de la República.





## **6. LA SEGURIDAD HUMANA COMO META**

Queremos ir más allá todavía. El papel del Estado no consiste solamente en prevenir, disuadir y reprimir el delito, sino en crear las condiciones para que cada miembro de la sociedad pueda desarrollarse plenamente y buscar su felicidad. *El objetivo final es el desarrollo humano sostenible.*

Tal como se señala desde distintos organismos de las Naciones Unidas, esto requiere que los gobiernos extiendan el alcance de su acción desde la esfera de la seguridad ciudadana a la esfera de la seguridad humana. Trabajar por la seguridad humana significa crear seguridades contra un conjunto de riesgos que pueden atentar contra el pleno desarrollo de las personas. Tal como es formulado en los documentos del PNUD, la seguridad humana consiste en la libertad respecto de la necesidad y del miedo.

El concepto de seguridad humana incluye la seguridad económica (seguridad respecto de la pobreza y el desempleo persistentes), la seguridad alimentaria (seguridad respecto del hambre y la desnutrición), la seguridad sanitaria (seguridad respecto de las enfermedades infecciosas y otros problemas derivados de la falta de acceso a servicios básicos de salud), la seguridad ambiental (seguridad respecto de la contaminación y el agotamiento de recursos naturales), la seguridad personal (seguridad respecto del delito, el terrorismo y la violencia doméstica), la seguridad comunitaria (seguridad respecto de tensiones étnicas o religiosas) y la seguridad política (seguridad respecto del uso arbitrario del poder y las amenazas a la libertad).

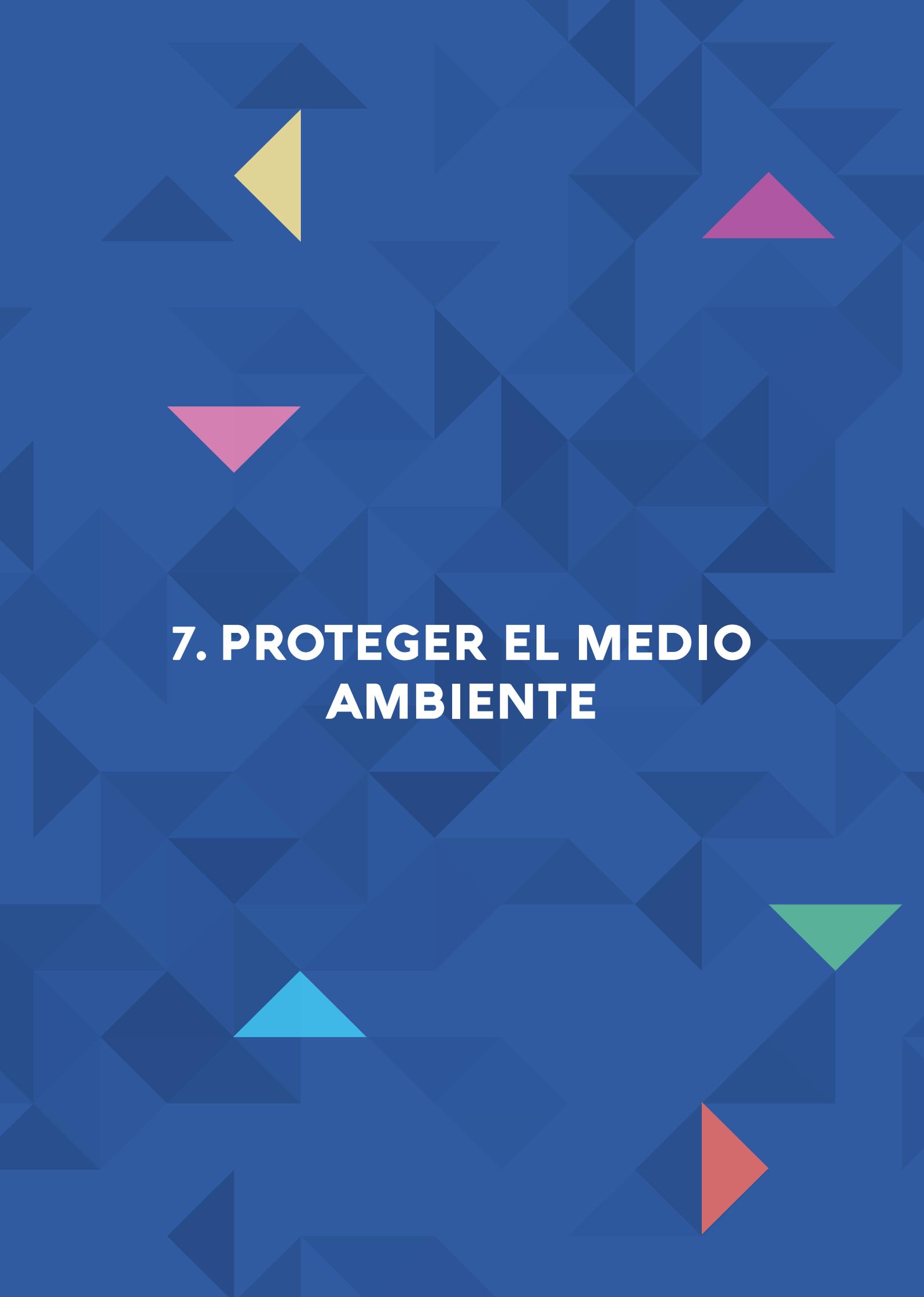
Seguridad humana es lo que le falta a una creciente cantidad de uruguayos, como consecuencia de un Estado ausente. Seguridad humana es lo que no hay en buena parte de los asentamientos, o en otras zonas en las que ya no entra la policía, las ambulancias ni el transporte público. Seguridad humana es aquello de lo que carecen quienes viven en situación de calle, quienes sobreviven en zonas controladas por los narcos y quienes están expuestos a distintas formas de contaminación.

La seguridad humana es un concepto que vertebra toda la acción del Estado. *Se trata de una visión que está centrada en las personas, no en las reparticiones burocráticas, y que exige organizar el conjunto de las políticas públicas* de modo que se refuercen para alcanzar un mismo fin: asegurar a todos las condiciones para vivir con dignidad.

Estamos convencidos de la necesidad de adoptar este enfoque. Para percibirlo, alcanza con fijarse en un dato: pese a la bonanza de estos años, Uruguay sigue siendo un país que expulsa población. Según datos de la Dirección Nacional Migraciones, en los últimos 5 años se fueron 50.000 uruguayos por el aeropuerto de Carrasco, para no volver. Sólo en el primer semestre de 2018, se fueron unos 16.000. La llegada de inmigrantes desde otros países que viven situaciones extremadamente difíciles no debe hacernos perder de vista este fenómeno.

Un país que expulsa población es un país que no está consiguiendo ofrecer bienestar ni oportunidades a su gente. Eso es una injusticia hacia los uruguayos que nacen y es una hipoteca sobre nuestro futuro. Por eso queremos reafirmar la idea de un país que cuide a su gente.





# 7. PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Un componente esencial de la seguridad humana es la seguridad ambiental. Y este es un terreno donde hemos retrocedido. El lema “Uruguay Natural” pasó de ser una idea con la que todos nos identificábamos a funcionar como un simple recurso de marketing. Detrás de esa frase no hay políticas eficaces, ni normas adecuadas, ni coordinación entre diferentes reparticiones del Estado, ni una verdadera educación ambiental.

En el Uruguay de hoy, el Estado no es capaz de coordinar sus propias políticas de protección del medio ambiente (por ejemplo, las políticas de recolección y de tratamiento de residuos urbanos). Tampoco existen prácticas eficaces en temas tan cotidianos como el control de la emisión de gases y de ruidos molestos por parte del parque automotor. Sigue habiendo déficits importantes en materia de saneamiento, tratamiento de efluentes y procesamiento de desechos. En algunos casos, las peores agresiones al medio ambiente provienen del propio Estado. Por ejemplo, el Estado es el principal productor de basura tecnológica, y el modo en que la maneja es muy pobre.

En este marco, *la emergencia ambiental de mayor magnitud es el agua*. En 2004 los uruguayos aprobamos una reforma constitucional que declaraba el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental. Sobre los siguientes gobiernos recayó la responsabilidad de hacer efectiva esa declaración. Pero trece años no fueron suficientes para tomar medidas eficaces.

No sólo se trata del estado de nuestras fuentes de agua potable, afectadas por el uso indebido de sustancias y por el tratamiento inadecuado de efluentes industriales y urbanos. Además, sigue habiendo carencias conceptuales para enfrentar el tema. Por ejemplo, hasta ahora no se ha incorporado de manera sistemática la noción de cuenca como objeto de legislación y de acción pública. Persisten también serios problemas de gestión, como las grandes pérdidas de agua potabilizada en la red de OSE.

Frente a esta realidad, afirmamos la necesidad de desarrollar *una política medioambiental integral y de alcance nacional, que fortalezca el papel rector del Estado mediante el diseño y aplicación de reglas claras y válidas para todos*. Esa política debe ser realista para ser eficaz: tiene que proteger el medioambiente y al mismo tiempo ser compatible con un desarrollo económico sustentable. No nos oponemos en principio a ningún tipo de actividad productiva, pero queremos reglas ambientales claras y de aplicación general.

Para que la acción del Estado sea eficaz, hay que cumplir dos condiciones. La primera es que sea integral, es decir, que involucre diferentes políticas y pase por encima de barreras burocráticas. Por ejemplo, el ordenamiento territorial debe ser visto como una herramienta fundamental en la aplicación de políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible. En segundo lugar, los diferentes roles del Estado deben ser ejercidos con independencia y autonomía técnica. Sólo así podremos asegurar que se cumplan adecuadamente las tareas de habilitación y control.



Creemos que el Estado debe jugar un rol central en este campo, pero también sabemos que no alcanza con la acción estatal. Además hace falta:

- una ciudadanía sensible y vigilante, que haya incorporado hábitos y prácticas en su vida cotidiana;
- empresas públicas y privadas responsables del impacto ambiental de sus procesos;
- una academia comprometida con la generación de conocimiento, que pueda acceder con libertad a la información pertinente; y
- organizaciones sociales vigorosas y activas.

No hay protección eficaz del medioambiente si no hay un compromiso de todos.

En materia de acciones concretas, *una de nuestras prioridades consistirá en avanzar hacia un modelo de ciudades sostenibles* que impacte sobre el desarrollo urbano a escala nacional. Esto supone, entre otras cosas, diseñar políticas generales para el tratamiento de residuos sólidos y líquidos (incluyendo la construcción de plantas de disposición final), introducir en la gestión urbana la búsqueda de la eficiencia energética (por ejemplo, en relación al transporte) y desarrollar acciones que enfrenten la contaminación sonora y visual (para todo lo cual será necesario desarrollar un Sistema de Indicadores Ambientales Urbanos).

Pero el paradigma de las ciudades sostenibles implica ir más allá. Por ejemplo, requiere involucrar a las políticas sociales, especialmente para dar respuesta a la estrecha relación que existe entre pobreza e inseguridad ambiental. También exige una fuerte coordinación con el sistema educativo, como lugar privilegiado para difundir conocimiento y crear hábitos. En última instancia, el paradigma de las ciudades sostenibles supone reconfigurar las relaciones de vecindad, incluyendo el uso de espacios verdes, la gestión del tránsito y la generalización de prácticas de clasificación y reciclado de desechos domiciliarios. En todos estos campos hay que avanzar de manera gradual, apelando a la información y a la sensibilización más que a la imposición y a la penalización. Pero debemos asumir que estamos atrasados en este terreno. Ya no hace falta viajar a Escandinavia para ver otras maneras de hacer las cosas. Ahora alcanza con visitar algunas ciudades de la región.

Otra línea de trabajo prioritario consistirá en *la defensa del agua*. Para eso es necesario estimular (y nunca entorpecer) la generación de conocimiento científico y técnico, tanto sobre las aguas superficiales como sobre las subterráneas. Dado que el Acuífero Guaraní es un recurso compartido con alta interdependencia transfronteriza, el tema debe ganar importancia en la agenda de política exterior. Se debe desarrollar asimismo una política de captación de aguas que asegure el equilibrio de los ecosistemas intervenidos, así como controlar y gestionar racionalmente los impactos ambientales de la producción agropecuaria. Debemos fortalecer una política de áreas protegidas, que asegure la biodiversidad y la integridad del monte nativo y del territorio marítimo.

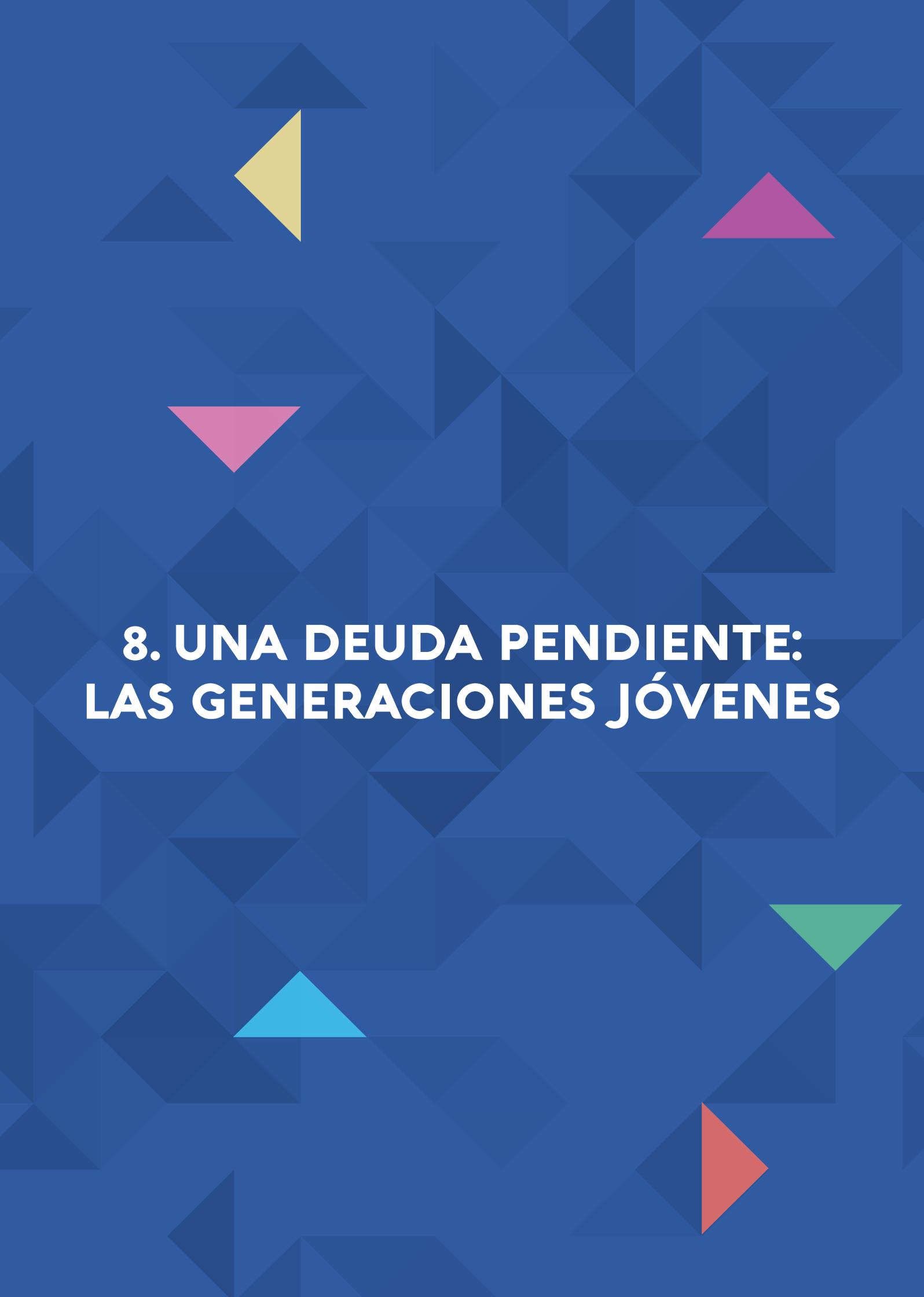


Una tercera línea consiste en la *optimización de la institucionalidad ambiental*. Es necesario eliminar superposiciones y conflictos de competencias, llenar vacíos y asegurar una mejor coordinación entre las reparticiones públicas existentes: las diferentes direcciones del MVOTMA (DINAMA, DINOT, DINAGUA), DINARA y otras oficinas del MTOP, el Gabinete Nacional Ambiental, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático que funciona en la órbita de Presidencia de la República, los gobiernos departamentales, etc. Esta reorganización debe asegurar un relacionamiento más ágil y profesional con quienes tramitan autorizaciones o deben someterse a instancias de control. También debe *asegurar una mayor transparencia*: nos comprometemos a publicitar los monitoreos que se realicen desde el Estado, así como todas las autorizaciones que se dicten y las sanciones que se apliquen. Por último, nos comprometemos a avanzar en las acciones de descentralización y coordinación con los gobiernos departamentales en materia ambiental.

Una cuarta línea consiste en la *renovación y fortalecimiento de la normativa medioambiental*. Aun reconociendo el avance que significó el artículo 42 del Código General del Proceso en la representación de intereses difusos, hay que facilitar aún más el acceso a la justicia para cualquier interesado en la defensa del ambiente, reconociendo un interés directo, personal y legítimo cuando se actúa en defensa de los recursos naturales. Nos proponemos incluir los delitos ambientales en la legislación penal y crear la especialización ambiental en la órbita judicial, como materia con alcance en todo el territorio, así como en la Fiscalía General de la Nación. También proponemos crear un Texto Ordenado de la normativa ambiental y de ordenamiento territorial, e introducir incentivos que premien la actividad empresarial amigable con el medioambiente. Por ejemplo: crear exoneraciones fiscales u otorgar mejor puntuación en el sistema de compras del Estado a las empresas que certifiquen su calidad ambiental, o que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos y el reciclaje de desechos. También hace falta reformar parte de la normativa específicamente dirigida a lo ambiental, como los procesos de Autorización Ambiental Previa (AAP) o la creación, en el ámbito de DINAMA, de un registro de infractores ambientales.

Hay mucho trabajo para hacer en este terreno. Y tenemos que hacerlo con eficacia, porque sin un medio ambiente sano no hay futuro para nadie.





# **8. UNA DEUDA PENDIENTE: LAS GENERACIONES JÓVENES**

Tenemos que cuidar a todos y tenemos que cuidarnos entre todos. Pero muy especialmente tenemos que dar protección y oportunidades a las nuevas generaciones de uruguayos, es decir, a nuestros niños y nuestros jóvenes. No podemos aceptar que nacer en Uruguay se convierta en una desventaja. Tenemos que trabajar para que sea una bendición.

Una acción de gobierno que privilegie el cuidado de las nuevas generaciones tiene que empezar por *revisar los mecanismos de adopción*. En nuestro país hay una importante cantidad de menores institucionalizados, cuyas vidas mejorarían enormemente si fueran recibidos por una familia, y al mismo tiempo hay muchas personas que esperan largos años (a veces infructuosamente) para poder adoptar. Entre unos y otros hay una selva de ineficiencias y trabas burocráticas, de las cuales es responsable el Estado. Las modificaciones aprobadas en estos años sólo agravaron esta situación. Por eso es urgente tomar medidas.

En segundo lugar, tenemos que *mejorar las prestaciones que el sistema de seguridad social brinda a los menores de edad y a sus familias*. En particular, proponemos equiparar la Asignación Familiar común con la que paga el Plan de Equidad, como manera de alentar la búsqueda de empleo por parte de los padres y reconocer el esfuerzo contributivo del trabajador formal. También proponemos modificar el modo en que se verifica el cumplimiento de las condiciones para cobrar esas asignaciones (asistencia a clase, controles sanitarios), con el fin de estimular el cumplimiento en lugar de limitarse a aplicar sanciones. En este como en otros puntos vinculados a lo social, apostamos al aporte y al compromiso de las muchas organizaciones de la sociedad civil que estén activas en el terreno.

En tercer lugar, tenemos que impulsar *una profunda reforma de la educación básica, es decir, de los niveles primario y medio*. Nuestra enseñanza primaria está teniendo grandes dificultades para asegurar aprendizajes de calidad en todos los alumnos. Esa es una realidad percibida por las familias, como lo prueba el hecho de que, en un contexto de reducción del número total de escolares, la matrícula privada haya aumentado casi un 20%. Los problemas que existen no son consecuencia de la falta de recursos, sino de malas políticas como el “pase social”. También influyó una pésima reforma de la formación docente, que redujo casi a la mitad los egresos anuales de Magisterio.

En la educación media, las cosas están todavía peor. Las pruebas PISA han mostrado una y otra vez que la mitad de los estudiantes de Secundaria y UTU no están haciendo los aprendizajes necesarios para tener oportunidades en la vida. Y lo peor es que, mientras otros países latinoamericanos mejoran, nosotros estamos estancados.

Pero los aprendizajes insuficientes son solo una parte del problema. A ellos se suma el abandono de decenas de miles de estudiantes, cuando todavía están lejos de cumplir el período legal de educación obligatoria. En este aspecto estamos entre los peores del continente. Mientras en Chile el 85% de los jóvenes de 20 años terminó Bachillerato, en Uruguay lo hace menos del 40%. A esto se suma un problema de equidad: los que más pronto abandonan, y los que menos aprenden, son los más pobres.



También en el caso de la educación media, las principales causas de los problemas están bien identificadas. Entre ellas se cuentan la inadecuación curricular, el mal funcionamiento de los centros de estudio (fomentado por reglas como las de elección de horas) y la crisis de la formación docente, que tiene tasas de abandono gigantescas y ofrece una formación de calidad muy irregular. Al no haberse enfrentado estos problemas de fondo, están quedando incumplidas todas las promesas: no se llegó al 6% del PBI en gasto educativo, ni al 1% en investigación y desarrollo, ni al 100% de jóvenes de 17 años matriculados, ni al 75% de tasa de egreso en la educación media. No hubo nada parecido a un cambio de ADN en la educación.

Fuera del oficialismo hay ideas y propuestas para mejorar. Algunas de ellas provienen de los partidos de oposición. Otras son planteadas por organizaciones de la sociedad civil, como [eduy21](#). Nosotros estamos en diálogo con todos y participamos de un trabajo de construcción de confluencias. Los acuerdos a los que se va llegando crean las condiciones para una política de Estado que se sustente en una amplia base política, técnica y social.

Nuestras propuestas específicas se inscriben en ese marco. Afirmamos la importancia de una política integral dirigida a la primera infancia, que se apoye en experiencias exitosas como el Plan CAIF; queremos más escuelas de tiempo completo y no solamente de tiempo extendido; impulsamos una reforma curricular que, pasando por encima de barreras burocráticas, vea al conjunto de la educación básica como una unidad; estamos comprometidos con la creación de una formación docente de nivel universitario que no caiga en los errores del proyecto impulsado por el gobierno; priorizamos el desarrollo de la formación técnica y de la educación dual (un tipo de educación que se desarrolla parcialmente en el aula y parcialmente en el lugar de trabajo).

Apostar a los más jóvenes no puede limitarse a reformar la educación. También hay que [desarrollar el enfoque social del deporte](#), como instrumento privilegiado para cuidar la salud, mejorar la autoestima y favorecer la integración. Para eso impulsaremos la creación de una Organización Nacional del Deporte Infantil (inspirada en el modelo de Onfi) y una política de recuperación de adicciones centrada en la actividad deportiva, con establecimientos ubicados en las zonas de mayor incidencia de consumo problemático de drogas.

[Queremos generar oportunidades específicamente dirigidas a los jóvenes que aspiran a independizarse](#), incluyendo créditos y garantías que faciliten el acceso a la vivienda. En el caso de los estudiantes mayores de edad, promoveremos un Plan de Vivienda Colectiva Temporal condicionado a la asistencia y escolaridad. También queremos [respaldar a los jóvenes que buscan trabajo](#), para lo que propondremos, entre otras cosas, normas de contratación con exoneración de aportes patronales para una primera experiencia laboral, y una línea permanente de formación específica para jóvenes en el marco de INEFOP. Estamos trabajando en [nuevas formas de protección y estímulo](#) que premien a quienes se esfuerzan en capacitarse y abran horizontes para el desarrollo de proyectos personales.





# **9. RELACIONES LABORALES FUNDADAS EN LA COOPERACIÓN**

Nuestro país tiene una rica tradición de gestión de las relaciones laborales, en cuyo centro están los Consejos de Salarios. Nosotros nos identificamos con esa tradición y estamos comprometidos con su continuidad. Los Consejos de Salarios seguirán siendo el ámbito clave y contarán con todo nuestro respaldo.

El mundo de trabajo viene experimentando cambios sustanciales. La revolución tecnológica, la automatización y la inteligencia artificial están transformando muchas cosas. No solo afectan el empleo, sino la propia forma en que se organiza el trabajo. Las nuevas tendencias requieren ser analizadas desde una perspectiva multidimensional, ya que el empleo no solo depende del diseño institucional, sino de aspectos educativos, productivos, tecnológicos, demográficos y políticos.

Tal como recomienda la OIT, es conveniente incorporar la discusión sobre este conjunto de desafíos a la agenda del diálogo social. Si estos cambios se procesan en un ámbito de cooperación y diálogo democrático, estaremos en mejores condiciones para sortear las amenazas y aprovechar las oportunidades. Y el instrumento válido para hacerlo es la negociación colectiva.

La primera condición para poder avanzar en esta dirección es *asegurar la legitimidad del sistema de negociación a ojos de todos los involucrados*. Eso requiere un funcionamiento razonable y equilibrado. Cuando alguna de las partes siente que no es escuchada, o se considera perjudicada en forma sistemática, la legitimidad del sistema termina por resentirse. Allí reside la primera responsabilidad del gobierno, sea del partido que sea: debe actuar como un árbitro imparcial, capaz de generar confianza y reciprocidad entre trabajadores y empleadores.

En los últimos años se han acumulado episodios que ponen en cuestión este carácter imparcial y que, en consecuencia, erosionan la legitimidad del sistema. Un ejemplo particularmente preocupante es lo ocurrido a propósito de la ley de negociación colectiva del sector privado (Ley N°18.566). El sector empleador interpuso una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, cuestionando varios aspectos de esa norma. Junto con la queja, se solicitó a la OIT asistencia técnica para consensuar las modificaciones pertinentes. En respuesta a la solicitud, nuestro país recibió un informe técnico donde se reconocía el problema y se hacían recomendaciones y observaciones en línea con las orientaciones generales de la OIT. Pero el gobierno eligió ignorarlas. Como resultado, el reclamo de los empleadores quedó sin respuesta (pese a que había quedado claro que tenía fundamento) y el país quedó en una posición de incumplimiento ante la OIT.

Un segundo ejemplo es la insensibilidad del gobierno ante el reclamo de numerosas empresas que solicitan tener en cuenta la heterogeneidad que existe dentro de una misma rama de actividad, según cuál sea el tamaño de la empresa, su ubicación geográfica y otros factores que afectan su funcionamiento. No todas las empresas están en condiciones de asumir los mismos compromisos. Esta realidad ha sido ampliamente reconocida, al punto de que los mecanismos de descuelgue están previstos en la normativa vigente.



Un tercer ejemplo es el Decreto 165/006, que considera a las ocupaciones de los lugares de trabajo como una extensión del derecho de huelga. Esta norma vulnera libertades y derechos protegidos por nuestra Constitución: libertad de trabajo, de empresa, de circulación, e igualdad ante la ley. Varios fallos judiciales lo confirman. Sin embargo, el gobierno ha preferido mantenerlo vigente, porque así se lo exigen los sindicatos. El resultado es que hubo abusos que afectaron gravemente a empresas medianas y pequeñas.

Nosotros entendemos que esta línea de acción no favorece en el mediano plazo al régimen de negociación colectiva. El gobierno debe mantener su neutralidad y las normas constitucionales y legales deben ser respetadas. Las recomendaciones de la OIT no pueden ser aceptadas selectivamente. El gobierno debe evitar que se instale una cultura que coloca al conflicto como primera reacción ante cualquier diferencia, sin evaluar el impacto sobre la marcha de la economía y sobre el clima de convivencia. La regla debe ser la cooperación y la excepción el conflicto.

Porque vemos las cosas de esta manera., vamos a promover que el Consejo Superior Tripartito, creado "como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales", elabore y apruebe *un procedimiento general que otorgue certeza y seguridad jurídica en materia de prevención y solución de conflictos colectivos.*

También vamos a impulsar la creación de un *Consejo Técnico de carácter permanente*, cuyos integrantes sean propuestos por el Poder Ejecutivo, el PIT-CNT y las cámaras empresariales. A ese Consejo se le encomendará la elaboración de un *marco general para el desarrollo de negociaciones colectivas*, que incluya factores tales como el grado de competitividad de cada sector de actividad, la heterogeneidad de las empresas involucradas, los niveles de productividad y los datos macroeconómicos correspondientes. Ese marco general servirá como referencia para activar los mecanismos de descuelgue respecto del convenio firmado por la respectiva rama de actividad. También se encomendará a este consejo la elaboración de *indicadores de productividad*, así como la *identificación de sectores productivos que sean más sensibles a los cambios tecnológicos*. El objetivo general es amparar a empresas en dificultades y proteger el empleo, en un marco de transparencia y garantías para todos.

Otro tema que debe incorporarse a la negociación colectiva es la *revisión de la normativa relativa a los tiempos de trabajo*. La limitación del tiempo de trabajo es un elemento esencial para la protección de la integridad física del trabajador, así como para la conciliación entre la actividad laboral y vida personal y familiar. Nuestra legislación en la materia data del año 1915 (Ley 5.350). Pero los cambios tecnológicos, las nuevas formas en que se organiza la producción y las necesidades de capacitación continua están exigiendo revisiones en todo el mundo. Desde el año 2005, la OIT viene afirmando que la normativa tradicional no se adapta a la realidad contemporánea.



Lo que está en discusión no es la limitación del tiempo de trabajo sino su distribución. Es necesario encontrar un marco que se adapte a las condiciones del presente, al tiempo que preserve las garantías que protegen al trabajador. También es necesario trasladar esos ajustes a una normativa legal que brinde seguridad y certeza jurídica a todas las partes. Justamente por eso, se trata de un tema a ser incorporado a la agenda de la negociación colectiva. Si no lo discutimos entre todos, los cambios terminarán por imponerse y no necesariamente de la mejor manera.

Otro rubro que merecería más desarrollo en el marco de las negociaciones colectivas es la *seguridad laboral y la salud en el trabajo*. También en este terreno ocurre que la normativa se adapta mal a la evolución de la tecnología y de la organización del trabajo. Al mismo tiempo aparecen nuevos instrumentos, como los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (SST). Todo esto merece una consideración cuidadosa, en la que se busquen soluciones que sean satisfactorias y brinden garantías a todas las partes.

Según estudios del BID, las empresas de 1 a 4 años de vida son las que crean nuevos empleos en Uruguay. Los emprendimientos de hoy son las empresas que mañana generarán fuentes de trabajo. Por eso es necesario *crear un ecosistema que favorezca la aparición y la puesta en movimiento de nuevos emprendedores*. Esto requiere la creación de nuevas figuras jurídicas, la agilización de los trámites de inicio, el acceso al crédito y algunos estímulos económicos transitorios.

Por último, los ámbitos de negociación colectiva pueden jugar un papel enormemente importante en el desarrollo de la *formación dual*, que forma parte de nuestras propuestas educativas. La formación dual es una modalidad que alterna el aprendizaje teórico en un centro de formación con el práctico en el lugar de trabajo. Esta formación está basada en estándares previamente acordados entre empresarios, trabajadores y docentes. El período de aprendizaje se regula mediante un contrato de trabajo que asegura al aprendiz protección social y una remuneración acorde a las tareas que desempeñe. La experiencia conduce a una certificación de competencias que es reconocida en el mercado de trabajo

La formación dual, que está enormemente desarrollada en países como Alemania, puede ser una respuesta al grave problema de abandono de los estudios que existe en nuestro país, al mismo tiempo que crea oportunidades para jóvenes que no están en condiciones de partida favorables para obtener un empleo formal. También permite desarrollar una formación que se adapte rápidamente a los cambios tecnológicos y de organización del trabajo, dejando abierta la puerta para futuras instancias de profundización y especialización.



Todos merecemos una jubilación digna al final de una vida de trabajo. Ese es un derecho que tenemos que proteger, y la primera manera de hacerlo es administrarlo con cuidado.

La conducción del BPS en estos años condujo a un déficit histórico, que superó los pronósticos realizados por el propio gobierno: cuando en 2008 se introdujo un conjunto de reformas, el BPS estimó que, como consecuencia de ellas, entre 2009 y 2015 se generarían unas 37.000 jubilaciones adicionales. Pero cuando llegó el año 2015, el aumento real había superado las 100.000, es decir, tres veces más de lo previsto. Eso representaba un costo adicional de unos 330 millones de dólares anuales. Y ese costo ha seguido aumentando desde entonces.

Con proclamar derechos no alcanza. Además hay que trabajar para asegurar su vigencia efectiva a lo largo del tiempo. Esta meta debe alcanzarse sin vulnerar derechos adquiridos ni cambiar las reglas de juego a quienes llevan años aportando. Por eso hay que apostar a los estímulos mucho más que a las imposiciones. Y por eso hay que buscar soluciones fuera del propio sistema de previsión social, impulsando, por ejemplo, políticas que empujen al alza la tasa de actividad.

Cuando el problema es complejo, no es buena idea apurarse. Por eso, nuestra primera propuesta es crear una comisión de expertos de primer nivel designados por los partidos políticos, a los que se les dé un año para realizar una evaluación cuidadosa de la situación, identificar posibles escenarios de mediano plazo y definir un menú de estrategias de reforma. Esa comisión deberá realizar propuestas con sólido sustento técnico. Para eso se le facilitará toda la información disponible en el BPS y en otras dependencias del Estado, y se le asignarán recursos.

Sólo cuando se disponga de un conjunto de propuestas con fuerte respaldo técnico y alta legitimidad política, estaremos en condiciones de encarar un proceso de reforma de la seguridad social. Se trata de un tema demasiado delicado como para convertirlo en campo de batalla electoral. El sistema político uruguayo debe desplegar aquí toda su madurez y todo su sentido de responsabilidad.

Mientras avanzamos en esa dirección, hay varias medidas que nos comprometemos a impulsar. Una de ellas consiste en revisar la normativa que restringe la posibilidad de seguir en actividad después de haberse jubilado. Esas normas ignoran recomendaciones de organismos internacionales, afectan muy negativamente la vida de las personas mayores de 60 años y obstaculizan la transferencia de conocimiento entre generaciones.

Otro conjunto de acciones estará dirigido a mejorar la gestión del BPS. Debido a





# **10. UNA SEGURIDAD SOCIAL SENSIBLE Y RESPONSABLE**

Todos merecemos una jubilación digna al final de una vida de trabajo. Ese es un derecho que tenemos que proteger, y la primera manera de hacerlo es administrarlo con cuidado.

La conducción del BPS en estos años condujo a un déficit histórico, que superó los pronósticos realizados por el propio gobierno: cuando en 2008 se introdujo un conjunto de reformas, el BPS estimó que, como consecuencia de ellas, entre 2009 y 2015 se generarían unas 37.000 jubilaciones adicionales. Pero cuando llegó el año 2015, el aumento real había superado las 100.000, es decir, tres veces más de lo previsto. Eso representaba un costo adicional de unos 330 millones de dólares anuales. Y ese costo ha seguido aumentando desde entonces.

Con proclamar derechos no alcanza. Además hay que trabajar para asegurar su vigencia efectiva a lo largo del tiempo. Esta meta debe alcanzarse sin vulnerar derechos adquiridos ni cambiar las reglas de juego a quienes llevan años aportando. Por eso hay que apostar a los estímulos mucho más que a las imposiciones. Y por eso hay que buscar soluciones fuera del propio sistema de previsión social, impulsando, por ejemplo, políticas que empujen al alza la tasa de actividad.

Cuando el problema es complejo, no es buena idea apurarse. Por eso, nuestra primera propuesta es crear *una comisión de expertos de primer nivel* designados por los partidos políticos, *a los que se les* dé un año para realizar una evaluación cuidadosa de la situación, identificar posibles escenarios de mediano plazo y definir un menú de estrategias de reforma. Esa comisión deberá realizar propuestas con sólido sustento técnico. Para eso se le facilitará toda la información disponible en el BPS y en otras dependencias del Estado, y se le asignarán recursos.

Sólo cuando se disponga de un conjunto de propuestas con fuerte respaldo técnico y alta legitimidad política, estaremos en condiciones de encarar un proceso de reforma de la seguridad social. Se trata de un tema demasiado delicado como para convertirlo en campo de batalla electoral. El sistema político uruguayo debe desplegar aquí toda su madurez y todo su sentido de responsabilidad.

Mientras avanzamos en esa dirección, hay varias medidas que nos comprometemos a impulsar. Una de ellas consiste en *revisar la normativa que restringe la posibilidad de seguir en actividad después de haberse jubilado*. Esas normas ignoran recomendaciones de organismos internacionales, afectan muy negativamente la vida de las personas mayores de 60 años y obstaculizan la transferencia de conocimiento entre generaciones.

Otro conjunto de acciones estará dirigido a *mejorar la gestión del BPS*. Debido a problemas de conducción y de control interno, el BPS ha perdido capacidad institucional para cumplir sus cometidos de manera eficiente. Algunas pruebas de ello son el crecimiento injustificado del subsidio de enfermedad, los juicios perdidos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los fraudes al FONASA. Nosotros nos comprometemos a realizar una auditoría externa y una revisión general de procesos de gestión desde el momento en que lleguemos al gobierno. La auditoría externa debe alcanzar de manera muy especial al FONASA, con el fin de tener un diagnóstico objetivo de situación y determinar posibles responsabilidades de los jefes.



Un tercer conjunto de acciones estará dirigido a *mejorar la recaudación del BPS*, mediante una serie de medidas que favorezcan la formalización y no castiguen a quienes realizan aportes.

Una parte de esas medidas deben apuntar a incluir un núcleo de informalidad “dura” que comprende principalmente a trabajadores de bajos ingresos. Esta situación tiende a prolongarse en el tiempo, pese a que la incorporación al sistema les aportaría beneficios en materia de prestaciones económicas y cobertura de salud.

Parte de este problema puede resolverse mediante campañas de información y sensibilización dirigidas a esos grupos. Otra parte debe consistir en un rediseño del modelo de cobertura, que parta de recuperar una visión integral de la persona. La formalización de aportes de un trabajador de bajos ingresos no va a lograrse si no se la trata en conjunto con la readecuación de otros programas de protección social. En las condiciones actuales, el hecho de excederse mínimamente del límite de que asegura esas prestaciones tiende a bloquear cualquier decisión de formalización. Hace falta repensar el problema, incorporando dosis razonables de flexibilidad y gradualidad.

Una mejora de la recaudación también puede lograrse si se revisa el modo en que el sistema está tratando a algunos aportantes particularmente vulnerables, como los pequeños comerciantes. La combinación entre una severa fiscalización del pequeño comercio y una casi nula fiscalización del comercio informal está conduciendo a una progresiva desaparición de los pequeños comerciantes formales. Esto tiene costos sociales graves, además de aumentar la carga de los organismos de seguridad social. Hay varias soluciones posibles a esta situación (fiscalizar al comercio informal, disminuir las cargas a los pequeños comerciantes formales que deben competir con ese fenómeno) pero lo único que no soluciona el problema es seguir actuando como si no existiera.

Una mejora de la recaudación y de la eficiencia interna permitirá *generar ahorros que pueden traducirse en mejores prestaciones a la población pasiva*. En la medida en que esos recursos se generen (cosa que puede verse reforzada por otros factores externos, como el aumento de la actividad económica) nuestro compromiso es avanzar hacia algunas metas que percibimos como deudas hacia la población pasiva.

Lo primero es *revisar el régimen del IASS*, en un marco de progresividad y responsabilidad. Se estima que cerca de una cuarta parte de los jubilados y pensionistas pagan ese impuesto, es decir, unas 170.000 personas. Dado el actual estado de las cuentas públicas, quien hoy prometa su eliminación total e inmediata estará haciendo demagogia. Pero es necesario avanzar de manera progresiva hacia un esquema de tributación más justo y más moderno.

En este mismo marco de progresividad y responsabilidad fiscal, aspiramos a revisar los montos de las jubilaciones mínimas (que están cada vez más lejos del salario mínimo nacional) y modificar el régimen de pensiones por incapacidad (que impone condiciones difícilmente cumplibles para personas que no pueden vivir solas).



También nos comprometemos a superar situaciones que están castigando a los pasivos de maneras injustificables. Un ejemplo es el lucro con los préstamos a los pasivos por parte del BPS y del BROU.

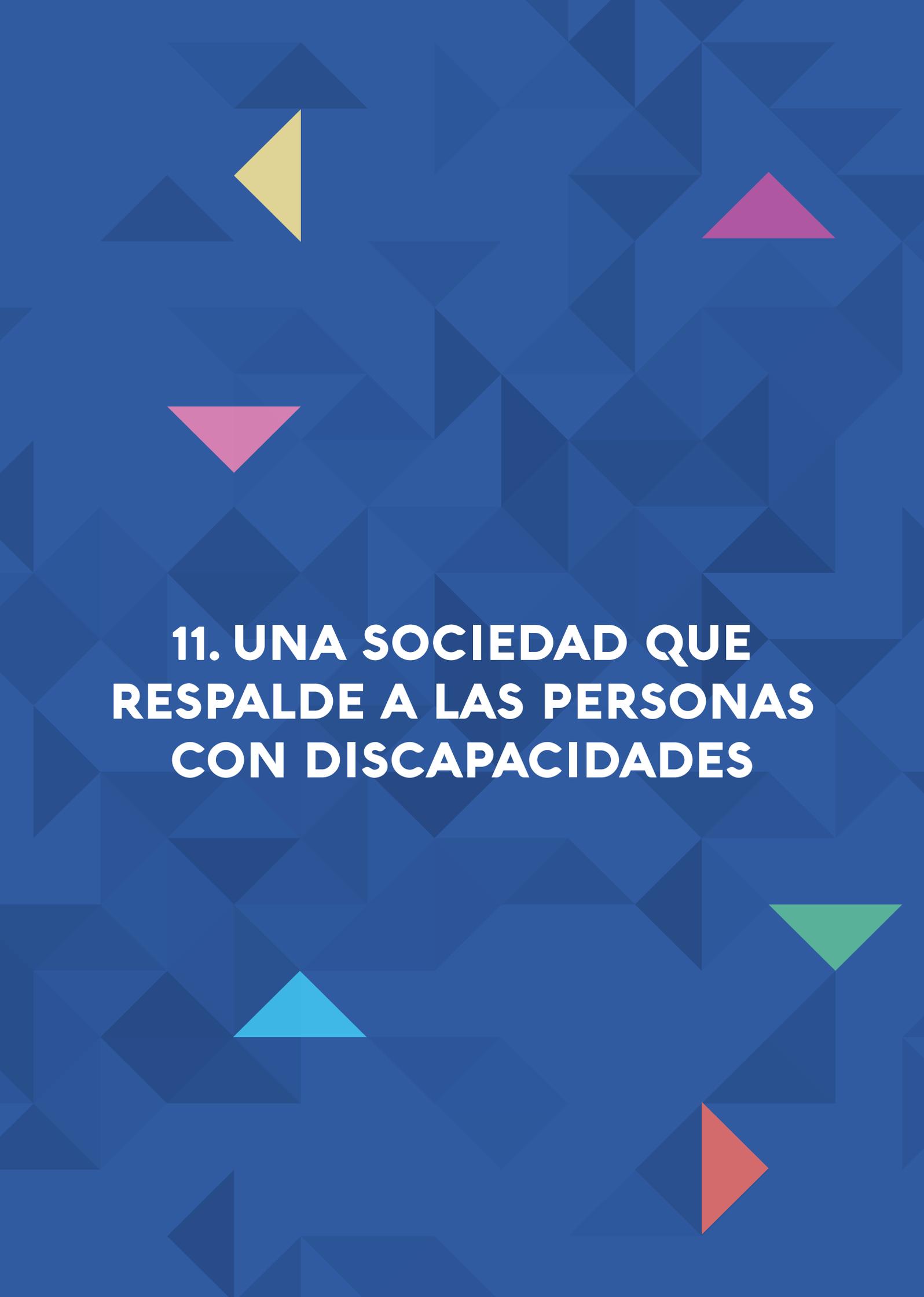
Esos préstamos son tomados principalmente por los jubilados y pensionistas que perciben pasividades más bajas, como forma de hacer frente a gastos que no pueden solventar con sus ingresos corrientes. Para el BPS y el BROU son operaciones con riesgo cero, porque la cuota se descuenta de las pasividades (el BPS lo hace por sí mismo, y el BROU tiene un convenio con el BPS). En esas condiciones, y tratándose una población muy vulnerable, podría esperarse que las tasas que se cobraran fueran bajas. Pero ocurre lo contrario: las tasas llegan a ubicarse por encima del 30%. Esta combinación entre pasividades bajas y altas tasas de interés tiene consecuencias sociales tremendas. Miles de pasivos se ven obligados a renovar los préstamos para poder pagar las deudas generadas por el préstamo anterior.

Los bancos del Estado están lucrando con las necesidades de la población pasiva. El caso del BROU es especialmente escandaloso, porque el cobro de intereses a los pasivos genera utilidades que luego son parcialmente volcadas en el FONDES, para ser usadas en préstamos que frecuentemente van a pérdida.

Otro ejemplo es el programa de vivienda para jubilados y pensionistas de bajos recursos, que es ejecutado por el BPS. Ese programa se inició en 1987 y llegó a funcionar con dinamismo, pero en los últimos años la oferta se ha ido reduciendo. Hoy hay unas 10.000 solicitudes pendientes. Eso significa que hay que esperar años para acceder a una vivienda, y eso es demasiado tiempo para una población de edad avanzada.

Nosotros nos proponemos *reducir progresivamente todas las tasas que se aplican a los préstamos a los pasivos, y complementar las jubilaciones de menor monto con otros beneficios en especie*, como el acceso a lentes y audífonos subsidiados (un beneficio que hoy tienen los activos pero que pierden en cuanto se jubilan). También nos proponemos *reactivar la oferta de viviendas para pasivos*, tanto por la vía de la construcción como por la vía del aprovechamiento de vivienda desocupada en manos del Estado. Vamos a revisar la normativa con el fin de flexibilizar algunas rigideces que afectan negativamente a los beneficiarios, como las normas que impiden la cohabitación.





# **11. UNA SOCIEDAD QUE RESPALDE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES**

El Censo Nacional del 2011 incorporó por primera vez la variable “Discapacidad” en la información oficial sobre población. El resultado fue que, de un total de 3.251.654 habitantes que tiene el país, algo más de medio millón (exactamente: 517.771 personas) presentan algún tipo de discapacidad. Esta cifra representa un 15,9% de la población total. De este conjunto, 365.462 presentan una discapacidad leve, 128.876 una discapacidad moderada y 23.433 una discapacidad severa.

Hasta ahora no se ha hecho lo necesario para dar respuesta a esta realidad. La prueba la aportan los propios resultados del Censo. El 48% de las personas con discapacidad viven en los hogares de menores ingresos. Mientras, en el conjunto de la población, el 12.6% de los mayores de 25 años tiene un nivel de instrucción definido como “bajo”, esta cifra trepa al 37,7% entre las personas con discapacidades. En el Uruguay de hoy, y como tendencia general, ser una persona con discapacidades implica tener menos oportunidades que el resto. Eso aumenta el riesgo de caer en situaciones de pobreza, desempleo o marginación.

Las respuestas que exige esta situación empiezan por lo institucional. Como manera de dar relevancia al tema, vamos a *promover la creación de una Secretaría Nacional de Discapacidad*. Y para evitar que esa Secretaría se convierta en un organismo burocrático sin capacidad de incidencia en la vida real, vamos a *incluir en su directiva a representantes de organizaciones de personas con discapacidades, electas por sus propios miembros*.

También hace falta introducir modificaciones en la normativa vigente. Vamos a promover un *cambio en el régimen de licencias laborales*, con el fin de dar respuesta a las necesidades legítimas de las madres y padres que tienen hijos con discapacidades. También introduciremos el *concepto de baremo progresivo* al momento de establecer el acceso a la pensión por invalidez en caso de discapacidad no severa, a fin de evitar las inequidades para los núcleos familiares que superan mínimamente los requisitos y quedan excluidos integralmente del programa. En materia impositiva, se ampliarán las *reducciones para la compra de software y tecnología* que aporten soluciones específicas a la población con discapacidades.

Otro conjunto de medidas deberán articularse con las políticas educativas. La *inclusión de alumnos con discapacidades en centros educativos comunes* es una idea ampliamente compartible, pero su ejecución inadecuada puede conducir (y de hecho está conduciendo) a dolorosas frustraciones para todos los implicados: los alumnos con discapacidades, los docentes y las familias. La *formación para la práctica pedagógica en condiciones de inclusión* debe fortalecerse en los institutos de formación docente. La *infraestructura de los centros de enseñanza debe modificarse para asegurar la accesibilidad*. También deberá generalizarse la figura del *acompañante pedagógico en el aula*, y desarrollar políticas para su adecuado reclutamiento, formación y evaluación. Esta formación deberá incluir diferentes especialidades, incluida la atención y apoyo a personas con trastornos del espectro autista.



El papel de los centros de enseñanza debe ir más allá de desarrollar una educación auténticamente inclusiva. Junto con esto, proponemos que *la infraestructura educativa pueda ser utilizada para el cumplimiento de otras de formas de apoyo y terapia fuera del horario escolar*. De esta manera contribuiremos a evitar traslados y otras complicaciones logísticas que afectan a muchas familias.

Algunos de los temas mencionados en el caso de la enseñanza deben extenderse a la sociedad en su conjunto. La accesibilidad no debe asegurarse únicamente en los centros de estudio sino en todos los ámbitos. Es necesario avanzar hacia un *plan general de ciudades accesibles*, que aplique los principios del Diseño Universal y Usabilidad a los espacios públicos, al transporte y a los espacios privados donde se cumplan tareas de interés general (como centros de enseñanza y establecimientos de salud). El reclutamiento y formación de acompañantes pedagógicos debe concebirse como un capítulo de *un plan global de formación de cuidadores*. Uno de nuestros objetivos es crear, en el marco de lo dispuesto por la Ley 18.651, un *programa de residencia asistida* para personas con discapacidades que carezcan de apoyo familiar.

Otra línea de trabajo consistirá en el *desarrollo de infraestructura para el cumplimiento de tareas de rehabilitación y estímulo, así como para el desarrollo del deporte de competición*. El ejercicio físico es un factor esencial, tanto en el desarrollo y mantenimiento de capacidades como en la construcción de la sociabilidad y la autoestima. Muchos uruguayos con discapacidades tienen grandes dificultades para acceder a instalaciones adecuadas a estos fines, especialmente en el interior del país.

Es responsabilidad del Estado hacer lo necesario para cambiar esta situación. Esto requerirá en algunos casos el desarrollo de nuevas instalaciones o la adaptación de otras ya existentes, mientras que en otros casos podrá avanzarse por la vía de convenios con instituciones públicas o privadas que cuentan con plantas físicas y con equipamientos en condiciones de ser utilizados. Una vez más, lo importante es ser capaz de pasar por encima de barreras burocráticas que bloquean el acceso a soluciones.

Una parte de estos esfuerzos debe dirigirse a las *víctimas de siniestros de tránsito*. Sólo en el año 2017, hubo 27.794 lesionados en accidentes calles o en rutas. De ellos, el 13% tuvo heridas graves. Eso significa que, sólo en el correr de 12 meses, unas 3.600 personas debieron recibir tratamientos médicos que incluyeron internaciones. En muchos de esos casos quedaron secuelas transitorias o permanentes. El Estado, que no está consiguiendo controlar la verdadera epidemia de siniestros de tránsito que sufre el país, tampoco está dando apoyos adecuados a quienes sufren las consecuencias.



Tanto en relación a las personas con discapacidades como en relación a los pasivos, una parte central de nuestro enfoque consistirá en *apostar a la sociedad civil organizada*. La sociedad uruguaya alberga a una cantidad de organizaciones e instituciones sin fines de lucro que canalizan la generosidad y la capacidad de aporte de miles de personas. Esas organizaciones se involucran en la protección a diferentes grupos de población y en la atención a sus necesidades.

Nosotros creemos que la sociedad organizada puede hacer muchas cosas mejor que la estructura burocrática del Estado. Eso ocurre cada vez que el involucramiento personal y el compromiso sin horarios pueden hacer una diferencia. Eso no significa que el Estado no deba intervenir, sino que la intervención del Estado debe concentrarse en el financiamiento, el aporte de personal especializado y la evaluación técnica de resultados. Nuestro país tiene mucha experiencia en esta clase de combinación. Dos ejemplos bien conocidos son los Centros CAIF y MEVIR. Las políticas de protección social se beneficiarían si extendiéramos esa misma forma de trabajo a otras áreas.





## **12. UN SISTEMA DE SALUD TRANSPARENTE**

En el año 2008 se inició la instalación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Era una reforma que perseguía fines compartibles, como la cobertura universal, la complementación de servicios y el fortalecimiento de la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. Por eso fue apoyada por la oposición.

Diez años después, algunas debilidades en el diseño y graves errores de gestión nos colocan muy por debajo de las expectativas creadas: miles de personas no consiguen acceder a las prestaciones de salud en forma oportuna, como consecuencia de las largas listas de espera para consultas con especialistas o para la realización de intervenciones quirúrgicas; los recursos materiales y humanos con los que cuentan los prestadores están resultando insuficientes para atender la demanda de servicios; se sigue restringiendo el acceso a tratamientos de alto costo, sin que exista un análisis profundo de la situación; año a año se acumula un déficit que genera incertidumbre sobre la sostenibilidad del sistema; la falta de transparencia está generando muchas violaciones a normas éticas y legales, como sucede de manera notoria en ASSE.

Todo esto ocurre a pesar de la inmensa cantidad de dinero que se ha volcado en estos años. Según datos oficiales, el gasto total en salud alcanzó en 2017 el 6,8% del PBI, sin tener en cuenta el gasto de los gobiernos departamentales. Se trata de una cifra similar a la de países que logran resultados muy superiores. Los fondos ejecutados por ASSE casi se triplicaron en términos reales entre 2004 y 2017. Pero esta enorme masa de recursos no alcanza para asegurar el buen funcionamiento del sistema.

Mucho gasto, baja inversión, problemas de funcionamiento y episodios de corrupción. Todo esto como consecuencia de graves fallas de gestión, evaluación y control. Así se explica el malgasto de recursos, la duplicación de servicios, la falta de infraestructura adecuada en buena parte del territorio, la desigual distribución geográfica de especialistas (sobrereabundancia en el área metropolitana, escasez en el resto del país) y los conflictos de interés.

*Lo que hace falta para mejorar la salud no es más plata ni más burocracia, sino liderazgo, políticas claras y capacidad de gestión.* Porque lo entendemos así, y antes de impulsar una serie de iniciativas que tienen que ver estrictamente con lo técnico, nos proponemos introducir algunos cambios que generen nuevas formas de funcionamiento.

Vamos a *fortalecer el rol rector del Ministerio de Salud*, al que entendemos como representante y principal defensor de los intereses de los usuarios. Para lograrlo habrá que combinar algunas decisiones políticas (como exigir el cumplimiento de metas asistenciales a todos los prestadores, ya sean públicos o privados) con el uso de diferentes recursos que hoy ofrece la tecnología (por ejemplo, se organizará una auditoría aleatoria de historias clínicas electrónicas). También es preciso fortalecer algunos mecanismos de fiscalización tradicionales, que no están funcionando adecuadamente porque no se les da el peso institucional que merecen. Por ejemplo, la División Fiscalización del MSP tiene hoy menos de 20 inspectores para ejercer los controles sobre todo el Sistema Nacional Integrado de Salud.



Lanzaremos un *combate frontal contra los conflictos de interés dentro del área de la salud*. Para lograrlo nos comprometemos a aplicar de manera efectiva la normativa existente, y a crear nuevas normas que establezcan inhibiciones entre la actividad asistencial y la propiedad de empresas que ofrecen servicios a prestadores de salud. Ante las numerosas irregularidades detectadas en ASSE, aplicaremos una política de tolerancia cero.

Se realizará una *revisión profunda del sistema de financiamiento*. Se modificará la metodología de cálculo del valor de la cápita, tomando en consideración algunas variables clínicas que permitan ajustarse al perfil de morbilidad del usuario, en lugar de considerar únicamente la edad y el sexo de la persona. La remuneración de los profesionales de la salud quedará vinculada al cumplimiento de metas asistenciales. La historia clínica electrónica será utilizada para el análisis de necesidades locales, prevalencia de enfermedades y otras variables que orientarán el gasto, como manera de mejorar la relación costo/efectividad. También se realizarán auditorías para asegurar un mejor control financiero del sistema en su conjunto.

Se profundizará la *complementación de servicios a escala nacional*, sobre la base de una clara protocolización de costos y respetando el principio de voluntariedad. La complementación de servicios no puede imponerse en forma abusiva ni debe ser utilizada para generar subsidios encubiertos desde los prestadores privados a los públicos. El objetivo es complementar, no estatizar. Como condición previa para avanzar en esta dirección, se impulsará un proceso de redistribución y especialización de recursos humanos, que permita reducir los promedios de tiempos de espera y mejorar el acceso a especialistas.

Nos comprometemos a *transparentar la información hacia el usuario y darle instrumentos que lo empoderen ante los prestadores* públicos y privados. Se fijarán mínimos aceptables en términos de calidad de servicio, por debajo de los cuales el usuario podrá cambiar de prestador en forma inmediata.

Impulsaremos un *fortalecimiento del Fondo Nacional de Recursos*, haciendo hincapié en la actualización y adaptabilidad de sus prestaciones, en aumentar su disponibilidad de recursos, en abatir sus costos y mejorar la calidad de su gestión. Como parte del esfuerzo por reducir costos, vamos a promover una *iniciativa colaborativa regional* para la compra conjunta de medicamentos de alto precio y de productos médicos.

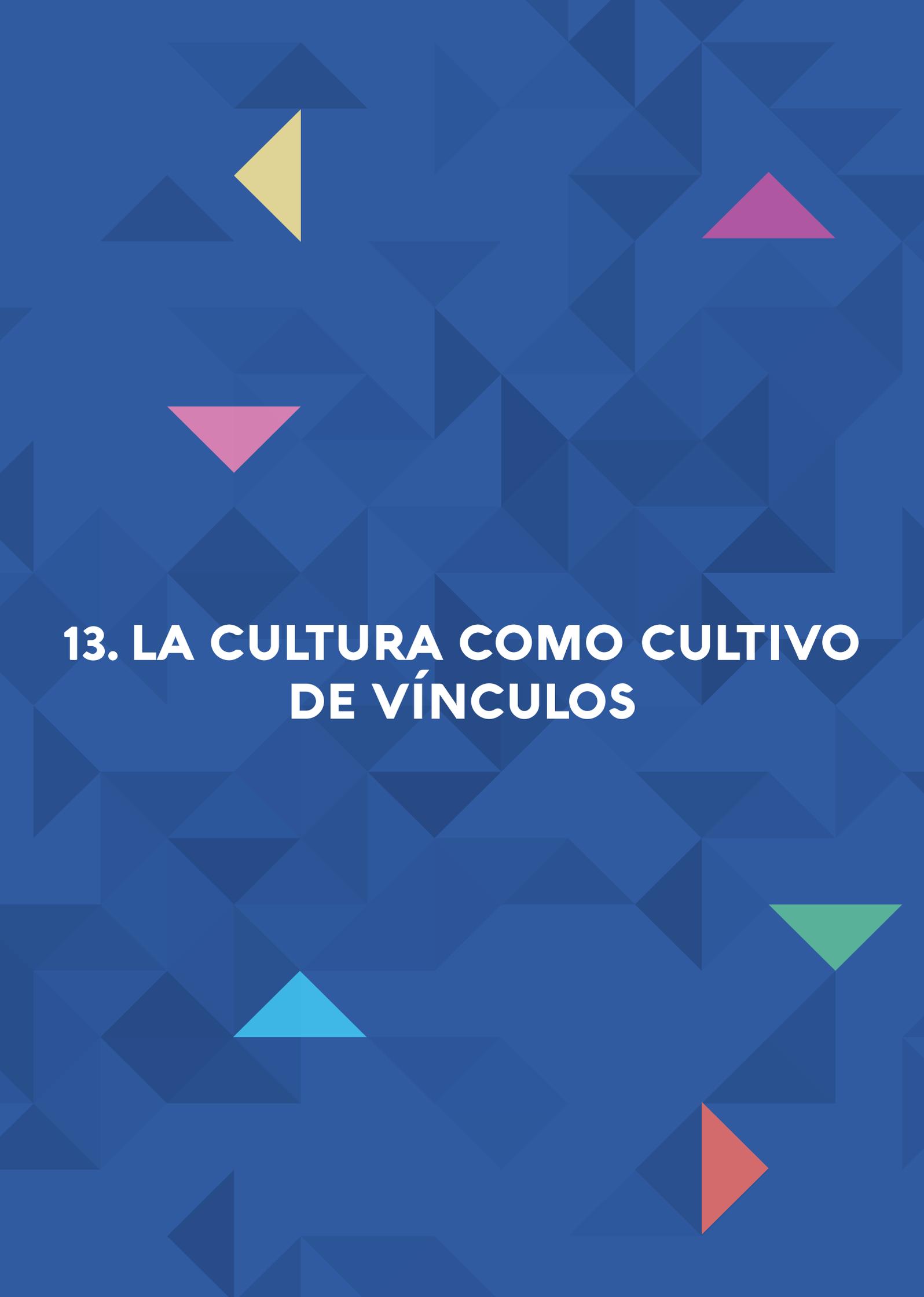
Vamos a dar un fuerte impulso a la *regionalización de los servicios de salud*. Para eso vamos a asociar las unidades regionales de ASSE con los gobiernos departamentales. Se procederá a una protocolización de los sistemas de referencia y contra-referencia, así como de los diferentes procesos asistenciales y de gestión, con adaptaciones a las diferentes realidades locales y regionales. Se crearán mecanismos específicos para financiar la enfermería rural y otros servicios ajustados a las necesidades de quienes viven lejos de los grandes núcleos urbanos. Se organizarán rondas periódicas con móviles equipados con ecógrafo, equipo de RX, mamógrafo, electrocardiógrafo, sillón odontológico, equipamiento para extracción y conservación de muestras de laboratorio, kits de tamizaje para patologías prevalentes, etc. Se crearán incentivos que favorezcan la radicación de profesionales de la salud en el interior.



También es necesario *mejorar la articulación entre la política de salud y otras políticas públicas*. Por ejemplo, existe un déficit importante en el cuidado de la salud ambiental. La salud es un bien público que hoy no está siendo debidamente protegido. El MSP carece de programas de monitoreo y vigilancia en asentamientos, descuidando a personas que conviven con un alto riesgo sanitario. Esto es parte de la seguridad humana que queremos proteger.

El sistema de salud es un buen ejemplo de algo que puede decirse a propósito de otras áreas: para dar un mejor servicio a la población no hace falta gastar más de lo que se viene gastando. De hecho, es posible ofrecer mejores servicios a un costo menor. Los actuales niveles de desorganización y despilfarro dan una oportunidad para organizar un Estado que le cumpla mejor a los ciudadanos, al mismo tiempo que equilibra sus cuentas.





# 13. LA CULTURA COMO CULTIVO DE VÍNCULOS

La cultura no es un lujo que las sociedades se dan cuando ya no saben en qué gastar dinero, sino una manera de cultivar vínculos con nosotros mismos (nuestras pertenencias, nuestras acumulaciones) y con aquello que nos rodea (la región, el continente, el mundo). A través de la cultura le encontramos un sentido a lo que hacemos, a lo que sentimos, a lo que proyectamos. Por eso la entendemos como un pilar fundamental para la renovación y el crecimiento de cada persona, y para nuestra evolución como sociedad.

El acceso a bienes culturales nos permite desarrollar nuestra sensibilidad, enriquecer nuestra comprensión del mundo, mejorar la calidad de nuestra convivencia y estimular un ejercicio más creativo de nuestra libertad. Por eso, *el primer objetivo de las políticas culturales debe consistir en ampliar ese acceso a todos los uruguayos.*

Buena parte de la infraestructura cultural (por ejemplo, una proporción significativa de los museos) está en mal estado y funciona sin un propósito definido. Montevideo sigue concentrando una enorme proporción de los recursos, instalaciones y actividades. Áreas muy vitales de la vida cultural (por ejemplo, el tango) han recibido mucho menos apoyo que otras más próximas a las preferencias del oficialismo. Las políticas de promoción de la cultura no tuvieron coordinación con las políticas educativas. De este modo se perdió la posibilidad de aprovechar al sistema educativo formal como herramienta para la promoción de la cultura, al tiempo que se perdía la oportunidad de apelar a las prácticas culturales para dar más atractivo a la educación formal.

Nosotros creemos que la *política cultural debe ser pluralista, amplia, integrada, abierta al exterior y ponderativa de nuestras mejores acumulaciones.* Por eso debe estar libre de todo sesgo político partidario, ideológico o dogmático. Nos interesa fomentar la excelencia de diferentes tradiciones y fomentar el acceso de personas con baja predisposición al consumo cultural, sin pretender dirigir sus opciones ni determinar sus preferencias.

Entendemos a la vida cultural como una actividad integrada a la vida de la sociedad y a la propia actividad económica. Por eso, entre otras cosas, fomentaremos el *turismo cultural*, a través de la cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Turismo, las intendencias y los operadores turísticos. El plan se construirá sobre el calendario de conmemoraciones y festividades, y apuntará a vincular la historia, el patrimonio y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. Se desarrollarán aplicaciones móviles para facilitar la tarea. Con este conjunto de iniciativas se aspira a generar un vínculo más reflexivo y más consciente con el entorno geográfico, al mismo tiempo que se fomenta el turismo interno y se generan oportunidades para artistas y otros agentes culturales.



En la misma línea de vincular la vida cultural con la actividad económica, instalaremos un régimen de devolución de impuestos para fomentar el desarrollo de capacidades locales. Este régimen consiste en un conjunto de exoneraciones ofrecidas a producciones extranjeras que decidan rodar en Uruguay y contratar mano de obra local. La idea se está aplicando en varios países como respuesta a la creciente búsqueda internacional de locaciones para filmar películas, cortos comerciales y series para televisión (algo que ocurre sólo de manera incipiente en nuestro país).

La llegada de una producción extranjera deja grandes beneficios: crece la demanda de alojamiento, servicios gastronómicos y transporte; hay empleo para personas que practican diversas profesiones y oficios (electricistas, carpinteros, modistas, iluminadores, peluqueros, tramoyistas, expertos en audio, maquilladores); se abren oportunidades bien remuneradas para artistas locales; se recaudan impuestos; se promocionan las bellezas naturales y los valores culturales del lugar, lo que frecuentemente tiene un impacto positivo sobre el turismo. Por esta razón, existe una creciente competencia para atraerlas.

Una de las herramientas más eficaces para generar ventajas competitivas es la devolución parcial de impuestos a producciones extranjeras. El productor extranjero paga sus contrataciones y sus gastos a través de una institución financiera de plaza, respetando toda la normativa vigente (impuestos, tasas, aportes a la seguridad social). Una vez concluido el rodaje, el Estado devuelve un porcentaje sobre el total. El porcentaje de devolución en varios países se ubica en el entorno del 10%. Colombia, el país que tiene la devolución más alta, retorna el 40%. Pero lo que ocurre en todo el mundo es que este beneficio genera ingresos que están muy por encima de la renuncia fiscal.

Incorporar este régimen puede tener un efecto positivo sobre nuestra actividad económica y puede ser un aliado del turismo. Pero, además, deja beneficios para la actividad cultural. No solo da trabajo a mucha gente, sino que permite destinar un porcentaje de los impuestos recaudados por este concepto para financiar producciones nacionales. Nuestra propuesta es instalar este régimen, en una acción coordinada entre el Ministerio de Educación y Cultura, la DGI y el BPS.

En un plano más tradicional, estamos preparando otras iniciativas como:

- un plan de promoción de la lectura, que incluya una estrategia de “redescubrimiento” de una variedad de autores que representan lo mejor de nuestras letras y de nuestro pensamiento;
- una redefinición de la red de museos dependientes del MEC, que incluya la organización de muestras itinerantes con parte del acervo de los museos montevideanos;



- la descentralización de parte de las actividades del SODRE;
- una política de aprovechamiento intensivo de salas del interior del país, mediante la creación de un circuito que incluya vínculos con el litoral argentino y el sur del Brasil;
- un plan de articulación entre la política educativa y las políticas culturales, en coordinación con ANEP, que incluya entre otras cosas el fomento de la educación musical en educación inicial y primaria (revirtiendo la situación actual, en la que solo un 20 % de las escuelas cuentan con educadores en el área), y la creación de un conjunto de estímulos dirigidos a que empresas privadas financien la presencia periódica de escritores, dramaturgos, músicos, escultores y pintores en escuelas públicas;
- la creación de un fondo para artistas emergentes, dirigido a aquellos que necesitan del apoyo estatal para llevar a cabo o dar a conocer su trabajo;
- la definición de una política general de bibliotecas públicas que enfatice la orientación al usuario, la presencia en los barrios y el acondicionamiento de los espacios físicos a las características y necesidades de los usuarios. Esta política incluirá la reestructura profunda de la Biblioteca Nacional (que debe firmar su carácter de biblioteca patrimonial y de archivo, orientada a atender investigadores) y lograr un mejor aprovechamiento de bibliotecas públicas actualmente subutilizadas, como la Biblioteca Central de Secundaria ubicada en el IAVA.





# **14. UNA AGENDA ECONÓMICA CENTRADA EN LA COMPETITIVIDAD**

La actividad productiva está muy debilitada en Uruguay, como lo muestra el frecuente cierre de empresas y el aumento del número de concordatos. Sólo en el sector agropecuario, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2016 desaparecieron 6.193 empresas (todas de pequeño tamaño). Eso significa casi dos empresas por cada día del año. No estamos únicamente ante un problema del agro sino del país en su conjunto, porque un cuarto de la actividad económica del Uruguay se relaciona con los agronegocios. Los cierres de empresas también se han vuelto frecuentes en la industria y en el comercio.

Una causa importante de las dificultades es el mal funcionamiento del Estado. Por una parte, el Estado se vuelve un “socio” cada vez más oneroso, que lastra a la actividad privada con el peso de una carga fiscal creciente. Durante los últimos gobiernos, la carga impositiva creció en un 3,9% del PBI. Dos de esos casi cuatro puntos se añadieron en los últimos tres años, justo después de una campaña electoral en la que se dijo que “no tenemos ni planificado, ni en el horizonte, ningún incremento de la carga impositiva”.

A este crecimiento de los impuestos explícitos hay que agregar varias formas de recaudación enmascarada, como las tarifas públicas, tasas y registros. Como resultado de esta política, los combustibles en nuestro país son los más caros de la región. En este peso excesivo del Estado también inciden los costos burocráticos. La superposición de funciones y los conflictos entre diferentes entidades estatales (por ejemplo, MGAP, Bromatología, INAC, LATU, DINAMA, DINARA, MSP, intendencias, etc.) hacen perder tiempo y dinero a quienes se esfuerzan por producir.

Por otra parte, ese mismo “socio” está omiso en proporcionar una serie de apoyos que, se supone, están a su cargo. La infraestructura del país está cada vez más debilitada, especialmente en lo que refiere a carreteras, trenes y puertos. Las promesas sobre grandes planes de obra pública en régimen de PPP quedaron incumplidas. El “shock de infraestructura” anunciado en 2015, en el que se volcarían 12.500 millones de dólares durante el quinquenio, estuvo lejos de cumplirse. Todo esto genera perjuicios y sobrecostos a quienes intentan producir.

El Estado tampoco está cumpliendo con una de sus funciones más básicas, que es brindar seguridad. Eso se traduce en una inmensa carga para las empresas, que deben protegerse a su costo (contratando serenos, instalando alarmas y rejas, etc.) o deben sufrir pérdidas directas como resultado de la delincuencia (por ejemplo, los robos en depósitos de mercadería y el abigeato).

Tampoco cumple el Estado con sus deberes en materia educativa. Los empleadores tienen cada vez más dificultades para reclutar personal calificado y con hábitos de trabajo. A esto se suma el efecto de políticas sociales mal diseñadas y peor ejecutadas, que atentan contra la cultura de la responsabilidad y del esfuerzo.



El Estado ha estado igualmente omiso en su tarea de defender a la producción uruguaya en el escenario internacional. Una política de comercio exterior que insistió tercamente en una apuesta excluyente al Mercosur, junto con el debilitamiento de nuestra diplomacia comercial, nos hacen perder mercados o nos obligan a competir en condiciones desventajosas. Nuestros productos pagan aranceles allí donde no pagan los productos de nuestros competidores. En conjunto, Uruguay está pagando más de 250 millones de dólares al año en aranceles. Esto afecta especialmente a la actividad agropecuaria, que representa el 75% de nuestras exportaciones. Pero las consecuencias afectan a todos los uruguayos, porque esos costos innecesarios atentan contra la inversión y contra la generación de empleo.

Por último, muchas decisiones de gobierno han perjudicado a los más débiles. Por ejemplo, el funcionamiento de los consejos de salarios ha tratado igual a los desiguales, al no contemplar las diferencias entre industrias, sectores y empresas. Las negociaciones se hacen con los grandes, que son los que pueden afrontar los costos de los acuerdos, pese a que las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) representan el 67% de la mano de obra privada ocupada y aportan casi el 40% del PBI. A eso se suman las prebendas concedidas a grandes inversiones extranjeras, en detrimento de las nacionales. Quizás el error más grande de estos gobiernos ha sido su falta de confianza en los uruguayos que pueden y quieren sacar este país adelante.

En este contexto es normal que el nivel de actividad descienda, que las inversiones en activos fijos se reduzcan y que se produzca la destrucción de empleo. Si el rumbo no se corrige a corto plazo, las consecuencias pueden ser muy graves.

Para escapar a ese posible futuro, lo que *el país está necesitando es un “shock de competitividad”*. Tenemos que concretar en un plazo razonablemente breve un conjunto de cambios que, por diferentes vías, reduzcan los altísimos costos que hoy tiene producir en Uruguay, alienten la inversión, dinamicen las exportaciones, mejoren los niveles de empleo y favorezcan de manera general el bienestar de los uruguayos.

*La condición esencial para lograr este shock consiste en mejorar la eficiencia del propio Estado.* Y el primer paso para lograrlo es empezar de inmediato a combatir el gasto superfluo. Respecto de este tema, estamos ante una noticia mala y una buena. La mala es que el Estado uruguayo se ha vuelto caro y derrochador. La buena es que, justamente por eso, una administración responsable puede ahorrar centenares de millones de dólares sin recortar nada esencial.

El *combate al gasto superfluo debe basarse en una adecuada identificación de áreas generadoras de ahorro.* Algunas de ellas son las siguientes:



- *Recursos humanos*

Entre el año 2004 y el año 2017 se generaron 70.000 nuevos vínculos laborales con el Estado. Estos nuevos vínculos tienen un costo de mil millones de dólares al año. La estrategia consiste en no cubrir un porcentaje de las vacantes que se generen, cuidando de no afectar áreas sensibles como la seguridad, la educación y la salud. Una parte muy significativa de los nuevos vínculos son cargos políticos mucho mejor remunerados que el resto. Al 31 de diciembre de 2017 había unos 12.000 contratos con el Estado que incluían a adjuntos a ministros, asesores, cargos de confianza, etc.

- *Gastos de funcionamiento*

Refiere fundamentalmente al Rubro 1 (Bienes de Consumo) y al Rubro 2 (Servicios no Personales) La ejecución del año 2017 en esos dos rubros fue de 1.250 millones de dólares. Según nuestras estimaciones, es posible reducir significativamente esa cifra sin que se resienta el funcionamiento de los servicios.

- *Gastos “endógenos”*

Son gastos que también dependen de la buena o mala administración, es decir, de la mayor o menor responsabilidad con la que se manejen los dineros públicos. En la situación actual, varios organismos vienen siendo mal administrados. Un ejemplo son las decenas de programas ejecutados por ANEP, con bajo número de destinatarios y sin ninguna clase de evaluación.

Junto con este combate al gasto superfluo, y para evitar que esta clase de problemas se repita, será necesario equipar al Estado con una serie *de instrumentos para la mejora de su gestión*. Entre ellos se incluirán:

- *Empleo de indicadores de gestión*

Existe una necesidad genérica de integración entre la presupuestación y la gestión, a través de indicadores que permitan controlar en tiempo real el logro de objetivos presupuestarios. El uso sistemático de esta clase de indicadores (de eficacia, de eficiencia, de economía y de calidad), generará información útil para corregir rumbos en el marco de una visión dinámica de la administración. La disponibilidad de herramientas de reconocida validez internacional permitirá hacer evaluaciones de carácter comparativo.



- *Auditoría de Gestión Gubernamental*

El país dispone de una instancia el control de la legalidad del gasto público, ejercida por el Tribunal de Cuentas, y de una instancia de control presupuestal y contable ejercida por la Contaduría General de la Nación. Nosotros proponemos sumar a estas instancias un sistema de control de gestión ejercido por unidades de auditoría autónomas, ubicadas en las unidades ejecutoras y vinculadas por una misma metodología de trabajo, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Auditoría Interna de la Nación. Estas unidades podrán hacer seguimiento de procesos y corregir desvíos, al tiempo que abrirán nuevas posibilidades, como incluir el cumplimiento de metas en el cálculo de remuneraciones de los funcionarios públicos.

En el mediano plazo, el control del gasto y del endeudamiento sólo podrá ejercerse de manera efectiva con *la incorporación de una regla fiscal*, que hoy no existe. La regla fiscal no asegura por sí misma una conducta de gasto público ordenada, pero es una expresión clara de responsabilidad fiscal y, por lo tanto, contribuye de manera decisiva a aumentar la credibilidad.

- La regla fiscal debe tener un carácter *contra-cíclico*, es decir, debe ser convergente con una política fiscal que se vuelve más expansiva cuando la actividad económica está menos dinámica y más contractiva cuando hay mayor expansión económica. En otras palabras, una regla fiscal debe facilitar que el gasto del gobierno vaya en sentido opuesto al ciclo económico, de manera de actuar como estabilizador de la economía.
- Una regla fiscal contra-cíclica permitirá *mantener las políticas sociales* más allá de los vaivenes del ciclo económico, porque tolerará un mayor déficit efectivo (el que comúnmente medimos) en los momentos de menor crecimiento de la economía, y obligará a un déficit efectivo menor en los períodos de crecimiento.
- Para cumplir esta función, se debe escoger una metodología que permita *medir en todo momento el resultado fiscal ajustado por el ciclo económico*, y definir como objetivo un determinado resultado fiscal, ajustado por el ciclo o resultado estructural.
- Se deben estimar los *ingresos y gastos estructurales* que permitirán llegar a ese resultado. A partir de allí se deberían obtener los ingresos y gastos en términos contables que sirvan como marco para la elaboración del Presupuesto Nacional.



- Finalmente, se debe *separar* la autorización requerida para emitir deuda pública nacional por parte del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 85 numeral 6 de la Constitución de la República de la regla fiscal.

Un marco general de controles y exigencias de buena administración creará el ambiente propicio para avanzar hacia una *reducción de las tarifas públicas, cuyos niveles actuales (especialmente en materia de combustibles y electricidad) quitan competitividad a nuestros productos*. Para eso habrá que modificar la gobernanza de las empresas públicas, fortalecer las unidades reguladoras y tomar algunas medidas de fondo como la *liberalización de la importación de combustibles*.

Una empresa como ANCAP no reducirá sus ineficiencias ni sus costos mientras tenga a todo un país como mercado cautivo. Un primer paso para avanzar será *alinear los precios de los productos que vende ANCAP con la Paridad de Importación establecida por URSEA*. También será necesario *modificar el sistema de distribución* de combustibles. Estas medidas pueden tomarse en plazos breves y crearán las condiciones para una liberalización de la importación que sea beneficiosa para todos. Los uruguayos ya hemos hecho experiencias exitosas de eliminación de monopolios públicos sin desestabilización de la empresa estatal involucrada. Así ocurrió con la telefonía celular y con la desmonopolización de los seguros. ANTEL y el Banco de Seguros son líderes del mercado, pero los precios al consumidor son más bajos y se amplió el negocio.

También hace falta *modificar las tarifas de UTE*, trasladando a los precios los avances que se han logrado en el marco del Acuerdo Multipartidario de Energía. Este proceso debe ser gradual, porque debe tenerse en cuenta el estado general de las cuentas públicas y las necesidades de inversión de la propia UTE (por ejemplo, en redes de distribución). Pero es posible dar pasos concretos en plazos breves. Entre ellos se incluye la revisión de la tarifa comercial, la negociación de nuevas condiciones para la venta de excedentes de electricidad (especialmente en el caso de Argentina), la expansión del “consumo inteligente” (*Smart Grids*) y el impulso a proyectos de I+D de rápida implantación, en coordinación con la ANII y las universidades. (Por ejemplo, deberíamos prepararnos para estimular el uso de autos eléctricos, dado que no tenemos petróleo y sí tenemos excedentes de electricidad).

En este marco general, desarrollaremos *una política específica de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas* (MIPYMES). Esta política debe ser vista como parte fundamental del desarrollo del país y no como un tema tangencial próximo a las políticas sociales. Dado el peso del sector tanto en términos de empleo como de producto, si se generan micro-políticas para micro-empresas, vamos a obtener micro-resultados. Por eso, el apoyo a las MIPYMES debe estar en el corazón de la política económica. Nos proponemos mejorar su acceso al financiamiento mediante mecanismos innovadores que corrijan fallas del mercado, diseñaremos programas que permitan su internacionalización y estimularemos su articulación a través de redes, *clusters* o conglomerados, como forma de alcanzar la escala necesaria para acceder a ciertos mercados.



También es necesario incluir una política de refortalecimiento de la industria turística, hoy castigada por una combinación de condiciones regionales adversas y una acción del Estado que coloca lo recaudatorio por encima de cualquier consideración de justicia o de viabilidad comercial. Junto con esta protección a los destinos tradicionales, como la costa Este o el litoral termal, nos proponemos desarrollar estrategias que fomenten el turismo de congresos, el turismo social y el histórico/cultural. También hay oportunidades para desarrollar un turismo natural sostenible, que incluya actividades como el senderismo o el avistamiento y reconocimiento de pájaros y otras especies. Para aumentar la capacidad de captación de clientes, abaratar los costos de alojamiento y fomentar el empleo en todo el país, nos proponemos crear una red nacional de Bed & Breakfast que incluya de manera muy especial a pueblos y ciudades del interior. Una combinación adecuada de promoción, realismo tributario y aseguramiento de la calidad nos permitirá avanzar hacia una actividad turística más fuerte, menos estacionalizada y, en consecuencia, menos vulnerable a cambios coyunturales en la región.

La generación del *"shock de competitividad"* debe completarse con otros dos componentes: el rediseño tributario y la política monetaria.

En relación a lo primero, debe iniciarse un proceso hacia una *Reforma Tributaria definida por su orientación pro-crecimiento*. Vamos a impulsar un rediseño tributario que relance la actividad económica por la vía de promover la inversión, el empleo y el consumo. No todas estas mejoras se concretarán de manera inmediata, debido a que la transición se realizará en una etapa baja del ciclo. Pero la meta es haberlas logrado hacia 2025.

Algunos cambios deben orientarse a superar "injusticias tributarias" que hoy existen. Un ejemplo es el IRPF Categoría II, que fue originalmente pensado como un instrumento de mejora de redistribución del ingreso. Este impacto no se produjo en la medida esperada, dada su baja participación dentro de las estructuras tributarias (en diciembre de 2017, representó el 17,8% de la recaudación bruta de la DGI). Pero sus efectos pesan, y mucho, sobre la clase media, que ha sido la gran castigada por los gobiernos del Frente Amplio. La presión fiscal que soporta una familia de clase media con dos hijos está por encima del 30% de sus ingresos. Eso significa que sus miembros adultos deben trabajar durante un tercio del año para pagar todos sus impuestos.

Otro conjunto de reformas tributarias estará dirigido a promover la inversión productiva y el empleo. Vamos a impulsar una adecuación de los aportes tributarios, proponiendo que las empresas tributen si hay facturación y estén exoneradas del IRAE, por ejemplo, si no facturan. Fomentaremos la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, modificando algunas disposiciones (como el Lit. E del Art. 52 del Tit 4 del T.O 1996) que las empujan a mantenerse en un microclima donde priman los negocios entre empresas similares. Reduiremos el peso de los impuestos ciegos a la tierra, porque desalientan la inversión y el empleo. También nos proponemos aumentar las garantías del contribuyente en su relación con el fisco, mediante la creación de una Carta de Derechos del Contribuyente. Al cumplirse 13 años de la entrada en vigencia de la reforma impositiva, siguen existiendo problemas debidos a una excesiva acumulación de poderes por parte de la Administración Tributaria.



Finalmente, en materia de política monetaria, el objetivo principal será *asegurar su coherencia con las políticas fiscal y cambiaria*, cosa que no ha ocurrido durante los gobiernos del Frente Amplio. Por ejemplo, una política fiscal fuertemente expansiva ha coexistido con una política monetaria contractiva.

Otra línea de trabajo consistirá en *mantener el sistema de objetivos de inflación, mejorando su eficacia*. Durante los gobiernos del Frente Amplio, la inflación ha estado casi siempre por encima del rango meta fijado por el BCU. Este incumplimiento crónico de las condiciones básicas de un régimen de *inflation targeting* erosiona la confianza y, en consecuencia, conspira contra la propia baja de la inflación. Una inflación más baja, predecible y estable es un pilar básico de un proceso de desarrollo sostenible, porque colabora con la planificación del sector privado, defiende el poder de compra de las personas de ingresos fijos en pesos (asalariados, jubilados y pensionistas, entre otros) y facilita el proceso de negociación salarial colectiva, permitiendo su desindexación. Por todas estas razones, el cumplimiento de los objetivos inflacionarios debe ser la norma y no la excepción.

Para generar este cambio de rumbo deben asegurarse algunas condiciones de implementación: dar mayor independencia al Banco Central y asegurarle el control de los instrumentos de política monetaria, priorizar el objetivo inflacionario sobre otros objetivos de la política económica, dar transparencia a los canales de información y no considerar el tipo de cambio como una meta. Durante la mayor parte del tiempo, el Frente Amplio no tuvo condiciones internas para cumplir simultáneamente con todas estas condiciones. Complementariamente, las autoridades monetarias tienen que hacerse responsables de sus decisiones. El Banco Central debe rendir cuentas en forma periódica y, en caso de apartamientos de la meta, debe justificarse, plantear una nueva meta y fijar un plazo para su cumplimiento.

El país debe plantearse volver a niveles de inflación aceptables a nivel internacional. Hoy tenemos la tercera inflación más alta del continente, después de Venezuela y de Argentina.





# **15. DESARROLLAR INFRAESTRUCTURA**

El “shock de productividad” requerirá asimismo un paquete de políticas sectoriales que, en conjunto, generen condiciones más favorables para el desarrollo de la actividad productiva. La primera de ellas es el desarrollo de infraestructura.

Una carretera en mal estado, que obligue a un desvío de decenas o cientos de kilómetros, puede hacer la diferencia entre la viabilidad y la inviabilidad de una pequeña empresa de transporte. Y el problema es que nuestra red vial está en un proceso de grave deterioro, como resultado de la combinación entre un fuerte aumento de la carga transportada, la ausencia de inversiones e insuficiente mantenimiento. Según cifras del Ministerio de Transporte, la carga transportada en nuestras rutas pasó de 5.600 millones de ton/km en 2002 a 18.741 millones en 2015. La acción del Estado no acompañó esta evolución.

La gravedad de la situación requiere desarrollar un *Plan Nacional Logístico y de Transporte*, que identifique las necesidades de los diferentes sectores de la economía y determine las acciones de corto, mediano y largo plazo. Ese plan deberá definir prioridades, concentrando los recursos en aquellas obras que tengan una mayor capacidad de impacto sobre la circulación de personas y mercancías (puentes, intercambiadores, rutas de acceso a puertos, transporte transversal). Otra tarea de los responsables del Plan será seleccionar y estimular el empleo de nuevas metodologías de diseño, construcción, mantenimiento y control que permitan mejores resultados a menores costos. En una primera etapa se procederá a hacer una revisión exhaustiva de las metodologías de diseño de pavimentos, de los controles de calidad de materiales y de las obras, y del desempeño de las soluciones estructurales que se adopten.

El impulso al desarrollo de infraestructura requerirá recursos, en un contexto que deja poco margen para aumentar el endeudamiento. Parte de esa estrategia consistirá en modificar el régimen de PPP (Ley 18.786 y su reglamentación), con el fin de reducir plazos legales, eliminar superposiciones y costos burocráticos, aumentar los atractivos para invertir e incentivar un desempeño más ágil de los actores involucrados. También impulsaremos acciones iniciativas para el abatimiento de costos, incluyendo mecanismos para la compra masiva de materiales y equipamiento vial que involucren al gobierno nacional y a los departamentales.

El desarrollo de infraestructura vial no sólo incluye a las rutas y caminos, sino también la red ferroviaria. Este es un tema en el que hemos empeorado durante los gobiernos del Frente Amplio. En los últimos 10 años el transporte promedio anual pasó de un millón y medio de toneladas a menos de 500 mil. Las obras de reconstrucción en el litoral y en la línea Rivera usan parámetros técnicos que no están adaptados a las necesidades de tonelaje del transporte moderno por ferrocarril.

El *transporte ferroviario* ofrece ventajas importantes sobre el de carretera: menores costos operativos, baja accidentabilidad, menor deterioro de la infraestructura vial y, por lo tanto, menos costos de mantenimiento. La dificultad está dada por el gran volumen de la inversión inicial. En las condiciones actuales, la única manera de enfrentar este problema consiste en fijar prioridades. Los recursos disponibles deberán ser utilizados en obras de fuerte impacto sobre la actividad económica. Esto justifica, por ejemplo, la reconstrucción de la línea Rio Branco, por su importancia en el transporte de cereales y arroz.



También habrá que priorizar las obras que aseguren la intermodalidad con el transporte carretero y fluvio-marítimo. Para fortalecer las funciones de la red y darle cohesión se *instalarán terminales o polos logísticos de carga*, que son nodos de transferencia multimodal donde se realizarán todas las tareas inherentes a la movilización de mercancías. *El transporte de pasajeros será una prioridad en el área metropolitana*, como manera de asegurar un servicio rápido y seguro a quienes circulan principalmente entre Montevideo, Canelones y San José.

El abatimiento de los costos de transporte terrestre exige inversiones en infraestructura, pero también hay otras vías. Un caso que combina ambos elementos es mejorar la *seguridad vial*, en un contexto de circulación creciente y de permanente convivencia entre tránsito pesado y liviano. Lograr mejores niveles de seguridad exige organizar campañas de sensibilización y educación vial, que son comparativamente poco onerosas. También son necesarias obras de infraestructura. Hay que mejorar la señalización vertical y horizontal, corregir trazados geométricos en varios tramos de rutas nacionales, eliminar puntos negros, construir intercambiadores y *by pass* de centros poblados, y mejorar la iluminación. Esta es una inversión imprescindible, no sólo por razones económicas sino fundamentalmente por motivos humanos. Según las estadísticas, el año 2017 tuvo el porcentaje más alto de personas fallecidas en rutas nacionales sobre el total de personas fallecidas en siniestros de tránsito.

En materia portuaria, hay que *frenar el proceso de debilitamiento en el que se encuentra el puerto de Montevideo*, cuya manifestación más visible es la pérdida de tránsitos y trasbordos por inoperancias e indecisiones en la gestión. Hace falta mejorar la eficiencia y lograr niveles de costos y precios que nos devuelvan competitividad.

Pero el problema no se limita al puerto de Montevideo. Estos trece años han sido un largo período de ineficacia en materia portuaria, durante el que se habló de grandes proyectos (como el puerto de aguas profundas) pero no hubo ningún nuevo desarrollo público ni privado. Ni siquiera existe un Plan Director que abarque todo el transporte fluvio-marítimo, orientado a aprovechar las ventajas que nos da la costa marítima y las hidrovías del Paraná, Uruguay y Laguna Merín. Tampoco hay estudios sólidos de la proyección futura de tránsitos y trasbordos regionales, ni de la producción nacional susceptible de ser transportada por agua.

Nuestra primera acción de gobierno consistirá en la elaboración de un *Plan Maestro Logístico y Portuario*, que diagnostique la realidad actual y proyecte las acciones necesarias para fortalecer nuestra posición en la región. Eso permitirá contar con una estrategia de mediano y largo plazo. Se realizarán tareas de relevamiento y análisis de tarifas, costos y demás precios portuarios, así como de la productividad, los rendimientos y la calidad de los servicios. Ese diagnóstico se complementará con la elaboración de un sistema de seguimiento y ajuste de los factores económico-operativos.

Sobre la base de esos estudios, se elaborará un *plan de inversiones en infraestructura e instalaciones portuarias* (muelles, explanadas, servicios básicos, dragados, etc.), organizado a partir de prioridades estratégicas. Los estudios preliminares que venimos realizando permiten identificar algunas de ellas, como el dragado a 14 metros del Canal de Acceso al puerto de Montevideo, el acondicionamiento del predio de Punta de Sayago y la realización de estudios de factibilidad que permitan organizar el arribo de cruceros al puerto de Colonia.



Otras medidas pueden aportar mejoras significativas a muy bajo costo. Por ejemplo, nos proponemos desarrollar un programa de información logística, de actividades portuarias y del transporte fluvio-marítimo regional y global, que aporte a la comunidad portuaria información relevante y actualizada para detectar oportunidades de negocios, bajar los costos operativos y hacer más competitivos nuestros puertos.





# **16. SALIR AL ENCUENTRO DEL MUNDO**

El *shock de competitividad también incluye a las relaciones internacionales*. Una apuesta puramente ideológica a un Mercosur cada vez más bloqueado y un rechazo igualmente ideológico a la búsqueda de otros acuerdos comerciales han dejado al país en una situación de aislamiento comercial. Tenemos dificultades para entrar a muchos mercados o solo podemos hacerlo en condiciones desventajosas. Todo esto significa menos comercio exterior, menos producción nacional y menos empleo.

Esta situación se debe en buena medida a haber abandonado los canales institucionales responsables de diseñar, planificar, aprobar y ejecutar la política exterior. Normalmente, esa tarea corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de las directivas fijadas por el Parlamento como órgano máximo de expresión ciudadana. Pero, en estos años, estas tareas pasaron a manos de los órganos internos del partido de gobierno.

La falta de claridad estratégica y de respaldo institucional se vuelven especialmente graves en una coyuntura internacional caracterizada por la incertidumbre. Estamos siendo testigos del debilitamiento de alianzas estratégicas como la OTAN, de la crisis de la OMC, del desconocimiento de tratados internacionales (como lo ilustra la retirada de Estados Unidos del Tratado de París sobre cambio climático), del fortalecimiento del narcotráfico, del aumento de los flujos migratorios, de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea y de la crisis de los organismos regionales de integración en América Latina. Mientras tanto se va consolidando un nuevo escenario, caracterizado por la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, el corrimiento del eje de acción desde el Atlántico al Pacífico, y el resurgimiento de Rusia. El país no puede estar ajeno a los ámbitos de discusión de la nueva institucionalidad mundial, ni podemos dejar de participar con lucidez en los foros donde se discuten los nuevos temas de la agenda global.

Ante este cuadro de incertidumbre, tenemos que:

- reafirmar la importancia que tiene la política exterior para un país con las características del nuestro;
- devolverle a la política exterior el carácter de política de Estado;
- reafirmar nuestro compromiso con el Derecho Internacional;
- respetar al Parlamento como ámbito de validación democrática de las decisiones; y
- apostar a un Ministerio de Relaciones Exteriores profesionalizado como principal órgano ejecutor.



En materia de orientaciones estratégicas, *la primera línea consistirá en la búsqueda de oportunidades y horizontes de crecimiento fuera del Mercosur, sin que eso implique romper con el bloque*. Uruguay debe dar la batalla para recuperar márgenes de autonomía, apelando a precedentes y buscando alianzas para modificar la normativa vigente.

*Se fortalecerá la diplomacia comercial, orientándola a la diversificación de mercados* mediante Acuerdos Preferenciales de Comercio. También se profundizarán los procesos de desgravación pactados en los Acuerdos de Complementación Económica ya existentes con los países de la Alianza Pacífico. Esta estrategia debe desarrollarse en coordinación con una política fiscal que asegure la competitividad de las empresas uruguayas, ya que una mayor apertura no desemboca siempre en mayor crecimiento y desarrollo. Para lograr este objetivo, deberá asegurarse la confluencia entre la política exterior y la política económica. También deberá coordinarse el trabajo de los diferentes organismos estatales y paraestatales que intervienen en el área, así como con el sector privado.

Nuestra diplomacia comercial deberá buscar una mayor aproximación a la zona América Pacífico (a través de la aproximación a la Alianza Pacífico y la profundización de los ACE con sus miembros), con el Sur Pacífico (a través del espacio informal MIKTA: un grupo integrado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) y con el Norte Pacífico (mediante la profundización de los acuerdos con China).

Para recorrer este camino con éxito, habrá que profundizar en la identificación de las potencialidades que le permitan a Uruguay integrarse a las cadenas globales o regionales de valor. Eso requerirá, entre otras cosas, modernizar las capacidades de Cancillería. El Servicio Exterior deberá estar dotado de especialistas que cumplan funciones con estabilidad, profundizando la profesionalización de la función diplomática y reduciendo los cargos políticos.

En materia organizativa, *se revisarán las representaciones diplomáticas en el exterior*, racionalizando la presencia en algunos destinos y fortaleciéndola en Asia Pacífico y regiones emergentes. Se incrementará la presencia diplomática en las regiones originarias del mayor flujo de inversiones directas a nivel global. Se *creará asimismo un departamento de evaluación de las misiones diplomáticas*, con el objetivo es garantizar que las embajadas y consulados cumplan los objetivos que les sean fijados y hacen un correcto uso de los recursos asignados.

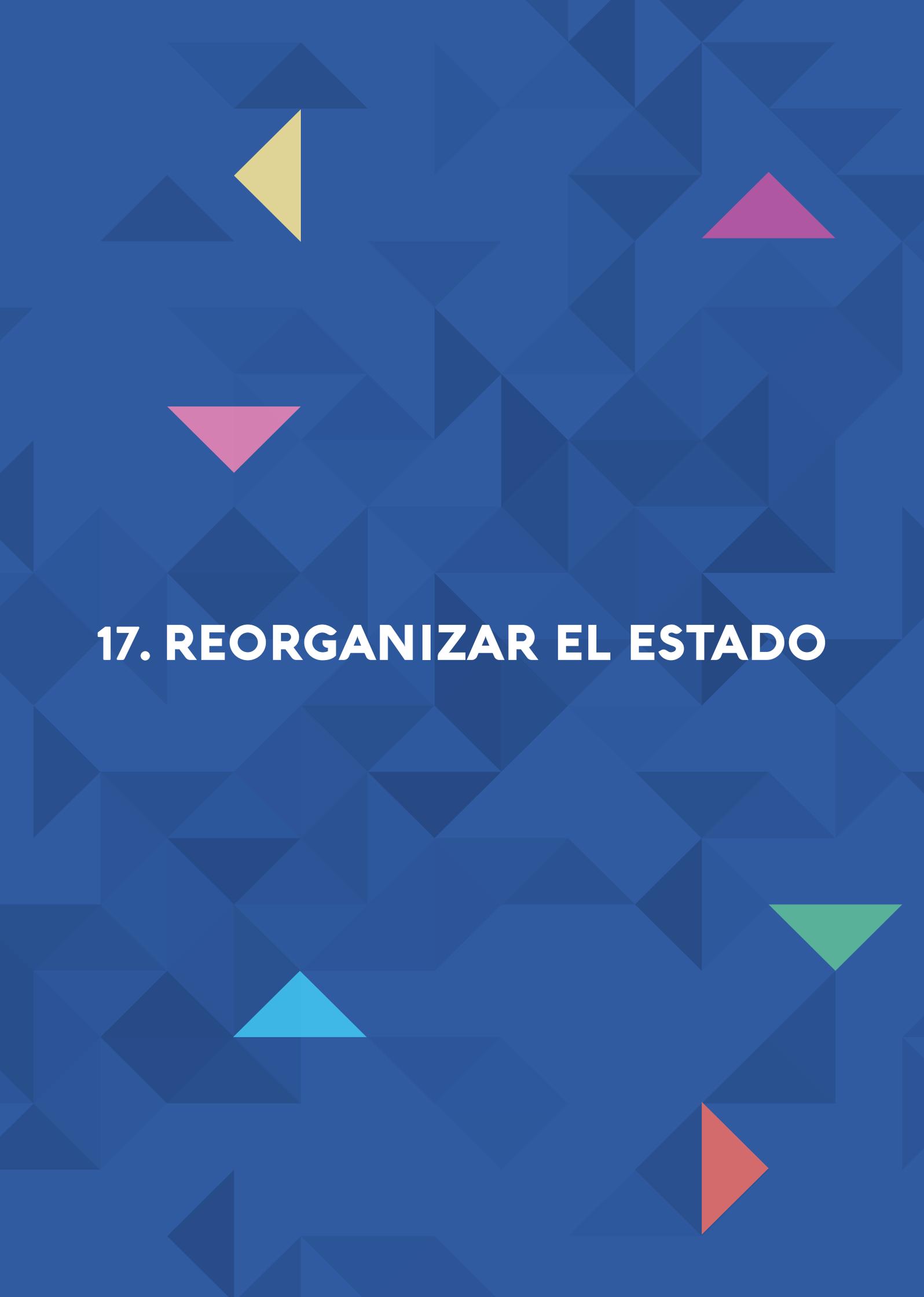
*Uruguay suspenderá su membresía en la UNASUR*. La búsqueda de alternativas de articulación política regional deberá orientarse en lo inmediato al Grupo de Lima, sin abandonar una participación activa en todos los ámbitos de articulación multilateral. La OEA, la Carta Democrática Americana, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos siguen siendo los ámbitos regionales de defensa y promoción de los valores democráticos, así como las Naciones Unidas y la OMC siguen siendo los espacios más importantes en materia de gobernanza política y comercial.



Nuestro país, fiel a su tradición histórica, continuará siendo *un país de puertas abiertas al inmigrante*. La movilidad internacional es una oportunidad para atraer talento, trabajo e inversión, así como para incentivar el consumo dentro de nuestras fronteras. Pero abrir puertas es, sobre todo, un acto de solidaridad.

Dado que los recientes flujos migratorios responden a situaciones muy apremiantes, será necesario impulsar políticas que combatan a flagelos que amenazan a la población en contexto de movilidad, como la trata de personas. Esto exige generar mecanismos de apoyo que faciliten una plena inserción al país. Este tema será trabajado en coordinación entre varios ministerios (Relaciones Exteriores, MIDES, Vivienda, Trabajo, Interior) y en diálogo con otros actores públicos y privados (gobiernos departamentales, INEFOP, MEVIR, etc.). En el ámbito regional, se promoverá la instalación de protocolos que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes.





# 17. REORGANIZAR EL ESTADO

El inmenso esfuerzo realizado por los contribuyentes para financiar el funcionamiento del Estado exige como respuesta una administración cuidadosa de los recursos. El respeto de los procedimientos es la principal garantía contra manejos indebidos. Y la preocupación por los resultados es el primer deber del gobernante, que está en su puesto para hacer y no para explicar ni para justificarse.

Dada esta visión, nuestra primera acción en caso de ganar las elecciones será *pedir una auditoría externa del Estado*. Queremos conocer la realidad que vamos a recibir y queremos deslindar responsabilidades, para luego poner en marcha otro estilo de gestión.

Ese nuevo estilo incluirá, en primer lugar, *una nueva política de recursos humanos*. Vamos a reducir la cantidad de empleados públicos por la vía de no renovar todas las vacantes, y vamos a disminuir los cargos de confianza y los “adscriptos”. En todos los procesos de designación de estos cargos deberá restablecerse el principio de idoneidad. Por eso nos comprometemos a publicar el currículum del designado, junto con el decreto o resolución de nombramiento.

Vamos a concentrar en un único órgano las tareas de selección, ingreso e inducción de funcionarios, a partir de una planificación de las necesidades de los recursos humanos del Estado. El objetivo es reducir la disparidad de criterios en las vías de entrada, así como reducir los riesgos de clientelismo y politización. También vamos a uniformizar el sistema de concursos para ascensos, y vamos a exigir que esos concursos estén precedidos de cursos preparatorios obligatorios.

Nos proponemos reorganizar la carrera administrativa. Es necesario simplificar la estructura funcional y jerárquica, reduciendo la cantidad de escalafones, cargos y tipos de vinculación laboral. Hace falta unificar las denominaciones e ir reduciendo diferencias salariales. También vamos a impulsar la carrera administrativa horizontal: los funcionarios tendrán la posibilidad de concursar por cargos que quedan vacantes, no solo dentro del inciso u órgano al que pertenecen, sino en todo el Estado. Esta reforma, que requiere ley, ampliaría las oportunidades de ascenso de los funcionarios y operaría como un estímulo a la superación. En este marco, vamos a fortalecer la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP, dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil).

Impulsaremos una nueva política de remuneración de los empleados públicos, que pasará a incluir dos componentes: un sueldo básico que debe ser igual para cada nivel en la escala jerárquica, independientemente de donde se desempeñen funciones, y un adicional vinculado a la productividad individual y grupal en el cumplimiento de metas y objetivos.



Junto con aumentar la exigencia, hay que trabajar por la humanización de la función pública. Es necesario proporcionar a todos los funcionarios las comodidades locativas, los materiales de trabajo y la capacitación requerida para el desempeño de su función. En relación a este último punto daremos un fuerte impulso a la capacitación en el lugar de trabajo, tal como lo permiten las nuevas tecnologías. Paralelamente, hay que tomar medidas para prevenir la persecución ideológica y diferentes formas de acoso laboral. Es necesario generar un ambiente de trabajo más amigable, de respeto entre las personas y hacia la función.

Un segundo componente del nuevo estilo de gestión consistirá en *una política de desburocratización y mejoramiento de la eficiencia*. Esto también forma parte de la construcción de un *shock de competitividad*.

Vamos a eliminar unidades obsoletas y a combatir la duplicación de servicios. El seguimiento de la ejecución presupuestal se hará a través de unidades de auditoría autónomas, complementarias de las ya existentes y vinculadas por una misma metodología de trabajo. Los responsables de esas unidades reportarán al más alto nivel de la Administración y podrán brindar información a pedido de legisladores y responsables de unidades o servicios. Introduciremos procesos de certificación de calidad en toda la Administración Pública.

Como manera de bajar costos y reducir el riesgo de irregularidades, se profundizará el avance hacia un sistema unificado de compras públicas. Se establecerán acuerdos marco con proveedores y se uniformizarán los contratos de suministro. El desarrollo de la tecnología permite que los diferentes órganos del Estado participen de un sistema centralizado, generando su propio “carrito de compras” informático. De este modo se puede combinar la autonomía en las decisiones con los beneficios de la compra unificada. Todo el proceso se realizará con intervención del Tribunal de Cuentas.

También como parte del abatimiento de costos, haremos una revisión exhaustiva de la flota de vehículos oficiales. Durante los gobiernos del Frente Amplio esa cifra se multiplicó por cuatro, alcanzando niveles nunca conocidos en el país. Nos comprometemos, como mínimo, a una reducción del 25%, y estudiaremos la posibilidad de llegar más lejos.

Vamos a servirnos de las nuevas tecnologías para simplificar los trámites y gestiones. Esto facilitará la efectiva instalación del trámite electrónico, prometida por el presidente Vázquez al inicio de su gobierno, pero incumplida hasta hoy. Como parte del proceso, se implantará una Base Arquitectónica Uniforme de sitios web del Estado, así como un conjunto de reglas y directrices para la redacción de documentos, que deberán ser aplicadas por todos los servicios.



En los casos que no requieran reforma constitucional, vamos a avanzar por la vía legal hacia la *instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano*: si la administración no responde en un plazo determinado, la respuesta se considerará favorable al solicitante (en lugar de la “denegatoria tácita” hoy vigente). La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención. La negligencia, culpa o dolo del funcionario que dejó vencer los plazos será evaluada mediante investigaciones administrativas y/o sumarios. Si se producen daños o perjuicios para el Estado, éste podrá resarcirse repitiendo contra los responsables.

El tercer componente del nuevo estilo de gestión pública consistirá en el *fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas*. Nos proponemos fortalecer el Tribunal de Cuentas en forma progresiva. El primer paso consistirá en dar mayor publicidad a sus resoluciones, de manera que los ciudadanos puedan formarse opinión sobre el desempeño de los diferentes jefes del Estado. El segundo paso consistirá en la creación, en la órbita de Presidencia de la República, de una Unidad de Seguimiento que estudiará las observaciones del Tribunal. El Poder Ejecutivo podrá hacer uso de las facultades concedidas por el artículo 197 de la Constitución para efectuar observaciones, exigir rectificaciones o suspender actos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 198, en lo pertinente.

Vamos a fortalecer también el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creando juzgados y eventualmente tribunales de apelación con competencia anulatoria. Esos juzgados y tribunales podrán establecerse o trasladarse a distintas partes del país, como forma de favorecer la accesibilidad y la descentralización. También se promoverá la solución de controversias a través del arbitraje con laudos ejecutivos, y se fortalecerán jurídicamente los mecanismos de ejecución de sentencias.

Nos interesa especialmente fortalecer las unidades reguladoras de grandes servicios públicos (URSEC y URSEA), que han sido debilitadas por los gobiernos del Frente Amplio. Hemos asistido a un fenómeno de “captura del regulador por parte del gobierno”. Es necesario revertir este proceso, alineando el funcionamiento de estas unidades con las mejores prácticas internacionales. Nos proponemos reubicarlas en el organigrama institucional, eliminando su subordinación respecto del Poder Ejecutivo.

Un paso esencial para aumentar la transparencia consistirá en el control del verdadero “Estado paralelo” que se ha desarrollado en estos años. Durante los últimos gobiernos fueron creadas cerca de medio centenar de sociedades comerciales y fideicomisos que manejan dineros públicos pero funcionan en régimen de Derecho Privado. Esas entidades invierten, contratan, gastan y designan gerentes sin pasar por los controles del Tribunal de Cuentas ni informar debidamente a la ciudadanía. La transparencia no existe y el riesgo de manejos indebidos es muy alto. Por eso nos proponemos revisar esa normativa.



*Vamos a invitar a todos los partidos con representación parlamentaria a integrar equipos de seguimiento de los procesos licitatorios, y vamos a crear mecanismos de control ciudadano mediante la creación de una Bitácora Nacional para la Vigilancia del Obrar Público*, que será de acceso público vía Internet. También fortaleceremos el control parlamentario: propondremos que se considere falta grave la ausencia de respuesta a un pedido de informes dentro del plazo establecido por la Ley 17.673. En aplicación del artículo 199 de la Constitución, los ministros deberán concurrir al Parlamento para dar las explicaciones del caso.

La reforma del Estado incluirá, entre otras cosas, *una nueva orientación en materia de defensa*. Vamos a someter a revisión la política vigente (Decreto 105/014), para adecuarla a los nuevos escenarios y al posicionamiento internacional que queremos para el país. En ese marco elaboraremos una nueva política militar de defensa, sustitutiva de la que establece el Decreto 129/016. Allí contemplaremos especialmente los aspectos relacionados con la formación, seguridad social, salud y vivienda del personal superior y subalterno. Hace falta dignificar la profesión militar en un marco de estricto respeto a la Constitución y a las leyes. Las remuneraciones deberán tender de manera paulatina a la confluencia con la del resto de la Administración, teniendo en cuenta las especificidades que correspondan.

En un marco de recursos limitados, es imprescindible mejorar la eficiencia del gasto. Para lograrlo, vamos a revisar los cargos de confianza en el Ministerio de Defensa Nacional, así como revisar su estructura y organización. También vamos a revisar de manera sistemática la organización de las Fuerzas y su despliegue territorial. Estas tareas deberán complementarse con una planificación de largo plazo, que permita incorporar los medios necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las misiones encomendadas a las FFAA.

Un capítulo de especial importancia es la *enseñanza militar*. Lejos de eliminar el Liceo Militar, vamos a promover la creación de nuevos Liceos Militares en el interior del país, fortaleciendo la colaboración con UTU y otras instituciones. El modelo de formación militar tiene fortalezas especialmente pertinentes para responder a algunos de los desafíos que tiene el país en materia educativa.

En el orden internacional, vamos a *mantener la participación en Misiones de Paz*, en un marco de estrecha coordinación con las políticas desarrolladas desde Cancillería. Y vamos a fortalecer de manera muy especial un conjunto de proyectos vinculados con la participación nacional en el Tratado Antártico. El *fortalecimiento de la presencia uruguaya en la Antártida* es el principal tema de soberanía que tiene el país. Especialmente en un contexto de cambio climático, la importancia de la región aumenta día a día.





# 18. APOSTAR A LA TECNOLOGÍA

Vivimos en una época marcada por el *cambio tecnológico*. Todo se ve impactado por esta nueva realidad: desde lo social a lo económico. Ya vemos de forma diaria cómo la robotización, la inteligencia artificial, la Internet de las cosas y el *big data* van modificando nuestras vidas. Esta realidad plantea oportunidades y desafíos nunca vistos.

El rápido desarrollo tecnológico no es solo un tema para expertos en tecnología. Sus múltiples dimensiones obligan a que cada sociedad dé respuestas políticas y legales. Hay que asegurar que el uso de las nuevas tecnologías respete derechos fundamentales como la privacidad, la libre expresión y el acceso a la información. Hay que repensar temas vinculados a la igualdad de oportunidades. Hay que lograr diseños institucionales que fijen reglas claras, promoviendo una competencia sana y una eficaz defensa del consumidor. Hay que asegurar que la incorporación de nuevas tecnologías favorezca el desarrollo humano, en lugar de amenazarlo.

Uruguay está en el camino correcto: venimos avanzando en el despliegue de infraestructura de redes, en la generación de condiciones para el crecimiento de servicios y aplicaciones, y en el desarrollo de habilidades digitales. Pero tenemos que ir más allá, corrigiendo errores, fortaleciendo aciertos e impulsando nuevos desarrollos.

Debemos generar las condiciones para un despliegue en todo el país de infraestructuras de conectividad avanzada, como fibra óptica y 5G. Tenemos que optimizar la infraestructura ya instalada. Tenemos que impulsar y promover el desarrollo de más servicios y aplicaciones digitales. Y tenemos que hacer todo eso en un marco de igualdad y respeto hacia los ciudadanos.

Hay oportunidades que no podemos dejar pasar. Las redes de telecomunicaciones y las plataformas digitales nos permiten abrirnos y brindar servicios al mundo. Necesitamos recursos económicos y sociales que habiliten ese desarrollo. Necesitamos captar inversiones y desarrollar habilidades digitales en toda la población. Para ser un dinamizador y no una carga, el sector público debe trabajar en coordinación con los agentes privados, con la academia y con la sociedad civil, tanto a nivel nacional como regional.

El desarrollo de las nuevas tecnologías también abre oportunidades para el cuidado del medio ambiente. Por ejemplo, ofrece nuevos horizontes en relación al consumo de energía. Estas oportunidades también vienen acompañadas de nuevos desafíos, como las relativas a la gestión de desechos tecnológicos.

Uruguay tiene todas las condiciones para ser protagonista en este nuevo mundo. Tenemos una gran oportunidad de crecer y de innovar, generando nuevas vías de desarrollo que beneficien a toda la población. Para impulsar este proceso, estamos preparando un conjunto de medidas de gobierno que se enmarcan en una visión estratégica común.



Vamos a impulsar *una política de telecomunicaciones concebida como facilitadora del desarrollo económico y social*. El avance tecnológico no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y proteger sus derechos fundamentales. Una primera prioridad estará fijada entonces en la protección de la privacidad, la libertad de expresión y el acceso a la información.

En el marco de esa política, buscaremos *establecer reglas de juego claras y predecibles, que inspiren confianza* en los actores. Esta es una condición para impulsar la innovación, la inversión y el empleo. Un paso importante en este sentido será fortalecer el papel de la URSEC como órgano regulador, reivindicando su independencia técnica, financiera e institucional. Además hay que dotarla de las potestades y recursos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. También trabajaremos en la protección de los derechos de autor, la lucha contra la piratería y el fortalecimiento de los derechos de los consumidores.

Queremos una competencia leal y sana entre proveedores de servicios de telecomunicaciones. Promoveremos la convergencia tecnológica, eliminando barreras tales como el otorgamiento de licencias limitadas, que está impidiendo la competencia en la transmisión de datos. Buscaremos optimizar el uso de la infraestructura existente, para extender los beneficios que ofrece la convergencia a los consumidores de todo el país.

Buscaremos optimizar el uso del espectro radioeléctrico, promoviendo la compartición y el desarrollo de planes que permitan maximizar su uso. También buscaremos implantar la portabilidad numérica (si el usuario cambia de proveedor, conserva su número), como manera de proteger el derecho a elegir de las personas y de promover la sana competencia entre prestadores.

Un capítulo especialmente importante es el relativo a los servicios de comunicación audiovisual, dado el rol social que cumplen y su peso como industria generadora de empleo. En este terreno, nos comprometemos a eliminar el Consejo de Comunicación Audiovisual y a derogar otras disposiciones de la Ley N° 19.307, conocida como Ley de Medios. Esas disposiciones generan problemas regulatorios que actuarán como frenos al desarrollo, pero sobre todo constituyen una amenaza para la libertad de expresión *y el acceso a la información*. Por eso han sido declaradas inconstitucionales. Nosotros nos comprometemos a elaborar una nueva Ley de Telecomunicaciones que, protegiendo los derechos de las personas, atienda las particularidades del sector considerando las mejores prácticas internacionales.

Trabajaremos activamente en la *promoción de la inclusión tecnológica*. Promoveremos un acceso de calidad a los servicios en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos. Acortaremos la brecha digital que aún existe entre Montevideo y el resto del país, entre las zonas urbanas y rurales, y entre los distintos estratos socio económicos. Fomentaremos el acceso universal a Internet, incorporando exoneraciones impositivas para la compra de accesorios diseñados para personas con discapacidades, así como para las empresas que brinden servicios tecnológicos accesibles.



En materia de género, promoveremos planes y programas educativos que incentiven la formación en TICs y el desarrollo de las llamadas “habilidades STEM” (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). Buscaremos que más mujeres se vinculen como técnicas, profesionales o líderes de la economía digital, que usen y creen tecnología.

Otra línea central en nuestra agenda apuntará *a introducir las modificaciones necesarias para que las empresas y los trabajadores uruguayos se adapten a las condiciones de la economía digital*. Es necesario generar programas que asistan a las empresas nacionales en el esfuerzo por actualizarse tecnológicamente y renovar su operativa. En esta materia, prestaremos especial atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas del interior. La incorporación intensiva de TIC y la automatización en los procesos productivos puede impulsar la productividad, generar más eficiencia y crear más oportunidades para las empresas. También genera oportunidades para aquellos trabajadores que prefieran o necesiten flexibilidad, así como para organizar una descentralización de tareas que favorezca una mayor equidad territorial.

En este marco de apoyo a la reconversión, generaremos instancias público – privadas para compartir mejores prácticas en materia de digitalización y apertura de datos en línea, simplificación de procesos y desarrollo de comercio electrónico, como forma de generar una nueva cultura de gestión. Ajustaremos la legislación para facilitar la contratación de empleados por medio de teletrabajo y apoyaremos la creación en todo el país de espacios de trabajo compartido (*co-works*), como forma de generar sitios de reunión, de estudio y de desarrollo de nuevos emprendimientos.

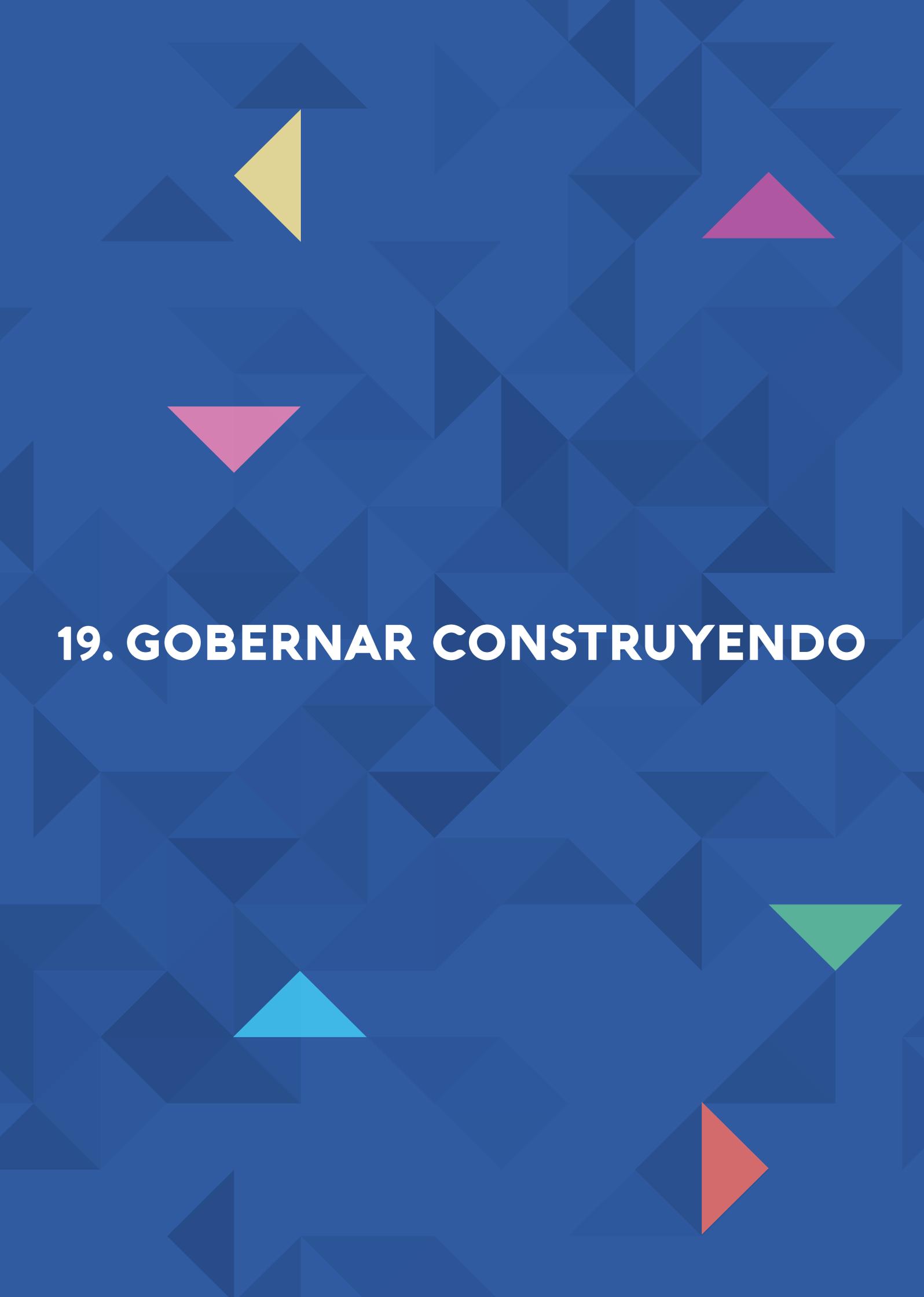
El esfuerzo por adaptar nuestra actividad económica a las nuevas condiciones debe incluir de manera muy especial un esfuerzo de *formación de recursos humanos*, en un arco que va desde la formación *in company* hasta los postgrados y los programas de retención de talentos. Está claro que la nueva realidad está aumentando la demanda de competencias, tanto las propiamente digitales como las cognitivas de alto nivel (pensamiento creativo, capacidad de aprender y solucionar problemas). El desarrollo a gran escala de estas competencias es una tarea a cumplir en coordinación con los centros de enseñanza, las universidades y la ANII, entre otros actores.

Promoveremos la formación continua en TICs y el desarrollo de nuevas habilidades laborales. Generaremos contenido educativo local, estableciendo incentivos para su uso en la labor docente. Incluiremos la programación como materia en primaria y educación media. Apoyaremos la implementación de recursos educativos para el autoaprendizaje, a ser usados tanto en el aula como fuera de ella.



Una última línea de trabajo apuntará a servirse de las nuevas tecnologías para facilitar la reorganización del Estado. Entre otras cosas, impulsaremos planes de descentralización digital que acorten la distancia entre cada ciudadano y la administración pública, y desarrollaremos herramientas para que las instituciones públicas se vuelvan más transparentes y responsables ante los ciudadanos. Una perspectiva particularmente interesante, ya utilizada por otros gobiernos de la región, consiste en servirse de la tecnología *blockchain*: un instrumento confiable, que no depende de una entidad central, que registra una historia pública de transacciones de forma distribuida, encriptada, irresoluble y que no puede ser modificada. De esta manera se presenta como una buena herramienta para promover la transparencia y luchar contra la corrupción, al mismo tiempo que genera eficacia y eficiencia.





# 19. GOBERNAR CONSTRUYENDO

Queremos gobernar para construir un país mejor. No hacemos política contra nadie, sino a favor de los uruguayos. Nos apasiona el futuro: el país que podemos seguir construyendo entre todos. Sin marchas atrás ni ánimos refundacionales. Evolucionando. Edificando sobre lo que se hizo y agregando lo que todavía no está. Con respeto a los que piensan diferente y con vocación de construir acuerdos amplios. En democracia. Respetando las libertades y los derechos. Con sentido de justicia y con sensibilidad social. Nuestra invitación es a construir. Los uruguayos tenemos una gran historia por delante.



LACALLEPOU.UY 