

# **La Revolución del Centro**

**Bases programáticas del Partido Colorado  
para un cambio hacia la modernidad**

## La Revolución del Centro

¿Cómo se ubica el Uruguay en el nuevo mundo globalizado, generado por una fenomenal revolución científica y tecnológica? ¿Cuál es su futuro? ¿Qué profundidad, oportunidades o limitaciones muestra el proceso de integración en el MERCOSUR? ¿Qué caminos debemos seguir para que se preserve la histórica trama social creada por el Batllismo y asentada en esas vastas clases medias todavía golpeadas por la crisis del 2002? ¿Cómo conciliar esta sentida aspiración social con un mundo de competencia en que la búsqueda de la eficiencia comercial se instala no solamente en las viejas economías capitalistas sino, obsesivamente, en espacios como China, hoy resonantes en el escenario internacional? Después de la crisis del 2002 ¿cómo consolidamos la actual reactivación económica? ¿Es posible recuperar rápidamente los niveles sociales que habíamos alcanzado hasta el año 2000?

A estas grandes preguntas responde este programa, trazando los rumbos para que el Uruguay armonice su estabilidad institucional y equilibrio social con una economía vigorosa y dinámica adaptada a nuestro tiempo. La magnitud de esas interrogantes, producto de los revolucionarios cambios ocurridos en el mundo, nos exige también, en los hechos, una verdadera revolución, que comienza en nuestras propias mentalidades. No llegamos, entonces, a este programa, como fórmula de compromiso pre-electoral. Es el resultado de una larga elaboración que diversos sectores del Partido Colorado realizaron en los últimos años y que ahora sintetizan en este documento, resumen de su visión.

- ❖ Partimos de la base que todo proyecto de futuro debe tener la amplitud de ideas propia de la revolución científica y tecnológica que vivimos. Pretender reducir esa complejísima realidad, proyectada al Uruguay del Siglo XXI, en la dicotomía falsa de derecha e izquierda, sería incurrir en algo que si antes de la caída del Muro de Berlín podía ser un error, ahora se transformaría en verdadera impostura intelectual. Desgraciadamente, en el debate uruguayo aún reaparece ese fantasma anacrónico, pretendiendo el monopolio del bien para una presunta sensibilidad de izquierda que estaría luchando contra una derecha monolítica, abroquelada detrás de un mercado devenido ideología, que en el Uruguay no existe ni en la práctica ni en la teoría (salvo excepcionales planteos académicos).

Esta falsa oposición nace del derrumbe del llamado “socialismo real” dejando a la izquierda histórica sin utopía. La esperanza de una sociedad en que los seres humanos pudieran ser “verdaderamente libres”, sin la “esclavitud” del empleo privado, se desvaneció. Y hasta se vió obligada a ignorar los crímenes de esos regímenes, el pauperismo en que se encontraban los países de Europa del Este y como no podía explicar la pérdida absoluta de libertades, se encerró en un debate solamente crítico de la economía de mercado y del proceso globalizador que trajo la revolución tecnológica.

En Europa ya los movimientos socialistas habían cambiado ideológicamente hacía mucho tiempo, transitando hacia lo que Tony Blair llamó “tercera vía”, una concepción análoga a la que el Batllismo definió en el Uruguay desde principios de siglo.” En nuestro país, sin embargo, hubo – y hay- quienes siguieron apegados al mismo lenguaje anacrónico, luchando contra la “economía capitalista”, contra la “cultura burguesa” y ahora – nuevo monstruo a demonizar- “el modelo económico neo liberal”, que consistiría en una propuesta de Estado mínimo, con un desmantelamiento de la estructura social del Estado.

En un Uruguay, donde el gasto público es 30% del total de la actividad económica y el gasto público social es el 68% del presupuesto general, resulta ridículo discutir sobre el tema: para cualquier economista objetivo nuestro Estado es lo que en la doctrina política se llama Estado Benefactor o Estado de Bienestar; lo que, en los términos políticos, europeos, se considera una organización social-democrática y en el lenguaje estadounidense una estructura “liberal”.

La historia, la realidad de la vida, dejó a esa vieja “izquierda” vaciada de contenido y enfrentada a un cruel dilema que la historia latinoamericana ha desnudado. Como dice Dahrendorf, “la izquierda pierde cuando resulta vencedora y, por el contrario, únicamente gana cuando no vence”. Es lo que observamos en un Uruguay donde el Frente Amplio creció en la oposición sistemática a todo gobierno y comienza a perder coherencia y seriedad cuando debe ahora definirse frente a los fenómenos financieros y económicos de este mundo que tanto ha cambiado y que sus dirigentes siguen mirando desde la utopía revolucionaria de una Cuba devenida congelado totalitarismo. Lo que antes era una izquierda asentada en una visión teórica, precisamente al caer esa teoría, se transmuta en un populismo oportunista que sostiene posiciones contradictorias entre sí y que, además, va cambiando según las conveniencias momentáneas.

- ❖ En ese contexto, el Batllismo emerge de nuevo con todo el valor de su anticipación histórica y de su vigencia contemporánea.
- ❖ Ante todo, recordemos y reafirmemos que la tradición de libertad y humanismo del Partido Colorado ha impregnado la evolución del país, configurándolo en sus instituciones fundamentales. No pretendemos el monopolio de la construcción de las libertades, pero nadie ha gobernado más en Uruguay e impreso como consecuencia esa filosofía que desde los bancos de la escuela nos ha formado en la idea de que mujeres u hombres, ricos o pobres, creyentes o no, cualquiera sea nuestra raza, todos somos iguales ante la ley y titulares de idénticos derechos y obligaciones. Esto nos ha distinguido tradicionalmente de quienes han pensado que en nombre de la justicia social podían sacrificarse libertades y garantías públicas, como pasó en todos los regímenes socialistas, que nacieron sobre la idea de que la sociedad se movía dialécticamente por la lucha de clases y solo mediante la dictadura del proletariado podía construirse una sociedad diferente. Se podrá decir que hoy quienes se proclaman progresistas no postulan ya esa revolución, pero está claro también que quienes emplearon la violencia revolucionaria no han renegado de ella, al tiempo que siguen interpretando el mundo desde la justificación de la acción de los grupos insurgentes que, como la ETA en España, o las FARC en Colombia, mantienen viva esa tradición anti-democrática.
- ❖ Del mismo modo, el espíritu de solidaridad que impregna al Estado uruguayo es un resultado del Batllismo y no de las concepciones socialistas que también lo proclamaron. Estas lo hicieron a partir de la lucha de clases y el resentimiento, mientras que el Uruguay realizó esas grandes reformas en paz social mediante la conciliación entre capital y trabajo. El Batllismo ha sido históricamente reformismo, cambio gradual y permanente. Justamente el 2002, con su tremenda crisis, mostró la expresión del valor de esa red de protección social creada por el Batllismo, que le permitió al Uruguay afrontar la caída económica sin la

explosión social que vivieron otros países. Pasadas las utopías, ese reformismo pasa a ser la única modalidad realmente revolucionaria, el único camino efectivo hacia el cambio.

- ❖ Esta tradición de libertad y solidaridad configura el núcleo central, el alma misma del Partido Colorado. Nunca hemos aceptado que en nombre de la justicia se sacrificaran libertades ni que invocando la libertad el Estado se desligara de la protección a los más débiles. Por eso mostramos con orgullo que todos los exámenes internacionales siguen mostrando, aún en crisis, que el Uruguay es el país latinoamericano con mejor distribución de su ingreso.

Por eso no aceptamos el reduccionismo que pretende etiquetar entre izquierda y derecha cuando la historia nos ha llevado a configurar una gran República del Centro, conciliadora y garantista.

Podrán otros partidos reivindicar propósito análogo, pero mientras unos no pueden mostrar su accionar social, otros están impedidos de reivindicar su tradición de garantía al ciudadano, al funcionario público, al capital privado, al trabajador. En el terreno sin límites de la oferta demagógica todo puede alegarse, y a veces –desgraciadamente- se formula. Pero demagogia no es solidaridad y mucho menos garantía. La solidaridad comienza en un Estado económicamente equilibrado y una economía dinámica, que puedan financiar las tareas educativas y de bienestar social. La garantía a las libertades no se ofrece cuando se es tolerante ante la asonada, la protesta violenta o el terrorismo material o verbal. La revolución del centro comienza justamente cuando se asumen estas verdades.

El programa que aquí se desarrolla, traduce su visión de cambio en una concepción general, que específicamente se traduce en lo práctico en algunas grandes líneas:

1) Para imaginar cualquier desarrollo social el país debe crecer y es posible hacerlo a un 4% anual acumulativo en los próximos años, atrayendo un ritmo acorde de inversión.

2) Solo con un crecimiento así podremos generar un empleo que ofrezca 150 mil puestos en los próximos 5 años, que sumados a los 100 mil recuperados luego de la crisis, lleven la tasa de desocupación a su mínimo histórico.

3) La batalla contra la pobreza comienza en el empleo pero sigue en la educación, en la atención sanitaria, en la vivienda y se puede dar para que en estos próximos 5 años retornemos al 15% que ya habíamos alcanzado en el 2000 y podamos aún disminuirlo.

4) La lucha contra la exclusión social pasa por la segunda etapa de la reforma educativa: triplicar las escuelas de tiempo completo (de 99 a 318), universalizar las pre-escolares desde los 3 años, mejor formación técnica, más informática, más idiomas.

5) El país va a crecer con su economía tradicional agro-industrial modernizada pero con un fuerte añadido de la nueva economía, que son las tecnologías, la logística y las modalidades renovadas del comercio, que hoy son el mayor generador de empleo. El país de la producción crece a partir de la conquista del mercado, razón por la cual es insoslayable el no siempre comprendido rol del comercio.

6) La nueva estructura tributaria debe simplificar pero además estimular la inversión y el empleo. Hay que gravar el capital improductivo pero estimular la ganancia, asociando el Estado al éxito. Por eso nos oponemos al Impuesto a la Renta Personal, impuesto al trabajo que terminará siendo un nuevo impuesto a los sueldos, desalentador de los uruguayos que hoy buscan nuevos caminos.

7) La red de protección social del país deberá ser fortalecida para poder hacer frente, con los mismos niveles de éxito que hasta el presente, a los nuevos desafíos de la realidad social.

8) El ciudadano uruguayo sabe que el Uruguay posee una situación de seguridad superior a sus vecinos, pero aspira a mejorarla. Ello requiere una policía cada día mejor equipada y entrenada, una legislación que debe adaptarse a las modalidades delictivas contemporáneas y una justicia intérprete de ese nuevo espíritu, que priorice la protección de los derechos de la sociedad toda, de sus mayorías trabajadoras, de su ciudadano común.

❖ El Partido Colorado no ubica su posición ante el país en función de perfiles electoralistas o posicionamientos publicitarios. Como siempre en la historia, se hace cargo de sus responsabilidades y reivindica su ya demostrada capacidad de hacer. No competimos con unos en ser más privatistas ni con otros en ser más solidaristas, porque sabemos desde siempre que solo la inversión privada generará la dinámica imprescindible de la economía y que solo un Estado garante de los equilibrios sociales se hará cargo de los más necesitados. Los tiempos nos han impuesto a todos, cambios sustantivos. Los batllistas construimos este Estado, lo hemos estado reformando pero hay que encaminarse hacia un gran cambio, que preserve su base solidaria pero al mismo tiempo atribuya mayor margen al impulso privado.

❖ Nadie puede ignorar el daño social que produjo la crisis económica del 2002. ¿Quién puede desconocer la duplicación de la pobreza? ¿Quién puede ignorar la caída real de los ingresos? Al mismo tiempo, debe reconocerse, sin embargo, que la salida de la crisis económica comienza a revertir esa situación y que sólo si la consolidamos podremos realmente seguir restañando aquellas heridas. El Partido Colorado puede decir que si la población debajo de la línea de pobreza era en 1985, cuando asumió el gobierno luego de la dictadura, el 46% de la población y que en el 2000 era solo un 15%, ya probó en los hechos su capacidad para enfrentar una situación de retroceso social. Que la crisis del 2002 aumentó la población en situación de riesgo social, no hay duda, pero tampoco la hay que ella está reduciéndose al registrarse más empleo, y que en la perspectiva del futuro inmediato nadie puede ofrecer más garantía que aquellos que ya hemos demostrado la eficacia de nuestras políticas sociales y la posibilidad de alentar el crecimiento económico que las sustenta.

❖ Nos proponemos una revolución pacífica. Sin violencia ni extremismos. Sin visiones microscópicas del Estado basadas en una ideología religiosa del mercado. Pero a la vez sin la visión nostálgica de retornar a un Estado paternalista que hoy ya no es posible en el mundo de la competencia. La retórica llamada progresista es ilusión falsa y retorno al fracasado populismo, de la mano de corporativismos, sindicales o económicos, nucleados en torno a intereses estrictamente parciales. La actitud neo liberal o neo conservadora, o como quiera llamársele, universalmente se repliega ( aún en los organismos internacionales) después que su embestida contra el Estado produjo algunas reformas válidas pero no fue adecuada para mejorar el equilibrio de la sociedad. Comienza a recorrer el mundo una nueva rebelión. La rebelión de los sensatos. La rebelión de los del medio. En fin, la revolución mental de la gente sin prejuicios que quiere

garantías sociales pero tiene claro que ellas solo pueden darse incorporadas a esta economía global. Si China puede decir que es una “economía socialista de mercado”, al impulso de las empresas multinacionales, ¿cómo nosotros, batllistas, pioneros a principios del siglo XX del necesario cambio, no nos vamos a sentir también vanguardia de este siglo XXI? La oposición Estado-Mercado se murió. La planificación central fracasó. La batalla socialismo-democracia la ganó ésta. *No hay nada más revolucionario que la democracia. No hay nada más audaz que luchar por llegar a los escalones más altos del desarrollo contemporáneo. Y esta es obra de la sensatez y no de la irresponsabilidad, del aterrizaje inteligente a la realidad, de la sensibilidad social que se nutre de una visión espiritualista de la vida pero sabe que se necesita generar riqueza para atender las necesidades materiales del ser humano.*

## **Economía: crecer al 4% anual y crear 150.000 empleos**

El crecimiento del producto y del empleo constituye el principal objetivo de las políticas macro-económicas desarrolladas por el Partido Colorado en sus sucesivos gobiernos. Aun más: no existe otra política que permita la creación de empleo genuino, así como la instrumentación de programas de desarrollo social, que aquellas que induzcan el crecimiento de la economía por medio del estímulo a las inversiones y la ampliación y diversificación del comercio exterior.

Al respecto, las dos últimas décadas son particularmente ilustrativas, pese a las dificultades por las que el país debió atravesar por la importación de la crisis regional.

Los diferentes períodos de gobiernos encabezados por el Partido Colorado, sin embargo, reconocieron distintas prioridades, sin perjuicio de aquel objetivo central ya señalado.

### **El período 1985 – 1990: recomposición social con crecimiento**

El primer gobierno del Partido Colorado, a partir de la restauración democrática, tuvo como prioridad la reinstitucionalización política, la reparación de los derechos vulnerados y la recomposición del tejido social, severamente dañado por los casi doce años de dictadura.

La aplicación de esa estrategia, como era previsible, tuvo un fuerte impacto en el frente fiscal de la economía, que venía sumamente deteriorada luego del abandono del régimen de tipo de cambio preanunciado (la “tablita”). A ese factor corresponde sumarle el peso de la deuda pública, que en 1984 constituía uno de los problemas más graves que enfrentaba el país.

A los aspectos referidos, debe agregársele una política salarial sustentada en el tripartismo y la negociación colectiva, corolario de las necesidades de orden político inherentes al carácter inclusivo de la transición democrática uruguaya, que constituyó un caso de heterodoxia, en la medida que no se registran antecedentes de economías que negocien salarios en marcos de alta inflación.

No obstante esos desarrollos, fruto de las necesidades políticas ya referidas, la economía no ingresó en una espiral de descontrol. Un manejo fiscal prudente —sin perjuicio de las reparaciones de derechos ya señaladas— una política cambiaria realista y una política de control de la inflación —que aun con tasas relativamente elevadas permitió iniciar un proceso de abatimiento de la misma— dinamizaron la economía, alcanzándose altas tasas de crecimiento del PBI —más de 20% acumulado en todo el período— creando más de 100.000 empleos en el país urbano y lográndose un crecimiento del salario real del 26%.

### **El período 1995 – 2000: crecimiento, estabilidad y reformas**

El período 1995-2000, a su vez, constituyó un período de reformas estructurales. En

tal sentido, la reforma de la seguridad social y el aceleramiento de la caída de la inflación, constituyeron —en el plano macro-económico— los dos grandes mojones de esta etapa y formaron parte de los esfuerzos —que resultaron exitosos— para alcanzar la estabilidad y previsibilidad de la economía.

Así, el déficit fiscal se mantuvo durante todo el período por debajo de las previsiones y no hubo necesidad de recurrir al financiamiento inflacionario, constituyendo el cuidado del frente fiscal uno de los ejes centrales de la política económica. En tal sentido, corresponde rescatar las rendiciones de cuentas “gasto cero”, que significaron una ruptura con la tradición política que suponía hacer ingresar al país en una renegociación presupuestal todos los años.

Los logros del período de referencia, pues, pueden resumirse en los puntos que se presentan a continuación:

- 1) las reservas internacionales totalizaron aumentos acumulados de U\$S 1.045 millones;
- 2) la deuda externa neta se ubicó en un 15% del PBI.
- 3) Uruguay obtuvo en 1997 el “**investment grade**” (inversión sin riesgo), permitiéndole obtener crédito voluntario a menores costos financieros;
- 4) la tasa de inflación se redujo desde 44% en 1994 a **4% en 1999** (8 puntos de abatimiento por año), alcanzando de este modo —y por primera vez en 50 años— una inflación de un solo dígito;
- 5) Uruguay fue declarado “país libre de aftosa sin vacunación”;
- 6) el comercio exterior se amplió a niveles históricos, alcanzándose en 1998 la cifra récord de exportaciones de U\$S 2.769 millones;
- 7) entre 1995 y 1999, el PBI creció un **10,6%**.

### **El período 2000 – 2005: crisis profunda y vigorosa recuperación**

El actual período de gobierno se inició, ya, en un marco de dificultades cuyos orígenes inmediatos están en la devaluación aplicada por Brasil en 1999 y los más mediatos en la retracción de los flujos financieros a toda la región.

Ese marco de dificultades, que se tradujo en recesión, se profundizó a partir del 2002, con el derrumbe de la economía argentina y su efecto arrastre sobre la economía uruguaya. Ello obligó, primero, a liberar el tipo de cambio —cuya banda de flotación había sido ampliada tiempo antes— y más adelante, a fines de julio del 2002, en el peor momento de la crisis financiera, a decretar un feriado bancario, implementar una reprogramación de depósitos, así como a enfrentar una compleja negociación con el Fondo Monetario Internacional para lograr un nuevo acuerdo con ese organismo multilateral.

Esa difícil circunstancia histórica, sin embargo, se atravesó procurando afectar lo menos posible la cadena de pagos, los derechos de propiedad, y sin dejar de pagar salarios públicos y jubilaciones. Es importante destacar, en ese sentido, la aprobación de la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario, que permitió salvar la banca pública y, en particular, el BROU.

Luego de esa severa crisis, el país ha comenzado a recuperarse en virtud de los siguientes factores, que han ratificado ante el mundo la imagen de un país serio, en el cual se puede confiar:

1) respeto de los contratos, evitando la creación de situaciones que supongan la violación de los derechos de propiedad, la vulneración de la confianza de los agentes económicos en el país y el encarecimiento y la retracción del crédito;

2) manejo prudente de un frente fiscal aun vulnerable, optando por la implementación de reducciones tributarias viables antes que por la expansión del gasto a medida que mejora la recaudación fiscal;

3) mantenimiento de la estabilidad conquistada desde el período de gobierno anterior;

4) negociación de un acuerdo voluntario con los acreedores privados del Estado, en la operación que ha dado en llamarse “canje de deuda”, que ha reperfilado convenientemente la deuda pública uruguaya.

Este último aspecto, el referido a la deuda pública, amerita ser especialmente destacado, porque de algún modo ha sido —a un tiempo— corolario de la seriedad exhibida por Uruguay y base fundamental para la recuperación de la confianza.

Como señalamos anteriormente, la deuda pública había constituido un problema grave en el año 1984. Este problema fue superado en los catorce años siguientes, a través de tres gobiernos —dos de nuestro Partido— hasta constituir un componente de menor importancia dentro de la situación económica del país en el año 1999. Entre ese año y la actualidad, la deuda pública se ha incrementado en un 50%, hasta alcanzar un importe del orden de U\$S 12.800 millones. Resulta innegable que esta es una situación compleja —similar en porcentaje a la del año 1984— pero con una ventaja: la deuda con acreedores privados (excluidas las deudas corrientes con proveedores) ha sido refinanciada en más de un 85%, a plazos que oscilan entre los 7 y 29 años.

Asimismo, y en virtud del estricto cumplimiento de sus obligaciones, se ha ampliado el horizonte de inversiones en el país, estando avanzada la preparación para su ejecución de numerosos proyectos

A su vez, en materia comercial, la devaluación brasileña y la consiguiente caída de la demanda en ese mercado y —más adelante— en el argentino, así como la posterior crisis de la industria cárnica, a partir de la epidemia de aftosa, provocaron una fuerte contracción de las exportaciones. Éstas llegaron en 2002 a su punto más bajo, cuando sólo se pudo exportar un 67% con respecto a 1998 —esto es, U\$S 1.861 millones— cayendo las exportaciones al MERCOSUR al 33% del total, lo que representa U\$S 601 millones. Entre 2003 y 2004 las exportaciones se han recuperado proyectándose un retorno al nivel máximo de 1998 en el corriente año.

Uruguay está en condiciones de crecer a tasas promedio de más de un 4% acumulativo anual. Para que ello ocurra, sin embargo, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos —asociados al área fiscal y el sector externo— constituye una condición ineludible. Esos equilibrios son los que permiten una mayor expansión de la producción que resulte compatible con la estabilidad de precios. A estos equilibrios debe sumarse la flexibilización inteligente del sector externo y la desmonopolización y apertura al capital privado de sectores estratégicos, y el fomento de las inversiones en general.

Durante este período de gobierno, además, en el marco de la crisis, se instrumentó una serie de medidas —especialmente en el plano fiscal— con el propósito de acelerar la

recuperación de la actividad económica y reducir el impacto de la crisis sobre los trabajadores. Sin perjuicio de aquellas de alcance sectorial y que son reseñadas en los capítulos correspondientes, algunas de las medidas instrumentadas fueron las siguientes:

- ❖ Supresión de aportes patronales, durante dos años, en todas las ramas de actividad, para aquellas empresas que hubieran incrementado su planilla con nuevos trabajadores entre noviembre de 2003 y junio de 2004.
- ❖ Exoneración permanente de aportes para incrementos salariales destinados a costear transporte colectivo de los trabajadores.
- ❖ Exoneración del IRIC para las inversiones en equipamiento, maquinaria, instalaciones, etc.
- ❖ Sustitución del IMESI por el IVA en el gas-oil, posibilitando así —por la vía de la deducción impositiva— una reducción del 14% en el costo de este combustible para la agropecuaria, la industria, el transporte profesional de cargas y el transporte colectivo de pasajeros.
- ❖ Prórroga de la exención de aranceles para la importación de bienes de capital.
- ❖ Extensión del régimen de admisión temporaria.
- ❖ Ley de Depósitos y Warrants y Ley de Fideicomisos, con tratamiento fiscal favorable a efectos de auspiciar el crédito al sector productivo.

### **Un Estado con prioridades claras**

Históricamente, el nivel de gasto público ha ocupado un rol trascendente para explicar nuestros desequilibrios macroeconómicos. Pero más recientemente, tanto la depresión económica padecida cuanto la crisis bancaria que el país debió atravesar, han aparejado que, por varios años, el Estado uruguayo enfrente una severa restricción en relación a su capacidad de endeudamiento y disponibilidad de reservas internacionales. Por consiguiente, es fundamental asumir compromisos muy estrictos en materia de gasto público, tanto en lo que hace a su nivel como a su composición.

Por otra parte, el objetivo de mantener alineado el gasto público resulta esencial en razón de otras consideraciones. Concretamente, para crecer y, por consiguiente, poder distribuir más y mejor los frutos de ese crecimiento. En efecto, un gasto público desmedido genera problemas de competitividad en la economía a través de una presión tributaria excesiva, lo cual se traduce en pérdida de incentivos para producir. Y ello iría en sentido contrario a nuestro requerimiento de crecer a tasas más vigorosas.

### **La prioridad: los más débiles**

En el sentido indicado en el punto precedente, resulta necesario avanzar en la reforma de la Administración Central, redefiniendo los roles esenciales, reasignando recursos en función de las prioridades convenidas. Concretamente, las prioridades post-

crisis —en virtud de las restricciones ya referidas— no pueden ser aquellas que se definieron hace más de una década. Por esa razón, el Estado como “escudo de los débiles” constituye un mandato imperativo para los batllistas, por lo que exige priorizar el combate contra la marginalidad —en tanto desafío cultural— y de la pobreza.

El establecimiento de esas prioridades —de claro sentido social— deberá efectuarse en un marco de severa restricción fiscal. Ese constreñimiento obligará a imaginar mecanismos de asignación del gasto social que redunden, sí, en una mayor coordinación de organismos públicos y agentes privados, pero que no supongan de ninguna manera la creación de nuevas agencias estatales, ya fuere ministerios u otro tipo de organismo.

### **Fortalecer el sistema financiero**

En lo que refiere al mediano plazo, se deberá perseverar en la implementación de mecanismos que permitan agilizar la cancelación de pasivos de los bancos en proceso de liquidación. Ello permitirá continuar haciendo efectivos los derechos de propiedad de los ahorristas con depósitos “atrapados” en esos bancos.

Al respecto, el Partido Colorado debe señalar categóricamente su rotunda oposición a toda medida legislativa que implique la violación de los contratos de crédito que fueran pactados libre y voluntariamente, ya fuere a través de una ley de suspensión de ejecuciones, de refinanciación de adeudos, o de redenominación en pesos de las deudas.

La aprobación de legislación de la naturaleza reseñada, tiene una serie de corolarios social y económicamente perversos que el país ya ha experimentado. Desde lesionar el imprescindible carácter de país jurídicamente seguro, hasta congelar el proceso de devolución de depósitos, pasando por la restricción y encarecimiento del crédito por largo tiempo. No obstante, la crisis del año 2002 ha dejado daños en empresas y familias, que se podrán atender con los mismos mecanismos de alivio de deuda que recibió el país, como la extensión de plazos y aceptando el pago en títulos de deuda pública cuando el acreedor sea un banco estatal a un organismo recaudador, para deudas anteriores al 30 de junio del 2003.

Asimismo, deberá continuar propiciándose la instrumentación de mecanismos novedosos de financiamiento de operaciones concretas por fuera del sistema bancario, como los implementados para los sectores arrocero y lechero.

En lo que hace al mediano y largo plazo, debemos perseverar en la redefinición del rol del Estado en materia de falencias bancarias, mientras se profundiza la política tendiente a reducir la vulnerabilidad del sistema a las mismas. En tal sentido —y considerando el marco de restricción fiscal ya referido— ya no es posible pensar en un futuro en que se brinde asistencia crediticia y subsidios a los ahorristas del sistema financiero.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la reducción de vulnerabilidades, a través de diversas medidas (seguros de depósitos, futura implementación de Basilea II), seguramente significará el encarecimiento del crédito bancario.

### **Universalizar la reforma del sistema previsional**

Se debe avanzar en la universalidad de la reforma de la seguridad social en curso, incorporando más sectores a la misma. Tanto por razones que hacen al saneamiento progresivo de todo el sistema previsional cuanto por la necesidad de dar satisfacción al principio de igualdad ante la ley, es menester que aquellos sectores que hasta ahora han

visto pospuesta su incorporación al nuevo régimen, termine por concretarse.

Esa universalización del sistema, permitirá concretar definitivamente la lógica implícita en el mismo y de ese modo asegurar su necesaria supervivencia en el tiempo.

### **Deuda pública: una variable bajo control**

Como ya se ha señalado, la deuda pública con los acreedores privados fue exitosamente renegociada, alcanzándose un acuerdo histórico que —entre otros factores— ha permitido —en virtud de los nuevos plazos conseguidos— recuperar la credibilidad del país y así comenzar la vigorosa y ya innegable recuperación de la economía.

Queda pendiente, sin embargo, obtener un alivio en los compromisos del Estado uruguayo ante los organismos multilaterales de crédito. Por ello resulta necesario alcanzar un acuerdo con estos organismos a efectos de que —como fue posible en anteriores oportunidades— el país pueda abordar nuevos proyectos sin efectuar amortizaciones netas de préstamos vigentes, durante algunos años.

Como es sabido, la deuda con los organismos multilaterales de crédito no es refinanciable. No obstante, Uruguay cuenta con la buena disposición de esos organismos para proveer el financiamiento que asegure su servicio en un plazo más extendido, compatible con la mejora de los *ratios* de deuda (relación entre deuda y producto) en el mediano plazo. Naturalmente, la contrapartida de esa buena disposición consiste en que nuestro país mantenga un rumbo de sensatez fiscal y que se formule ante esos organismos proyectos viables.

Concretamente, los grandes vencimientos de los años 2005 a 2009, corresponden a organismos multilaterales y se concentran entre los años 2006 y 2008. La negociación de créditos con dichos organismos permitirá extender los períodos de repago a no menos de 15 años en total y, en definitiva, a una amortización parcial de la deuda en un plazo razonable.

De mantenerse la política fiscal actual, con un superávit fiscal primario algo inferior al 4% (3,8%) del producto (un déficit fiscal total de un 2%); con un crecimiento como el observado entre los años 1984-98, inferior al 4% anual, la deuda podrá transitar un sendero de decrecimiento y pudiendo llegar a niveles deseables y seguros en un período de 8 años. Todas las proyecciones del Gobierno y de los organismos internacionales —en particular del FMI y el Banco Mundial— llegan a estos resultados.

Consecuentemente, la política que el Partido Colorado seguirá en materia de deuda será la siguiente:

- 1) Mantener un superávit primario fiscal en torno al 3,8% del PIB anual, que se alcanzará este año. Y ese superávit primario también podrá alcanzarse con relativa facilidad —sin necesidad de apelar a un ajuste fiscal— en el año 2005; de seguirse una política prudente en la materia.
- 2) Desarrollar las políticas de crecimiento del producto y del empleo que se plantean en este Programa de Gobierno.
- 3) Mantener el cumplimiento estricto de las obligaciones del Estado, conservando así el acceso al mercado de capitales que el país recuperó a sólo tres meses del exitoso canje de deuda.

El superávit primario propuesto es, por un lado, suficiente para lograr el abatimiento

del peso de la deuda externa y, por el otro, similar al obtenido en Argentina y Brasil. Dado que Brasil no refinanció su deuda, como sí lo hizo Uruguay, su superávit primario acordado es mayor que el de Uruguay (entre 4,25 y 4,5%). En Argentina, el superávit primario —aun en *default* y sin las ventajas de acceso al mercado de capitales con que cuenta Uruguay— es de 3% en el año 2004 (en Uruguay 3,2%) y, aun sin lograr acuerdo externo, se proyecta a por lo menos un 4% para el año próximo.

En definitiva, sin incurrir en los costos del *default* de Argentina, la renegociación de la deuda pública permite que el esfuerzo para la población —no otra cosa es un superávit primario— resulte menor en Uruguay que en Brasil y que el esperado para Argentina.

### **Un sistema tributario que apueste a la competitividad**

Para crecer más de un 4% acumulativo por año tenemos que ser cada vez más competitivos, incrementando la eficiencia del Estado y del sector privado.

Para ello se requiere de un sistema tributario que reúna las siguientes características básicas:

- 1) no le imponga a los agentes económicos una pérdida en su capacidad de competencia con empresarios de otros países;
- 2) que sea eficiente en la relación entre la recaudación y el costo de su administración; y
- 3) que tome en cuenta la capacidad contributiva de los diversos actores sociales.

Debe tenerse presente que la creciente movilidad de los factores a través de las fronteras ha reducido, de hecho, el margen de maniobra de los estados para imponer impuestos a su voluntad, provocando la emigración de los contribuyentes.

Asimismo, es esencial advertir que, a medida que las barreras aduaneras al comercio pierden importancia, la estructura tributaria se convierte en uno de los principales factores en la competitividad de la producción nacional.

Y para crecer hacia fuera se requiere de un sistema tributario que no penalice el uso de los factores de producción con que contamos para crecer: capital, tierra y trabajo de los uruguayos.

Debe tenderse pues, a un sistema con pocos impuestos de alto rendimiento, con escasas exenciones y franquicias, que distribuya más equitativamente la carga por sectores de actividad, y que no grave la producción nacional a efectos de no discriminarla negativamente, tanto fuera del país como en el mercado interno.

Consecuentemente, las principales políticas a implementar en materia tributaria incluirán los siguientes contenidos:

- 1) la desgravación relativa de la tierra;
- 2) el mantenimiento de la reducción de la contribución patronal a la Seguridad Social de los sectores actuales y el análisis de la disminución del aporte de otros sectores;
- 3) la no introducción de otros impuestos a la producción, razón por la cual el Partido Colorado rechaza categóricamente la introducción de un impuesto a la renta de las personas físicas;

4) la exclusión del gravamen a las exportaciones; esto es, no se aplicarán detracciones a las mismas;

5) la carga impositiva se mantendrá basada en el gravamen de los gastos, buscando reducir las exoneraciones lo que permitirá eliminar impuestos distorsionantes y reducir la tasa de los impuestos generales, como el IVA.

Por el lado del gasto, se continuará con la restricción de su crecimiento. En este sentido, se conjuga la conveniencia económica (no desestimular el esfuerzo privado) con la necesidad actual de generar un superávit primario que mantenga la deuda pública y externa en un sendero decreciente y sostenible.

La experiencia de los últimos años representa el ejemplo más claro de cómo, aun en condiciones de crisis financiera, el esfuerzo nacional para cumplir con las obligaciones contraídas ha permitido aumentar las inversiones externas de múltiples orígenes. Algunos proyectos en ese sentido son:

- ❖ Inversión en infraestructura portuaria y aeroportuaria: Puerto M' Bopicuá en Río Negro, Terminales ADM y TGO, ambas en Nueva Palmira; Terminal de Contenedores y Cerro Free-Port en Montevideo; Aeropuerto de Montevideo. Participan capitales españoles, belgas, estadounidenses, coreanos, argentinos y chilenos.
- ❖ Inversiones en forestación, incluyendo las propias terminales portuarias especializadas; pero también plantas de *chipeo* en Río Negro y Montevideo, empresas de paneles de madera y de procesamiento en Tacuarembó y Rivera. Participan capitales uruguayos, chilenos, españoles y estadounidenses.
- ❖ Inversiones agropecuarias y de procesamiento de alimentos, con un crecimiento muy elevado en la producción de soja, girasol, arroz y procesamiento de oleaginosos, carne. Estas iniciativas cubren todo el país, incluyendo el Litoral Centro, Este (Cerro Largo) y Montevideo. Participan capitales nacionales, argentinos, estadounidenses, angoleños, etc.
- ❖ Inversiones industriales no vinculadas al rubro de la alimentación en Montevideo, Colonia, Tacuarembó (minería), participando capitales uruguayos, australianos, indios, estadounidenses y suizos.
- ❖ Inversiones en hotelería en Montevideo, Maldonado, Colonia, Salto. Participan capitales uruguayos, españoles, coreanos, estadounidenses y franceses.
- ❖ Inversiones en las nuevas tecnologías de comunicación en Montevideo, Canelones. Participan capitales indios, mexicanos y españoles.
- ❖ Inversiones a gran escala en la obtención de celulosa, previstas y por iniciar en Río Negro. Participan capitales españoles y finlandeses.
- ❖ Persistir en el camino de las reformas estructurales, acelerando su marcha. Hemos aprendido que el fortalecimiento de la posición competitiva del país exige acciones consistentes en áreas muy diversas. Entre otras incluye:
- ❖ Esfuerzos para mejorar la educación, programas de (re)capacitación a trabajadores y desempleados.
- ❖ Acciones que fortalezcan la seguridad jurídica de los contratos.
- ❖ Planes para mejorar la infraestructura, calidad y precios de los servicios públicos (desmonopolizaciones, aperturas al capital privado, concesiones, marcos regulatorios actualizados, fortalecimiento institucional de las unidades regulatorias).

## Empleo: crecimiento y recalificación

El primer gobierno post-dictadura del Partido Colorado recibe una pesada herencia social —además de la institucional— del régimen de facto. Como parte de esa herencia se encuentra una tasa de desempleo, que a principios de 1985 superaba el 13%.

A fines de ese año, sin embargo, y aun en un marco de alta inflación y de fuerte incremento de los salarios reales, la tasa de desempleo se ubicó en poco más del 10%. Este indicador continuó descendiendo, hasta ubicarse en un dígito —entre 8% y 9%— durante el resto del período de gobierno, excepción hecha de algunos trimestres aislados en que apenas superó el 10%. Es de destacar que la caída del desempleo se produce en forma concomitante a un crecimiento de las tasas de actividad y de empleo, lo que habla de una generación genuina de puestos de trabajo. A su vez, en lo que refiere al salario real, entre 1985 y 1989, éste creció a una tasa anual del 5,2%.

Como resultado final de esta administración colorada, tenemos que durante todo el período 1985-1989 se crearon 102.000 puestos de trabajo urbanos, simultáneos a un crecimiento del 26% en el salario real.

Asimismo, resulta ineludible hacer referencia —por su impacto en los niveles de empleo— a la reparación de injusticias cometidas durante la dictadura, como la reincorporación de los empleados públicos que habían perdido sus puestos en el marco de persecuciones políticas y el pago de las correspondientes indemnizaciones.

En el período 1995-2000 ya se opera en un marco diferente, en virtud de la liberalización de la política salarial dispuesta durante la administración precedente. Así, entre 1996 y 1998 se crearon 85.000 empleos netos, equivalentes a un aumento del 7% en la población ocupada. Si se tiene en cuenta el crecimiento de la población (1,3%) en ese período y que, además, se redujo el número de total funcionarios públicos en el marco de la reforma del Estado (-8.5%), la creación neta de puestos de trabajo en el sector privado fue mayor. La Tasa de Actividad (PEA sobre la población mayor de 14 años), se mantuvo en el entorno del 59% durante todo el período, con un pico del 60,5% en 1998.

Por otra parte, se incentivó la recalificación de las personas afectadas por la reconversión económica, volcándose importantes recursos a la Dirección Nacional de Empleo del MTSS.

A su vez, en 1997 se aprueba la Ley de Empleo Juvenil, con la cual se busca incentivar la contratación de jóvenes, otorgando beneficios a empresas que los incorporen bajo diferentes modalidades contractuales.

En lo salarial, no hubo incrementos significativos para el sector privado, pero sí los hubo para el sector público —muy postergado en los años anteriores—, el que creció a una tasa promedio del 1,5% anual, registrándose para todo el período 1995-2000 un crecimiento general de los salarios reales del 3,5%.

El impacto de la crisis bancaria del año 2002 agravó severamente las condiciones del mercado de trabajo, ya afectado por la recesión que precedió a la referida crisis. A principios del año 2000, la tasa de desempleo era del 12%; para enero-marzo 2001, se situaba en 14,9%, llegando a su máxima expresión en el bimestre setiembre/octubre del 2002, con 19,8% de tasa de desempleo.

La recuperación operada en el 2003, sin embargo, impactó positivamente,

generándose durante ese año alrededor de 70.000 empleos, especialmente en Montevideo y en el sector de la industria manufacturera. A su vez, la inevitable caída de los ingresos reales que trajo aparejada la crisis, apuntaría a ser lentamente superada a partir de las importantísimas tasas de crecimiento operadas, aunque no guarden relación con éstas dado que los niveles de desempleo continúan siendo altos.

Y a lo largo de este año —constatándose así la recuperación económica— el desempleo ha continuado la tendencia descendente. De este modo, entre el año pasado y lo que lleva transcurrido el 2004, se han creado aproximadamente 100.000 empleos. Efectivamente, para el trimestre abril-junio 2004 se constata —de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares del INE— que la Tasa de Actividad se ubicó en 58,3%, la Tasa de Empleo en 50,7% y la Tasa de Desempleo en 13,1%. Si se compara abril-junio 2004 con igual período del año 2003, tenemos que la Tasa de Actividad se ubica 7 décimas por encima de la del año anterior, la Tasa de Empleo aumenta 3,2 puntos, y la de Tasa de Desempleo baja 4,4 puntos porcentuales.

El mejoramiento de las condiciones del mercado de empleo continúa siendo uno de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad uruguaya. Por eso motivo entendemos que el Uruguay debe crecer a no menos de un 4% acumulativo anual, a efectos de generar 150.000 nuevos puestos de trabajo en el próximo quinquenio.

En tal sentido, las políticas referidas al mercado de trabajo no pueden ser ajenas sino consistentes con las políticas macro-económicas y las reformas estructurales que estimulen la inversión, en particular la inversión extranjera directa.

No debe perderse de vista que el único mecanismo sostenible de crecimiento del empleo es el crecimiento del producto. Y la experiencia de los últimos veinte años en el país es muy clara.

No obstante ello, y para paliar situaciones de desempleo, tales ante la irrupción de coyunturas críticas, deberá seguir apelándose a la implementación de medidas específicas como las que fueron desarrolladas por el gobierno en estos años, y que revisten sustancialmente el carácter de políticas sociales.

En tal sentido, entendemos que debe continuarse con políticas sociales de empleo en las cuales el Estado juegue un rol de promotor:

- ❖ Implementación de un servicio activo de intermediación laboral: Ello supone la puesta en marcha por parte del Estado (bajo la órbita del MTSS) de una bolsa de trabajo, en la que se junten demanda y oferta, siendo el rol del Ministerio el de intermediar en la colocación, facilitando el encuentro entre el empleador y el tipo de trabajador que necesita, complementando la actividad del sector privado, especialmente en el interior del país. El primer paso ya ha sido dado con la creación de una página web perteneciente al Ministerio de Trabajo.
- ❖ Mejorar la calificación de la fuerza de trabajo: Brindar capacitación para el trabajo, así como ofrecer recalificación para el trabajo, todo ello sobre poblaciones específicas bien focalizadas: jóvenes sin experiencia laboral, mujeres jefas de hogar, trabajadores sin calificación y desempleados de largo plazo. A ese respecto, el MTSS viene brindando capacitación a través del PROCAL: se trata *(i)* de focalizar aún más y *(ii)* de asegurar capacitaciones en función de las necesidades, de las demandas del mercado, lo que supone una

- fuerte flexibilidad, adaptabilidad de la propuesta.
- ❖ Fortalecimiento de los programas de reentrenamiento permanente de los recursos humanos. En caso contrario se agrietará aún más la brecha salarial existente entre el trabajo calificado y el no calificado.
  - ❖ Apoyo a la creación de empleo: Se trata de brindar asesoramiento y allanar cuanto resulte posible el camino para la creación de autoempleo, así como para la formación de microempresas.
  - ❖ Nueva gestión del tiempo de trabajo: Se trata de allanar el camino hacia un aumento de la flexibilidad del tiempo de trabajo, voluntariamente lograda por trabajadores y empresarios.

En definitiva, crecimiento económico, mantenimiento de condiciones que no aparejen rigideces en el mercado laboral y capacitación permanente de la gente serán los insumos básicos para asegurar más empleo a los uruguayos.

## **Sector agropecuario: cómo seguir creciendo**

El sector agroexportador uruguayo es la principal fuente de divisas del país, constituyendo más de un 75% del ingreso por exportaciones. Asimismo, en relación al Producto Bruto Interno, la cadena agroindustrial representa hoy cerca del 30% de la economía uruguaya. Su impacto sobre la economía nacional ha permitido revertir el estancamiento y comenzar a ver una economía uruguaya creciendo fuertemente.

Desde la restauración de la democracia, se dio adecuado marco al desarrollo agropecuario a través de tres pilares básicos:

- 1) política macroeconómica estable,
- 2) agresiva estrategia exportadora a partir de acuerdos bilaterales con la región y la integración al grupo de Cairns,
- 3) prioridad al desarrollo tecnológico y sanitario (creación del INIA y programa de erradicación de aftosa).

En el mismo período se gesta el programa de desarrollo forestal, cobra protagonismo el Instituto de Colonización con la expansión de los campos de recría en beneficio de la producción lechera, se crea INAVI, afianzando la reconversión y estrategia exportadora de la vitivinicultura, se duplica la capacidad de almacenaje de granos y se potencia el apoyo a rubros en situación crítica (arroz) y regiones deprimidas (como el noreste Canelones).

En los años posteriores se crean programas de desarrollo sectorial. El PREDEG - Programa de Desarrollo de la Granja- apoya la reconversión de 4.000 productores granjeros (hortícolas, frutícolas y cítricas), PRONADEGA promueve el desarrollo productivo y gerencial de pequeños ganaderos integrados en grupos. Se apuntala el sistema de generación y transferencia de tecnología y el de sanidad animal a través un proyecto específico. Se crea el INASE en apoyo a la actividad “semillerista”. En virtud del Programa de Erradicación de Aftosa se logra el status de “País libre de Aftosa sin vacunación”.

Con el tiempo, se consolida el desarrollo forestal, con más de 600.000 hás. plantadas y dos emprendimientos industriales madereros en vía de instalarse.

### **Abatimiento de la presión fiscal**

La eliminación de impuestos a los sectores productivos, reduciendo la presión fiscal de casi 12% a algo menos de 5,5% permitió al sector productivo una respuesta inmediata una vez superadas las condiciones externas desfavorables.

En particular, el sector fue beneficiado mediante los siguientes alivios tributarios:

- 1) Exoneración del Impuesto al Patrimonio para la tierra y para los semovientes.
- 2) Exoneración completa y permanente de aportes patronales al BPS.
- 3) Formalización legal del rechazo a las deducciones.

- 4) Supresión del Impuesto de Primaria que gravaba a la tierra.
- 5) Costeo parcial de la Contribución Inmobiliaria Rural, beneficio aun vigente para predios menores.
- 6) Exoneración completa y permanente de aportes patronales al BPS.

Los alivios tributarios referidos, a los que se agregan otras disminuciones impositivas de carácter general, redundaron en una disminución de la presión fiscal sobre el sector equivalente al 6% de su producto (la más baja históricamente).

### **Desarrollo de mercados**

La recuperación de los mercados, determinada fundamentalmente por una agresiva negociación tanto en los aspectos sanitarios como de acceso (redunda en la apertura de los mercados de Europa, Canadá, Estados Unidos y otros 80 mercados para la carne y negociaciones muy fuertes con México, China, Irán y otros en otros productos).

### **Financiamiento del crecimiento**

La creación de nuevas formas de financiamiento permitieron no sólo abatir fuertemente el endeudamiento sino financiar la expansión de la actividad tanto agrícola como ganadera en un momento muy complicado para conseguir acceso a créditos. El pago de deudas agropecuarias, el fondo lechero, el fondo arrocero, el financiamiento del cultivos de verano y arroz y otros mecanismos privados impulsados desde el gobierno generaron un financiamiento de actividades productivas superior a U\$S 400 millones.

La relación entre deuda y producto del sector, que llegó a ser superior al 130%, ya ha caído por debajo del 80% y de continuar esta tendencia de crecimiento, a fines del 2004 esta relación caerá por debajo de 65%, un valor similar a la situación normal de décadas anteriores. Durante el año 2003, las deudas del sector cayeron en cifras superiores a 400 millones de dólares.

### **Los números del crecimiento**

El período 2002 - 2004, constituye la serie de mayor crecimiento de la historia del sector productivo uruguayo. Este crecimiento se constata tanto en la producción como en las exportaciones e inversiones.

### **Exportaciones**

Las exportaciones de origen agropecuario crecieron en 2003 más de 25% con respecto a 2002. En el 2004, acumularán un incremento adicional de más de 30%, alcanzando cifras superiores a los U\$S 2.200 millones, superando todos los registros anteriores. Estos crecimientos acumulan, en dos años, más de 750 millones de dólares de incremento de las exportaciones, colaborando en forma decisiva a la recuperación económica del país (2003/2002 aumentan 290,7 millones y 2004/2003 aumenta 462,4 millones).

### **Inversiones**

Entre 2003 y la primera mitad de 2004, la inversión total que se registra en el sector agroindustrial asciende, en términos brutos, a casi U\$S 780 millones. Esta cifra incluye

inversiones tanto en el sector primario como industrial y tiene en cuenta los incrementos de las áreas de cultivos que constituyen un volumen muy importante de recursos.

Si comparamos la inversión fija neta realizada en mejoras fijas, maquinaria, mejoras forrajeras y ganado de cría, la inversión de 2004 será la más alta de la historia, tanto en términos absolutos como medida en porcentaje del Producto, arrojando un valor de inversión por estos conceptos cercano al 8% del producto sectorial.

El sector agroalimentario está entre los más importantes de la economía uruguaya, representando casi 17% del PBI del país y ocupando a más de 78.000 trabajadores. Su importancia radica no solo en el valor de producción y empleo generado, sino también en su capacidad dinamizadora sobre otros sectores de actividad y su capacidad generadora de divisas.

Uruguay puede mantener tasas muy altas de crecimiento sectorial, que permitirán duplicar en 4 ó 5 años las exportaciones agroindustriales.

En el sector pecuario, estudios realizados para INAC por FUCREA determinan que se puede alcanzar exportaciones de carnes del orden de U\$S 1.200 millones, casi duplicando la cifra actual. Asimismo, la lechería uruguaya ostenta niveles de crecimiento que permiten esa duplicación.

Del mismo modo, el incremento de las áreas y rendimientos agrícolas, así como el notorio impacto que se está produciendo en las exportaciones forestales, determinan que en un plazo de 5 años, Uruguay estará en condiciones de exportar más de U\$S 4.000 millones en productos de origen agropecuario. Con un fuerte impacto en la creación de empleo. Para que esto sea posible, es necesario consolidar algunas líneas claves de política y acelerar algunas transformaciones pendientes:

**1) Mercados:** Se debe profundizar la estrategia de diversificación comercial. La dependencia que el comercio exterior uruguayo llegó a tener con la región fue un factor determinante del impacto de la crisis regional en nuestra economía. El Mercosur constituyó más del 70% del destino de nuestras exportaciones de bienes y servicios. Hoy participa en una cifra cercana a la mitad. Esto es el resultado de un esfuerzo a nivel público y privado para lograr acceso a diferentes mercados en todo el mundo. El Mercosur se transforma así en el punto de partida de una estrategia comercial y no en el punto de llegada.

**2) Política sanitaria:** Especial destaque en materia de acceso a mercados tienen los aspectos zoonosarios y fitosanitarios. Uruguay posee una posición privilegiada en este sentido, tanto en materia animal como vegetal y ostenta, además de un status sanitario muy destacado, una posición de privilegio en materia de reconocimiento internacional de sus servicios. Mantener esta situación, así como profundizar las negociaciones con todos los mercados, de modo de hacer valer esta condición en el comercio requieren de un esfuerzo permanente, tanto público como privado.

Uruguay es libre de “vaca loca” y libre de aftosa, lo que coloca al sector ganadero uruguayo en una posición de privilegio frente al mundo

Para lograr una estrategia exitosa debe mantenerse un riguroso régimen de control del ingreso de productos de riesgo, eliminar materiales específicos de riesgo en la elaboración de harinas, mantener y mejorar los controles sobre la elaboración de alimentos para animales, mayor rigurosidad en las sanciones en caso de infracciones y un ambicioso

plan de concientización de toda la población.

Con respecto a la aftosa, debiera mantenerse alerta en la vigilancia de fronteras, mantener el programa de vacunación y promover una fuerte cooperación regional, que permita desplazar la frontera de la enfermedad lejos del país.

Existe un conjunto de enfermedades de alto impacto económico que requieren acciones más enérgicas por parte de la sociedad. Se requiere una mayor participación del sector privado en su combate. Así como una legislación más moderna, que permita una mejor articulación de los sectores privados con el sector público, con una mayor fuerza del sector público en aspectos de coordinación y policía sanitaria y una mayor participación privada en aspectos ejecutivos, permitirá avanzar más rápidamente en estos casos. Asimismo, será necesario unificar los fondos creados para apoyar las políticas sanitarias a fin de disponer de una única herramienta de alto impacto en la lucha sanitaria, manejada con una fuerte participación de los productores en la misma.

Al mismo tiempo, deberá profundizarse la estrategia sanitaria regional, apoyada en los Comités Veterinario y de Sanidad Vegetal del Mercosur.

Adicionalmente, se deben consolidar los esfuerzos que el país está haciendo en materia de trazabilidad y certificación, pues estos elementos son claramente diferenciadores, permitiendo el acceso a mercados muy exigentes, manteniendo el liderazgo de Uruguay en una producción alimentaria cada vez más competitiva y generando una fuente adicional de valor para los productos uruguayos.

**3) Financiamiento:** En lo que atañe a política crediticia, es necesario profundizar el desarrollo de nuevas formas de financiamiento bancario y no bancarios -como ya se ha señalado en el capítulo de economía- En lo posible se procurará mejorar el acceso al crédito así como su costo y condiciones de plazo. El financiamiento de la agricultura a través de la prefinanciación de exportaciones, con diferentes instrumentos basados en los seguros y los contratos de exportación, permiten un acceso rápido y directo al crédito, buen respaldo de garantías y costos razonables. Estos mecanismos deben permitir el desarrollo y la inclusión de la mayor cantidad de productores nacionales, dotándolos de instrumentos que les permita competir eficazmente con cualquier productor de la región.

Asimismo, se debe continuar creando instrumentos que habiliten mejorar el acceso a fondos por parte del sector productivo, que permitirán no sólo financiar el crecimiento futuro sino también encarar soluciones al endeudamiento pasado sobre la base de negociaciones entre deudores y acreedores, en la misma línea que los fondos lechero o arrocero.

**4) Integración agroindustrial:** Una estrategia de crecimiento sostenible parte de la integración de la cadena agro exportadora. En este sentido, la referencia obligada es tanto el arroz como la lana. En el sector lácteo la industria es el punto crítico que condiciona su desarrollo sostenible, desde que la producción primaria ya es de alta competitividad en cualquier escenario.

Una mención especial merece la cebada, altamente integrada y destinada al mercado externo en más de un 90%.

**5) Sector forestal-maderero/papelero:** Con lo actualmente plantado, la oferta de materia prima forestal superará los 7 millones de metros cúbicos a finales de esta década. Es razonable esperar ingresos anuales del orden de los U\$S 400 millones y el empleo

directo de 25.000 personas, pudiendo incrementarse en función de los procesos industriales que se alcancen.

Esta cadena comprende desde el procesamiento primario de la madera aserrada hasta la fabricación de muebles, así como la fabricación de papel y cartón. La cadena productiva en su conjunto genera un valor bruto de producción del orden de los U\$S 340 millones anuales y ocupa en su conjunto aproximadamente 18.000 trabajadores.

La actividad forestal en nuestro país ha conocido un desarrollo extraordinario a lo largo de la década de los noventa, representando actualmente el 53% del valor de producción generado por la cadena. Los diversos estímulos otorgados a partir de la promulgación de la Ley Forestal en diciembre de 1987, conjuntamente con el apoyo crediticio del Banco Mundial y la elevada rentabilidad del sector, determinaron que el país cuente en la actualidad con más de 650.000 hectáreas forestadas.

De acuerdo a las proyecciones de la Dirección Forestal, en el año 2010 se espera un total de 865.000 hectáreas. En lo que atañe a las perspectivas de la cadena en su conjunto. Se estima que:

- ❖ la disponibilidad de madera futura para pulpa estará muy concentrada en el período 2004-2010. Posteriormente, continuará exhibiendo una tendencia creciente, aunque a una tasa presumiblemente menor;
- ❖ en el período que se extiende del año 2010 al 2015, habrá un incremento notable de la disponibilidad de madera para aserrar. Resultado de un cambio de política de los productores forestales.

Un claro ejemplo es el proyecto de la empresa Metsa Botnia, para construir una planta pulpera a gran escala con capacidad para producir un millón de toneladas de pasta celulósica de Eucaliptus por año, lo que la situaría en una de las mayores del mundo. Generaría 300 puestos de trabajo directos y otros cientos indirectos, en una inversión aproximada de U\$S 1.000 millones de dólares. También el proyecto de la empresa ENCE de una planta de celulosa con una capacidad de 400 mil toneladas anuales, que generaría 300 puestos de trabajo directo y la inversión rondaría en los U\$S 500 millones. La empresa Colonvade (filial de Weyerhaeuser), invirtió cerca de U\$S 200 millones en tierras y plantaciones en los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Paysandú. En el año 2005 comenzará a desarrollar su proyecto industrial, con una inversión de U\$S 160 millones.

**6) Medio ambiente:** Cualquier política agrícola debe considerar una estricta estrategia en materia de conservación de los recursos naturales, tanto a través de una producción sustentable como de la priorización en materia de tecnologías limpias. Existen dos aspectos que merecen especial referencia:

- Riego: Desde que los cultivos de verano se perfilan como la base del sector agrícola, resulta clave apoyar la incorporación del riego a partir de la infraestructura ya creada por PRENADER, y aprovechando la vasta red hidrográfica del país. Esta estrategia debe ser consensuada con Medio Ambiente y Relaciones Exteriores, en función de los aspectos que hay en juego.
- Transgénicos: Considerados entre las tecnologías limpias, y a partir del estricto cumplimiento con las disposiciones que establecen la evaluación de cada caso en particular a través de la Comisión de Evaluación de Riesgo Vegetal, este avance tecnológico debe ser considerado como una opción más para las cadenas

agroindustriales dependientes de los cultivos de cereales y oleaginosos. En este proceso de evaluación, y en el seguimiento de los cultivos una vez aprobada su introducción, se tendrá especial cuidado de no afectar la competitividad exportadora de otros rubros.

**7) Desarrollo rural sobre bases sustentables:** Con el objetivo de la erradicación de la pobreza rural, las políticas de desarrollo rural deberán partir de una concepción territorial determinada por el uso de los recursos naturales, los procesos productivos, culturales, sociales y políticos propios de cada territorio. El Estado tiene un rol sustancial como articulador de acciones de públicos y privados. Los gobiernos locales serán actores directos en una estrategia descentralizada.

A partir de los distintos planes de desarrollo municipal o local, se constituye un marco orientador de acciones e inversiones públicas y privadas, reflejando los sentimientos, las expectativas de la comunidad. De esta manera podrán identificarse proyectos específicos para la ejecución de proyectos de inversión.

El conjunto de instrumentos identificados para la implementación de estas políticas deberá complementarse con una acción focalizada en la erradicación de la pobreza rural.

**8) Políticas de tierras:** Se deberá priorizar la readecuación de las escalas productivas de pequeños y medianos productores, a partir de campos de recría autogestionables, o bien el reasentamiento en unidades económicamente viables.

**9) Políticas específicas para pequeños y micro productores:** Los diferentes rubros del sector agropecuario uruguayo están conformados por una diversidad importante de productores en lo relativo a escala de producción. La totalidad de los muy diferentes rubros presentan un panorama muy variado entre los que coexisten productores de neto corte empresarial con pequeños agricultores de escala familiar.

Estas diferentes realidades implican la necesidad de generar políticas diferenciales para el estrato más vulnerable. En las mismas se debe incluir desde generación de tecnologías apropiadas hasta el apoyo en la fase de comercialización evitando la atomización y heterogeneidad de la oferta.

**10) La granja:** La granja como rubro muy particular reúne características que la vinculan históricamente al mercado interno a través de estructuras familiares de producción (aproximadamente 5.000 familias), ofreciendo un producto heterogéneo, de calidad regular, en una oferta atomizada y con escaso volumen. Ha sufrido restricciones endémicas en logística en la comercialización, falta de integración agroindustrial, y restricciones en el material genético disponible en el mercado de semillas y material de propagación vegetativa. Para perpetuarse en el tiempo bajo estas condiciones debieron mediar medidas de protección y precios de referencia.

Reconociendo la importancia estratégica de este sector en la economía, particularmente a partir de la inserción familiar en el medio y ocupación, pero también reconociendo su potencial de crecimiento, se han destinado recursos financieros al mismo como nunca antes se habían dedicado a este sector, a través del Programa de Reconversión y Fomento de la Granja, y actualmente a través del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja.

El impacto logrado a partir de las actuaciones como la desarrollada por el PREDEG (Programa de reconversión y desarrollo de la Granja) y las modificaciones en la política

cambiaría ubicar a la granja en una inmejorable situación de cara a los mercados externos. Esto debe consolidarse con instrumentos de incidencia directa consolidando el FRG (Fondo de recuperación Granjera) y reformulando el PREDEG a través de una segunda fase que sin dejar de atender la producción ponga particular énfasis en la reingeniería de los canales de comercialización, focalizados en los mercados externos, pero sin desatender que similar preocupación se genera en los canales de comercialización hacia el mercado interno.

Dada la particular complejidad del entramado social de este sector será necesario generar políticas de apoyo a las estructuras de producción medianas, pequeñas e incluso las familiares con el objetivo de asegurar su participación en este sector de la economía, consolidando su afincamiento en el medio a partir de la prosperidad económica y en consecuencia una mejor calidad de vida.

Las políticas para el sector deberán articularse en un adecuado diálogo entre las organizaciones de productores y el Poder Ejecutivo en el ámbito de la Junta Nacional de la Granja del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

**11) Pesca y acuicultura:** El Uruguay es un país que debe poseer un perfil pesquero que complemente su actividad productiva exportadora, ya que constituye una actividad por medio de la cual se aprovecha un recurso natural renovable capaz de generar oportunidades de diversificación industrial y de exportación de productos no tradicionales, contribuyendo con la formación de mano de obra calificada y con la generación de empleo.

La pesca es de rápida respuesta en la generación de divisas y tras un fortalecimiento del sector puede alcanzar valores de exportación de unos U\$S 150 millones al año y no menos de 5.000 puestos de trabajo en forma directa.

Como actividad industrial no tradicional, la pesca ha logrado:

- ❖ Aprovechamiento de un recurso natural prácticamente no explotado hasta principios de la década de los años 70.
- ❖ Diversificación y descentralización productiva e industrial.
- ❖ Generación de divisas con la producción exportable.
- ❖ Ocupación de mano de obra altamente especializada y calificada, tales como el trabajo de los pescadores en el mar o el trabajo de la mujer en sofisticadas tareas de manufactura.
- ❖ Desarrollo y estímulo indirecto de industrias y servicios de apoyo al sector (empaques, envases, transportes, comunicaciones, combustibles, etc.).
- ❖ Ordenamiento paulatino de la pesca artesanal costera y de las aguas interiores de la República
- ❖ Cultivo incipiente de animales acuáticos por medio de la acuicultura, con componentes sociales importantes desde el punto de vista de desarrollo potencial de pequeñas y medianas empresas, favoreciendo la descentralización territorial y como un complemento de la actividad agropecuaria.

Para potenciar la política pesquera es necesario:

- ❖ reafirmar la soberanía sobre las pesquerías propias y cimentar los derechos adquiridos sobre las pesquerías compartidas, complementando los derechos

soberanos sobre el mar territorial uruguayo y sobre la Zona Común de Pesca del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973) con la operación activa de los buques pesqueros que enarbolan el pabellón nacional.

- ❖ reafirmar el rol decisivo del Estado en la investigación, administración y conservación de los recursos acuáticos en equilibrio con el ambiente. En este sentido se entiende conveniente una reformulación y mayor eficiencia de los cometidos sustantivos la Dirección Nacional de los Recursos Acuáticos del MGAP.
- ❖ ordenar el desfasaje existente entre el rendimiento máximo sostenible de cada pesquería explotada comercialmente y el poder de pesca de la flota, mediante una regulación mas eficiente de los permisos de pesca.
- ❖ mantener el fuerte componente internacional que posee el sector, dado que el país se ha vinculado preceptivamente y ha generado compromisos a través de convenios y acuerdos con organismos bi- y multilaterales, como por ejemplo con la Convención Internacional para los Derechos del Mar de 1982 o con la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos de la Antártida (CCRVMA).
- ❖ actualizar la normativa pesquera en función de la dinámica sectorial y principalmente del estado de abundancia y explotación de cada una de las pesquerías comerciales a las cuales accede el sector privado mediante el licenciamiento del Poder Ejecutivo.
- ❖ ordenar y generar apoyos para la pesquería artesanal de la zona costera y de las aguas interiores de la República, por su significación social y económica para grupos poblacionales de escasos recursos;
- ❖ promover la inversión privada en el cultivo de peces por medio de la acuicultura, como actividad productiva alternativa agropecuaria.

Con estos conceptos centrales, el Uruguay debe aspirar a un crecimiento sostenido y vigoroso de su sector agroexportador, pilar fundamental de su economía.

## Industria: el Uruguay exportador

La primera administración democrática orientó el crecimiento de la economía y en particular de la industria al sector externo. En cinco años, las exportaciones más que se duplicaron con un crecimiento de la industria orientado hacia la región.

Al comienzo de la segunda administración colorada, se enfrentó una situación de pérdida de competitividad externa, debido principalmente al atraso cambiario y eliminación de los mecanismos de promoción de exportaciones. Esta situación se enfrentó restableciendo los incentivos a las exportaciones (devolución de impuestos indirectos, prefinanciación de importaciones), reduciendo los aportes patronales de la industria y logrando una leve recuperación del tipo de cambio real. Como efecto las exportaciones recuperaron su crecimiento logrando su máximo histórico en 1998. El cambio de condiciones externas (devaluaciones de Brasil y Argentina) afectaron gravemente la competitividad industrial que solo se recupera luego de la flotación del tipo de cambio en junio de 2002, con un pujante crecimiento de la industria a partir del segundo semestre de 2003. En el primer semestre de 2004, la industria crece entre 25 y 30 %.

Entre las medidas de promoción referidas anteriormente, se destacan:

- ❖ la reducción de los gastos de exportación;
- ❖ la prefinanciación de las ventas al exterior;
- ❖ el nuevo reglamento del “draw-back” (régimen de devolución de impuestos de importación);
- ❖ a consolidación de los sistemas de franquicias a la inversión.
- ❖ Devolución de impuestos indirectos
- ❖ Se continuó la rebaja de aportes patronales hasta cero
- ❖ Acuerdos comerciales de acceso de productos industriales fuera del Mercosur
- ❖ Supresión de aporte patronales jubilatorios, que anteriormente eran de un 12,5 % sobre la plantilla de trabajadores.
  
- ❖ Disminución en un 50 % de los aportes patronales a DISSE.
- ❖ Devolución de impuestos al exportador, a un costo de U\$S 90 millones anuales.
- ❖ Exoneración del Impuesto al Patrimonio de equipos industriales.
  
- ❖ Sustitución de la llamada “Ley Pineda” —que autorizaba al Poder Ejecutivo a conceder una serie de beneficios a empresas que industrializaran productos exportables— por un conjunto de medidas que aseguran mantener la competitividad de la industria y, al mismo tiempo, no resultan cuestionables de acuerdo a los criterios formulados por la OMC.
  
- ❖ Exoneración de aportes para obras nuevas y, posteriormente, reducción de la tasa unificada.

- ❖ Medidas contra la competencia desleal, incluyendo normas sobre derechos específicos, nuevos contralores aduaneros, corrección de instrumentos sujetos a medidas arbitrales, etc.

Durante el período 1995-1999 la industria nacional mostró un crecimiento del nivel de actividad cercano al 15%. Las exportaciones crecieron 8,4% y las inversiones superaron los U\$S 1.600 millones, bajo el régimen de declaratoria de Interés Nacional. La incorporación del gas natural a la matriz energética fue, asimismo, una de las conquistas más transformadoras alcanzadas por el país durante el período. La industria —como el conjunto del país— sufrió la crisis del 2002, vinculada fundamentalmente con la crisis regional. Pero desde el 2003 ha comenzado a exhibir signos de una importante recuperación, al igual que el resto de la economía. Este nuevo escenario implica un fuerte cambio de precios relativos y una gran competitividad para el sector de bienes en los mercados extrarregionales. Ahora se está exportando con un crecimiento superior al 30%.

En los últimos años se tomaron diferentes medidas de política industrial:

u Se estableció el régimen de prefinanciación de exportaciones, que es utilizado por el 45% de las operaciones de exportación. En esta operativa, el exportador se beneficia por la obtención de adelantos de capital a un menor costo financiero.

- ❖ Se mantuvieron las devoluciones de impuestos indirectos y tributos vigentes hasta la fecha, prorrogando el régimen hasta el 28 de febrero de 2005.
- ❖ Se prorrogó el Régimen de Admisión Temporal hasta el 31 de diciembre de 2010. Ello permitirá que los exportadores uruguayos continúen beneficiándose de menores costos para sus insumos y logren alcanzar así precios más competitivos.
- ❖ En el marco del acuerdo “antidumping”, Uruguay ha realizado una serie de investigaciones tendientes a determinar la existencia de importaciones a precios de “dumping” que provocan daños a la industria nacional
- ❖ Se determinó la exoneración de aranceles de importación para un grupo extenso de bienes de capital.
- ❖ Se tuvo un importante papel en las negociaciones internacionales por acceso a mercados (Mercosur, Alca, UE, México, India, Perú, CAN, etc.).
- ❖ Se exoneró de los aportes a la seguridad social para la industria manufacturera.
- ❖ Aplicación de la Ley de inversiones, que trajo aparejada una exención en caso de los impuestos al patrimonio y de renta para las empresas del sector exportador.

En materia Energética, es menester destacar —sin pretensiones de exhaustividad— los siguientes aspectos:

- ❖ Se priorizó la disponibilidad de recursos energéticos, a la vez que se diversificó la matriz de fuentes y usos. A estos efectos se mantuvo la adquisición de petróleo en todo el mundo, utilizando en algunos casos ese poder de compra para apoyar la colocación de productos nacionales. Por ejemplo, arroz por petróleo con Irán. Se mantuvieron y ampliaron los acuerdos de interconexión eléctrica con Argentina, se construyó una planta convertidora en Rivera para hacer posible la interconexión con

Brasil, aunque a un nivel todavía reducido y se efectuaron negociaciones con Paraguay. A partir de 1995, se construyeron dos gasoductos desde Argentina; el primero a través de enterríos ingresando por Paysandú para lo cual se obtuvo y se pagó la duplicación de su capacidad de transporte; y el segundo por la construcción del gasoducto Cruz del Sur cuya realización fue finalizada en noviembre de 2002 y que permite abastecer el Sur del país.

- ❖ Se desmonopolizó, a través de la Ley de Marco Energético, la generación de energía eléctrica que pasó a poder ser una actividad libre para toda persona o empresa privada y liberando asimismo la importación de electricidad. En ese sentido se creó la Unidad Regulatoria de Energía Eléctrica, que fue sustituida en el año 2002 por la Unidad Regulatoria de Servicios de Energía y Agua.

En cumplimiento y ejecución de lo antedicho se adoptaron un conjunto de medidas. Es así que se aprobaron en el segundo semestre de 2002 los siguientes decretos sobre:

- ❖ Marco regulatorio sobre transmisión de electricidad y fijación de su peaje.
- ❖ Marco regulatorio del servicio de distribución de electricidad.
- ❖ Reglamentación del Mercado Mayorista de energía eléctrica, para cuya aplicación se ha puesto en funcionamiento la Administración del Mercado Energético.
- ❖ Se realizó el llamado a Licitación por parte de UTE para la instalación de una Central de Generación Eléctrica de ciclo combinado, que se alimentará con gas natural suministrado por el Gasoducto Cruz del Sur.

Las principales empresas de mundo, se presentaron luego de dos llamados infructuosos a lo largo de ocho años.

Además:

- ❖ Se mantendrá una política de apertura, a efectos de incrementar la competitividad de nuestras industrias.
- ❖ Se fortalecerá la inversión doméstica a través del tratamiento fiscal y de ciertas promociones selectivas y temporarias a los sectores en desarrollo con mayor generación de valor agregado y empleo.
- ❖ Se promoverá la Responsabilidad Social Empresarial en las empresas, compatibilizando la rentabilidad con la mejora de la calidad de vida de los empleados, la incidencia positiva en la calidad de vida de la comunidad donde la empresa actúa y la responsabilidad ambiental.
- ❖ Se favorecerá la adopción del conocimiento y la innovación por parte de las empresas.
- ❖ Se apoyará y facilitará la concreción de procesos y productos con calidad total.
- ❖ Se institucionalizará la Unidad Regulatoria de los Servicios de Energía y Agua.

- ❖ Se persistirá en la desmonopolización y la apertura del sector energético a la participación de capitales privados.

## **Infraestructura y desarrollo**

En los últimos años, hubo un sustantivo impulso a la infraestructura vial. Para ello se dio prioridad a la inversión, se aseguraron los recursos para el mantenimiento, se incorporó a privados en la gestión y financiamiento de carreteras y se fortaleció el papel del Estado en su función de administrador de los fondos públicos.

Los principales corredores viales del país fueron renovados. El enlace vial con Montevideo está experimentando un cambio muy importante.

El segundo puente en la Barra de Maldonado, el nuevo puente sobre el río Santa Lucía y el puente colgante sobre la avenida Giannattasio son obras que hablan por sí solas.

Uruguay realizó un gran esfuerzo durante los últimos años para modernizar su infraestructura de comunicaciones marítimas, aéreas y ferroviarias. Este empuje es una condición fundamental para respaldar el desarrollo económico del país y la integración regional.

Fue con esa meta que se encararon los proyectos para mejorar el aeropuerto internacional de Carrasco, los puertos de Montevideo, La Paloma, Colonia, Nueva Palmira y Paysandú, así como la red ferroviaria nacional.

Los puertos han demostrado ser centros de actividad económica relevantes canalizadores de inversión, producción y trabajo. Prueba de ello es que el crecimiento de su actividad ha sido del 15% anual y que durante la crisis del año 2002 el crecimiento fue del 5%.

### **Maximizar la infraestructura**

Un país que crece con equidad requiere que se maximice la inversión en infraestructura productiva y la inversión en infraestructura social, dando la adecuada participación al sector privado y al Estado, articulándolos en sus respectivos roles.

La inversión en infraestructura y su gestión debe ser de concepción flexible, capaz de orientarse a las diversas situaciones de los mercados. La maximización del uso de la infraestructura existente es el primer paso desde que implica la menor inversión por unidad de resultado obtenido y es una norma de buena administración.

Esto es válido para las diversas infraestructuras productivas del transporte, la energía y las comunicaciones.

La infraestructura debe plantearse como prestadora de servicios a la producción nacional y al comercio regional. En el tiempo de la integración y de la globalización es necesario concebir las acciones en infraestructura para que se optimice el intercambio dentro de la región y de la región con el mundo.

La gestión operativa de la infraestructura cuenta con un relieve aún mayor que la infraestructura física. Por tanto se requiere de una política definida de gestión operativa de infraestructuras.

En este sentido, los conceptos que orientan dicha gestión son la promoción de la competencia en los mercados desarrollados, la regulación en los mercados de reducida competencia, la formalidad universal de los actores de la operación y la articulación de los actores, tendientes a la maximización de la eficiencia operativa.

**1) Transporte.** El objetivo de la política de transporte es lograr un servicio rápido, barato, seguro y sustentable, tanto para la carga como para los pasajeros.

El transporte en general se verá incrementado en los próximos años como consecuencia del incremento productivo nacional. En particular, los sectores agrícolas, forestales y mineros. Se estima que en los próximos cinco años se duplicará la cantidad de toneladas transportadas lo que impactará en la infraestructura vial y requerirá la complementación ferroviaria y la fluvial.

El país no tendrá, a pesar del crecimiento productivo, dificultades en materia de transporte debido a la capacidad instalada de transporte y a la infraestructura existente.

No obstante, será necesario reforzar los pavimentos, ampliar la capacidad de recibo y secado de granos y la capacidad de recibo de madera.

El transporte de cargas por carretera proseguirá el proceso de formalización, tecnificación y profesionalización transformando al transportista en un prestador de servicios múltiples a la producción y al comercio.

El transporte de pasajeros se orientará a la prestación de servicios de mejor calidad, en forma racional y orientado a prestar el servicio al mínimo precio al usuario que sea sustentable para sus prestadores.

Con la incorporación de tecnologías informáticas se dará un paso significativo para la toma de mejores decisiones en materia de servicios, horarios y mercados.

La política de infraestructura de carreteras será la de conservar la red vial principal en el nivel de servicio logrado a través de la Megaconcesión y lograr atender la red vial secundaria que no pudo ser objeto de la atención deseable. Se concluirá la doble vía de Ruta 1 y se logrará el objetivo de la red principal en condiciones óptimas de servicio (Rutas 2, 3, 5, 8, 9,11).

En particular, las nuevas demandas viales se relacionan con las producciones emergentes, como la forestación y la industrialización de la madera (Rutas 25 y 20) y el desarrollo de las áreas agrícolas (Rutas 21, 55, 105, 14), la mejora de los accesos portuarios (Nueva Palmira, Puntas de Sayago) y la construcción del Colector Perimetral de Montevideo.

Se atenderán 10.000 kms. de caminos rurales (los principales de los departamentos). El objetivo es consolidar una red departamental principal en buen estado e iniciar el proceso de pavimentación de los caminos rurales con apoyo del Gobierno Nacional.

Un objetivo de la política de transporte por carretera es la reducción sustancial de accidentes de tránsito a una tercera parte, que es un nivel equivalente al de otros países en desarrollo. Dado que el factor humano es responsable por el 82% de los accidentes, se plantea una gestión educativa y una gestión represiva de las violaciones a los códigos de conducta.

No obstante, la política de carreteras incluye un conjunto de obras de mejoramiento de los cruces de rutas nacionales por centros urbanos, la mejora de las condiciones de circulación de peatones y bicicletas en accesos a centros urbanos (veredas, ciclovías, iluminación), en particular en las ciudades y, con particular relieve, en Montevideo y Canelones.

En lo internacional, se incluye el puente entre Salto y Concordia, el puente sobre el Río Yaguarón, los estudios de un puente vial ferroviario en Nueva Palmira e impulsar la

realización del Puente Colonia - Buenos Aires.

El ferrocarril efectuará un aporte relevante al transporte nacional, particularmente en lo que corresponde a la forestación, a cuyos efectos se rehabilitarán 1.200 kms. de vías férreas, logrando una velocidad de 80 km/hora, terminales eficientes de carga, y se promoverá la diversidad de operadores ferroviarios y la coordinación multimodal ferroviaria - carretera y fluvial.

El crecimiento de la producción forestal y el mejoramiento de la infraestructura y de la operativa ferroviarias permitirá reducir el costo generalizado del transporte doméstico de cargas, lo cual a su vez reducirá los costos generales del transporte y aumentará la competitividad de la producción nacional exportable. El ferrocarril debe contribuir al crecimiento del país en lugar de representar un peso para la sociedad, como lo fue en el pasado.

Dado que el ferrocarril encuentra su mayor competitividad en distancias largas, se orientará su desarrollo futuro hacia la interconexión con las redes ferroviarias de Argentina y de Brasil.

**2) Actividad portuaria.** Reafirmamos el apoyo al rol portuario del Uruguay, en los puertos de Montevideo, Nueva Palmira, los puertos del litoral y un puerto de aguas profundas en el frente atlántico.

Nuestra política portuaria se orienta a mejorar la infraestructura con obras de dragado, obras de ampliación y desarrollo de terminales —con financiamiento público y privado— y a la mejora de la gestión operativa en condiciones de seguridad que avalen que los puertos nacionales sean habilitados por la red portuaria mundial.

La política portuaria se orienta a la prestación de servicios a la producción nacional y regional y al comercio internacional, particularmente como centros de actividad logística a graneles, contenedores y cruceros.

**3) Transporte fluvial y marítimo.** La propuesta consiste en aumentar el número de escalas en puertos uruguayos de buques de todas las banderas y fomentar el desarrollo de una bandera de conveniencia en Uruguay, que permita aumentar la actividad en el Río Uruguay y en la Hidrovía, aumentar la participación en el mercado de buques alimentadores que converjan a los puertos de nuestro país y la participación en los tránsitos regionales.

Se continuará apoyando el desarrollo del transporte fluvial de pasajeros entre Montevideo, Colonia, Carmelo y Piriápolis con Buenos Aires para la promoción del turismo, con inversiones en terminales de pasajeros acordes con los requerimientos de calidad.

**4) Transporte aéreo.** Uruguay enmarca su política de transporte aéreo en la maximización del uso de los derechos de tráfico y la participación de la bandera uruguaya.

En este sentido, se ha apoyado el desarrollo de las empresas de transporte aéreo, las que han recuperado su situación patrimonial, al tiempo que se ha fomentado una política de competencia entre empresas con el surgimiento de nuevos operadores.

La política aeroportuaria ha llevado adelante el desarrollo de los aeropuertos de Montevideo y Laguna del Sauce e invertido en aeropuertos con potencialidad de tráfico,

tales como Carmelo, Rivera, Salto y Paysandú, y se continuará apoyando su desarrollo con inversión privada y pública.

Se convertirá a Montevideo y Punta del Este en aeropuertos de concentración y distribución regional de pasajeros constituye el nuevo objetivo para un mayor desarrollo de la industria.

## Uruguay como centro regional y mundial

En los últimos años, el país aprobó dos leyes de importancia en el área de la logística: la Ley de Zonas Francas (N° 15.921) y la Ley de Puertos (N° 16.426).

Sus efectos positivos se constatan en el monto de las exportaciones por servicios logísticos, que representan para el país alrededor de U\$S 300 millones, constituyendo el segundo rubro entre las exportaciones nacionales. Ello equivale a cuatro veces el total de exportación de software del país, y más de treinta y cinco veces el monto de las exportaciones de vinos.

Las siguientes son algunas cifras, que reflejan la dimensión y potencialidad del sector:

- ❖ Uruguay exporta servicios logísticos por un monto anual de U\$S 300 millones.
- ❖ Por cada diez contenedores que llegan al Puerto de Montevideo, seis corresponden a tránsitos regionales, esto es, mercadería que llega a nuestro puerto y tiene como destino algún país de la región.
- ❖ Cada nueve contenedores que arriban a las terminales de contenedores del Puerto de Montevideo, se genera un puesto directo de trabajo si a los mismos se le realizan actividades logísticas. Un buque promedio en Uruguay está descargando 400 contenedores, que puede llegar a generar 44 puestos de trabajo si se realizan actividades logísticas a dicha carga.
- ❖ Hoy Uruguay sólo capta el 3,1% del tránsito regional para operaciones logísticas y agrega un promedio de 115 horas-hombre a cada contenedor, lo cual implica 13.500 puestos de trabajos directos. En las actividades logísticas es común que por cada puesto directo de trabajo se generen de uno a dos puestos indirectos, lo cual posiciona al sector con no menos de 27.000 puestos de trabajo.

Uruguay, por su ubicación geográfica, disponibilidad inmobiliaria, por la riqueza de su capital humano, la certidumbre y transparencia de su entramado legal, sus niveles de seguridad y por lo acertado de las políticas públicas que al respecto se han tomado en las últimas décadas, puede y debe constituirse en un Centro Logístico regional y mundial, que aporte valor agregado al comercio internacional, generando empleo en el país.

La logística juega un rol clave en la generación de empleo y competitividad así como en la exportación de servicios. Concretamente, la logística del comercio es una de las actividades de mayor crecimiento en la economía del país, constituyendo alrededor de un 8% de las exportaciones. En este sentido, el liderazgo lo han tenido la actividad portuaria y los enclaves comerciales de zonas francas y puerto libre.

El éxito obtenido en el modelo de Uruguay como centro de concentración y distribución de cargas, ha permitido el aumento de la prestación de servicios en la región y mejorado las condiciones de competitividad de la producción regional y nacional.

Existe un mercado potencial a conquistar en Argentina, sur de Brasil, y en la región de la Hidrovía que pueden multiplicar por diez la actividad logística del Uruguay.

En este sentido también se orienta la actividad aeroportuaria y del transporte aéreo con la consagración del primer aeropuerto libre de América del Sur. Esto traerá nuevas cargas, las de menor volumen y mayor precio cuya comercialización regional podrá

realizarse desde el Aeropuerto Internacional de Carrasco.

Asimismo se atraerá turismo regional e intercontinental, siendo Montevideo un centro ideal para la coordinación de turismo de cruceros, circuitos regionales de turismo y centro de concentración y distribución regional de viajes intercontinentales.

## **Plan de Prospectivas 2015**

Uruguay ha definido tres áreas estratégicas en el Plan de Prospectivas 2015 que son Biotecnología, Energía y Logística. De dicho estudio surge la potencialidad para el desarrollo de las actividades logísticas desde Uruguay, enfocado a la región y al mundo.

Por otro lado, hoy el Uruguay comercializa sólo el 25% de su comercio exterior en el MERCOSUR, constituyendo el resto exportaciones extrarregionales, en definitiva destinos muy distantes del Uruguay, donde el control y el uso de la logística es clave para mantener la competitividad de los bienes exportables. Casos a destacar son los textiles, miel, vinos, carne, pescado, productos de biotecnología, forestales, farmacéuticos, etc.

Las actividades relacionadas a servicios logísticos, en términos generales, se pueden resumir en: descarga de buques / aviones, transporte multimodal, almacenamiento de la mercadería, preparación de pedidos para clientes y agregado de valor (etiquetados, ensamblados, actividades semi-industriales, servicios de facturación, gestión de inventarios, coordinación operativa, despachos aduaneros, etc.)

Si se captara el 5% del tránsito regional y se le agrega un promedio a dicha mercadería de 300 horas hombre de trabajo —lo cual implica más valor agregado a la carga— se generarían 29.000 puestos de trabajo directo, que sumados a los indirectos estaría posicionando al sector en 56.000 puestos de trabajo.

## **Plataforma logística regional de alto valor agregado**

A fin de converger en un plan de acción la propuesta se basa en centralizar y focalizar medidas en áreas de alto impacto que básicamente son:

### **1) Marco Legal:**

- Declaratoria de “interés nacional” para las actividades logísticas y las inversiones asociadas, e incluir a las mismas en la ley de promoción de inversiones.
- Exoneración parcial de los aportes patronales a los mismos niveles de las industrias, teniendo en especial consideración la generación rápida de empleo asociada a las actividades logísticas.
- Converger hacia una ley que regule las actividades logísticas, tomando en cuenta las fortalezas de los regímenes de Puerto Libre, Zona Franca y Depósitos Fiscales hoy existentes.
- Permitir a aquellas empresas que operan bajo el régimen de Puerto Libre, lleven adelante actividades de transformación, explicitándolo en la actual Ley de Puerto Libre.
- Permitir delinear, dentro de las zonas francas, áreas con control aduanero para el manejo de productos MERCOSUR, apuntando en el mediano plazo a la derogación de la resolución MERCOSUR CMC 8/94 que inhibe el manejo de productos del

bloque regional en las zonas francas.

## 2) Mejores prácticas

Conformar un grupo multidisciplinario para relevar mejores prácticas y planes maestro en lo referente a Puertos / Aeropuertos, tanto a nivel regional como internacional, para converger en seis meses en un plan de acción, concreto y aplicable, a efectos de captar más tránsito regional de mercadería, así como desarrollar desde Uruguay una plataforma logística de exportación e importación regional, en la cual se desarrollen actividades múltiples de valor agregado.

## 3) Mercado objetivo

Llevar adelante el diseño de una matriz comercial con la activa participación de Oficina de Fomento de Comercio, MTOP, ANP, DGIA, universidades y el sector privado para delinear una estrategia consensuada, ordenada y sistemática para la captación de empresas internacionales para que Uruguay posicione sus centros logísticos de exportación e importación regional.

## El Uruguay inteligente

Uruguay se ha caracterizado por aplicar tecnologías de punta en la construcción de una sociedad digital. El país dio un primer gran salto cualitativo en 1987 con el impulso del proceso de digitalización de su red de conmutación y transmisión, finalizado en 1997. En esta tarea ocupó un rol central ANTEL, evaluando estratégicamente la eficiencia real de invertir en la incorporación de nuevas tecnologías

Debemos señalar que en la historia del Uruguay ha habido una importante incidencia directa del Estado como promotor del desarrollo productivo Sin embargo, en el caso de la industria del software ello no sucedió, más allá de alguna exoneración tributaria específica. Lo que propició el desarrollo de una industria de software local fue la temprana incorporación de tecnología en entidades públicas y privadas, principalmente en las empresas del dominio industrial y comercial del Estado y en las instituciones financieras. Como esa demanda de costosos equipos estaba enmarcada en un mercado de pequeñas dimensiones, la forma más económica de incorporar tecnología era promoviendo desarrollos y adaptaciones locales de software, ya que era muy difícil lograr tecnología propia de hardware en el país. En la medida que los sistemas de computación comenzaron a tener mas capacidad de procesamiento y de almacenamiento hacia fines de la década de los setenta, el gran desarrollo vino de la mano del software, ya que a esa gran capacidad “física” se le comenzó a incorporar conocimiento humano mediante software “a medida”. De este modo se dieron las condiciones necesarias para el surgimiento de una industria: una demanda importante, que además necesitaba profesionales uruguayos para realizar desarrollos en forma local, y una oferta educativa que estaba en condiciones de proveer esos profesionales.

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003), Uruguay asumió el compromiso universal de “construir una sociedad de la información centrada en la persona, incluyente y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento”. Por lo tanto, encauzar el potencial de las TIC's para promover el crecimiento económico y lograr la generación de empleos de alta calidad debe ser un objetivo prioritario.

El sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones resultó el rubro de mayor crecimiento en los últimos cinco años. Las exportaciones, que en 1989 no sobrepasaban los U\$S 250.000, actualmente se estiman en U\$S 100.000.000 anuales. La creación de empleo creció a ritmo similar en el ramo de software, donde de 800 puestos de trabajo en 1990 llegamos hoy a 7.000, siendo buena parte de ellos de alta calidad. Esta notable expansión ha sido liderada por un grupo de alrededor de 15 empresas insertas en los mercados externos. Algunas de ellas han creado incluso filiales en otros países. Es destacable la relación de esas firmas pioneras con algunas multinacionales del sector, cuyos productos sirven de plataforma a los productos nacionales.

Estas tecnologías reducen costos y generalizan el acceso a recursos limitados. Así mismo mejoran la gestión pública y privada e incrementan la productividad, y al expandir el

acceso al trabajo, la educación y el entrenamiento, constituyen un factor democratizador que incrementa la participación de los sectores más postergados de la sociedad en los beneficios del desarrollo. Para el Estado son, además, un fin en sí mismas, pues generan empleos de alta calidad, crecimiento económico sólido, bienes y servicios de exportación y, de hecho, significan ya uno de los diez sectores económicos más importantes del país.

El nivel de exigencia del mercado local convirtió al Uruguay en un adecuado laboratorio de desarrollo para esta industria incipiente. Y la cercanía con mercados con demanda similar de desarrollos “a medida” (que adecuan y adaptan las generalidades de los productos importados), determinaron una temprana proyección internacional de las firmas uruguayas del sector.

La industria nacional de software presenta excelentes perspectivas de crecimiento y consolidación viable. La producción ha tenido un incremento continuo desde mediados de la década del ochenta, y resulta el rubro de mayor crecimiento en los últimos cinco años. Ningún otro sector de actividad del país presenta una dinámica similar. Hoy Uruguay es reconocido en el mundo como el mayor exportador latinoamericano de software.

Los objetivos para el futuro son los siguientes:

-Dotar a ANTEL de un marco jurídico adecuado para poder competir sin desventajas frente al sector privado, tanto referido a la carga de gravámenes o tributos, como a la necesaria flexibilidad y velocidad con que debe tomar decisiones en un ambiente altamente competitivo, de permanente cambio tecnológico, y de gran dinamismo comercial. Particularmente en lo que refiere a los procedimientos para desarrollar alianzas y asociaciones que le permitan mejorar la escala para sus adquisiciones y competir en un esquema regional.

-Plantear políticas para el impulso de la Sociedad de la Información, acercando Internet a todos los sectores de la sociedad. Para ello se deberán fortalecer los programas de educación a toda la población en el uso de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, mejorar la accesibilidad tanto en términos de extensión de las redes como en precio, mejorar la penetración en las áreas rurales, y multiplicar los accesos en lugares públicos.

-Modernizar e informatizar la Administración Pública, ampliando el concepto de “gobierno electrónico” para facilitar el acceso a los servicios de gobierno, dotar de mayor transparencia a la actividad del Estado, e incrementar la eficiencia de la Administración.

-Fortalecimiento institucional y consolidación de la URSEC como organismo regulador de todos los servicios de comunicaciones. Profundizar en la liberalización del sector. Generar estándares de calidad de servicio en materia de telecomunicaciones, tanto básicas como móviles y de larga distancia internacional.

-Instrumentar una política clara de posicionamiento del país para la instalación de “call-centers” y centros de servicios informáticos de empresas de dimensión mundial, con el objetivo de generar empleos de calidad.

-Proseguir en la política de abaratamiento de las tarifas de comunicaciones nacionales de larga distancia.

Según la opinión de varios actores, el país podría llegar a 500 millones de dólares de exportación de software en un futuro cercano. Ese objetivo, que quintuplica las actuales exportaciones, debe ser respaldado por el Estado, fundamentalmente a través de las siguientes herramientas:

### **Prácticas de cooperación y coordinación**

Los actores involucrados (Gobierno, operadores de servicios públicos de infraestructura, universidades e institutos educativos, empresas nacionales y multinacionales, organizaciones de empresas usuarias y consumidores, etc.) deben desarrollar actividades de coordinación de sus esfuerzos en forma permanente, para promover la evolución del sector. El Partido Colorado incidirá fuertemente en la sociedad uruguaya respaldando esta concepción de cooperación entre lo público y lo privado para el desarrollo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el sector de la Información y las Comunicaciones en el Uruguay debe ser considerado como un fenómeno unitario, cuyo espectro abarca desde la infraestructura nacional de telecomunicaciones hasta los bienes intangibles, servicios y aplicaciones producidos en el país. Incluye las actividades industriales y de servicios vinculados a la producción de software, de contenidos y de hardware. Por lo tanto, corresponde analizarlo como un conjunto y sus diferentes segmentos deben ser promovidos en forma coherente y coordinada.

La importancia de estas tecnologías se ve reflejada en numerosos campos de la actividad nacional:

### **La infraestructura nacional de telecomunicaciones**

La misma está compuesta por diversas redes interconectadas que pertenecen a empresas privadas y a la estatal ANTEL, si bien el peso comparativo de la infraestructura de esta última es muy superior al del equipamiento de sus competidores. En el servicio celular móvil existe una red no estatal de cierto porte, y algo similar ocurre en el servicio de datos empresariales. Pero en general, el actor dominante es el operador estatal.

El equipamiento referido, en todos los casos, ha sido provisto desde el exterior. No existen proveedores nacionales de tecnología en infraestructura de telecomunicaciones. La única experiencia histórica relevante al respecto fue la red de datos URUPAC de ANTEL, exitosa tecnología desarrollada íntegramente en el país.

Debe señalarse que la planta actual de ANTEL es de primer nivel y está preparada para seguir evolucionando. Un país pequeño como Uruguay debe básicamente asimilar tecnologías de éxito en países desarrollados, siempre y cuando exista más de un proveedor para estas y sus precios se hayan estabilizado. Esta prudencia en la inversión permitirá

llevar a cabo lo que debe ser una política pública del próximo gobierno: generalizar el acceso universal de voz y datos a todos los uruguayos.

En conclusión, debe ser objetivo del Estado generalizar la conectividad, dotando a todos los compatriotas de acceso ubicuo, equitativo y asequible a las redes y a los servicios que sobre ella se prestan. Continuar el esfuerzo del país en modernizar sus redes y servicios de telecomunicaciones, incrementar el acceso general a la banda ancha, y acelerar la modernización de nuestras redes móviles, acelerará el progreso económico y social de nuestra sociedad, y ayudará a crear una sociedad de la información incluyente.

### **Ciencia y Tecnología en el Uruguay: Apoyo a la inversión privada.**

El caso de la industria del software y el de la industria audiovisual, avalan la tesis de que es en las empresas privadas donde hay que promover un tejido empresarial innovador y crear un entorno favorable a la inversión en C y T. Con muy pocos apoyos de parte del gobierno, estos sectores han crecido a tasas muy altas y se han convertido en sectores generadores de empleo de alta calidad y de divisas.

El desarrollo de industrias asociadas al conocimiento necesita de la interacción de todos los actores sociales. Hay que aumentar la interacción entre el sector público y el privado, entre la academia y la empresa. La contribución del Estado para motivar la necesaria inversión en C y T en la empresa podrá incluir mejoras fiscales a la inversión en Investigación y Desarrollo, deducciones por gastos de personal investigador, deducciones por incorporación de tecnologías de información y comunicación, por capacitación del personal, por cumplir con standards de calidad, etc. Además del marco fiscal, se deberá apoyar a la creación de nuevas empresas de base tecnológica, a través de incubadoras y capital de riesgo.

Durante el período de gobierno 2000-2005, el gobierno adoptó algunas medidas específicas de estímulo al sector tales como la incorporación como export del software, los servicios profesionales, la informática en general y aun el procesamiento de datos, así como la amortización acelerada para equipamiento.

### **Más y mejores recursos humanos.**

El capital intelectual es la base de las industrias de conocimiento. Los recursos humanos proporcionan la clave de un crecimiento sostenido. Los programas de C y T en funcionamiento deberían ampliar sus cometidos para la formación de investigadores en áreas científico-tecnológicas. También debería mejorarse la educación científica en la enseñanza media.

### **Apoyo a líneas prioritarias de C y T.**

El Gobierno podría apoyar de manera prioritaria algunas líneas de investigación, mediante la creación de fondos nacionales en dos o tres áreas que se piense son de importancia estratégica para el país. Las mismas podrían salir de una lista que podría incluir a: Salud, Alimentación, Biotecnología, Energía, Medio Ambiente, Software y Telecomunicaciones. Esto puede coordinarse con políticas coherentes y sostenidas en

materia de cooperación internacional, integración regional y la radicación en el país de centros internacionales de investigación.

**Apoyo a industrias del conocimiento.**

Tomando como ejemplo la Moda y el Diseño, se podría pensar en impulsar la creación de unidades de negocio y de redes que integren a los diseñadores en toda la cadena de producción, distribución, gestión y organización de las empresas del sector. En este caso se podría segmentar además en áreas como la confección, el calzado, la marroquinería, la joyería, la bisutería, etc.

## **Turismo: desestacionalizar e incentivar la inversión**

Desde 1985 se creó el Ministerio de Turismo para coordinar todas las acciones estatales en la materia, así como dotar al sector de un interlocutor oficial para sus necesidades y realizaciones

Durante los primeros años, sumados los nuevos emprendimientos y las remodelaciones de hoteles, el país incorporó más de 50 establecimientos turísticos, que suponen más de 7.000 camas y una inversión superior a los U\$S 600 millones. Además, se concretaron inversiones por más de U\$S 60 millones en instalaciones turísticas complementarias. El sector generó unos 10.000 empleos durante el período 1985-1990.

En los años 90 el turismo generó un quinto del total de divisas aportadas por la exportación de bienes uruguayos, lo que lo consolidó como uno de los principales sectores de exportación del país.

Los incentivos tributarios otorgados por el Estado han constituido un elemento clave para el incremento de la inversión privada. Dentro de estos incentivos, fue decisiva la devolución del Impuesto al Valor Agregado generado por las obras de infraestructura en proyectos de interés turístico, que se estableció en agosto de 1995. Entre 1995 y 1999 fueron amparados por este régimen de incentivos 106 proyectos turísticos, con una inversión total de más de U\$S 800 millones. Desde el comienzo de la política de promoción del sector, la inversión afectada a los complejos turísticos superó los U\$S 1.600 millones.

El turismo receptivo es en la actualidad la principal fuente de demanda externa en términos de generación total de valor agregado y remuneraciones y una de las principales en generación total de empleos, superando a todos los sectores de exportación tradicionales uruguayos, salvo la industria frigorífica. La actividad representa alrededor del 3% del PBI.

Se logró una muy importante diversificación de la oferta con zonas balnearias, zonas termales, turismo histórico, turismo rural y turismo ecológico.

El número de mayor ingreso de visitantes del período se registró en 1997: 2.462.532 personas, con un ingreso de U\$S 759 millones. En 1999 llegaron al país 2.273.164 personas.

Tras la crisis del 2001 en Argentina —de donde proviene el mayor contingente de visitantes— el ingreso de turistas cayó en forma drástica. En el 2002 —el punto más bajo— ingresaron 1.353.872 personas.

No obstante, en la reciente temporada 2003-2004 volvió a incrementarse el ingreso de turistas a niveles razonables: en el 2003, ingresaron 1.508.055 visitantes. Si se compara enero 2004 con el mismo mes del año anterior, el aumento fue de más de 56%: 300.316 visitantes frente a 192.471 personas en enero del 2003.

Asimismo continuó la instalación de nuevos complejos hoteleros con sello internacional, como el hotel Cipriani en Punta del Este, y el turismo de cruceros aumenta año a año. En 2003-2004 Uruguay recibió más de 70.000 viajeros de cruceros.

Para acelerar el crecimiento de este sector es necesario llevar adelante una política nacional de turismo sustentable. A tales efectos, se requiere tener claramente identificadas las bases para configurar un plan de desarrollo del sector.

**1) Combatir la estacionalidad de la oferta.** Ello significa poner en práctica un

plan de marketing global del país, con estrategias y acciones agresivas, que permitan un rápido crecimiento de la demanda. Para la elaboración de un plan global, tendiente a combatir la estacionalidad de la oferta, se revisarán los siguientes temas:

- ❖ Incorporar a los Gobiernos Departamentales a la formulación de políticas y gestión del turismo
- ❖ Definición de la economía turística.
- ❖ Calidad de los servicios.
- ❖ Endeudamiento del sector.
- ❖ Elaboración de planes de acción coordinada de promoción.
- ❖ Creación de instrumentos modernos y genuinos desde el punto de vista de su financiamiento, con constitución de fideicomisos, para llevar adelante las acciones de transformación y crecimiento del sector.
- ❖ Definición de un mercadeo global.

**2) Nuevos productos.** Para desestacionalizar el turismo es necesario, además, crear nuevos productos. Con ello se cumplen dos cometidos: se logra que exista actividad turística todo el año y que esa actividad alcance a todos los departamentos del país.

En los últimos años se avanzó en esta línea, con nuevos productos que abarcan el eco-turismo (que incluye las estancias turísticas, el avistamiento de cetáceos y aves, el senderismo), el histórico-cultural, los negocios y convenciones, y el termalismo. La propuesta consiste en seguir profundizando el desarrollo de estos productos, cuidando además el de sol y playa. En segundo lugar se propone avanzar con otros productos más específicos y diferenciados, que requieren una atención personalizada (caza, pesca, aventura, *spa*, entre otros).

**3) Nuevos mercados.** Durante muchos años nuestro país mantuvo una profunda dependencia del mercado argentino. La propuesta incluye, sin perder la clientela argentina, identificar tres mercados que deben atenderse en forma diferente. El mercado nacional interno, imprescindible para que exista la actividad turística; el mercado regional, profundizando la presencia en Brasil, en especial San Pablo y Río Grande, que constituyen el 23% de los turistas que salen de ese país, y desarrollar los mercados de Paraguay, Chile y Bolivia.

En el mercado extrarregional la propuesta es no sólo seguir creciendo en Europa y los Estados Unidos sino lograr la apertura del mercado asiático, comenzando con Japón. En estos últimos mercados la propuesta pasa por la concurrencia a ferias, la realización de campañas promocionales específicas y la coordinación con las restantes naciones de la región.

Por ello la propuesta de incentivos a la inversión se fundamenta en dos pilares: los incentivos directos y el mantenimiento de la competitividad internacional del sector.

Se postula recurrir al mecanismo promocional de incentivos directos, incluyendo los mecanismos de amortización acelerada, otorgándose selectivamente a proyectos que demuestren inversión en zonas que carecen de ella.

También se propone conceder este tipo de beneficios a la industria ya instalada para así ponerla en igualdad de condiciones con quienes se instalan por primera vez y competirán con ella.

También se propone mantener la competitividad del sector como se ha logrado a

través del tratamiento del IVA: tasa cero al alojamiento de no residentes en los hoteles, y la devolución del IVA para las compras de los turistas extranjeros.

**4) Transporte aéreo.** En materia de transporte aéreo se propone continuar con la apertura de la competencia en el sector.

Asimismo se debe continuar con el mejoramiento de las terminales aéreas. En especial, la propuesta es sumar a las inversiones en Laguna del Sauce y Carrasco, las del aeropuerto de Salto, como forma de incentivar el desarrollo del turismo en la zona.

## **Políticas sociales: un nuevo impulso a la solidaridad**

Según lo reconocen los organismos internacionales, Uruguay ha sido durante las últimas décadas el país más justo de América Latina, tanto por la forma en que combatió la pobreza como por la manera en que distribuyó su ingreso.

A las viejas tradiciones que en materia de igualdad de oportunidades impuso el Batllismo histórico, el país agregó, desde 1985 para acá, la gestión eficiente de políticas sociales que repararon las injusticias y permitieron dignificar la vida de las personas más carenciadas.

Además, hubo una deliberada política de distribución a través de la orientación del gasto social, que llega a ser el 70% del Presupuesto.

El abatimiento de la mortalidad infantil, las políticas de atención sanitaria y de vivienda, la asistencia directa a través de programas alimentarios o de prestaciones como las asignaciones familiares, mejoraron la calidad de vida de vastos sectores.

Esos soportes nos permiten asegurar que ahora que el Uruguay vuelve a crecer, estaremos en condiciones de dar rápida y eficiente respuesta a las cuestiones sociales que tanto nos comprometen.

### **Un tiempo de solidaridad**

Con el retorno de la democracia, en 1985, se inició una nueva etapa para el país, que salía de un largo período de autoritarismo el que, entre otras tantas cicatrices, supuso un importante costo social.

El primer gobierno del Partido Colorado impulsó un renacer de la solidaridad ,orientando las políticas sociales al servicio de los más débiles. Ello permitió una rápida recuperación de los principales indicadores de bienestar social. Entre 1986 y 1990 se alcanzaron los niveles más importantes de disminución de la pobreza: en 1986, 46.2% de las personas era pobre (prácticamente uno de cada dos uruguayos), llegando al 65% en el caso de los menores de seis años; para el último año del primer gobierno colorado, la pobreza se situaba en el 26.6% de las personas, es decir 20% menos que tres años antes.

En la década de los noventa, se continuó transitando por el mismo camino, sin duda con mayor dificultad a medida que se llegaba a la pobreza más medular, al núcleo duro. De esta forma, al año 1999, sólo el 15.3% de las personas era pobre .

Para lograr esto, se aplicaron programas de emergencia, de corte asistencialista, dando respuesta inmediata a las necesidades más urgentes, como la alimentación. Se diseñaron y ejecutaron, a su vez, programas a largo plazo, con una visión integral de las políticas sociales y un fuerte componente de participación de los propios beneficiarios. A modo de ejemplo, es en aquellos años que tomó forma el Plan “Centros de Atención a la Infancia y a la Familia”, que constituye en el Uruguay de hoy un modelo de política exitosa, conocido por el común de la gente a través de los denominados “Centros CAIF”.

El Plan recibe actualmente un importante apoyo a través del Programa Infancia y Familia, el cual permitirá duplicar su cobertura: en los próximos 5 años, 40.000 niños

menores de 4 años serán beneficiarios.

La concentración de la pobreza en la niñez se debe a que las familias más carenciadas son las que tienen la mayor tasa de reproducción. La población más pobre y con menores niveles educativos poseen pautas de fecundidad distintas al resto de la sociedad.

A pesar de esto, el hecho es que en 1986 el 63.2% de los niños menores de seis años era pobre; en el año 1989, esa cifra había bajado a 44.1% y para 1999, se situaba en 32.5%, históricamente la más baja.

A su vez, la realidad demuestra que, en Uruguay, nacer en una familia pobre no significa la condena a la pobreza, dado que las políticas sociales amortiguan los niveles de pobreza y mejoran las oportunidades.

En términos más globales, la atención a la infancia se construyó sobre tres pilares principales: (a) la educación, (b) la salud y (c) las transferencias y subsidios como las Asignaciones Familiares y los programas de alimentación y vivienda.

- ❖ Con la reforma educativa, se logró profundizar y garantizar el acceso universal de los niños al sistema, más allá de su lugar de residencia o su origen social.
- ❖ En materia de salud, la atención primaria, así como el cuidado del binomio materno-infantil, permitió abatir la tasa de mortalidad infantil de 29,5 por mil en 1985 a un 13,8 por mil en el 2002. Paralelamente, la esperanza de vida al nacer trepó de 71,6 años en que se situaba cuando el retorno a la democracia, a 75 años en la actualidad.
- ❖ La lactancia materna exclusiva es clave para la salud del niño, particularmente con relación a las problemáticas de nutrición. Con conciencia de ello, se realizaron campañas masivas, así como otras muchas acciones de estímulo que permitieron alcanzar resultados extremadamente alentadores y difícilmente rebatibles: en 1995, el 15,7% de los niños de hasta 4 meses era nutrido exclusivamente por lactancia materna; al año 1999, ese porcentaje era, en cifras redondas, del 52%. Campañas similares se continúan realizando en la actualidad.
- ❖ Para la misma fecha, se logró alcanzar en Salud Pública una cobertura del 87% de las embarazadas en lo que respecta a controles (el seguimiento del embarazo es básico para asegurar una buena salud de la madre, siendo importante a su vez por el tema del bajo peso de las embarazadas). A ello se sumó el Programa Aduana, el que supone una coordinación y articulación para el control de la embarazada y del niño sano hasta cumplir un año de edad. Ambas políticas, con sus matices, han sido retomadas en los últimos años.
- ❖ El tema del embarazo adolescente y la salud sexual y reproductiva constituyó también una preocupación de primer nivel: partiendo de una “base 0” en 1995, al año 1999 se llegó a atender a más de 20.000 nuevas usuarias. En la actualidad, desde el Ministerio de Salud Pública, se desarrollan acciones de prevención y

capacitación de promotores, cuyo objetivo final sigue siendo el mismo: la prevención.

- ❖ En el caso de las asignaciones familiares, vale la pena recordar la Ley 16.697 de 1995: se amplió la transferencia monetaria incluyendo los casos de jefatura femenina en hogares NBI. En el año 2004, se extendió la cobertura a las familias con ingresos equivalentes a menos de tres salarios mínimos. De esta forma, se llena el vacío con respecto a la obtención del beneficio por parte de las familias sin trabajo pero con niños a cargo.
- ❖ En materia de vivienda, se promovieron más de 50.000 soluciones habitacionales desde 1995. Resultado: 70% de los uruguayos llegaron a cumplir con el anhelo de la vivienda propia (en 1985, el porcentaje era de 57%). Esto supuso llegar a los porcentajes más altos del mundo. El SIAV, por su parte, entregó a la población más carenciada, en igual período, casi 16.000 viviendas. A esto se suma, en el 2004, la creación del Fondo de Garantía de Alquileres para que las familias con menores ingresos y sin garantías puedan alquilar una casa.

### **Respaldo a la integración social**

El Uruguay y el Batllismo han sido pioneros en consagrar ante la ley la igualdad entre hombres y mujeres. Y desde el retorno a la democracia, se continuó por la misma senda. Algunos de las principales políticas o logros son los siguientes:

- ❖ En 1989, a través de la Ley 16.045, se prohibió toda discriminación que transgreda el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector.
- ❖ En 1995, a través del artículo 18 de la Ley N° 16.707, Uruguay reconoce que la violencia doméstica, además de constituir un grave conflicto interpersonal sustentado en relaciones asimétricas de poder, puede en algunas de sus manifestaciones constituir un delito. En apoyo a su aplicación, se crearon las Comisarías de la Mujer, tanto en Montevideo como en todo el interior.
- ❖ En 1997, se estableció la penalización de las conductas de acoso y hostigamiento sexual en el lugar laboral o en ocasión del trabajo.

En materia de políticas de juventud, en el año 1985 se constituye el primer organismo en la historia del Estado uruguayo encargado de la temática de juventud: la Comisión Nacional de la Juventud. En 1987 se creó la Comisión Coordinadora de la Juventud, con representantes de todas los sectores involucrados. De este modo, quedaron sentadas las bases para la posterior creación del INJU.

A ello debe sumarse:

- ❖ En 1988, la creación de la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y el Uso Abusivo de Drogas, la que fue desarrollando múltiples acciones de prevención entre los jóvenes, así como de información.
- ❖ En 1997, con la Ley de Empleo Juvenil, se buscó estimular la contratación de jóvenes, otorgando beneficios a empresas que los incorporen bajo diferentes modalidades contractuales.
- ❖ Entre los programas implementados últimamente por la Junta Nacional de Drogas señalamos:
  - “Si no puedes caminar menos puedes manejar”: campaña de reducción de daños en alcohol para conductores jóvenes.
  - “La Aventura de la Vida”, programa de capacitación para 12.000 escolares del litoral del país y 350 maestros en la prevención del uso de drogas.
  - “Centros Educativos Responsables”, con capacitación a 4000 docentes de Secundaria y UTU de todo el país.
  - “Reto de la Libertad”, video con el cual 330.000 jóvenes de todo el país trabajarán en los centros de enseñanza la prevención del consumo problemático de drogas.
  - Curso de capacitación para el sector público “El tratamiento de usuarios de pasta base”, con la presencia de expertos extranjeros.

El sistema de seguridad social, a medida que pasaban los años, iba cada vez más directa e inexorablemente al colapso financiero. En consecuencia, se introdujeron profundas transformaciones mediante la entrada en vigencia de la Ley No. 16.713 del año 1995. La misma permitió pasar a un sistema previsional mixto, con tres tipos de coberturas: (i) régimen de solidaridad intergeneracional (régimen de reparto para los afiliados con menores ingresos); (ii) régimen de ahorro individual obligatorio (sistema de capitalización, para todos los afiliados menores de 40 años con salarios superiores al mercado para el régimen de solidaridad); (iii) ahorro individual (para los afiliados con mayores ingresos).. El sistema tiene amplia aceptación, con más de 600.000 afiliados a las Afaps y con un mercado de ahorro de US\$ 1000 millones.

La Reforma supuso, además, cuota mutual para todos los jubilados de bajos ingresos y la creación de la “Historia Laboral”, como instrumento de transparencia y seguridad para el trabajador.

Hubo una serie de propuestas complementarias. En 1995, se creó un programa denominado “Bienestar del Adulto Mayor” el cual fue luego institucionalizado bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública como Instituto Nacional de Solidaridad con el Adulto Mayor (INASAM). En ese marco se elaboró la Ley 17.066 sobre alojamientos privados para adultos mayores, estableciendo requisitos de identificación, control y calidad.

### **Pese a la crisis**

Para el año 2001, cuando nuestro país ya vivía una recesión económica importante, lo construido en materia social a lo largo de todos los años anteriores permitió que la CEPAL pudiera seguir afirmando que, junto con Costa Rica, Uruguay volvía a aparecer como el país con menor desigualdad del continente. Y, en pleno 2003, cuando más fuerte golpeó la crisis, el Banco Mundial pudo nuevamente llegar a la misma conclusión.

Las consecuencias sobre el empleo y el ingreso repercutieron directamente sobre los hogares: la pobreza —que a partir de la recesión del año 1999 venía aumentando paulatina pero lentamente— creció repentinamente, para llegar al 23,7% de las personas en 2002 y trepar al 30,9% en el 2003.

A partir de la crisis, la prioridad absoluta pasó a ser la emergencia social.

En este marco, se debe destacar muy especialmente la atención alimentaria que, en el contexto de emergencia, resultó fundamental:

- ❖ El Programa de Alimentación Escolar (PAE) atendía 174.000 niños en el año 2000. La encuesta del INE, realizada a fines del 2003, revela niveles de satisfacción en el entorno del 90% de aprobación por parte de los usuarios. En la actualidad, hay 225.000 los niños de las escuelas públicas cubiertos por el Programa.
- ❖ En cuanto al INDA, en el año 2000 contaba con cerca de 210.000 beneficiarios. Al 2003, esa cifra pasó a ser de más de 300.000 personas, lo que supone un crecimiento acumulado de la cobertura de casi 40%. Ese impacto alimentario significó una asistencia diaria con desayunos, meriendas, almuerzos y cenas a 139.137 usuarios y una asistencia mensual con canastas familiares e individuales a 308.095 personas.

Además de reforzar las partidas presupuestales de los programas alimentarios, se mantuvieron al nivel del año 2001, y pese a las dificultades de recaudación que enfrentó el Estado, las asignaciones en el resto de los programas educativos y sanitarios.

También quedaron firmes las políticas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como el Programa de Asentamientos Irregulares, el cual dio nacimiento al denominado Fondo de Garantía de Alquileres, pensado como respuesta para las familias carenciadas, sin vivienda. A su vez, se firmó también un acuerdo entre el BHU y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, estableciendo mecanismos para solucionar los problemas de endeudamiento de más de treinta mil familias, para que puedan mantener sus viviendas, como promitentes compradores.

A su vez, esta administración implementó el Programa Infancia y Familia, el que comienza a ser ejecutado con fuerza en este último año y supone uno de los mayores esfuerzos financieros dirigidos específicamente a la infancia, con una inversión de US\$ 50 millones para los próximos años.

El Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, que depende de la Secretaría de la Presidencia de la República y se financia con un préstamo del BID, tiene objetivo de mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de riesgo social.

El programa ha seleccionado para su ejecución 100 zonas, el 40% de ellas en Montevideo y el 60% en el interior.

Son beneficiarios 200 mil menores de 18 años y sus familias.

Son organismos ejecutores el Instituto Nacional del Menor, la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Deporte y Juventud y organizaciones de la sociedad civil.

El programa significará: apertura de 200 nuevos centros CAIF, apoyo a 200 escuelas, atención a 500 niños en situación de calle y sus familias, atención a 1000 niños víctimas de violencia familiar; actividades con casi 50.000 adolescentes a través de 450 jornadas recreativas y 250 talleres de orientación vocacional y apoyo a madres adolescentes.

El Programa asistirá directamente a 19.000 niños entre los 0 y los 3 años.

### **Fortalecimiento de la red de protección**

Ahora es necesario fortalecer y modernizar algunos de los aspectos de esa institucionalidad social y de los mecanismos de coordinación y gestión de las políticas, así como redefinir prioridades, objetivos y metas en el corto y mediano plazo, para brindar respuestas más contundentes a los nuevos fenómenos sociales emergentes.

En este marco, se volverá a poner en un rango similar de visibilidad y legitimidad pública a las agendas sociales como parte sustantiva de la agenda de políticas públicas.

La coordinación es un aspecto central, como instrumento, para el logro de objetivos que deben estar claramente definidos. Pero muchas veces se presenta la coordinación como un objetivo en sí mismo, planteándose la necesidad de configurar o estructurar organismos suprasectoriales. Es decir, que la respuesta parecería consistir en generar nuevos organismos e instancias institucionales, lo que parecería a su vez significar un desconocimiento de la necesaria especialización de abordajes que actualmente tienen los organismos del Estado en el cumplimiento de sus objetivos.

En realidad, la coordinación pasa a constituirse en una herramienta a la luz de la significación y contenidos que se le otorgue a una agenda específica de políticas sociales que pueda dar respuesta eficiente a requisitos actuales, así como ser anticipatoria de nuevos desafíos.

Partiendo de esta base, queda claro que el diseño y la puesta en marcha de una visión que avance conceptual y operativamente en el desarrollo de un enfoque y de un marco integrado de políticas sociales, supone algunos elementos básicos:

- ❖ El afianzamiento de la idea de que las políticas sociales tienen su especificidad y su relevancia en el desarrollo de una sociedad, plasmadas a través de agendas de política pública.
- ❖ La fijación de principios y objetivos que apuntalen al logro de programas de integración e inclusión social, particularmente vinculados a la reducción de situaciones de marginalidad, pobreza y segmentación.
- ❖ La redefinición de los marcos institucionales de organización y de funcionamiento de las políticas sociales, que otorgue mayor ejecutividad y diligenciamiento, alta eficacia social y eficiencia de gestión a las acciones sociales que se desarrollan.

- ❖ La articulación de esfuerzos públicos y privados para suplir vacíos de cobertura, para evitar superposiciones y llegadas tardías de los servicios, para cubrir territorialmente todo el país, y principalmente para la concreción de una visión que tenga a las familias como unidad de sustento de un enfoque integral de política social.

La implementación de estas propuestas conlleva, a su vez, la consumación de otras, que no por ser instrumentales son menos importantes para el fortalecimiento de la red de protección social y su modernización:

- ❖ El diseño e implementación de un sistema de información actualizado, que permita potenciar los procesos de seguimiento y evaluación de programas y planes. Este sistema de información debe ser unificado y accesible al conjunto de organismos del Estado y de la sociedad civil, con información relevante para la optimización de los recursos. Ello constituye un medio imprescindible, también, para evaluar el financiamiento de las prestaciones y servicios y su grado de cumplimiento, tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil.
- ❖ Hay que profundizar los esfuerzos realizados por la actual administración para la puesta en funcionamiento de una metodología única y compartida para el cálculo del Gasto Público Social.
- ❖ La sociedad civil debe jugar un rol primordial, no sólo en la ejecución sino en el diseño de las políticas sociales y su seguimiento. Por eso se estudiará —en diálogo entre la sociedad civil y el Estado— la implementación de mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil estén supeditadas a controles financieros externos, integrando así un sistema de información unificado que asegurará mayor transparencia.

Como resultado de todas estas acciones, la meta es reducir la tasa de pobreza a la mitad en cinco años, volviendo a los niveles que el Uruguay supo alcanzar en el pasado reciente.

### **Marginalidad y política de vivienda**

La integración social pasa, entre otros aspectos, por la no segregación, sea esta territorial o educativa, para brindar dos claros ejemplos en los que el fenómeno se puede presentar.

Frente al persistente fenómeno de los asentamientos irregulares, se propone la reformulación de los aspectos atinentes a los marcos regulatorios, la política de alquileres, así como la formalización del mercado inmobiliario informal de los asentamientos irregulares y la recuperación de zonas que cuentan con todos los servicios y que se vaciaron de población. Se trata de lograr una real integración urbana de los asentamientos a los barrios, de regular los existentes y de prevenir la formación de nuevos.

Para ello, además de lo citado se debe: (i) mejorar la calidad de vida en los asentamientos mediante la ampliación y el mejoramiento del acceso a todos los servicios básicos, incluyendo aquellos que permiten movilidad (transporte); (ii) programas tendientes a la inclusión residencial en otros barrios, mediante la recuperación de viviendas deshabitadas, agresiva política de alquileres y plan de garantías para el acceso a éstas, en la línea trazada

por el Fondo de Garantía de Alquileres; (iii) diseño e implementación de un programa urbano de erradicación de asentamientos irregulares, aplicando —con la adaptación correspondiente— el modelo MEVIR.

Todo lo anteriormente expuesto está íntimamente ligado a las políticas de vivienda. En cierta forma, constituyen una sola y misma cosa. Por eso, al hablar del área vivienda, los principales ejes de la política que se proponen aparecen estrechamente vinculados:

- ❖ Construcción de viviendas a través de una política sostenida que disminuya el impacto negativo del incremento de sus costos.
- ❖ Aplicar al máximo la legislación vigente en materia de soluciones habitacionales para los jubilados y posibilitar el destino de los fondos al alquiler de viviendas a fin de asegurar el funcionamiento racional y rápido del sistema. La construcción es necesariamente lenta y eventualmente cara.
- ❖ Facilitar, mediante la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, la utilización de instrumentos financieros disponibles (fideicomiso, *leasing*, etc.) a los efectos de dinamizar el mercado inmobiliario, dotándolo de flexibilidad y medios de financiación modernos. De esta forma se desarrollarán emprendimientos privados dirigidos a sectores que se encuentran en condiciones de acceder a estas soluciones y se liberarán recursos para aquellos segmentos de la población que realmente lo necesiten.

### **La Prioridad: Infancia y Adolescencia**

Para el Partido Colorado, la infancia es claramente la prioridad. En tal sentido, se trata de lograr —como ya se supo hacer— el abatimiento de los porcentajes de pobreza entre los niños y los adolescentes, así como buscar soluciones creativas para un desafío muy difícil: la brecha existente entre la pobreza infantil y la pobreza de los adultos, más particularmente los adultos mayores, sin plantear una batalla inter-generacional.

- ❖ Impulsar con renovados bríos la aprobación de un nuevo Código del Niño, lo que no se ha logrado a más de trece años de haber ratificado Uruguay la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ❖ Hacer prevalecer el interés superior del niño, tanto en las decisiones judiciales como en las administrativas.
- ❖ Simultáneamente con la aprobación del nuevo Código, se debe ajustar toda la estructura de protección público-privada en materia de infancia y adolescencia para poder disponer de un verdadero Sistema Nacional de Protección Integral de Infancia y Adolescencia. Esto se encuentra directamente relacionado con el esfuerzo que se propone hacer para modernizar la actual institucionalidad de la red de protección social.
- ❖ Hay que disponer del relevamiento del 100% de la población menor de 4 años que vive en barrios clasificados por niveles de riesgo y en hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Con ello se diseñarán estrategias focalizadas en la familia, potenciándolas y brindando servicios integrales.

El Partido Colorado propone hacer un esfuerzo nacional para seguir disminuyendo la Tasa de Mortalidad Infantil, hasta llevarla a los mejores niveles de América Latina, es decir, por debajo de 10 por mil, en un plazo máximo de cinco años. Para ello, se dará un nuevo impulso al Programa ADUANA (de seguimiento de la embarazada y su hijo sano durante un año) así como a las políticas de control de los embarazos. A su vez, se diseñarán estrategias específicas para superar las disparidades departamentales.

Directamente ligado a la Tasa de Mortalidad Infantil, se encuentra el bajo peso al nacer, lo que se advierte más en los últimos años, en el contexto de crisis que el país ha conocido. Hacia 1998 se llegó al porcentaje menor en la materia – sólo el 6.8% de los nacidos presentaba talla inadecuada –por lo que, superada ahora la crisis, puede plantearse esa cifra como meta.

Las niñas, niños y adolescentes tienden a concentrarse en vecindarios de composición social baja (fenómeno de segregación residencial, al que ya se hizo referencia). A su vez, es importante el número de jóvenes que deja de estudiar tempranamente (4 de cada 10, entre los 16 y los 19 años), entre los cuales un sector tampoco trabaja ni busca trabajo. En este sentido, la política a diseñar, debe tener tres metas:

- ❖ Evitar la incorporación temprana, precaria y marginal al mercado de trabajo.
- ❖ Disminuir las tasas de deserción del sistema educativo.
- ❖ Evitar el embarazo adolescente.

Si bien el trabajo infantil y adolescente no representan cuantitativamente un fenómeno alarmante, cualitativamente sí lo es, por lo que se disminuirá su incidencia hasta acercarse a su erradicación. El trabajo infantil, y particularmente el trabajo adolescente, se contradice con la permanencia en el sistema educativo y la culminación del ciclo de educación obligatoria de nuevo años. En tal sentido, se deberá continuar en la línea marcada por el Comité para la Erradicación de Trabajo Infantil, profundizando su accionar.

De igual modo, los niños en situación de calle constituyen un fenómeno tal vez no tan alarmante desde el punto de vista numérico, pero que igual debe ser abordado como una prioridad absoluta. En este punto, el rol de la sociedad civil (a través de las ONGs, del sector privado, del voluntariado) deberá ser central al momento del diseño y ejecución de programas específicos.

El embarazo adolescente provoca riesgos físicos y psicológicos. Hoy en día, en Uruguay, cerca del 17% de los partos se producen en madres de entre 10 y 19 años. La mayoría de ellos se concentra en la adolescencia tardía, pero no se debe olvidar que los casos de “niñas-madres” suponen un muy elevado riesgo tanto para la salud de la joven como para la del niño. El fenómeno se produce mayoritariamente entre las jóvenes provenientes de hogares carenciados. Por eso, la situación constituye frecuentemente un mecanismo de reproducción de la pobreza, entre otras cosas por el abandono del sistema educativo que suele acompañar a la maternidad en estos casos.

El embarazo adolescente no responde exclusivamente a variables ligadas a la educación, sino a una multiplicidad de factores entre los cuales los culturales no son los menos importantes. Por ello, se propone:

- ❖ Desarrollar programas preventivos que vayan al encuentro de la adolescente en riesgo.
- ❖ Garantizar la disponibilidad amplia y gratuita de los medios de anticoncepción, acompañado esto del correspondiente asesoramiento.
- ❖ Ampliar y mejorar la educación sexual en Educación Primaria y Secundaria:.

Ya ha quedado demostrado el sin sentido de desarrollar políticas de infancia sin apoyar paralelamente a las familias en las que dichos niños crecen. Por ello, si la infancia y la adolescencia tienen que ser privilegiadas al momento de diseñar la agenda social, la familia debe ser tomada como el eje articulador de todas las acciones, buscando a su vez fortalecerla en su capacidad de transmitir activos y valores.

### **La familia como eje articulador**

La familia es el medio de socialización primario e inmediato del ser humano, por lo que adquiere una importancia fundamental en la transmisión de valores. A su vez, se constituye en la mediadora de los valores que reciben sus miembros —particularmente los niños— de las diferentes órbitas de la vida, incluidas las instituciones educativas y el Estado. Al respecto, cabe resaltar las contradicciones que pueden existir, especialmente a nivel de los núcleos familiares carenciados, entre las pautas transmitidas por las familias y aquellas que buscan transmitir las escuelas y liceos, lo que actúa en desmedro del niño y del adolescente.

En Uruguay, como en la mayor parte de los países del mundo, el concepto de familia se encuentra en tránsito. En realidad, ya no se puede hablar de la familia, sino de las familias, porque ya no responde a un único modelo. Este cambio de modelos supone, en el caso de los sectores medios y medio altos de nuestro país, un fenómeno similar al que se ve en los países desarrollados: la postergación de la paternidad/maternidad, el crecimiento de las uniones libres, la baja de la natalidad, la alta tasa de divorcios y el aumento de los hogares uniparentales.

En el caso de la población más carenciada, el fenómeno es distinto: alta tasa de embarazo adolescente, tasa de natalidad muchísimo más elevada, jefatura femenina de los hogares, ausencia de figura paterna, etc.

Frente a estos fenómenos, se cree fundamental recuperar el rol de la familia como eje articulador, no buscando imponer un modelo como aquel ideal o deseable, pero sí procurando desarrollar políticas tendientes a fortalecer la capacidad del núcleo familiar para transmitir activos y valores a sus hijos. En tal sentido, se propone:

- ❖ La conveniencia de la creación de Escuelas de Padres a nivel del sistema educativo, con dos objetivos: (i) apoyar a los padres en su rol y (ii) buscar implementar un proyecto educativo global único y coherente, entre la familia y el ámbito educativo.

- ❖ El desarrollo de un programa de información y apoyo a las familias carenciadas para el fortalecimiento de sus capacidades y el uso de los diferentes servicios sociales disponibles para apoyarlas.
- ❖ Como ya se señaló, la implementación —en el marco de los hogares por debajo de la línea de pobreza— de estrategias focalizadas en la familia, potenciándolas y brindando servicios integrales a los niños y niñas menores de 4 años y a las embarazadas a través de los Centros CAIF.
- ❖ Hay que impulsar la creación de servicios de guardería —tanto en el sector público como privado— para los hijos de funcionarios y empleados.
- ❖ Deben ponerse en funcionamiento todos los mecanismos necesarios para asegurar la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010.

Una de las principales dificultades que encuentran los jóvenes es la de la inserción laboral. Al respecto, la Ley de Empleo Juvenil es un instrumento con el que se cuenta para multiplicar las oportunidades laborales, particularmente en lo que atañe a la primer experiencia laboral. En tal sentido, se propone desarrollar —mediante soportes masivos que no supongan costos que el Estado no se puede permitir— una campaña de interiorización y explicación de la ley dirigida a los potenciales empleadores.

Más allá de la ley en sí, se incentivará la iniciativa propia para la creación de empresas y por ende de puestos de trabajo (propios y para otros, jóvenes o no). Una alternativa sería estudiar la posibilidad de alivianar las cargas impositivas por un plazo acotado en el tiempo, como manera de facilitar la consolidación de la empresa.

A ello se sumará un esfuerzo específico en el área de la capacitación, y particularmente la capacitación relacionada con la creación y gestión de pequeñas y medianas empresas.

Así como el tema laboral es una preocupación importante para los jóvenes, el acceso a la vivienda es otra dificultad —y no menor— que se plantea al momento de independizarse o de decidir crear su propia familia. En este marco, las políticas de recuperación de viviendas deshabitadas propuestas en el correspondiente capítulo son aplicables también en lo que refiere a los jóvenes. A eso se suma la propuesta de apoyar, desde el recientemente creado Fondo de Alquileres, el acceso a los jóvenes al arrendamiento, posibilidad que, hoy en día, les está prácticamente vetada.

A estos aspectos se le debe sumar la temática del deporte. La misma, si bien no incluye exclusivamente a los jóvenes, juega en el caso de éstos un rol particularmente importante. En tal sentido, se propone adoptar las siguientes medidas básicas:

- ❖ Revisar y elaborar un nuevo y moderno Plan Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación.
- ❖ Fomentar las competencias deportivas a nivel de la Educación Media.
- ❖ Promover el desarrollo del deporte a nivel barrial, potenciando a las actuales Plazas de Deportes (creando nuevas plazas en aquellos lugares donde se detecte la necesidad de hacerlo), tomándolas como verdaderos centros de formación y

atención de la familia uruguaya, procurando estimular la autogestión de los mismos con ciudadanos o instituciones que se comprometan a realizarlo.

- ❖ Coordinar los esfuerzos públicos y privados para la creación de una red de espacios deportivos que respondan a las exigencias del deporte de alta competencia.

La experiencia demuestra que una mayor participación de la mujer en la sociedad contribuye al desarrollo económico y al fortalecimiento de las instituciones, tanto públicas como las de la sociedad civil. Al proponer una política activa que tienda a la real igualdad de los sexos en todos los ordenes de la vida social, su ejecución se traducirá en un fortalecimiento de la familia, en una mejora en la calidad de la alimentación y en los niveles de educación de los niños, en una drástica disminución de las tasas de marginación social y, sobretodo, en una mayor confianza en el sistema democrático de gobierno y sus instituciones.

En materia de políticas dirigidas hacia las mujeres en el marco del fortalecimiento del tejido social y de la familia y sus miembros, se propone:

- ❖ Implementar los mecanismos necesarios para asegurar la plena aplicación de la Ley 16.045 de no discriminación.
- ❖ Se propone continuar la aplicación de las líneas establecidas, por el MSP para la atención de las mujeres con embarazos no deseados.
- ❖ A la mujer ama de casa le resulta casi imposible aportar durante 35 años para poder obtener una jubilación. Una posible línea es la incorporación de esas mujeres a un régimen ficto de aportación a una cuenta individual, en el pilar de capitalización, para los períodos de trabajo en el hogar.
- ❖ Fortalecer al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, revisando su estructura y enclave institucional.
- ❖ Continuar en el sendero marcado por el Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica.
- ❖ Hacer un esfuerzo particular por revisar los contenidos curriculares del sistema educativo, de manera de asegurar que no haya elementos discriminatorios.
- ❖ Continuar en la senda marcada por el Plan de Igualdad en el Empleo. Ahí probablemente se encuentre uno de los puntos más importantes sobre los que se debe avanzar.
- ❖ Implementar un Plan de Nacional de Igualdad de Oportunidades.
- ❖ Apoyar a la mujer madre que trabaja, proceso que se inició con la universalización de la Educación Inicial y el funcionamiento de los Centros CAIF. La multiplicación de servicios similares y de guarderías va también en beneficio del tiempo de la mujer madre.
- ❖ También hay que garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, fortaleciendo todas las acciones tendientes a superar los problemas de salud relacionados con este tema: embarazo precoz, morbimortalidad materna, cáncer ginecológico, VIH/SIDA.
- ❖ Se suprimirá toda discriminación entre los hijos legítimos y naturales.
- ❖ Se dará prioridad a la condición de la mujer que habita en el medio rural, poniendo a su alcance programas que contribuyan a su realización como ciudadana y como persona

- ❖ Se implementarán políticas que respalden y fortalezcan a la Mujer, dándole la visibilidad y el posicionamiento político, profesional y social necesario para consolidarse

## **Seguridad Social y Adultos Mayores**

La Seguridad Social aparece como otro de los pilares básicos sobre los que se construyen las políticas sociales, con una enorme cobertura. En la actualidad, el Banco de Previsión Social tiene 725.000 beneficiarios. Además de las jubilaciones, pensiones y subsidios transitorios, el BPS da las siguientes prestaciones a activos: 560.000 seguros de enfermedad; 420.000 asignaciones familiares y 30.000 seguros por desempleo. En este marco, se propone ante todo continuar con la reforma para universalizar el sistema y desarrollar estos otros lineamientos:

- ❖ Es necesario desarrollar acciones para volver a incorporar al sistema al mayor porcentaje de trabajadores posible, rescatándolos del informalismo y coordinando medidas en relación con la mejora de las relaciones laborales.
- ❖ Se buscará profundizar la diversificación de las inversiones de los fondos de ahorro previsional para asegurar su mayor rentabilidad, lo que significa mejores jubilaciones para los trabajadores en el futuro. Se utilizarán así las oportunidades que abren los nuevos instrumentos financieros que, adicionalmente, permiten una aplicación más intensa de los fondos para el apoyo a la actividad económica nacional.

Un país como el Uruguay, con un porcentaje tan alto de adultos mayores, debe dar un paso más para su integración real al núcleo familiar, del cual la sociedad tiene cada vez más tendencia a expulsarlos. Se debe, pues, procurar un envejecimiento activo y participativo, manteniendo al adulto mayor en su entorno habitual de vida el mayor tiempo posible, con su familia y sus amigos, disfrutando de un proyecto de vida estimulante.

Desde este punto de vista, surgen las siguientes propuestas generales relativas a los adultos mayores, como miembros de las familias uruguayas, buscando apuntalar su calidad de vida y su participación activa en la comunidad:

- ❖ Se promoverán cambios en la imagen del adulto mayor procurando intercambios intra e inter-generacionales. Se buscará desarrollar experiencias de encuentro entre las generaciones mediante la participación voluntaria del adulto mayor en proyectos con los niños, fortaleciendo la figura positiva del “abuelo activo”.
- ❖ Se estimularán acciones tendientes a mejorar la calidad de vida del adulto mayor en relación con el uso del tiempo libre, recreación, actividad física, capacitación y atención preferente.
- ❖ Se pondrá especial énfasis en el desarrollo de programas de alfabetización (o re-alfabetización) de adultos mayores.

- ❖ Se promoverán servicios alternativos a los institucionales para promover la permanencia del adulto mayor en su medio. Se incentivará el desarrollo del voluntariado, como apoyo en el campo de la ayuda a domicilio, la atención socioeducativa en la familia y el fomento de las relaciones de los mayores con su entorno.
- ❖ Se Implementará una política de control tendiente a asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de casas de salud, en todos los diferentes aspectos involucrados: características de las plantas físicas, disponibilidad de recursos humanos calificados, etc.

Se incentivará el desarrollo de programas de cuidados paliativos y de control del dolor, a la vez que se reforzará la atención domiciliaria de la salud.

## **Educación: la reforma permanente**

A su larga y rica tradición educativa en Primaria y Secundaria, Uruguay agregó, en la última década, un importante impulso reformista que ha permitido poner en marcha una serie de tendencias irreversibles que deberán afianzarse en el próximo tiempo.

El crecimiento presupuestal de ANEP, la extensión de la matrícula en todos los niveles – hay ahora 200.000 alumnos más que en 1985-, la universalización de la educación inicial, las Escuelas de Tiempo Completo, los Bachilleratos Tecnológicos y la creación de los Centros Regionales de Formación de Profesores, son algunos de los logros reformistas que merecen destaque.

Esos impulsos han significado que haya una tendencia marcadamente creciente de la demanda, lo que en sí mismo es muy positivo para el país y nos obliga como sociedad a seguir mejorando, pero tiene la contracara de acentuar los problemas edilicios y docentes.

En 1985, toda la ANEP tenía 547.455 alumnos y en el 2003 se llegó a 743.224, con tasas de crecimiento de la matrícula del 3 y del 4% anual en el período, siendo el incremento demográfico promedial del 0.8%.

Hay una verdadera “explosión” en los años más recientes, con crecimientos del 4.51 y del 5.57% en Secundaria, mientras que la matrícula en UTU aumentó entre el 2002 y el 2003 entre el 7 y el 17.4% según los cursos, lo que implica una advertencia – saludable, pero advertencia al fin – respecto a la necesidad de implementar nuevos y mejores programas de contención.

### **Las Escuelas de Tiempo Completo**

A marzo del año 2004 funcionaban 99 Escuelas de Tiempo Completo, en una positiva experiencia que demuestra que a mayor tiempo educativo hay indudablemente mejores rendimientos, tendencia que debe pautar toda prestación educativa.

Las evaluaciones realizadas por ANEP confirman que las Escuelas de Tiempo Completo significan:

- ❖ Mejores índices en el abatimiento de la repetición. La tasa de repetición en ellas se sitúa en el 12.4%, por debajo del promedio de repetición de las escuelas comunes (17.9%) y menos de la mitad de la tasa en las escuelas de contexto social crítico,

que es del 30% y más.

- ❖ Hay un claro vínculo entre la tasa de repetición y la posterior deserción – el alumno que más repite es luego el que deserta más temprano – por lo que la Escuela de Tiempo Completo es una estrategia adecuada para prevenir la deserción.
- ❖ Los rendimientos en lenguaje y matemáticas son sensiblemente mayores en este tipo de escuela.
- ❖ Los resultados en todas las materias son mejores que los promedialmente esperados en los contextos sociales desfavorables y muy desfavorables.

De las 99 Escuelas de Tiempo Completo 46 son bilingües: 40 con español-inglés y 6 con español-portugués, ubicadas éstas en la frontera con Brasil. Esta experiencia, introducida desde el año 2000, abre una nueva frontera y si bien habrá que esperar un tiempo para realizar una evaluación definitiva, se trata sin duda de una perspectiva pedagógica sumamente alentadora.

Esta exitosa experiencia del tiempo completo debe impulsarnos a reafirmar el rumbo.

El ritmo de las inversiones desarrolladas hasta ahora, a través de las partidas presupuestales y de los préstamos internacionales – sólo entre 1996 y 2003, ANEP ha licitado construcciones por US\$ 100 millones con financiamiento del BID – permite asegurar que para 2006 y 2007 se llegará a 86.000 alumnos. Para fines del próximo período podrá haber 318 escuelas de este tipo, pasando de los 30.000 alumnos actuales a 100.000. Con esa cobertura se estaría dando una respuesta social y pedagógica completa a la mitad de la población infantil con problemas de pobreza,

La Escuela de Tiempo Completo permite una asistencia integral desde el punto de vista educativo, sanitario y alimenticio, con lo que se corta el circuito de desnutrición, falta de talla adecuada, desintegración social o desamparo familiar y serios problemas de aprendizaje.

### **Quince años Completos y Obligatorios**

Así como se logró completar la matrícula de educación inicial de alumnos de cuatro y cinco años, es perfectamente viable avanzar en esa línea para incluir a los niños de tres años, especialmente los que provienen de hogares de menores ingresos. Hay que recordar que la mitad de los preescolares de cuatro y cinco años que ingresaron provienen de los hogares de menores recursos, por lo que esta política tiene un sustento indudable de equidad.

Ahora el sistema tiene que incorporar a 25.000 niños de tres años, lo que parece una meta accesible si se tiene en cuenta el comportamiento del último tiempo. En 1995, la matrícula de Educación Inicial era de 48.618 alumnos en el sector público y en el 2003 la misma llegó a 88.886, con un crecimiento en ese período del 90.6%.

Imponer en los hechos, más allá de las normas legales que se dispongan, la obligatoriedad de la educación durante 15 años, desde los 3 hasta los 18, es por lo tanto un objetivo posible y realizable.

Para ello hay que combatir, a partir de políticas deliberadas y específicas, dos de los problemas que muestra el sistema; la deserción y la repetición.

Si tenemos en cuenta el crecimiento de la matrícula y los parámetros

internacionales, puede concluirse que la situación de Uruguay no es muy buena pero tampoco es dramática en materia de deserción. El 90% de los alumnos que egresan de la escuela entran al ciclo medio, pero es allí dónde se produce la mayor deserción, ya que el 50% de los alumnos no termina el segundo ciclo. En Francia, por ejemplo, egresa el 70%. A su vez, se ha confirmado que la tasa de repetición baja en la Escuela con alumnos que provienen del preescolar y baja en el liceo en alumnos con buena escolaridad, por lo que no hay otra respuesta que la insistencia educativa.

Al respecto, se han manejado varias alternativas, como la extensión de los cursos de 7mo,8vo y 9no en las escuelas rurales una nueva oferta de Educación Media del primer ciclo. Al principio la respuesta fue tímida, con 327 alumnos en 1999, pero el programa ya ha crecido en términos considerables: en el año 2003 hubo en esa modalidad 1771 estudiantes.

Lo mismo ocurre con los programas incipientes para alumnos desertores de Secundaria o de UTU, basados más en proyectos prácticos que en formación teórica para procurar un egreso rápido y en lo posible vinculado al mercado laboral. Estas iniciativas son muy recientes y no pueden evaluarse aún, pero van en la dirección correcta de flexibilizar y ampliar la oferta, de forma que el joven tenga diversidad de opciones.

A esta programación más flexible debe agregarse toda una batería de atractivos, que van desde la educación física y el deporte a la puesta en marcha de resortes pedagógicos subutilizados. La deserción y la repetición se combate con el uso ingenioso y creativo de las oportunidades docentes, a través de la utilización de todos los recursos presenciales y a distancia; creando ambientes propicios a la educación; con un lenguaje – en el sentido más amplio de la expresión – que involucre a los adolescentes y que supere el divorcio entre el mundo adulto y la cultura de los jóvenes. Informes técnicos de ANEP indican que el fortalecimiento de la enseñanza de lenguaje y matemática, de manera integrada y transversal a todo el sistema educativo, permite ampliar el logro de destrezas y habilidades que le darán a los jóvenes mejores herramientas para manejarse en la vida cotidiana. Hay que lograr que sean ellos, los alumnos, quienes descubran “la utilidad” que la educación significará para sus vidas.

### **De la vieja UTU al Tecnológico**

Hay una profunda renovación en la Universidad del Trabajo, que abre al país la perspectiva real de contar a la brevedad con una verdadera Universidad Tecnológica. La orientación que vienen asumiendo los bachilleratos tecnológicos, el éxito que han demostrado en poco tiempo – arrancaron en el 97 con 800 alumnos, ahora hay 16.000 – el vínculo efectivo con el mercado laboral y empresarial y la conexión con las Facultades de la Universidad de la República, constituyen pautas exitosas desde las cuales el Uruguay se puede plantear legítimamente un cambio profundo de sus estructuras educativas.

Todavía sigue siendo mayoritaria la cantidad de jóvenes que se orienta al bachillerato tradicional, como corresponde a un país con nuestras tradiciones y mentalidad, pero la explosiva matrícula del Bachillerato Tecnológico – donde ya hay prueba de admisión, dado que la demanda supera en dos y tres veces las posibilidades locativas y docentes – permite pensar que en poco tiempo puede haber un cambio sustantivo en la orientación de nuestros jóvenes, que debe afianzarse e impulsarse.

Al comienzo del 2004, los bachilleratos eran las siguientes: Administración, Electromecánica y Electrónica, Diseño y Tecnología de la Construcción, Organización y

Promoción del Turismo, Mantenimiento y Procesamiento Informático, Tecnología Agraria, Química básica e industrial y Termodinámica. En el 2005 se agregará Investigación en Ciencias Biológicas.

Los nuevos Bachilleratos se van sumando tras consultas con el sector privado, a través de los Consejos Consultivos que integran empresarios y trabajadores y tras analizar la demanda y el grado de la carrera con las Facultades de la Universidad.

### **Mas calidad y más tiempo**

Ha mejorado persistentemente la calidad del producto educativo en todos sus niveles, con mejores comportamientos en lenguaje y matemática. Mientras que en lenguaje la proporción de alumnos suficientes pasó de 57.1% en 1996 a 66.3% en el año 2002, en la prueba de Matemática dicha proporción fue de 34.6% en 1996 para luego ascender al 48.3% en 2002.

Hay 800 centros de enseñanza vinculados a la red de conectividad educativa, lo que abre enormes posibilidades de instrumentar programas de educación a distancia.

Las inversiones en infraestructura permitirán superar uno de los problemas serios de nuestros liceos: la acumulación de tres turnos, con atisigamiento de alumnos y docentes. Desde 2006 se logrará que los centros del ciclo básico, es decir, todos los liceos y las escuelas técnicas, funcionen con un máximo de dos turnos.

Hacia el largo plazo del país, pensando en la próxima década, la enseñanza pública tendrá que apuntar a la hazaña de dar a todos sus alumnos un sistema de doble horario, como ofrece la enseñanza privada. Ahí está planteada la gran brecha entre unos alumnos y otros, desafío que solamente ha superado hasta ahora la escuela de Tiempo Completo. La masificación impide por ahora que el sector público encare ese tema, que puede ir resolviéndose con programas de educación física o artística o de recreación que permitan una mayor vinculación horaria del alumno con la escuela o el liceo. Pero el camino del futuro es el horario completo o doble para toda la enseñanza pública. Suena utópico, pero las utopías educativas son relativas y más realizables en el país de José Pedro Varela.

Junto a estos esfuerzos, la mayor y más completa profesionalidad de los docentes del ciclo medio permitirá redondear la apuesta a la calidad. La creación de los CERP, la nueva legislación para el reconocimiento de los títulos y una redimensión del IPA van a permitir que en los próximos 5 años todos los docentes de Educación Media tengan formación específica en profesorado.

### **Una Gestion más eficaz**

La tendencia preponderante en el primer mundo es la de darle mayor autonomía de gestión a los centros de Enseñanza, para que cada unidad educativa tenga sus propias facultades de administración y de orientación, dentro de los parámetros pedagógicos que establezcan las autoridades competentes.

Sin llegar a los extremos autonómicos que muestran algunas experiencias sajonas y norteamericanas, podría aceptarse que en Uruguay es oportuno ensayar algunas formas de descentralización, que paulatinamente vayan complementando el centralismo administrativo que suele mostrar nuestra organización educativa.

Eso no debe significar un debilitamiento del sentido representativo y democrático que la ley da a la organización de la Administración de Educación Pública y, por lo tanto,

deben evitarse los excesos corporativistas según los cuales se propone que la Enseñanza sea dirigida exclusivamente por los profesores. La ANEP representa por sus tradiciones y estructuras una sabia armonización de la participación técnica y política en la dirección de la Enseñanza y debe mantenerse la centralidad de las decisiones.

Pero seguramente se podrá aligerar la gestión si se comienza un proceso paulatino pero firme de delegación en los centros de enseñanza de algunas cuestiones de la administración.

Varias evaluaciones internacionales demuestran que son más exitosos los centros educativos con mayor autonomía de gestión y que cuenten con una intensa integración de padres, alumnos y profesores, con una comunidad responsable que se comprometa positivamente.

Ello va de la mano de una nueva mentalidad, en la que la “rendición de cuentas” o accountability pase a ser un ejercicio habitual de información y transparencia, de manera que los rendimientos del centro educativo puedan evaluarse y mejorarse permanentemente.

### **La Democracia necesita Demócratas**

Así como la República necesita republicanos, la democracia requiere demócratas, personas educadas en los valores cívicos y la tolerancia y preparados para ejercer responsablemente sus derechos y obligaciones.

Esto significa que la Enseñanza tiene que formar ciudadanos competentes, sujetos de pleno derecho, jóvenes con autoestima, uruguayos con sentido de nacionalidad, personas predispuestas a la racionalidad y a la mentalidad científica, capaces de discernir y criticar. Hombres y mujeres que libremente puedan desarrollar sus vidas a través de la aplicación de sus talentos y virtudes.

Para ello es imprescindible que el principio de laicidad sea respetado cotidianamente, en todos los ámbitos de formación y socialización. La Enseñanza debe mantener y cuidar la laicidad todos los días, para que sea absolutamente inadmisibile todo intento directo o subliminal que vaya en su contra.

## La Salud: El usuario como centro del sistema

- ❖ El centro del sistema es el usuario. Ninguna fuerza corporativa (gremial, médica o empresarial) puede estar por encima de ese postulado.
- ❖ La promoción, prevención y educación para la salud deben sustituir el modelo asistencialista de hoy. Toda Institución pública, mutual, farmacias y los llamados “seguros parciales” deben, coordinados por el MSP, realizarlas.
- ❖ Creación del Fondo Nacional para la implantación de la APS (Atención Primaria de Salud). Sólo puede ser creado por ley. La ley de presupuesto deberá fijar que porcentaje de los ingresos deben destinarse con exclusividad a esa estrategia.
- ❖ Mejor gestión. Hay que ganar en eficacia y en eficiencia, tanto en el sector público como en el privado. El dinero que hoy se gasta puede y debe rendir más.
- ❖ Mayor libertad del usuario. El aporte de los trabajadores para su seguro de salud al BPS debe financiar su atención en donde aquel quiera atenderse: hospital o IAMC.
- ❖ El Fondo Nacional de Recursos financiará la atención de patologías y no sólo los actos de alta tecnología y costo.
- ❖ La Acreditación de Instituciones y la Educación Médica Continua con las correspondientes re-certificaciones profesionales, darán garantías a los usuarios.
- ❖ La coordinación y la complementación de servicios, entre el sistema público entre sí y entre el público y el privado, terminará por la vía del contrato, con la fragmentación del sistema.
- ❖ La Comisión Nacional de Evaluación de Tecnología será quien estudie, evalúe e incorpore el ingreso de nueva tecnología al país. Evitará que tecnología no imprescindible genere demanda inducida con costos no justificables.
- ❖ Una Superintendencia de Control de Calidad y Gestión, en la órbita del MSP, deberá sustituir en su momento lo que hoy realizan departamentos del Ministerio en el marco del Programa Promoss y del Fideicomiso para continuar el control asistencial y económico - financiero de un sistema que recién hoy está alcanzando el equilibrio.

La salud, entendida como la definió la Organización Mundial de la Salud en 1948 es “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de enfermedad”. El nivel de salud de una población es el resultado de un conjunto muy amplio de factores – trabajo, alimentación, educación, saneamiento, seguridad, entre otros- y no depende solamente de la acción de un Ministerio, ni de los servicios de atención médica.

El Uruguay presenta una evolución positiva en los principales indicadores de salud, que se destacan entre los mejores de la región:

- ❖ La esperanza de vida al nacer pasó de 71.6 años en 1985, a 75 años en el año 2000.
- ❖ La mortalidad infantil, ha continuado mejorando, pasando de 29.5 por mil en 1985, a 19.6 por mil en 1995, y 13.5 por mil en el año 2002. El aumento puntual del año 2003 a un 15 por mil mostró que la crisis golpeó duro en la población de más bajos recursos. El crecimiento económico de este año mostrará que se sigue la tendencia descendente de este sensible indicador.
- ❖ La cobertura de las inmunizaciones es prácticamente universal: en el año 2000 fue del 95%, entre los menores de un año, para la Antipolio, la DPT y la triple viral (sarampión, paperas, rubéola) y del 99% para la BCG. El Programa ampliado de inmunizaciones se mantiene dentro de los mismos parámetros.
- ❖ Casi el 100% de los partos son institucionales, prácticamente la mitad en el sector público y la otra en el privado. La mortalidad materna es muy baja, situándose en valores cercanos al 3 por 10.000.
- ❖ Más del 90% de los recién nacidos de riesgo son captados por los servicios asistenciales.

Las políticas de salud fueron una prioridad para los gobiernos del Partido Colorado desde 1985.

Una de las áreas privilegiadas fue la materno-infantil<sup>1</sup>. De esta forma, se logró un muy fuerte abatimiento de la Tasa de Mortalidad Infantil: de cerca de 30 por mil en 1985 a algo menos de 14 por mil en el 2002. Este éxito se debe a las mejoras en el sector público, ya que el sector privado registró siempre un comportamiento adecuado. Ahora queda el desafío de las diferencias regionales entre los departamentos y la extensión de programas modelos, donde la mortalidad se ubica notoriamente por debajo del promedio nacional.

Siempre dentro de la misma área, se dio un particular énfasis al tema del control del embarazo, siendo que este es importante para asegurar la buena salud de la madre, así como básico para controlar los posibles casos de bajo peso. De esta forma, el porcentaje de embarazos controlados aumentó (en el MSP) de 74% a 85%, entre el año 1995 y el 1999. A su vez, se implementó el Programa ADUANA, de control de la embarazada y el niño sano hasta el primer año de edad.

Se desarrollaron fuertes campañas para incentivar la lactancia materna, una de las mejores políticas de largo plazo en materia de salud alimentaria de los niños.

La Atención Primaria en Salud fue una estrategia a la que se le dio prioridad, consistente en privilegiar la prevención y la promoción, descentralizando la atención a los beneficiarios. A título de ejemplo, durante el segundo gobierno del Partido Colorado, se crearon, por citar sólo lo más notorio: 66 consultorios de médicos de familia; 22 policlínicas barriales; 10

---

<sup>1</sup> Ver también Capítulo sobre Infancia y Adolescencia

Centros de Salud y un Programa Pediátrico de Periferia que realizó 180.000 consultas anuales.

La tasa de crecimiento de nuevos casos de VIH-SIDA aumentó hasta 1997, pero desde allí empezó a decrecer. En el año 2002 se registraron 231 casos nuevos, lo que representa una tasa anual de 68 casos por millón, de las más bajas de los países de América Latina con buenos registros epidemiológicos. En 2003 se llegó a erradicar el VIH-SIDA en los recién nacidos. El tratamiento con Doble y Triple Plan está disponible para los usuarios de ASSE y de las IAMC, siendo uno de los pocos países del mundo en asegurar un tratamiento gratuito para los usuarios afectados.

La población tiene un acceso prácticamente universal a los servicios de salud. El mutualismo, los servicios asistenciales de ASSE, el Hospital de Cínicas, Sanidad Militar, Sanidad Policial, los servicios municipales y demás instituciones sanitarias aseguran una amplia cobertura. El Fondo Nacional de Recursos permite la atención igualitaria de todos los uruguayos en la medicina altamente especializada: cirugías cardíacas, trasplantes, diálisis, prótesis de cadera, etc. Esta realidad confirma que el Uruguay no tiene en principio problemas de equidad en el acceso, como ocurre en tantos otros países, inclusive algunos desarrollados. Nuestro problema es más de diferentes calidades en las prestaciones: hotelería, colas de espera, atención más personalizada, rapidez, seriedad en los horarios, comodidades para los familiares, burocracia en la logística de los abastecimientos, etc.

### **Un gasto del primer mundo**

En el área de los servicios de salud el esfuerzo estuvo puesto en la racionalización del gasto público y en el apoyo al saneamiento financiero de las instituciones mutuales.

En el caso de ASSE y otros prestadores públicos se centralizaron las compras de medicamentos en el Ministerio de Economía y Finanzas de forma de adecuar la capacidad de negociación del Estado, lográndose importantes economías en la gestión de los recursos en esta área.

Se avanzó considerablemente en la identificación positiva de los usuarios de ASSE, asignatura largamente pendiente de un organismo que es responsable de la atención de un tercio de la población pero que no tenía aún un conocimiento pleno de quienes podían acceder a sus servicios. Al presente existen más de 900 mil usuarios identificados en ASSE

Respecto de la red asistencial de ASSE se formuló, tras dos años de intensos trabajos y consultas, una planificación de los distintos niveles que la misma debe atender. Se asignaron responsabilidades de acuerdo a la demanda efectiva de las zonas de influencia de los establecimientos, mejorando la calidad y optimizando los recursos existentes.. Esta propuesta de red fue plasmada en el decreto 460/01 y está lista para ser implementada. Su aplicación conllevará una importante racionalización en la prestación de los servicios de ASSE, aliviando la carga de pacientes del Interior que llegan a los hospitales, los que podrán ser atendidos en los establecimientos de origen cuando así corresponda.

Subsisten sin embargo algunos problemas de equidad e ineficiencia en el sistema de

cobertura de los usuarios y otras situaciones que provienen del carácter múltiple y superpuesto de las prestaciones, por lo que a menudo muchos usuarios mantienen derechos en diversas áreas al mismo tiempo.

Por otra parte, el carácter principalmente curativo del modelo de atención y diversas características de los mercados sanitarios significan costos más elevados que lo deseable y posible. En Uruguay, los gastos en salud se han visto incrementados de una forma muy importante: en el año 1968 representaban un 5,3% del PBI, en 1991 el 8,3% y en el año 1999 el 10,7%, cifras similares a las que se registran en los países más desarrollados. Los adelantos tecnológicos, los cambios demográficos (reducción de las tasas de fecundidad, aumento de la esperanza de vida, el envejecimiento de la población), las variantes en el perfil epidemiológico de la población (las enfermedades infecciosas reducen su prevalencia y aumentan las enfermedades crónicas y degenerativas y los accidentes) explican en parte la tendencia al crecimiento.

Como consecuencia de ello y con la situación de caída del empleo y de los ingresos a partir de la crisis financiera de 2002, hubo situaciones excepcionales de tensión en el sistema de salud. La reducción en los ingresos de las IAMC y las limitaciones presupuestales en ASSE y en los distintos servicios públicos recrudecieron algunas deficiencias del sistema.

Como contrapartida, los servicios del MSP-ASSE tuvieron en los últimos años un crecimiento muy importante, ya que casi 200.000 personas se desafiliaron del mutualismo y fueron al sector público (a junio 04 retornaron, a través de DISSE, 80.000) Hubo por lo tanto dificultades puntuales en algunos servicios pero el sistema demostró su fortaleza y no colapsó.- Los esfuerzos de racionalización del gasto de los años previos y la mayor autonomía y profesionalización de las distintas Unidades Ejecutoras del MSP permitieron una organización más eficiente. Por otro lado, los presupuestos de muchos programas fueron protegidos, como fue el caso del “Programa Ampliado de Inmunizaciones”; del “Programa Reactivos Control Epidemiológico”; del “Programa campaña AEDES” y los “Gastos de funcionamiento de Atención Primaria en Salud.”

El Fondo Nacional de Recursos cumple una tarea noble y de gran importancia para la salud de los uruguayos, ya que asegura un acceso universal y gratuito para la atención de un conjunto de patologías que involucran procedimientos generalmente de alta tecnología y alto costo. Sin embargo, hacia el año 2000 se agravaban los problemas de larga data relacionados con los bajos controles de calidad y seguimiento de los pacientes, la forma de remuneración y pago de los Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE) que lo proveen de servicios, los avances en la tecnología y la demografía del Uruguay. En el año 2000, el Fondo Nacional de Recursos presentaba un déficit del 13%.

La magnitud y persistencia de los desequilibrios económicos arriesgaban la continuidad de las prestaciones de medicina altamente especializada. Ante la gravedad de la situación se tomaron una serie de medidas, como fueron la modificación del reglamento interno, la negociación con los proveedores de insumos, el congelamiento de los aranceles, la protocolización y auditoría de los actos médicos que permitieron un saneamiento financiero del mismo. Gracias a estas medidas, el FNR obtuvo en el año 2003 un superávit del orden del 8% que permitió mantener una cobertura universal en los tratamientos más complejos y caros. Sin embargo, subsisten problemas estructurales importantes porque al financiar

solamente procedimientos de alto costo y con mecanismos de pago por acto se mantienen distorsiones con el resto del sistema.

El mutualismo ha debido enfrentar los mismos fenómenos que explican el incremento del gasto en salud en las sociedades modernas: nuevas tecnologías, envejecimiento de la población, cambios epidemiológicos. Estos hechos, sumados a problemas de mala gestión y a un modelo asistencial super-especializado, generaron largos períodos de fuertes desequilibrios económicos. Pese a los importantes incrementos reales de las cuotas mutuales, y en especial, al encarecimiento de las órdenes y tiques, los déficit persistían. Hasta mediados de los noventa, las mutualistas absorbieron sus déficit con endeudamiento con los médicos y proveedores. Las altas tasas de inflación mensual, hacían que las cuotas se incrementaran cada dos meses, mientras que, en la mayoría de las mutualistas había atrasos con los salarios médicos y los pagos a los proveedores. De esta forma la inflación permitía licuar los malos resultados. La reducción de la inflación, impidió seguir licuando el déficit por esta vía.

En el año 2000 se auditaron todas las mutualistas de Montevideo. Las auditorías detectaron: una deuda acumulada en las 14 mutualistas de Montevideo de 300 millones de dólares, que equivalía a 11 meses de recaudación. Los activos existentes no eran suficientes para cubrir los pasivos. Las auditorías mostraron el riesgo de cierre de varias instituciones, con la consiguiente disminución de la calidad de los servicios asistenciales que recibían los socios. Las situaciones más críticas mostraban insatisfacción e incertidumbre en los afiliados o socios y permanentes conflictos laborales con médicos y funcionarios.

Ante la gravedad de la situación el MSP, reforzó los controles sobre el sector, reglamentó un Estatuto Tipo –que define claramente los roles y responsabilidades de los distintos órganos de gobierno interno de las mutualistas y prohíbe situaciones de conflictos de intereses-, al que las mutualistas deben ajustarse, se redujeron los precios de las ordenes a consultorio para Medicina General, Pediatría y control del embarazo, y se creó el Programa Modernización del Sector Salud (PROMOSS), que permitió apoyar financieramente a aquellas mutualistas endeudadas, que presentaran un plan de reconversión que atacara a los principales problemas en las áreas asistencial, económica y organizativa detectados en las auditorías. Los préstamos se otorgaron solamente a aquellas instituciones que demostraron adoptar reformas en sus procesos internos de administración, recursos humanos y gerencia.

A los efectos de resolver el problema del endeudamiento laboral, el MSP promovió la creación de un fideicomiso en el año 2003 que permitió que la mayoría de las instituciones con deudas laborales acordaran con sus funcionarios y médicos su cancelación en plazos apropiados. Con eso se posibilitó además que para hacer uso de los dineros, las Instituciones deben demostrar al MSP mensualmente, que en lo asistencial y en lo económico y financiero han hecho lo correcto.

## **Evaluación Y Certificación De Los Servicios**

El Partido Colorado propone:

**Poner el centro de la atención en el usuario y su salud.** Las dificultades del sistema de salud, la crisis financiera y los problemas del modelo de atención oscurecen la necesidad de revalorizar al usuario como el objetivo central de todos los esfuerzos.

Para ello hay que avanzar en una integración del sector con un enfoque más amplio de la salud, teniendo en cuenta otros aspectos del individuo y su familia. La madre adolescente en riesgo, la niñez carenciada, el anciano con pocos recursos, los sectores de menor nivel de ingresos, tienen otras problemáticas sociales que trascienden a la salud y que la determinan, lo que debe atenderse con un enfoque más integrado del punto de vista de los servicios.

**Hacia un modelo asistencial en el que se privilegien los aspectos de promoción y prevención,** tanto en los factores de riesgo en el área materno infantil y de enfermedades infecciosas prevalentes y emergentes, como en los factores de riesgos y estilos de vida perjudiciales para la salud que se relacionan con las enfermedades crónicas no transmisibles (cardiovasculares, diversos tumores, diabetes, artrosis, etc.)

Se impulsará nuevamente el papel de los médicos de familia y de cabecera en todos los servicios públicos y privados, de forma de mejorar la calidad y accesibilidad al sistema y la continuidad de la atención. El avance de la tecnología y la especialización en medicina no debe ser un obstáculo para que el paciente continúe con una relación personalizada y estrecha con un médico que pueda conocerlo a él y su familia y no sólo a su patología.

En ASSE se continuará con la política de identificación de usuarios, de fortalecimiento de la red asistencial dando cumplimiento a las normas vigentes sobre la asignación de roles y responsabilidades de atención en cada nivel de complejidad de la red existente. De esta forma los usuarios recibirán una atención más efectiva, eficaz y con mayor garantía de calidad.

Se implementarán medidas para asegurar que las Mutualistas cumplan con las prestaciones obligatorias y que todos sus afiliados reciben los servicios a los que tienen derecho.

Hay que continuar con la rebaja de órdenes y tiques, asegurando que los mismos vuelvan a su rol moderador del consumo y dejen de ser solo un instrumento adicional del financiamiento de las IAMC.

Hay que cambiar el sistema del seguro del BPS para darle plena libertad de elección al usuario, para que se atienda donde realmente desea.

A menudo, BPS financia a las instituciones que no atienden a los afiliados porque no pueden pagar órdenes y tiques, y luego procuran asistirse en los hospitales de ASSE. El sistema de identificación de ASSE rechaza estos pacientes por ser afiliados de las IAMC a través del seguro del BPS, con el resultado que el afiliado, el empresario y el Estado pagan pero las personas no son atendidas. En el nuevo sistema el dinero del Estado irá donde el usuario del seguro del BPS elija, si en lo sucesivo quiere atenderse en el sistema de ASSE así lo podrá hacer, será identificado como tal y el BPS pagará a ASSE una suma que cubra el monto que pagaría a la IAMC. De esta forma existirá mejor acceso al sistema para el afiliado de bajos recursos, justicia y mayor eficiencia en la asignación de fondos, y mayor competencia por los afiliados del seguro del BPS, todos resultados deseables. En los lugares más eficientes del mundo, los hospitales son gerenciados como empresas privadas, con equipos gerenciales que compiten en licitaciones y los hospitales públicos, con personal público, compiten a su vez en calidad y precios con los privados.

Los avances en el seguimiento y la auditoría de los procedimientos realizados a los pacientes, la segunda opinión médica, la renegociación de la deuda acumulada, el reordenamiento de los aranceles de los actos médicos y todas las mejoras de la gestión efectuadas desde el año 2000 han permitido reequilibrar al Fondo Nacional de Recursos y asegurar un funcionamiento más eficiente y eficaz. Sin embargo, financiar procedimientos de alta tecnología como los que realiza el Fondo (cirugías y otros procedimientos cardíacos, diálisis renales, trasplantes, etc.) implica que los fondos se concentren en las etapas de la enfermedad donde ésta ya es crónica, irreversible, y las mejoras en la salud de los pacientes no pueden ser a menudo completas. Resulta claro que el Fondo como tal debe privilegiar también una estrategia más equilibrada, generando espacios para que las patologías sean atendidas de mejor manera en etapas iniciales de su aparición y desarrollo.

El Fondo deberá llegar a acuerdos de transferencias financieras a las entidades de salud (IAMC, ASSE, otros seguros públicos y privados) que realicen acciones preventivas, de promoción y de primer nivel y segundo nivel de atención. Esto implicará menor incidencia posterior de las patologías que el Fondo cubre y, por lo tanto, más salud y menor gasto en el largo plazo.

Así por ejemplo, la hipertensión, el sobrepeso y la obesidad, la diabetes, y demás factores de riesgo, deben recibir una atención más directa y decisiva en los niveles donde surgen, porque al no hacerlo derivan en patologías más complicadas e irreversibles que luego el Fondo deberá pagar contratando procedimientos de alto costo y eventualmente con más reducido impacto sanitario.

### **Controlar la calidad**

El adecuado acceso a los servicios debe ir de la mano con la calidad de atención. En el país existe percepción de que la calidad de los servicios es despareja y que no existen controles adecuados.

La acreditación es un proceso a través del cual las entidades cumplen dos funciones básicas: se establecen exigencias mínimas con perfiles técnicos modernos y actualizados, y además se hace más transparente y visible la existencia de entidades que cumplen y las que no cumplen con estos requisitos. De esta forma, los usuarios y la opinión pública tendrán una visión mucho más clara de la atención disponible, y elegir en consecuencia.

La acreditación de establecimientos deberá ser realizada a partir de una participación lo más amplia posible y con la participación de especialistas independientes para el proceso técnico de evaluación. El sistema debe apuntar a establecimientos privados y públicos, ya que todos deben mejorar la calidad asistencial.

A su vez, habrá que reorganizar la distribución de los médicos en relación con los servicios. Los médicos que hacen un esfuerzo por actualizarse y mantenerse al día con los avances tecnológicos, los que trabajan activamente para incorporar los conocimientos a la práctica, son quienes deben tener acceso prioritario a los puestos del sistema público. Los sistemas de certificación médica, al permitir evaluar la calidad asistencial de la profesión médica, significarán un nuevo impulso a la aplicación del principio de poner en el centro de la atención al usuario.

### **Superintendencia de Servicios de Salud para regular y fiscalizar el comportamiento de los prestadores**

A los efectos de poder cumplir con lo anterior, será imprescindible crear una Superintendencia de Servicios de Salud para regular y fiscalizar el comportamiento de las mutualistas y demás prestadores de servicios, garantizando la calidad de los mismos y los derechos de los usuarios. El país tiene una Superintendencia de Seguros pero que no cubre a los seguros de salud. Los seguros de salud son también y en primer lugar, seguros, por tanto las instituciones deben ser regulados de una manera adecuada en la estructura y en el manejo de sus riesgos financieros, en su patrimonio, en su endeudamiento, y en su operativa financiera en general de forma de asegurar que sean solventes y puedan cumplir su rol. Sin instituciones fuertes y solventes no habrá sistema de salud bien sustentado en el futuro.

Un MSP fortalecido en su función de rectoría deberá abocarse prioritariamente a la promoción de la salud, apoyando estrategias efectivas para enfrentar las patologías emergentes y desarrollar la policía sanitaria. Deberá avanzar en el diseño de políticas y programas destinados a promover una lucha más frontal contra los factores de riesgo de las patologías no trasmisibles y los estilos de vida no saludables, y continuar con los esfuerzos para enfrentar las patologías infecciosas en la niñez cadenciada, el VIH-SIDA y otras aún prevalentes. Deberá también profundizar y mejorar su rol de supervisión atacando el tema de la modernización de las normas de habilitación y acreditación de servicios de salud, la formulación de políticas de uso racional del medicamento y la tecnología médica, la mejora en el proceso de evaluación de la seguridad y calidad de los medicamentos y dispositivos terapéuticos.

Para fortalecer el rol rector y planificador del MSP se plantea seguir profundizando el proceso de descentralización de ASSE - iniciado en 1987 con la aprobación de creación de ASSE - tendiendo a separar del MSP las actividades asistenciales directas en beneficio de la población carente de recursos. ASSE deberá continuar trabajando en el desarrollo de su red asistencial, en la promoción de una mayor profesionalización de los cuadros gerenciales de los hospitales, en los contratos de gestión con los mismos, en los sistemas de información y en especial en la identificación positiva de sus usuarios.

## Un Estado conciso y una gestión eficiente

El Programa de Reforma del Estado aplicado entre 1995 y 1999 consistió en un enfoque más moderno y gerencial de la administración pública y de cara al ciudadano. Supuso, entre otras acciones:

- ❖ La reforma de la Administración financiera del Estado creando un sistema integrado de información financiera (SIIF) a disposición de todos los interesados, incluyendo los proveedores del Estado;
- ❖ Se declararon excedentarios más de 11.500 cargos y funciones contratadas en los Ministerios comprendidos en la Reforma del Estado. Todos los funcionarios afectados pudieron optar por el Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial. Se aprobó la reestructura de un conjunto de Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional, totalizándose la supresión de 1.771 cargos del escalafón militar;
- ❖ Se implementaron sistemas de incentivos a mayor tecnificación, responsabilidad y excelencia en el desempeño;
- ❖ Formación gerencial de jerarcas públicos y la creación de cargos de Alta Especialización, por concurso y con contrato;
- ❖ Sistema de evaluación de la gestión presentando objetivos estratégicos, metas e indicadores de resultados y de seguimiento del gasto por Centro de Actividad;
- ❖ Se modernizó el control sobre la Administración Central, y se le dio transparencia al mismo, dando a difusión los controles realizados.

El Programa de Modernización de la Gestión Pública, durante los años 2000 a la fecha, logró los siguientes principales resultados:

- ❖ Se mejoró el sistema de “ventanilla única” para los inversores, para asegurar celeridad del proceso y unificación de criterios;
- ❖ Se estableció un nuevo sistema, centralizado y eficiente, para las compras estatales, especialmente las compras de medicamentos y alimentos;
- ❖ Se desarrollaron mejoras en los procesos en trámites relevantes para el ciudadano tales como la Cédula de Identidad, Certificados de Buena Conducta, Sistema de Atención Externa de Salud Pública, facilitando el pago de tributos a través de redes privadas de cobranza;
- ❖ Comenzó la separación entre la actividad reguladora y prestadora de servicios por parte del Estado: se crearon la URSEA y URSEC como unidades reguladores en materia energética y de las telecomunicaciones;
- ❖ Se reguló la competencia y en varias áreas (telefonía internacional, mercado postal, etc. se sujetó al Estado a las reglas de la competencia de mercado;
- ❖ Se dispuso e implementó la venta de inmuebles y vehículos excedentes del Estado;

Durante los últimos períodos de gobierno se concesionaron varios servicios y obras que contribuyeron a modernizar la infraestructura del país y redundaron en claros beneficios para los usuarios. Entre las concesiones, cabe destacar, la Ruta Interbalnearia, la

Ruta 1, la playa de contenedores del Puerto de Montevideo, el Hipódromo de Maroñas y el Aeropuerto Internacional de Carrasco. A ello debe agregarse la subasta de nuevas bandas celulares que, sumado a la red telefónica más actualizada y tecnificada de América Latina, permitirá el acceso de cientos de miles de nuevos usuarios a la telefonía móvil, más económica y más moderna.

El objetivo principal que se persigue es el de seguir construyendo un Estado más focalizado en los servicios que debe prestar y más eficiente, reduciendo la carga fiscal (impuestos, tasas, contribuciones y precios que el ciudadano aporta al Estado) como porcentaje del Producto Interno Bruto. El ciudadano debe recibir más y mejor y debe reducirse lo que debe pagar por lo que recibe. A estos efectos:

- ❖ Se aplicará una política activa de concesión de obra pública que reduzca las necesidades de inversión directa del Estado. De esta manera se liberan recursos que aporta la ciudadanía por todo concepto y se reorientan recursos para atender los fines primordiales: la seguridad pública, la administración de justicia, la atención de la salud y la educación.
- ❖ Se continuará con la modernización de la gestión pública utilizando todos los recursos que proporciona la tecnología, concentrando el esfuerzo en el contralor del gasto y de los resultados, fortaleciendo y coordinando los mecanismos de control externo e interno así como los controles de gestión. Cada dependencia y organismo del Estado deberá responder por la calidad de su gestión y los resultados obtenidos. Esto implica profundizar una política de transparencia hacia la ciudadanía.
- ❖ Se podrán en práctica nuevas experiencias de aumento de las retribuciones de los funcionarios públicos, conjugando los resultados de gestión de ciertas unidades operativas con el costo de personal de la Administración.
- ❖ En el sector de los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales del Estado se continuará con el proceso de desmonopolización en las áreas públicas que aún permanecen cerradas a la competencia.
- ❖ Se iniciará una política gradual de reorientación de ciertas empresas públicas con el propósito de tornarlas más eficientes en su gestión, asegurando los derechos adquiridos de sus trabajadores y creando los mecanismos tanto para que sus trabajadores, como los consumidores y los ciudadanos en general puedan adquirir acciones de dichas sociedades. Será el inicio de una auténtica política de capitalismo social en que podrán participar todos los habitantes del país, mitigando, así, el corporativismo de ciertos sectores vinculadas a las empresas públicas que privilegian sus propios intereses económicos en detrimento del interés general y el bien común.

### **Gobiernos locales: la descentralización municipal**

Las Juntas Locales constituyen potencialmente un instrumento fundamental para promover una real descentralización de la gestión municipal. Dicho potencial no se ha materializado aún por ausencia de un marco legal claro que establezca mejor su identidad y funciones dentro del gobierno municipal, y las integre en lugar de enfrentarlas como ocurre a menudo con la administración municipal.

Se requiere por tanto realizar los ajustes en la normativa que permitan que las juntas locales se transformen en un real mecanismo de descentralización de la gestión municipal.

La última reforma constitucional aportó nuevas formas de asignación de fondos para el desarrollo del interior del país y para la ejecución de las políticas de descentralización. En el nuevo Artículo 298, Inciso 2 se establece con tal fin una asignación de una cuota parte (alícuota) de los fondos recaudados por tributos nacionales fuera del departamento de Montevideo, la que deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

Los montos recaudados son destinados a un Fondo de Desarrollo del Interior, que afecta los mismos contra propuestas de proyectos planteados por las Intendencias departamentales a través de una Comisión Sectorial (Artículo 230) y que debe aprobar el Poder Ejecutivo.

La aplicación de estos mecanismos fue positiva desde su vigencia en esta primer Administración, ya que las intendencias departamentales dispusieron de una nueva fuente de financiamiento que se destinó principalmente a obras viales.

Sin embargo, la evidencia de la aplicación de la normativa de asignación de los fondos demostró que continúa demasiado centralizada, ya que da lugar a procesos burocráticos extensos con excesiva participación de organismos nacionales y no ofrece una verdadera participación local en su administración como sería deseable. Esto significa que el potencial de desarrollo de nuevas formas organizativas a nivel local no está plenamente explotado.

Sin embargo, la normativa constitucional vigente ofrece un marco adecuado para cumplir fines de desarrollo mucho más amplios.

Por tanto, para continuar, profundizar y fortalecer el proceso de descentralización municipal es necesario establecer mecanismos legales en la próxima modificación presupuestal que permitan nuevas formas de integración de la gestión local. Se deberá promover que los proyectos de inversión se formulen también para actividades productivas y que se desarrollen formas de gestión innovadoras de los fondos a nivel municipal y local, fomentando una co-participación entre los municipios y los privados a través de organizaciones no gubernamentales, cooperativas de productores y otras diversas formas asociativas.

En cualquier caso, estas nuevas formas asociativas y de gestión de proyectos tendrán una supervisión y responsabilidad municipal, ya que es en dicho nivel de gestión donde reside la verdadera responsabilidad política sobre la gestión de las inversiones departamentales.

## Reforma política

Por tradición histórica, por formación doctrinaria y por trayectoria cívica el Partido Colorado es una asociación política de filiación liberal. Los liberales creen en la libertad y la devienen por encima de todas las cosas. La libertad espiritual, la libertad política y la libertad económica. Las tres se entrelazan y no pueden funcionar ni desarrollarse normalmente en forma independiente.

La libertad espiritual implica el derecho de expresar el pensamiento sin censura previa “en toda materia” y, al mismo tiempo, el derecho de profesar –o no– una religión. Y, como corolario, el de practicarla en público o en privado. Habida cuenta de que en los últimos tiempos el mundo presencia un resurgimiento –a veces sangriento– del fanatismo e intolerancia religiosa es necesario asumir enérgicamente la preservación del laicismo institucional de nuestro país –dentro y fuera del ámbito educativo– como suprema garantía de libertad y paz en materia religiosa.

La libertad política implica el derecho de reunirse, asociarse (en partidos, sindicatos, organizaciones de diverso tipo) y participar en la conducción del país eligiendo a los gobernantes nacionales y departamentales. La democracia requiere imprescindiblemente ciudadanos con espíritu amplio y tolerante, que no pretendan imponer por la violencia sus opiniones, que no descalifiquen moralmente a los que piensan distinto, que acepten resolver sus diferencias sin alterar el orden público y a través de las urnas y que sean leales con el sistema constitucional que el pueblo se ha dado libremente.

La libertad económica implica el derecho de dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita. El Partido Colorado cree en las virtudes de la economía de mercado para desarrollar la producción, la industria y el comercio como factores de bienestar y progreso, pero no cierra los ojos con indiferencia ante el dolor, la desgracia, la desocupación o la miseria.

El Partido Colorado se preocupó por consagrar jurídicamente los llamados “derechos económico sociales” (legislación del trabajo, seguridad social, derecho de huelga, etc.) y de conformar un Estado que tiene la capacidad de intervenir para garantizar la vigencia de los equilibrios sociales básicos sin por ello desconocer ni asfixiar la libre iniciativa de la gente, principal motor del desarrollo económico y gestora de la creación de riqueza. No otra cosa fue la política socio-económica impulsada y practicada por José Batlle y Ordóñez a comienzos del siglo pasado.

Como punto previo a cualquier planteo programático es menester dejar bien en claro que se defenderá con todos los medios legales la vigencia del principio de seguridad jurídica, que incluye el de no retroactividad de las leyes y el respeto de los derechos adquiridos. Consecuente con ello se garantizará, por ejemplo, la plena efectividad y el total acatamiento de la Ley N° 15.737 del 8/3/85 (que amnistió y otorgó impunidad a quienes se habían levantado en armas contra las autoridades constitucionales legítimas) y de la Ley N° 15.848 (conocida como Ley de Caducidad) que contribuyeron, en gran medida, a lograr la pacificación del país.

En otro orden de cosas, pero siempre dentro del ámbito de la seguridad jurídica, el Partido se compromete a respetar los legítimos derechos de quienes invirtieron sus capitales en diferentes sectores de la economía nacional.

Tras la introducción de los grandes principios que orientan la acción del Partido Colorado, cabe señalar aquellas acciones que hoy se entienden apropiadas para perfeccionar la democracia.

Es necesario reglamentar el recurso de referéndum contra las leyes (artículo 79 de la Constitución) de manera totalmente distinta a la que rige actualmente, que se estima altamente inconveniente, en tanto fomenta un uso frívolo y demagógico del instituto, al que se recurre para obstaculizar, y si cabe, neutralizar, la labor gubernamental.

En cuanto al Poder Ejecutivo sólo cabe seguir insistiendo en la profesionalización de la Policía y en su diligente colaboración con los diferentes sectores de la sociedad, como se ha hecho con éxito hasta ahora.

En cuanto al Poder Judicial es urgente e imprescindible volver a poner en práctica el Código del Proceso Penal, promulgado durante el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti, para lograr una justicia más rápida y efectiva, más humana, y que se administre delante de la ciudadanía, como debe ser en un país que se precie de democrático y liberal. Las víctimas de los actos delictivos tampoco deberán ser dejadas de lado, por lo que se habrá de legislar al respecto con sentido de justicia compensatoria.

El Partido Colorado seguirá apoyando la gran reforma electoral de 1997 que instituyó el balotaje (o segunda vuelta) para la elección del Presidente de la República y separó en el tiempo los comicios nacionales (presidenciales y legislativos) y departamentales (intendentes y ediles). El Partido se opondrá con decisión a cualquier tentativa para derogarlo porque lo considera un sistema equilibrado y electoralmente justo. En cambio, no habría inconveniente en estudiar la posibilidad de volver a unificar en el tiempo las elecciones nacionales y departamentales, dándole al elector la libertad de optar, si esa es su voluntad cívica, por lemas diferentes en lo nacional y lo departamental, sin que su voto pueda ser anulado.

## **Ética Pública**

El Partido Colorado a través de su rica historia de ejercicio del gobierno —dónde las inconductas han constituido la excepción— ha demostrado su acendrada defensa de una ética política, entendida básicamente como la administración proba de los asuntos públicos.

Conscientes de que el tema incide en el debido respeto a los derechos de los ciudadanos, que atañe a una mejor y más eficiente gestión del Estado y que, aún más relevante, hace a la calidad y legitimidad de la democracia, los colorados somos firmes impulsores del establecimiento de límites éticos al accionar de los representantes de la sociedad en el servicio público.

El Partido Colorado entiende que, en primer lugar, debe existir un severo control social —y los mecanismos que lo hagan viable—, con una ciudadanía consciente de la problemática, preparada para enfrentarla y participando activamente, ejerciendo su derecho a fiscalizar. Sin perjuicio de ello, aunque no negamos que la responsabilidad mayor se encuentra en los niveles de decisión política, afirmamos que la totalidad del funcionariado público debe estar sometido a las mencionadas prescripciones éticas.

En segundo lugar, el Partido Colorado está decidido a continuar promoviendo y fortaleciendo los instrumentos jurídicos para prevenir, detectar y sancionar las conductas

contrarias a la ética en la función pública. Dichos instrumentos deben proporcionar criterios sólidos a través de la prescripción de principios universalizables, generales, públicos y finalistas, para adecuar y juzgar imparcial y razonablemente la conducta de los representantes públicos en términos amplios.

Mucho se ha avanzado en la materia y el Partido Colorado puede mostrar con orgullo su acción proactiva. Por un lado, la sanción de la Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción, iniciativa del gobierno colorado (1995-2000) y elaborada por asesores del Poder Ejecutivo en forma conjunta con nuestros legisladores. Allí se crea la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera que entiende en la materia, estableciéndose, además, disposiciones en materia penal, control social y sobre declaración jurada de bienes e ingresos de autoridades y funcionarios públicos. Por otro lado, nuestro país firma en 1996 y ratifica en 1998, la Convención Interamericana contra la corrupción.

Como plan de acción, en el plano más general se apuntará a:

- ❖ Reglamentar por Ley el recurso de referéndum para contribuir a la seguridad jurídica y evitar que su uso demagógico pueda obstaculizar la acción de gobierno.
- ❖ Poner en práctica el Código de Proceso Penal aprobado por el Parlamento.
- ❖ Oponerse a la derogación de la reforma constitucional de 1997, aceptando modificaciones legales que tiendan a reunificar las elecciones nacionales y departamentales, pero dándole a los electores la posibilidad de votar distintos partidos.
  
- ❖ En el plano de la ética política, restan importantes tareas y en la línea trazada el Partido Colorado propone:
  - ❖ Profundizar en la legislación sobre financiamiento de los partidos políticos, la que tuvo una primera aproximación al aprobarse recientemente una ley acotada al proceso electoral 2004-2005.
  - ❖ Creación de una comisión de ética parlamentaria, ubicada en la órbita del propio Poder Legislativo e integrada por legisladores, para evaluar la conducta de los parlamentarios.
  - ❖ Ampliar el número de funcionarios públicos que tienen prohibido luego de terminado su mandato hacer gestiones ante los organismos en los que han cumplido funciones.
  - ❖ Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación entre organismos de contralor (Tribunal de Cuentas, DGI, Ministerio de Educación, Junta Asesora en materia Económico-Financiera, Poder Judicial, etc).
  - ❖ Desarrollar mecanismos de participación de la sociedad civil. Por ejemplo, extendiendo a las personas jurídicas el derecho de las personas físicas de dirigirse a los órganos de contralor jurídico en el combate a la corrupción.
  - ❖ Trabajar en adecuar el proceso de las observaciones que realiza el Tribunal de Cuentas sobre distintos procedimientos públicos y que los comunica a la Asamblea General.

## **Vivir tranquilo: la seguridad ciudadana**

Durante las administraciones del Partido Colorado, y particularmente las dos últimas, la estrategia en materia de seguridad ciudadana se basó en un incremento de la eficiencia policial, acompasado por un mayor involucramiento de la ciudadanía en la solución de los problemas. Se partió de la base de que al delincuente le beneficia que la comunidad esté desunida, por lo que debía cambiarse la correlación de fuerzas entre la comunidad y la delincuencia.

En este marco, se capacitó a los policías en disciplinas universitarias, vinculando la tarea policial con el Derecho y la Justicia. De este modo, se priorizaron los aspectos preventivos, con un fuerte impulso al acercamiento entre la policía y la comunidad. Esta política de acercamiento incluyó centenares de reuniones de autoridades policiales y ministeriales con vecinos. A su vez, se crearon las Comisiones de Seguridad Barrial, se habilitó la línea SOS Niños, se creó la Policía Comunitaria, se conformó la Policía de Seguridad Turística, se puso en operaciones el Sistema de Televigilancia y la denominada Patrulla Ciclista, se creó la línea 0800-5000, se realizaron campañas de información por mensajes telefónicos y se implementó el servicio de emergencia policial 911. A ello se debe sumar la creación de los Centros Piloto de Prevención, del Plan Piloto de Seguridad que implica la descentralización de los servicios policiales y el fortalecimiento del sistema de patrullaje, así como campañas de seguridad vial, de seguridad turística, de prevención y autocuidado. Esta orientación fue respaldada con una importante inversión en equipamiento y mayor presencia policial en las calles.

Paralelamente se dio marco legal a éstas políticas a través de iniciativas como la Ley de Seguridad Ciudadana y el nuevo Código de Proceso Penal, entre otras.

El Programa de Seguridad Ciudadana instrumentó un plan de prevención de la violencia y del delito, mediante acciones focalizadas en jóvenes en situación de vulnerabilidad social, construcción de un Centro Modelo de Rehabilitación de Jóvenes Infractores, capacitación - en materia de prevención - a oficiales de la policía en actividad o en formación, instalación de un Centro de Información Georreferenciada, actividades con la comunidad, prevención de la violencia familiar y capacitación para la resolución no violenta de conflictos, entre otros.

El año 2002 marcó un punto alto en la lucha contra la violencia doméstica puesto que el Parlamento Nacional aprobó la Ley N° 17.514, conocida como Ley de Violencia Doméstica, que tiende a generar un sistema integral de protección, prevención y atención de la problemática. Fue la base para la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

La preservación del tejido social implica también aspectos ligados a la seguridad ciudadana. Desde este punto de vista, se cree que:

- ❖ Es fundamental armonizar nuestro Derecho Penal con la convivencia pacífica de los ciudadanos, a través de la protección de las víctimas. Se elaborará y presentará para su votación un proyecto de ley para la protección de las víctimas de delitos.

- ❖ Se propone aglutinar, bajo el nombre de Código de Convivencia u otro, las normativas existentes en las diferentes materias. Ejemplo Código del Niño, Código Penal, Código Civil, etc. Elevar al rango de Ley las reglamentaciones que hoy aparecen entre otros en el ámbito municipal. La discusión pública de este Código puede servir para sensibilizar a la sociedad sobre problemáticas que son vistas como menores, pero no por ello dejan de incidir en la estabilidad social general y una mejor calidad de vida para los ciudadanos.
- ❖ El Ministerio del Interior podrá transformarse en un agente activo en la prevención de este tipo de comportamientos sociales, y por intermedio de centros (iguales o similares a los Centros Pilotos de Prevención), establecer lineamientos de largo y mediano plazo que fomenten la convivencia pacífica entre los ciudadanos.
- ❖ Se revisará el capítulo de Faltas del Código Penal a efectos de adecuarlo a la realidad actual.
- ❖ Dentro de las cárceles, y con el necesario respaldo legal, se habilitarán actividades laborales para promover la reinserción social y laboral de aquellos individuos cuyos antecedentes penales lo permitan, el apoyo económico del preso a su familia y el retorno al Estado de una parte de los costos que los reclusos generan. Estos podrán acceder a una retribución proporcional.
- ❖ Proseguir la consolidación de las líneas de trabajo actualmente en marcha, específicamente en referencia a las políticas de prevención, la instalación de nuevas estrategias de seguridad y la promoción de nuevos canales de comunicación entre la policía y la sociedad.
- ❖ El Partido Colorado entiende necesario avanzar la implementación de penas alternativas que permitan reducir la superpoblación carcelarias y habilitar mecanismos de reeducación más eficientes. No obstante ello, se entiende decididamente inconveniente la utilización de instrumentos jurídicos como la amnistía – cuyo propósito original es la pacificación del país- dado que no debe ponerse en riesgo la seguridad de la población, ni tampoco resquebrajar el principio básico de la responsabilidad personal.

## **La Defensa Nacional**

Todo Estado debe poseer una política de defensa nacional como elemento sustantivo de la afirmación de su soberanía, integridad territorial y equilibrio institucional. Un país de nuestros valores y dimensiones nunca concibió una política expansionista ni un armamentismo pensado con fines de intervención fuera de fronteras. Desde nuestra fundación nacional hemos dispuesto una organización apta para defender nuestro territorio y soberanía, como ya en el período artiguista se hizo frente a las pretensiones hegemónicas de nuestros vecinos.

Vivimos hoy un contexto contemporáneo muy particular, con un mundo globalizado y un proceso de integración que nos aproxima a la región. El mismo no modifica ni debilita la idea de una política de defensa, que es constitutiva de la identidad nacional del país.

Es preciso señalar, con carácter previo, que todo pensamiento al respecto pasa por el respeto y valorización de lo que las Fuerzas Armadas uruguayas han hecho y hacen por el país. Las divisiones del pasado, han quedado laudadas y zanjadas para siempre con el referéndum que aprobó, en 1989, la Ley de Caducidad, ratificando así por pronunciamiento

popular el honroso y pacífico camino de reestructuración institucional que le permitió al Uruguay volver a su normalidad, sin los traumas de otros países latinoamericanos.

Desde 1985 hasta hoy, las Fuerzas Armadas han contribuido a la vida democrática y el Partido Colorado hizo el mayor esfuerzo, a lo largo de los tres gobiernos que hubo de conducir desde entonces, por la armónica relación de las instituciones militares, civiles y sociales. El imperio de la Constitución y las leyes es una garantía para la ciudadanía toda; también ha de serlo para las propias Fuerzas Armadas, que solo amparadas por las normas podrán cumplir, como hasta hoy y a cabalidad, sus cometidos.

## **Misiones en el exterior**

El primero y principalísimo objetivo de la defensa nacional es mantener una organización suficiente para preservar los valores sustantivos del Estado. Aquí importa subrayar que no siempre es comprendido el valor del trabajo permanente de formación e instrucción que ello demanda. Para que una unidad militar pueda actuar rápidamente en cualquiera de sus roles, debe estar permanentemente entrenada. Es necesario que todos los días del año estén trabajando teórica y prácticamente en el tema.

Como complemento de esa misión, las Fuerzas realizan tareas que sirven a los objetivos nacionales y complementan su preparación técnica. Tiene en ese ámbito particular destaque la participación en las Misiones de Paz, en las que se ha logrado perfeccionamiento técnico y una especial relevancia, que las ha configurado una pieza esencial de nuestra política exterior. Lo mismo puede decirse del apoyo al Sistema Nacional de Emergencias, que en casos como la epidemia de aftosa o las catástrofes naturales, han resultado decisivas, por ser la única organización del Estado capaz de controlar la totalidad del territorio nacional. Ambos cometidos deben continuar y perfeccionarse pues resultan fundamentales para el Estado como organización tanto como para las Fuerzas en su dimensión profesional.

En un terreno más amplio, las Fuerzas Armadas realizan misiones de colaboración con otras instituciones del Estado (represión del contrabando, custodia perimetral de cárceles, control del abigeato, por ejemplo) y tareas sociales muy relevantes en protección del medio ambiente, combate a incendios forestales, apoyo a ciertas obras y trabajos públicos, etcétera. En estos aspectos la contribución militar ha sido importante y reconocida por la sociedad. Ella debe proseguir, pero sin afectar nunca los fines primarios y específicos de la institución, en los cuales es insustituible.

## **Organización de las fuerzas**

Deben distinguirse tres planos:

**1) La organización militar.** Es preciso desarrollar una doctrina de empleo de las Fuerzas de modo conjunto. La experiencia mundial señala que cada Fuerza mantiene su formación específica e individualidad pero operativamente se organiza su actuación de un modo complementario.

**2) La administración del personal.** El Ministerio de Defensa Nacional tiene que asumir el rol prioritario de potenciar el Servicio de Sanidad, con el Hospital de las Fuerzas Armadas como base, a fin de lograr la mejor atención integral de todos los usuarios. Esa asistencia se puede extender a sus hijos mayores de edad que perdieron el usufructo y podrían recuperarlo mediante el pago de cuotas diferenciales. En lo que refiere a personal

subalterno deben reforzarse dos planos de actividad: a) el desarrollo de planes de vivienda que hagan posible el mejoramiento de las condiciones precarias hoy imperantes para mucha de su gente; b) el apoyo a los centros de retirados, para aliviar necesidades del personal subalterno c) la recuperación y racionalización salarial deberá mantenerse como una de las prioridades del Gobierno.

**3) La educación.** Los institutos docentes deben seguir desarrollándose vigorosamente como motor del proceso constante de modernización que los tiempos históricos imponen. Cada escuela militar mantendrá su autonomía para formar con especificidad oficiales de la Fuerza respectiva; a partir de allí, deben fortalecerse las coordinaciones educativas que permitan desarrollar permanentemente el nivel técnico de la oficialidad, preparándola para una acción conjunta. Muy especialmente debe proseguirse en el camino recién iniciado del reconocimiento de títulos universitarios a los egresados de los institutos militares, a fin de que puedan validar sus conocimientos en carreras afines. Asimismo, se deberá considerar, en la enseñanza media, la posibilidad de ofrecer una opción más a los padres mediante la instalación de más liceos y eventualmente de politécnicos militares donde la demanda y los medios lo permitan..

### **El ejercito**

Deberá mantener y perfeccionar su estrategia de despliegue territorial, por oposición a su reducción a unidades más pequeñas, de rápido desplazamiento. Aquel despliegue es el único mecanismo del Estado para afrontar situaciones de emergencia nacional, como fue el caso de la aftosa, en que hubo de cerrarse rápidamente la frontera. Solo unidades adiestradas y conocedoras del terreno, pueden ofrecer esa garantía. Toda racionalización del volumen de personal, así como su tecnificación necesaria, deberán mantener este objetivo histórico y fundamental del ejército.

### **La armada**

Deberá encarar la sustitución progresiva de las “fragatas” que han constituido la gran base de su flota, al aproximarse el fin de su vida útil. A ese efecto, resulta fundamental asegurar la presencia en el mar territorial con naves ligeras y veloces no solo con fines de búsqueda y rescate sino de protección de la riqueza pesquera, desarrollo de los canales de navegación y relevamiento de nuestra plataforma para aumentar la zona económica exclusiva de nuestro país, de acuerdo a los convenios internacionales.

### **La fuerza aerea**

Requiere urgentemente una actualización de material y entrenamiento, naturalmente disminuido por los años de crisis, a fin de cumplir cabalmente las misiones militares prioritarias como la vigilancia del espacio aéreo, así como las tradicionales de apoyo a la comunidad, especialmente en el rescate de personas y apoyo en situaciones de emergencia.

### **Nuevos Desafios**

El mundo pareció encaminarse, luego de la caída del Muro de Berlín, hacia un tiempo definitivo de paz. La realidad mostró, por el contrario, que mientras nos alejábamos

de la gran confrontación entre Estados, con el uso abrumador de la tecnología, se producían guerras locales de origen étnico, religioso o narco-delictivo, capaces de degenerar en procesos de desestabilización. El terrorismo ha sido un instrumento usual de esos conflictos y, al universalizarse, ha asumido una entidad propia y autónoma de alcances hoy imprevisibles. Por sus características ya no sólo afecta la defensa nacional en su sentido clásico sino la seguridad colectiva, por su agresión a simples formas de convivencia, como han sido los casos del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y 11 de marzo de 2004 en Madrid.

Nuestras instituciones especializadas en conflictos deben estar atentas a esta nueva situación, para servir al Estado con información, análisis y adecuada preparación para la prevención –y eventual enfrentamiento- de estos fenómenos novedosos que configuran el panorama contemporáneo. Las Fuerzas Armadas constituyen en última instancia una herramienta importante para el Estado en los momentos de crisis pero ante estas nuevas realidades hay que proceder a un examen detenido de su modo de empleo, equipamiento y adiestramiento para estas nuevas realidades e incluso un marco jurídico adecuado a esa situación. Nadie puede considerarse a salvo de la amenaza terrorista, que incluso ha golpeado muy cerca de nuestro país. Por lo mismo y cuanto antes, deberán tomarse decisiones que prevean y anticipen esas posibles situaciones, por cierto no deseadas, pero que nadie puede hoy ignorar.

## **El Uruguay en el mundo**

Con poco más de tres millones de habitantes y respaldado en su historia de migraciones, Uruguay es un país que históricamente ha mirado hacia fuera, siempre abierto a las ideas y a la cultura, al comercio, a los capitales y a las tecnologías. Cada tanto, sin embargo, retornan los proyectos autárquicos, según los cuales sería posible un desarrollo hacia adentro, ideologizando nuestras posibilidades económicas – ahora, en el año 2004, se vuelve a hablar de la perspectiva de producir azúcar en El Espinillar –y postergando las iniciativas viables que realmente nos permitirán aumentar las exportaciones y la ocupación.

En algunos sectores políticos y sociales se sigue manifestando hostilidad hacia lo que viene de afuera, especialmente a lo que proviene del Norte y así es que prevalece la sospecha respecto a las inversiones y a las tecnologías, sin las cuales, en el pasado, Uruguay poco habría hecho.

El Partido Colorado, afirmado en su tradición liberal y universalista, entiende que sin desconocer los lazos fraternos que nos imponen la geografía y la historia, el escenario del Uruguay del futuro será necesariamente el mundo, que ya no es tan ancho y ajeno, sino que, a través del enorme impacto de las comunicaciones, está al alcance de un país que aunque sea pequeño y carezca de escala productiva puede ingresar con inteligencia y habilidad en los mejores mercados. Hemos venido creciendo en esa línea y así es que tenemos acuerdos comerciales con China - que son de enormes perspectivas -, se logró el acuerdo comercial con México, han mejorado los vínculos comerciales con Rusia y Estados Unidos es hoy nuestro principal socio.

Como síntoma de estos tiempos, hay empresas uruguayas que abrieron sucursales en Miami, armamos aquí automóviles de carrocería rusa y motor argentino que se venden en México, en una experiencia incipiente; hemos recibido en el último tiempo inversiones de una variada gama de orígenes, colocamos algunos productos de primera calidad en los mercados más sofisticados y lejanos, como ocurre con el circuito del vino; exportamos nuestro software incluso a China; se instalan aquí “call centers” de empresas que atienden su clientela internacional desde Montevideo. Con alguna timidez y tardanza, el pequeño Uruguay se asocia a la globalización, procurando sacar ventaja de esa tendencia irreversible.

En los próximos años deberemos afianzar esa orientación y ampliar nuevos mercados y posicionamientos comerciales, pero, a la vez, abrir otras fronteras: empresas comunes o joint-ventures, venta de servicios al exterior, alianzas estratégicas con algunas regiones – ya hay cooperación médica en red, por ejemplo, con hospitales de Galicia – y potenciar los apoyos científicos y tecnológicos que provengan de los uruguayos radicados en el exterior.

### **Recuperar la imagen**

Con el retorno a la democracia, Uruguay se planteó dos claros objetivos en materia de política exterior: (i) recomponer los vínculos con el exterior, en particular nuestra imagen y (ii) restablecer la estructura de nuestro servicio exterior. Esto, una vez cumplido, permitió que, desde fines de los años ochenta, se pudiera retomar una actitud pro-activa en el manejo de las relaciones internacionales. Es así que Uruguay nuevamente adquiere peso

y protagonismo en el concierto internacional: logra acuerdos bilaterales – precursores algunos del futuro MERCOSUR - es sede de la Ronda Uruguay del GATT, consolida - junto a Argentina, Brasil, y Paraguay - el bloque regional MERCOSUR al que se asocian Chile y Bolivia, llegando en 1998 a ocupar la presidencia del 53° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En los años siguientes, y a pesar de episodios coyunturales que obligaron a nuestra Cancillería a buscar respuestas rápidas a las más diversas situaciones, se han logrado avances en importantes acuerdos como lo es el que se firmó con México en lo comercial, o los avances que se realizan en los temas de migración con España en lo social.

En materia comercial, y al influjo de la estabilidad política generada a partir del año 1985 y del crecimiento económico que se consolida a partir del año 1995, las exportaciones uruguayas tuvieron un período de expansión que alcanzó su cenit en el año 1998. En éste se exportaron U\$S 2.769 millones. El MERCOSUR era el principal destino, representando el 55% de las exportaciones. En este contexto, y tal como se señalaba, tuvieron particular incidencia la estabilidad económica, que permitió el aumento de la inversión, la obtención del estatus “libre de aftosa sin vacunación”, que mejoró el valor de nuestros productos cárnicos y abrió más mercados para éstos y la consolidación del MERCOSUR.

La devaluación brasileña y la consiguiente caída de la demanda en ese mercado y en el argentino, así como la posterior crisis de la industria cárnica a partir de la epidemia de aftosa, en el año 2000, provocaron una fuerte contracción de las exportaciones.

Si bien más del 70% de nuestras exportaciones están dirigidas al MERCOSUR, NAFTA y Unión Europea, la relación entre estos destinos cambió significativamente en los últimos años: comparando el año 1998 con el 2003, el MERCOSUR pasó de ser el destinatario del 55% al 31% de nuestras exportaciones; mientras tanto, NAFTA y UE pasaron del 24% al 42%.

Desde la premisa que la política exterior de Uruguay debe ser una política de Estado, y por tanto coordinada hacia lo interno –sin que esto suponga delegaciones de competencia indebidas-, nuestro país debe profundizar su presencia en los diferentes ámbitos de participación, sin exclusiones: la multilateralidad y el derecho internacional deben ser los principios rectores de la toma de decisiones en el campo político.

Las prioridades están marcadas, en primer lugar, de cara a nuestros vecinos e, inmediatamente después, el bloque regional y el continente americano, lo que no debe significar claudicación alguna en la inserción y relacionamiento del país con el mundo globalizado. Sin descuidar las prioridades más cercanas, se trata de no renunciar a una historia de activa participación internacional.

Para esto, se debe fortalecer al Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de asegurar una presencia efectiva e idónea que le permita afrontar la negociación y seguimiento de los cada vez más complicados escenarios en materia comercial y de política internacional. Este a su vez deberá readecuar su estrategia de sedes en el exterior a este objetivo.

Algunos temas puntuales:

- ❖ El MERCOSUR, desde la aprobación de la “cláusula democrática”, ha incorporado la dimensión política, lo que no obsta que los avances en la misma deben ser materia de prudente reflexión. Por eso mismo, se entiende prioritario el

afianzamiento de los aspectos comerciales y económicos que constituirán la base a partir de la cual se construya la dimensión política en el largo plazo.

- ❖ Es un imperativo moral la lucha contra el terrorismo, la defensa del sistema democrático y representativo, así como la defensa de los derechos humanos. Esto debe estar explícitamente manifiesto en cada actuación de nuestro país ante el escenario internacional.
- ❖ En cuanto a la política de comercio exterior, debe tener dos ejes prioritarios a saber:
- ❖ La apertura de mercados y la efectiva realización del acceso a los mismos, atendiendo a la necesidad de diversificar nuestra oferta.
- ❖ el estímulo y promoción del sector exportador así como de las inversiones.

En cuanto al primero, se deberá fortalecer la acción de la Cancillería, tanto en lo que refiere a recursos humanos como materiales, en tanto ésta es la principal articuladora de las negociaciones en el exterior. En paralelo, corresponde una profundización de los acuerdos en el MERCOSUR en procura de una coordinación macroeconómica que brinde estabilidad al mercado regional. Asimismo, se debe trabajar en la búsqueda de mejores oportunidades a través de las negociaciones en el ALCA, la OMC, con la Unión Europea y de aquellos tratados bilaterales que puedan establecerse o ya existan.

Sobre el segundo eje, se impone una reestructura del sistema, estableciendo claramente las responsabilidades por la ejecución de las acciones, de tal forma de evitar toda posible dispersión de agentes negociadores y operativos, atendiendo a la necesidad de una participación conjunta del sector público y privado en el diseño de las acciones. A su vez, se deberá actuar, desde este mismo ámbito, en el estímulo a la pequeña y mediana empresa, en programas de apoyo y guía de “micro grupos” empresariales para el desarrollo de sectores de exportación y, por consiguiente, de ampliación de la oferta exportable. Finalmente, la apuesta a la calidad deberá refrendarse con un estricto control de la efectiva correspondencia con nuestras exportaciones, así como de su origen y tipificación. El caso de la carne constituye un buen ejemplo de esta línea de acción.

En síntesis, las políticas del Partido Colorado en lo referente al comercio exterior, comprenderán —entre otros— los siguientes aspectos:

- ❖ Una política de tipo de cambio realista que favorezca la competitividad regional y en el mundo. Se seguirá una política de tipo de cambio libre fluctuante, limitándose las intervenciones estatales en el mercado de cambio a la adquisición de moneda extranjera para las compras del Estado en el exterior y el pago de los servicios de la deuda (o sea, asegurarse que no reaparezcan en el futuro circunstancias de atraso cambiario). La volatilidad cambiaria se reducirá por operaciones monetarias acordes con el objetivo de máxima inflación.
- ❖ Mantenimiento de un arancel externo promedio reducido, cuyo aumento se justifique en el enfrentamiento a procedimientos de “dumping” o subsidios a las exportaciones de otros países.
- ❖ Mantenimiento de los mecanismos de promoción de la competitividad externa, incluyendo la devolución del IVA a las exportaciones, las devoluciones de impuestos indirectos y la prefinanciación de exportaciones.
- ❖ Como ya se ha señalado, se defenderá la integración regional excluyendo las

prácticas de discriminación al interior del MERCOSUR, así como el mantenimiento de un Arancel Externo Común que permita la vinculación con el resto del mundo.

- ❖ Ejecución de una política de negociación comercial activa, tanto por parte del MERCOSUR con otros bloques comerciales, como bilateral —país a país—, creando así nuevas posibilidades de aprovechamiento de las ventajas competitivas propias y ajenas.

### **Migración: renovar el vínculo**

Una de las primeras acciones, una vez recuperada la senda democrática, fue la creación de la Comisión Nacional de Repatriación del Uruguay con el fin de promover y apoyar el regreso de los uruguayos emigrados durante el gobierno de facto. A partir de ese momento, a su vez, la recuperación democrática y económica mejoró las condiciones para frenar la emigración y comenzar una etapa de recuperación. Luego, en el año 1997, se creó la Comisión Nacional de Migración. Estos y otros movimientos tendieron a tratar la situación de la diáspora uruguaya, mientras que la progresiva mejora en las condiciones del país fue deteniendo naturalmente el flujo migratorio. De este modo, el Censo de 1996 demostró el éxito alcanzado: entre 1985 y 1996, la población creció anualmente un 6.4 por mil y se registraron 34.000 personas que habían vuelto a residir en el país.

Si el retorno a la democracia fue sin duda uno de los principales alicientes para el regreso de muchos emigrados, la mejora de la situación de vida en el país también pesó sobre tales decisiones. Y al respecto, no se pueden dejar de nombrar las políticas de empleo, comenzando por una de las más importantes: la reparación de las injusticias cometidas durante la dictadura con la reincorporación - y el pago de la correspondiente indemnización - de los empleados públicos que habían perdido sus puestos en el marco de persecuciones políticas.

La instalación de la crisis en nuestro país disparó, particularmente a partir del año 2002, una nueva ola migratoria, que no ha podido ser cuantificada con exactitud, pero que no cabe duda que fue realmente considerable. Frente a esto, en el año 2001 se pone en marcha el Programa de Vinculación que, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, comenzó tratando la relación con los emigrantes altamente calificados y se transformó en un espacio para el vínculo con el conjunto de los emigrantes. A su vez, la citada secretaría de estado viene teniendo una política particularmente activa en lo que refiere a la atención de la problemática de sus ciudadanos emigrantes en el exterior, como lo demuestra el caso de la negociación con España para lograr un trato particular en el caso de los uruguayos.

Así como la pobreza, la marginalidad y los delitos atentan contra el tejido social, de otra forma tal vez, pero igualmente preocupante resulta el fenómeno emigratorio que se dio en torno a la crisis económica que vivió nuestro país en los últimos años. Esta realidad no se puede pasar bajo silencio y debe implicar, por parte del futuro gobierno, diferentes tipos de estrategias. De este modo, la emigración implica dos ordenes de consideración: (i) uno, que corresponde a la relación con los uruguayos en el exterior, sus expectativas de regreso, la vinculación de éstos y sus hijos, nuestra propia necesidad de estar vinculados con ellos y aprovechar sus deseos de aportar desde diversos órdenes a nuestro desarrollo; (ii) otro, que se relaciona con la situación demográfica del Uruguay, por lo tanto si bien implica el interés por el regreso también debe considerar políticas demográficas activas que pasan por

la captación de inmigración y retención de nuestros habitantes (también existe un aspecto relacionado a la natalidad, pero que no corresponde desarrollar aquí).

En consecuencia, se debería actuar en tres sentidos:

- ❖ Favorecer el regreso de uruguayos.
- ❖ Establecer mecanismos que permitan al país aprovechar el potencial que la diáspora uruguaya tiene en el exterior.
- ❖ Favorecer el ingreso de inmigrantes.

En cuanto a la relación con el “Uruguay en el Exterior”, se debe mantener y fortalecer la Comisión Nacional para la Vinculación y el Comité Asesor en la materia creados a partir del Programa de Vinculación. Sobre esto, se suman algunas propuestas más específicas:

- ❖ Fortalecer las capacidades del Cuerpo Diplomático en el tratamiento de la vinculación con los emigrantes. En particular asegurar la protección de estos ante la discriminación.
- ❖ Revisar la legislación que regula la tramitación de ciudadanía para los hijos de uruguayos nacidos en el exterior.
- ❖ Fomentar la cooperación científica y tecnológica, así como la inversión y el comercio con nuestro país.
- ❖ Renovar el vínculo, en particular con las nuevas generaciones que no conocen el país.

Un tema de particular cuidado es el voto, al cual tienen derecho todos los uruguayos pero debe ser ejercido dentro del territorio nacional. Tanto el mantenimiento de las garantías de nuestro sistema electoral, como la expresa referencia constitucional al acercamiento, se relacionan con la posición contraria a habilitar el voto en el exterior. La obligación de venir acentúa claramente el refuerzo de un vínculo que se desea preservar.

Vale señalar que naturalmente, toda la situación migratoria está vinculada con la situación general del país y el mundo. Que la crisis esté pasando y el empleo mejore ha sido un estímulo a la permanencia. A su vez, el terrorismo ha acentuado resistencias para radicarse en el exterior. Los problemas de seguridad en general han quitado estímulos.

## El patrimonio natural y cultural

Desde el punto de vista de la cultura, los gobiernos colorados asumieron una actitud muy activa, con un compromiso personal y directo de varios de sus principales dirigentes. Y ello se tradujo en múltiples acciones, las que van desde la creación del Parque de las Esculturas hasta el impulso y renovación que tuvo el Museo Nacional de Artes Visuales. A ello, se suma, por citar exclusivamente los principales hitos:

- ❖ El surgimiento del nuevo Complejo de Espectáculos del SODRE, un símbolo de la prioridad otorgada a la cultura y el arte.
- ❖ El lanzamiento y afianzamiento de una de las modalidades culturales de mayor arraigo popular: el Día del Patrimonio.

En cuanto al ambiente y su protección, durante las administraciones del Partido Colorado la Dirección Nacional de Medio Ambiente obtuvo logros significativos en su misión de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales de protección del ambiente. Estos resultados se consiguieron gracias a la aplicación de la Ley del Impacto Ambiental y al respeto de los compromisos ambientales firmados por el país.

A su vez, se aplicó un severo control a las emisiones en el ambiente, en la faja costera y en productos tóxicos y peligrosos y se instrumentaron acciones para mejorar la atención a las emergencias ambientales y desarrollar una evaluación de la calidad ambiental.

Para detener el deterioro del ecosistema costero, formado por 1.270 kilómetros, de alto valor, se tomaron diversas medidas, recuperando áreas degradadas y retirando construcciones que afectaban el equilibrio ambiental.

En línea con estas políticas, Uruguay redujo su consumo nacional de sustancias agotadoras de la capa de ozono en un 45%, por lo que obtuvo un premio de las Naciones Unidas.

Uruguay está ubicado en el sexto lugar, a nivel mundial, en calidad ambiental. Si bien Uruguay ha respetado las más exigentes disposiciones en la materia, se han sucedido recientemente disputas ante el anuncio de emprendimientos industriales que requieren desarrollar políticas específicas de protección ambiental, como es el caso de la planta de celulosa de M' Bopicuá, y del puerto granelero de La Paloma. En ambos casos, los estudios exhaustivos en curso y los ya terminados dan las mayores garantías sobre el tema.

Mantener el equilibrio ambiental es importante, ante todo, como medida de protección de la salud de la población y de su calidad de vida. A ello se le agrega el rédito económico que supone el concepto de país natural y su explotación sea desde el punto de vista turístico como en materia de producción y exportación agraria, por citar los dos ejemplos más evidentes.

En tal sentido, se propone:

- ❖ Implementar un Programa de Auditorías Ambientales Externas, como modo de fortalecer el control sistemático del grado de cumplimiento por parte de la industria, de las normas ambientales actualmente vigentes.
- ❖ Promover en los sectores industrial (público y privado), agropecuario y de servicios, la implementación de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) de acuerdo a las Normas

ISO Serie 14000, así como otras normas de calidad ambiental. Estos sistemas requieren un comportamiento de mejora ambiental continua y aseguran el cumplimiento de la legislación en la gestión de la empresa.

- ❖ Promover la Responsabilidad Social Empresarial, una consigna crecientemente adoptada en todo el mundo, que busca compatibilizar la rentabilidad con la mejora de la calidad de vida de los empleados, la comunidad donde se actúa y la preservación del medio ambiente.

En materia urbanística, más allá de las propuestas de política de vivienda ya expuestas, se propone el diseño de una política que tome como eje al menos los siguientes principios:

- ❖ Tener en cuenta el hecho de que el Uruguay tiene un perfil demográfico en el que los adultos mayores son un grupo numeroso, por lo cual deberán atenderse sus necesidades
- ❖ Salvaguardar el patrimonio donde aun existe arquitectura de gran valor, tanto estilística como histórica, con políticas de restauración y conservación que garanticen su continuidad en el tiempo mediante asociaciones con el sector privado.
- ❖ Instrumentar sistemas alternativos que posibiliten interesar a potenciales inversores ( a través de, por ejemplo, la Ley de Fideicomiso), como forma de reactivar la industria de la construcción.

Desde una perspectiva más global, la política cultural debe propender a recrear el país polifónico, de temple liberal, que combina distintos aportes. La identidad es una construcción inacabada e inacabable, que no puede ser monolítica y rígida en un país ecléctico, abierto a cuanto corriente nos acarició a lo largo de la historia.

La política cultural debe tomar en cuenta que la masificación también eleva el nivel de exigencia. El consumidor de hoy es más difícil de satisfacer que el del pasado, gracias a herramientas técnicas como la televisión, los equipos de audio, el video, el DVD y, por supuesto, la informática.

- ❖ En el área audiovisual, Uruguay es un país muy adecuado para los servicios fílmicos. Propender a las políticas de estímulo más que a las de subvención es la posición más adecuada.
- ❖ Difundir las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en las bibliotecas de todo el país, como forma de igualar oportunidades no sólo en la base, sino en el uso de las nuevas tecnologías.
- ❖ Crear políticas de estímulo a la lectura, ante el nuevo escenario con marcado predominio de las formas audiovisuales y electrónicas de comunicación. Existen autores que en el mundo están logrando este objetivo, llevando la lectura a más gente que nunca.
- ❖ Respecto a las estructuras institucionales de cultura, consolidar la homogeneización de las administraciones centrales y departamentales, dotarlas de jerarquía, perfiles definidos, funciones y cometidos específicos. Lo mismo para bibliotecas, museos, casas de cultura, espacios escénicos, archivos, etc.
- ❖ La capacitación y el reciclaje permanente de los operadores culturales, son factores decisivos para la optimización de una política cultural realmente eficiente. Se requiere para ello de operadores especializados, con vocación, permeables a la racionalidad administrativa y a la aventura dinámica que supone la acción cultural y las manifestaciones artísticas.

